JOANNEUM RESEARCH

AUSTRIAN INSTITUTE OF TECHNOLOGY

Finanzierungsmodelle universitärer Lehre: Internationale Beispiele, Erfahrungen und mögliche Strategien für Österreichs Universitäten

Endbericht

Karl-Heinz Leitner
Brigitte Ecker
Claudia Steindl

AIT-F&PD-Report Vol. 35, Februar 2011

Finanzierungsmodelle universitärer Lehre: Internationale Beispiele, Erfahrungen und mögliche Strategien für Österreichs Universitäten

Karl-Heinz Leitner[1]
Brigitte Ecker[2]
Claudia Steindl[1]

Endbericht zum Projekt Nr. 1.63.00294.0.0
im Auftrag des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung

AIT-F&PD-Report
Vol. 35, Februar 2011

[1] Business Unit Research, Technology & Innovation Policy
[2] Joanneum Research

Inhalt

1	**Einleitung**	**1**
2	**Modelle der Finanzierung universitärer Lehre im Überblick und Grundlagen der Studienplatzfinanzierung**	**3**
3	**Fallstudien**	**10**
3.1	Fallstudie Schweiz	10
3.2	Fallstudie Deutschland: Baden-Württemberg	38
3.3	Fallstudie Großbritannien	57
3.4	Fallstudie Niederlande	73
3.5	Fallstudie Finnland	82
4	**Modellrechnungen**	**96**
4.1	Einleitende Kommentierung zu den Modellrechnungen	96
4.2	Ergebnisse der Modellrechnungen	98
5	**Zusammenfassung und Ausblick**	**108**
6	**Referenzen**	**121**
7	**Liste der befragten ExpertInnen**	**127**
AutorInnen der Studie		**128**

1 Einleitung

Das Universitätsgesetz 2002 (UG) hat den Rahmen für die Finanzierung von Universitäten auf Basis von Leistungsvereinbarungen und eines Formelbudgets gelegt, womit eine an Zielen und Leistungen orientierte Finanzierung vorgenommen wird. Bei der Gestaltung des UG 2002 hat sich der Gesetzgeber dabei vor allem am Modell des New Public Managements und den Erfahrungen und Strategien für die Finanzierung auf internationaler Ebene orientiert.

Der Bologna-Prozess, steigende Studierendenzahlen und neue Anforderungen an die universitäre Ausbildung erfordern eine permanente Reflexion und gegebenenfalls eine Anpassung der Finanzierungsmodelle. Dabei zeigt die internationale Praxis eine Vielzahl von alternativ ausgestalteten Finanzierungsmodellen und -kombinationen, wobei in jüngster Zeit im deutschsprachigen Raum vor allem das Modell der „Studienplatzfinanzierung" diskutiert wird. Hinter diesem Ansatz steht die Idee, dass die Finanzierung von Lehre auf der Anzahl der an der jeweiligen Hochschule ausgebildeten Studierenden basiert. Es gibt unterschiedlichste Formen der Realisierung derartiger Modelle, wobei in der prägnantesten Form pro Studienplatz sogenannte „Normkosten" definiert werden, die den Finanzierungsanteil pro Studienplatz darstellen. In Österreich haben sich etwa die Fachhochschulen von Beginn an dieser Finanzierungsstrategie verschrieben. International verfolgen Länder wie Großbritannien, Irland, Frankreich, die Niederlande, Finnland, Schweden oder Dänemark das Modell der Studienplatzfinanzierung. In Deutschland sind die Hochschulen Sache der Länder, was auch Unterschiede in der Hochschulfinanzierung mit sich bringt. Im Wesentlichen werden die Universitäten mit einem Globalbudget – historisch fortgeschrieben wie z.B. in Baden-Württemberg oder auch leistungsorientiert nach Zahl der Studierenden wie z.B. in Hessen – sowie mit einer Komponente der leistungsorientierten Mittelverteilung ausgestattet.

Im aktuellen Regierungsprogramm wird die Trennung der Finanzierung von Forschung und Lehre als Ziel für eine weitere hochschulpolitische Entwicklung angeführt. Für die Realisierung dieser Strategie bietet sich das Modell der Studienplatzfinanzierung an. Dieses Modell sollte eine gerechte, transparente und verursachungsgerechte Finanzierung ermöglichen und die Studienbedingungen verbessern.

Im Rahmen des zwischen Oktober 2009 und Juni 2010 laufenden Hochschuldialogs wurde das Thema der Finanzierung von Hochschulen in einem eigenen Arbeitsforum thematisiert und dabei das Thema Studienplatzfinanzierung erstmals in einem breiteren Forum diskutiert.[1]

Im Rahmen dieser Studie werden das Modell der Studienplatzfinanzierung, seine Voraussetzungen, Gestaltungsvarianten, mögliche Auswirkungen und Einführungsszenarien für Österreich untersucht. Dabei soll von Strategien und Erfahrungen ausgewählter Länder gelernt werden. Die Studie baut auch auf Erkenntnissen eines Projekts auf, das die Studienautoren im Rahmen der Analyse einiger Länder zwischen 2007 und 2008 durchgeführt haben. Dabei wurden ausgewählte europäische Länder für die Frage der Ausgestaltung der Forschungsfinanzierung untersucht, einige davon werden auch im Rahmen dieser Studie analysiert.[2]

Auf Basis des internationalen Vergleichs und der Analyse der österreichischen Rahmenbedingungen werden Möglichkeiten, Perspektiven und Konsequenzen für die Einführung einer „Studienplatzfinanzierung" in Österreich analysiert. Dabei werden Gestaltungsparameter und Varianten für die Implementierung eines Studienplatzfinanzierungsmodells definiert. Anhand einiger prototypischer Varianten sollen die Funktionsweise und der Finanzierungsbedarf auf Basis von Modellrechnungen darge-

[1] Siehe dazu auch: www.dialog-hochschulpartnerschaft.at

[2] Siehe: Leitner, K-H., Hölzl, W., Nones, B., Streicher, G. (2007): Finanzierungsstruktur von Universitäten, TIP Report, Wien. download unter: http://www.tip.ac.at/publications/tip%20Studie%20Finanzierungsstruktur.pdf

stellt werden. Des Weiteren sollen Argumentationsstränge im Zusammenhang mit der Einführung einer Studienplatzfinanzierung aufbereitet werden und mögliche Effekte und Szenarien im Vergleich zwischen Studienplatzfinanzierung und einer Beibehaltung des aktuellen Modells untersucht werden.

Dabei wird – wie bereits bei durch die AutorInnen erstellten früheren Studien zur Forschungsfinanzierung – die These vertreten, dass die Frage der Ausgestaltung eines „optimalen" Finanzierungsmodells nur vor dem Hintergrund der Charakteristika des Wissenschafts- und Bildungssystems eines Landes und der jeweiligen Spezifika beantwortet werden kann und Strategien nicht unreflektiert übernommen werden können. Faktoren, wie der Anstieg der Studierendenzahlen, der Andrang ausländischer StudentInnen, Existenz und Höhe von Studienbeiträgen oder Zugangsbeschränkungen sind hier zu berücksichtigen.

Die Kernaufgaben von Universitäten und Hochschulen sind Forschung und Lehre, somit können die Fragen der Finanzierung von Lehre nicht hinreichend beantwortet werden, ohne die Form der Finanzierung von Forschung zu berücksichtigen. In der Regel gibt es immer einen Mix von verschiedenen Instrumenten und Quellen für die Finanzierung von Universitäten, die die Finanzierung von Forschung und Lehre mehr oder weniger stark voneinander trennen. In keinem europäischen Land gibt es für die Finanzierung von öffentlichen Universitäten eine alleinige Finanzierung basierend auf Kriterien der Lehre oder Forschung.

Im vorliegenden Endbericht der Studie zur Finanzierung der Lehre werden zunächst einige Grundlagen der Finanzierung von Universitäten und der Studienplatzfinanzierung dargestellt. Im Weiteren werden Fallstudien in den Ländern Schweiz, Deutschland (im Speziellen Baden-Württemberg), Großbritannien, Niederlande und Finnland durchgeführt. Um die Funktionsprinzipien und Auswirkungen einer Studienplatzfinanzierung zu analysieren, werden anschließend Modellrechnungen spezifiziert und mit konkreten Studierendenzahlen für Österreich gerechnet. Abschließend erfolgt eine vergleichende Zusammenfassung und es werden Schlussfolgerungen und Konsequenzen für die mögliche Ausgestaltung der Studienplatzfinanzierung in Österreich diskutiert.

2 Modelle der Finanzierung universitärer Lehre im Überblick und Grundlagen der Studienplatzfinanzierung

Die Finanzierungsstruktur von Universitäten hat sich in den letzten Jahren im Großteil der OECD-Länder verändert. Unterschiedlichste Finanzierungsmodelle sind dabei für die Finanzierung der beiden Kernaktivitäten von Universitäten, Forschung und Lehre, realisiert worden. Wenngleich die Finanzierung durch private Akteure (Unternehmen, Stiftungen, StudentInnen) in den vergangenen Jahren zugenommen hat, wird der Großteil der Finanzierung nach wie vor durch die öffentliche Hand bereitgestellt, ein Teil davon in Form eines Basisbudgets. Wenngleich die Finanzierungssysteme in den OECD-Staaten höchst unterschiedlich organisiert sind und **vielfältige Kombinationen unterschiedlicher Systeme** vorliegen, die von historischen und spezifischen nationalen, politischen und kulturellen Faktoren bestimmt werden, können dennoch einige Trends, Strategien und Modelle identifiziert werden.

Dabei ist zum Ersten ein **Trend hin zu einer „leistungsorientierten Finanzierung“** festzumachen. Während die Finanzierung der Universitäten traditionell vornehmlich auf Inputgrößen wie Raumgröße oder Anzahl des Personals beruht, welche die Basis für den Aushandlungsprozess zwischen dem Ministerium und den Universitäten liefert, werden seit den 1980er Jahren zunehmend Outputkennzahlen berücksichtigt.[3] Derartige Finanzierungsformen - im Kontext von Reformen des öffentlichen Sektors auch häufig unter dem Begriff „New Public Management“ bezeichnet - werden entweder durch Leistungsvereinbarungen oder durch Formelbudgets umgesetzt. Während zweitere sich transparent und nachvollziehbar auf harte Kriterien in Form von Kennzahlen beziehen, können Leistungsvereinbarungen unterschiedlich ausgestaltet werden und auch weichere, mitunter schwer messbare Größen enthalten. Die Finanzierung erfolgt anhand unterschiedlichster Kriterien und Kennzahlen, die in der internationalen Praxis zumeist nicht ausschließlich Outputkennzahlen nutzen, sondern eine Kombination von Input- und Outputkennzahlen bzw. -kriterien sind.[4] Typische Kennzahlen sind die Anzahl der Studierenden, die Anzahl der AbsolventInnen, die Anzahl der Publikationen oder die Höhe der eingeworbenen externen Forschungsmittel (Drittmittel). Im Zusammenhang mit der Lehre kann die Zahl der StudienanfängerInnen oder die Anzahl von PhD-KandidatInnen als Inputkennzahl, die Anzahl der AbsolventInnen oder der absolvierten Prüfungen als Outputkennzahl interpretiert werden. Diese Kennzahlen werden meist unterschiedlich gewichtet, häufig unter Berücksichtigung von Fächern und Disziplinen bewertet, die im Weiteren auch zu einer Formel aggregiert werden können. Dabei kann explizit zwischen Forschung und Lehre differenziert werden, was in einer Budgetkomponente für Lehre und einer Budgetkomponente für Forschung mündet. Innerhalb der Leistungsvereinbarung können Kriterien bzw. Kennzahlen zu Forschung und Lehre, jedoch auch ohne explizite Gewichtung zu einem Globalbudget kombiniert werden. In der internationalen Praxis werden dabei häufig Leistungsvereinbarungen und Formelbudgets kombiniert, die sich dann auch teilweise aufeinander beziehen. So können in der Leistungsvereinbarung Zielgrößen für die Ausbildung einer bestimmten Anzahl von AbsolventInnen einer Fachrichtung festgemacht werden, deren Finanzierung dann durch eine Formel erfolgt. Diesem Trend folgend wurden in Österreich mit dem UG 2002 sowohl die Leistungsvereinbarung wie auch ein Formelbudget (20% des gesamten Budgets) eingeführt. Innerhalb der Leistungsvereinbarungen stellen Forschung, Lehre, Internationalisierung und gesellschaftliche Zielsetzungen wichtige Kriterien dar, für die zwischen Ministerium und Universitäten konkrete Ziele und Vorhaben definiert werden. Das Formelbudget besteht insgesamt aus elf Kennzahlen, die Aktivitäten der Lehre und Forschung abbilden.

[3] Das Budget besteht dabei in der Regel aus einzelnen Komponenten (Budgetzeilen) für Personal, Investitionen, Material und dgl.

[4] Die hier untersuchten Länder Großbritannien, Finnland, die Niederlande oder die Schweiz können auf einer gedachten Achse in der Mitte positioniert werden.

Zum Zweiten gibt es international einen Trend zur **Ausweitung der kompetitiven Finanzierung**. Diese Finanzierungsform hat vor allem für die Finanzierung der Forschung an Bedeutung gewonnen und besteht in einer Ausweitung externer Mittel (Drittmittel).[5] Diese Diskussion läuft international etwa unter den Schlagworten des „*block grants funding versus competitive project funding*" oder des „*furmula-based funding versus competitive funding*", wobei sich die Frage der Balance zwischen beiden Finanzierungsformen stellt. Im Kontext neuer Universitätsgesetze, erweiterter Autonomie und knapper werdender öffentlicher Budgets hat dabei der Anteil der externen Mittel, etwa eingeworben bei Forschungsförderungsfonds oder der Industrie, in vielen Ländern zugenommen. Die Basisfinanzierung von Seiten der Ministerien ist im Verhältnis dazu nur geringfügig gestiegen oder gesunken und wird ihrerseits – wie angeführt – zunehmend selbst auf Basis von Leistungskriterien und Formelbudgets vergeben.

Im Zusammenhang mit der Ausformung des Finanzierungsystems stellt sich auch die Frage, in welchem Umfang die **Marktorientierung von Universitäten** forciert wird. Dies gilt sowohl für die Finanzierung von Lehre als auch von Forschung. So können Studienprogramme bzw. -plätze sowie Forschungsprogramme von Seiten des Ministeriums zentral vorgegeben werden oder durch Entscheidungen der Akteure selbst, also von Universitäten, StudentInnen, autonomen Forschungsförderungsfonds, Unternehmen etc. getroffen werden. Das System kann demnach stärker durch zentrale Planung oder durch individuelle Entscheidungen getrieben sein. In der internationalen Praxis zeigt sich dabei, dass Steuerungs- und Finanzierungssysteme in der Mitte zwischen den beiden Extremen zentraler Planung und freier Markt angesiedelt sind: Während im ersten Fall exakte Vorgaben für Studienprogramme und Studierende gemacht werden, erfolgt im zweiten Fall die Steuerung durch Studiengebühren beim Recht der Institutionen, sich Studierende selbst auszusuchen. Vor dem Hintergrund einer stärkeren marktbasierten Finanzierung von Universitäten werden in der Literatur (Bsp. Jongbloed 2005) auch nachfrageorientierte Formen wie die Finanzierung durch Gutscheine (*Vouchers*) vorgestellt. Die Basisfinanzierung der Universitäten erfolgt dabei durch die Kunden, also die StudentInnen. Diese erhalten Gutscheine vom Ministerium, die bei Universitäten ihrer Wahl eingelöst werden können. Die Gutscheine stellen einen bestimmten Wert dar und die Universitäten können diese beim Ministerium einlösen. Derartige Systeme werden derzeit eher in der Literatur diskutiert, haben jedoch im universitären Bereich noch nicht den Weg in die Praxis gefunden.

In vielen europäischen Ländern stellen **Studiengebühren** eine wichtige Finanzierungsquelle dar, deren Bedeutung in den letzten Jahrzehnten vielerorts an Gewicht gewonnen hat. Die Höhe und Differenzierung der Studiengebühren ist unterschiedlich organisiert. Während in einigen Ländern die Höhe zentral durch das Ministerium bestimmt wird, obliegt es in anderen Ländern den Universitäten, diese frei zu definieren und dabei auch nach Fächern oder StudentInnen zu differenzieren. Zusätzlich werden in vielen Ländern spezifische Kredite und Darlehen für Studierende zur Verfügung gestellt. In der Literatur (z.B. Jongbloed 2004) wird dabei vielfach argumentiert, dass Studiengebühren zu einer besseren Abstimmung zwischen Angebot und Nachfrage führen.[6]

[5] Derartige kompetitive und damit marktorientiertere Systeme werden vor allem für die Finanzierung von Forschung umgesetzt. Es ist aber auch möglich, dass die öffentliche Hand die Durchführung von Bildungsprogrammen ausschreibt und sich Universitäten bei derartigen Ausschreibungen bewerben (siehe Jongbloed 2005). Die Einrichtungen, die zum Zug kommen, erhalten die Finanzierung für die Ausbildung von StudentInnen für spezifische Bedürfnisse des Arbeitsmarktes.

[6] In einer jüngst veröffentlichten großen Studie im Auftrag der Europäischen Kommission empfiehlt das internationale Forschungsteam die Implementierung von Studiengebühren und führt dazu auch Richtlinien an: *„Countries should back up their tuition fee measures with student support systems that consist of grants AND loans to cover the students' feesand living costs. The grants will need to be based on assessed need to encourage participation by students from disadvantaged backgrounds. The loans system should be shaped according to the principle of income-contingent repayments (i.e. full debt collected in accordance with a graduate's ability to repay) and debts carrying an interest rate that is partly subsidised by government. Loans and grants need to be made available also for students studying in accredited private higher education institutions"* (CHEPS et al. 2010, 12).

Insgesamt ist der Anteil der **privaten Finanzierungsquellen** in den letzten Jahren gestiegen. Statistiken zeigen auch, dass diejenigen Länder, die hohe Aufwendungen für die tertiäre Bildung (größer als 2%) aufweisen, auch ein beträchtliches Ausmaß an privater Finanzierung, etwa durch Studiengebühren, Stiftungen, Unternehmen und dgl. haben (Jongbloed 2005).

Tabelle 1: Finanzierungsquellen des operativen Budgets von Universitäten ausgewählter Länder in 2008 (in % aller Aufwendungen)

Land	Öffentliche Basismittel	Studiengebühren	Drittmittel
Dänemark	73	2	25
Deutschland	kA	kA	kA
Finnland	65	0	35
Frankreich	87	5	8
Großbritannien	38	24	38
Irland	40	35	25
Italien	65	12	23
Niederlande	66	6	28
Norwegen	75	0	25
Österreich[7]	78	6	16
Schweden	88	0	12
Schweiz	76	2	22
Slowenien	50	25	25
Slowakei	94	1	5
Spanien	76	21	3
Tschechien	75	5	20
Ungarn	70	15	5

Quelle: CHEPS et al. (2010).

Die **Trennung von Forschung und Lehre** bei der Finanzierung des Basisbudgets ist ein weiterer internationaler Trend. Im Falle einer getrennten Finanzierung werden für die beiden Komponenten jeweils unterschiedliche Kriterien, Kennzahlen und Gewichte definiert. Wie die in Form eines Globalbudgets oder von zwei separaten Budgets zur Verfügung gestellten Mittel universitätsintern verwendet werden, ist dabei in der Regel durch den Gesetzgeber nicht vorgeschrieben, entsprechend sind auch Ausgleiche zwischen Forschung und Lehre sowie zwischen unterschiedlichen Ausbildungseinheiten möglich. Die Finanzierung universitärer Lehre und universitärer Forschung, aber auch von Wissenstransfers kann letztlich schwer voneinander getrennt werden: An den Universitäten ist das Lehrpersonal in der Regel zugleich das Forschungspersonal, was das Problem der Quersubventionierung aufwirft.[8]

Leistungsorientierte Mittelallokation ist nicht unumstritten und mit möglichen **Nachteilen** verbunden: Im Allgemeinen stellen Indikatoren immer Annährungen dar und berücksichtigen gar nicht oder nur unbefriedigend die Qualität der Outputs. In denjenigen Fällen, wo Forschungsmittel auf Basis der Anzahl der Studierenden zugeteilt werden, werden Anreize gesetzt, Lehre und Forschung zu integ-

[7] Seit dem Sommersemester 2009 werden in Österreich keine Studiengebühren mehr erhoben.

[8] In den USA, wo Studiengebühren eine wichtige Finanzierungsquelle für private und öffentliche Universitäten darstellen, und die Forschungsuniversitäten die höchsten Studiengebühren aufweisen, wird oft argumentiert, dass die Undergraduate Lehre die Forschung und die Ausbildung von ForscherInnen quersubventioniert.

rieren. Durch die Nutzung der Anzahl der AbsolventInnen bzw. Abschlüsse werden Anreize gesetzt, die Drop-out-Raten zu senken. Wird die Anzahl der eingeworbenen Drittmittel als Indikator genutzt, setzt dies Anreize, dass zusätzliche Drittmittel eingeworben werden. Leistungsorientierte Finanzierung auf Basis von Inputs gibt nur schwache Anreize, die Qualität und Quantität des Outputs zu erhöhen, aber starke Anreize, Kosten zu reduzieren. Mit outputorientierter Finanzierung können diese Anreize korrigiert werden, allerdings auf Kosten schwächerer Anreize hinsichtlich der Verbesserung der Lehr- oder Forschungsqualität.

Um den Nachteil von leistungsorientierter Finanzierung abzufedern – beispielsweise die Vernachlässigung der Qualität – wurden in vielen Ländern Evaluierungen systematisch verankert. Damit soll die Qualität von Lehre und Forschung gesichert werden und eine „grade or publication inflation" vermieden werden.

Die Finanzierung der Lehre auf Basis von Kennzahlen über Studierende kann prinzipiell (traditionell) inputorientiert (Bsp. Anzahl Studierender, Studierender pro Semester) aber auch outputorientiert (Bsp. Anzahl der AbsolventInnen oder abgelegter Prüfungen) gestaltet werden, wobei ersteres dem im Deutschen verwendeten Begriff der **Studienplatzfinanzierung** entspricht. Die Umsetzung derartiger Modelle erfolgt letztlich in Form einer „Formel", bei der für verschiedene Kennzahlen unterschiedliche Tarife und Preise (Normkostenmodell oder *unit cost model*)[9] auf Basis der gewählten Kennzahlen bzw. „produzierten Einheiten" zur Verfügung gestellt werden.[10] Es werden demzufolge Tarife oder Preise innerhalb der Finanzierungsformel integriert, wobei diese auf mehreren Faktoren oder Kennzahlen beruhen können.

In diesem Kontext kann auf den Terminus **Preismodell** oder **Verteilungsmodell** (auch Topfmodell) verwiesen werden. Die Finanzierung über Formeln, bei denen Preise für einzelne Leistungseinheiten verrechnet werden, werden als Preismodelle bezeichnet. Steigt, wie im Falle einer Studienplatzfinanzierung, die Anzahl der Studierenden, steigt in aliquoter Weise der Finanzierungsbedarf durch die öffentliche Hand. Da das die Planung von Budgets von Seiten der öffentlichen Hand möglicherweise erschwert, werden Preismodelle häufig in Kombination mit einer ex ante definierten Anzahl von Studienplätzen kombiniert. Im Falle steigender Studierendenzahlen mag die öffentliche Hand die Preise jedoch im Zuge einer neuen Budgetierungsrunde auch reduzieren.[11] Alternativ können Formelmodelle bzw. -budgets als Verteilungsmodell umgesetzt werden. Die Preise werden dabei unter Berücksichtigung der Gewichtungsfaktoren und der Höhe des Budgets berechnet, es wird demzufolge die Gleichung Budget = Preisgerüst x Mengengerüst nach dem Preis aufgelöst. Hier sind die Budgets nach oben limitiert (gekappt) und das Ergebnis der Formel im Vergleich zu den anderen konkurrierenden Universitäten entscheidet über die relative Zu- oder Abnahme des zugewiesenen Budgets.

Einige Studien verwenden auch den Quotient der gesamten Aufwendungen und der Anzahl der Studierenden, um auf die einfachste Weise die Kosten oder Preise pro Studierender/m zu berechnen und bezeichnen diese gelegentlich als *unit costs*. Eine jüngste Studie im Auftrag der Europäischen Kommission zeigt, dass die Aufwendungen pro StudentIn zwischen 1995 und 2008 in der knappen Mehrheit von 34 europäischen Ländern gestiegen sind, in einigen aber auch gleich geblieben oder gar gesunken sind (CHEPS et al. 2010). Österreich gehört dabei zu den Ländern, in denen die Ausgaben pro StudentIn im gesamten tertiären Bereich gleich geblieben sind. Österreich hat demzufolge 2006 rund 12.500 Euro pro StudentIn (Summe aller öffentlichen und privaten Aufwendungen für alle Einrichtungen der tertiären Bildung) aufgewendet. Der Wert liegt etwas über jenem der hier vergli-

[9] Das Modell könnte auch als formelbasiertes Normkostenmodell oder *fomula-based unit-cost model* (OECD 2007) bezeichnet werden.

[10] Bei einem Vergleich von 10 Ländern für die Frage der Ausgestaltung von Tarifen zeigen Jacobs und van der Ploeg (2005), dass diese zwischen 3 und 31 Tarifklassen variiert, in der Regel lieg die Anzahl bei 3-12, Frankreich stellt die Ausnahme mit 31 Kategorien dar.

[11] So wurden etwa in Dänemark die Tarife für die Kurse (siehe auch weiter unten) in den letzten Jahren teilweise reduziert.

chenen Länder Deutschland, Finnland und den Niederlanden. Die Schweiz liegt hier mit 18.000 Euro deutlich an der europäischen Spitze. Internationale Statistiken über die Aufwendungen pro Studierender/m an Universitäten sind derzeit nicht verfügbar. Eine Analyse der **Aufwendungen pro ordentlicher/m Studierender/m** (gemessen am Globalbudget) **in Österreich** von 2004 und 2009 zeigt, dass diese von 9.855 auf 9.090 (nominelle Werte) gesunken sind, wird die Inflation berücksichtigt ergibt sich immerhin eine Reduktion auf 8.259 Euro, was einen **Rückgang von 16% ausmacht**.

Angeführt werden können hier etwa die Beispiele Dänemark, Schweden, Finnland und die Niederlande. **Dänemark** weist etwa das Budget für die Lehre outputorientiert auf Basis des sogenannten „Taximetermodells" zu, bei dem die Anzahl der erfolgreich absolvierten Kurse, die gewichtet werden, mit einem Faktor multipliziert werden. Im Rahmen der auf vier Jahre abgeschlossenen Zielvereinbarung wird dabei auch die maximale Anzahl der Studienplätze festgelegt. In **Schweden** existiert eine Kombination der Anzahl der StudienanfängerInnen (Inputs) und der absolvierten Kurse (Outputs). Rund die Hälfte der staatlichen Mittel werden im Verhältnis zur erreichten Punktezahl (durch abgelegte Prüfungen) der StudentInnen ausgezahlt, die andere Hälfte richtet sich an der Anzahl der StudentInnen in Vollzeitäquivalenz aus. Eine Kombination der Verwendung von Inputkennzahlen (StudienanfängerInnen) und Outputkennzahlen (erfolgreiche Masterabschlüsse) erfolgt auvh in **den Niederlanden** sowie in **Finnland**, die weiter unten detaillierter dargestellt werden. Im internationalen Umfeld können an dieser Stelle auch noch Frankreich, Slowenien, Irland, Neuseeland und Australien angeführt werden, die derartige Modelle eingeführt haben. **England** war eines der ersten Länder, das dieses Modell 1992 eingeführt hat. Erfahrungen mit der Studienplatzbewirtschaftung hat auch die **Schweiz** gesammelt. Übernimmt die Finanzierung des ETH-Bereichs vorwiegend der Bund, so leistet dieser auch einen Beitrag zur Finanzierung der kantonalen Universitäten. Diese Beiträge, genannt Grundbeiträge, orientieren sich zu 70% an der Zahl der Studierenden in der Regelstudienzeit, welche je nach Disziplin unterschiedlich gewichtet wird. Den Indikator „Studierende in der Regelstudienzeit" hat auch Baden-Württemberg im Rahmen seiner leistungsorientierten Mittelvergabe aufgegriffen. In Baden-Württemberg richtet sich ein Teil des Gesamtzuschusses zum einen an der Zahl der Studierenden in der Regelstudienzeit (inputorientiert), zum anderen an der Zahl der AbsolventInnen (outputorientiert) aus. Beide Indikatoren werden je nach Fachgruppe und Abschluss unterschiedlich gewichtet. Insgesamt ist die „Studienplatzfinanzierung" daher ein weit verbreitetes Modell. Wenngleich die universitätsinterne Verteilung in Zeiten von Globalbudgets und Universitätsautonomie in der Regel nicht definiert wird, verwenden Universitäten vielfach ebenfalls ähnliche Modelle, um die Mittel zu verteilen.

Studienplatzfinanzierung kann dabei im engeren Sinn als Finanzierung für die von Universitäten „betreuten Studierenden" über Verrechnungspreise – auch häufig als Normkosten bezeichnet – definiert werden. International werden aber auch Statistiken veröffentlicht, bei denen die Aufwendungen für Lehre durch die Anzahl der StudentInnen dividiert wird, dies wird dann als Indikator für die Kosten (*unit costs*) interpretiert. Alternativ wird auch häufig mit Koeffizienten (Tarifgruppen) argumentiert, das heißt, einzelne Fächer oder Studien (Bachelor oder Master) werden unterschiedlich gewichtet, was die unterschiedlichen Kosten widerspiegeln soll und dazu führt, dass teurere Fächer bzw. Studien mehr Geld erhalten.

Der **Begriff des Studienplatzes** (*student place*), wie er im deutschsprachigen Raum verwendet wird, - ein einheitlicher englischer Begriff existiert nicht (Begriffe umfassen *funding per student number, teaching funding formula* or *unit cost formula, formula funding based on normative unit costs*) -, erfordert die Definition darüber, was ein Studienplatz beinhaltet. Timmermann definiert in diesem Zusammenhang etwa vor dem Hintergrund der deutschen Tradition, dass ein Studienplatz bedeutet, dass die Universität einem Studenten bzw. einer Studentin ein bestimmtes Lehrangebot inklusive Serviceleistungen und eines bestimmten Betreuungsverhältnisses zur Verfügung stellt. Die Leistungen, die mit der Bereitstellung eines Studienplatzes von der Universität erbracht werden, müssen entsprechend definiert und gemessen werden. In Baden-Württemberg wird etwa ein Studienanfängerplatz definiert als „personelle, räumliche und sachliche Kapazität, um einen Studienanfänger an einer Hochschule aufnehmen zu können und ihn zum Studienabschluss zu führen". Noch weit gefasster ist die Definition des Studienplatzes in der Schweiz. Im künftigen Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich werden die Kosten eines Studienplatzes *Referenzkosten* genannt. Referenzkosten werden dabei definiert „als die notwendigen Aufwendungen für eine Lehre von hoher Qualität pro Student." Die Frage, ob hier

zwischen prüfungsaktiven und nicht prüfungsaktiven Studierenden, zwischen Bachelor-, Master- und Doktoranden unterschieden wird, Vollzeit- und TeilzeitstudentInnen und dgl. ist hier zu beantworten.

Die Finanzierung der Leistungen, die von Institutionen für die Öffentlichkeit erbracht werden, auf Basis von definierten Einheiten durchzuführen, – in unserem Fall in Form der Finanzierung von Studienplätzen - ist prinzipiell kein Spezifikum oder Novum des Hochschulbereichs. Derartige Modelle werden international und auch in Österreich (seit vielen Jahren) etwa für die Finanzierung im Bereich der Krankenhäuser, Pflegeanstalten, Kindergärten und dgl. verwendet[12] Derartige Einrichtungen erhalten damit unabhängig von ihren tatsächlichen Kosten pro geleistete Einheit einen fixen Betrag garantiert.

Kosten können ganz allgemein definiert werden als die mit Preisen bewerteten Einsatzmengen, also Menge x Preis. Dabei wird in der klassischen Kostenrechnung zwischen Normalkosten und Istkosten unterschieden. Mit Istkosten werden die tatsächlich angefallenen Kosten beschrieben. Normalkosten werden aus den Istkosten größerer Zeiträume abgeleitet und sind daher statistische vergangenheitsorientierte Durchschnittskosten, mit denen es möglich ist, regelmäßige, gleichmäßige Vorgabewerte herauszuarbeiten und einen Ausgleich von Schwankungen in der Kostenhöhe herzustellen. Es handelt sich also um feste Verrechnungspreise und nicht um tatsächliche Istkosten. Damit wird die betriebliche Kostenrechnung und Kalkulation vereinfacht, da kurzfristige Änderungen bei Preisen nicht berücksichtigt werden.

Für die Finanzierung von bestimmten Leistungen durch die öffentliche Hand hat sich im deutschsprachigen Raum der oben eingeführt Begriff der **Normkosten** (**Tarife, Preise, Prämien**) etabliert. Im Englischen wird indes von *unit costs, credits*, *unit-cost formula, tariffs* oder *price* gesprochen, wobei die Begriffe meist synonym verwendet werden.

Normkosten werden als diejenigen Kosten definiert, welche die öffentliche Hand zur Finanzierung bzw. Subvention von bestimmten Aufwandskategorien oder Leistungen auf Basis eines Normkostenmodells (beinhaltet beispielsweise Personalkosten, Raum- und Einrichtungskosten, Verwaltungskosten) für eine Einrichtung zur Verfügung stellt. Auch hierfür gibt es im deutschsprachigen Raum für die Finanzierung von Universitäten keine etablierte Definition oder Konvention. In der Schweiz wird hier etwa von Referenzkosten gesprochen, die als notwendige Aufwendungen für die Lehre von hoher Qualität pro StudentIn verstanden werden.

Wie der im klassischen betrieblichen Rechnungswesen verwandte Begriff der Normalkosten entsprechen die Normkosten dabei nicht zwangsläufig den **Istkosten**, also den tatsächlich notwendigen oder angefallenen Kosten für die Erstellung der Einheit. So zeigt etwa eine jüngste Studie, die in diesem Zusammenhang in Dänemark durchgeführt wurde, dass die tatsächlichen Kosten pro Studienplatz zwischen den Universitäten in den einzelnen Fächern stark variieren (Holm-Nielsen 2011).

Studienplatzfinanzierung erfordert demzufolge die Definition von Normkosten pro Studienplatz, sie verlangt also die Definition eines „Preisgerüsts“. Die Normkosten werden dabei in der Regel unterschiedlich gewichtet, im Falle der Finanzierung universitärer Lehre häufig nach verschiedenen Fächern bzw. Studienrichtungen und Studientypen (Bachelor, Master, Doktorat).

Die Implementierung von Studienplatzfinanzierungsmodellen stellt für den Mittelgeber die Herausforderung der Planung der Budgets und birgt das Risiko, dass bei stark steigenden Studierendenzahlen die budgetären Möglichkeiten der öffentlichen Hand rasch an die Grenzen kommen und Budgets schwer planbar machen. Dabei werden in vielen Ländern **Zielgrößen** für die einzelnen Kenngrößen

[12] Auch die im Zusammenhang mit der Finanzierung von Schulen in der aktuellen politischen Diskussion angeführte „Kopfzahl“ ist eine derartige Form der Finanzierung.

definiert, etwa innerhalb der Leistungsvereinbarungen. Darüber stellt sich im Rahmen einer Studienplatzfinanzierung auch für die Universitäten selbst die Frage, wie die **Kapazitäten** sinnvoll geplant werden können. In diesem Kontext wird gelegentlich daher auch von der Definition des „Mengengerüsts“ gesprochen. In welcher Form diese erfolgt und in welchem Ausmaß eine Festlegung der Anzahl von Studienplätzen für Planungszwecke (und ggf. auch **Zugangsbeschränkungen**) erforderlich ist – in Österreich auch als **Studienplatzbewirtschaftung** bezeichnet – hängt von vielen Faktoren ab, wie dem Andrang auf „Massenfächer“ angesichts prognostizierter Studierendenzahlen und dgl.

Die Ermittlung der Normkosten, die Differenzierung und deren Anpassung über den Zeitverlauf sind wichtige Parameter eines derartigen Systems. Einheitliche Standards, Verfahrensweisen oder Strategien lassen sich an dieser Stelle aus der Literatur nicht ableiten. Die spezifische Ausgestaltung und Erfahrungen werden in den Fallstudien untersucht.

3 Fallstudien

Im Folgenden werden fünf Länder im Hinblick auf ihre Strategien und Erfahrungen mit Modellen der Studienplatzfinanzierung analysiert. Untersucht wurden die Länder Deutschland (im Speziellen das Bundesland Baden-Württemberg), die Schweiz, Finnland, die Niederlande und Großbritannien. Diese Länder wurden auf Grund ihrer kulturellen Ähnlichkeit (Deutschland und die Schweiz), ihrer Größe und Struktur (Niederlande und Finnland) sowie der langjährigen Erfahrung (Großbritannien) als Studienobjekt ausgewählt.

Dabei wurden zum einen Dokumente, Publikationen und Hintergrundmaterialien gesammelt und aufbereitet, zum anderen Interviews mit Vertretern von Universitäten, Ministerien und Finanzierungsfonds durchgeführt. Für die Schweiz und Deutschland war das recherchierbare und zur Verfügung gestellte Material dabei umfassender als für Großbritannien, die Niederlande und Finnland.

Folgende Fragestellungen stehen bei den Fallstudien im Vordergrund:

1. Was waren die Motive und die Rahmenbedingungen für die Einführung einer Studienplatzfinanzierung?
2. Wie und in welchem Zeitraum wurde das Modell eingeführt? Gab es Übergangsregelungen?
3. Wie ist das Modell konkret ausgestaltet? Gilt dieses Modell flächendeckend für alle Universitäten oder gibt es Sonderregelungen? Wie wird der Studienplatz definiert?
4. Wie wird das Normkostenmodell ausgestaltet und wie stark sind die Kostensätze differenziert? Nach welchem Procedere und von wem wurden die Normkosten definiert, wie werden diese angepasst und welche Voraussetzungen (Kostenrechnung) gab es auf Seiten der Universitäten?
5. Wie erfolgt die Studienplatzbewirtschaftung und wie werden Kapazitäten geplant? Geht die Studienplatzbewirtschaftung mit Zugangsbeschränkungen einher?
6. Welche Qualitätsstandards werden festgelegt bzw. wie wird die Qualität der universitären Lehre gesichert?
7. Wie ist die Studienplatzfinanzierung im Verhältnis zur Finanzierung von Forschung und Infrastruktur verortet?
8. Durch welche Mechanismen werden dysfunktionale Anreize reduziert?

3.1 Fallstudie Schweiz

3.1.1 Überblick über das Universitätssystem

Charakteristisch für die Schweiz ist ein förderalistisches duales Hochschulsystem, welches das Ergebnis eines langen historischen Prozesses ist, in welchem der Bund und die Kantone stets unterschiedliche Verantwortungen und Zuständigkeiten über hatten. Zumeist aufbauend auf bereits bestehenden Bildungsinstitutionen lassen sich heute zehn kantonale Universitäten nennen, nämlich die Universitäten Basel, Bern, Freiburg, Genf, Lausanne, Luzern, Neuenburg, St. Gallen, Zürich sowie der italienischen Schweiz. Mit der Entwicklung der kantonalen Universitäten ging im 19. Jahrhundert auch die Idee einher, eine zentrale Universität in Form einer Eidgenössischen Polytechnischen Hochschule zu gründen. Die Eidgenössische Polytechnische Hochschule Zürich wurde 1855 eröffnet. Erst relativ spät, im Jahr 1969, wurde die Universität Lausanne von der Eidgenossenschaft übernommen und es wurden weitere Forschungsanstalten gegründet.

Wie die Entstehungsgeschichte der Universitäten zeigt, ist die Frage, welche Aufgabe dem Bund in der Hochschulpolitik zukommt, immer wieder Gegenstand (teils heftiger) politischer Auseinandersetzungen. Beschränkte die Verfassung von einst die Befugnisse des Bundes auf die Schaffung einer Universität und einer polytechnischen Schule, so wurde dem Bund in den vergangenen Jahren nur zögerlich Unterstützungskompetenz im Bereich der universitären Hochschulen eingeräumt und die Koordination zwischen Bund und Kantonen verbessert bzw. verstärkt. Dies zeigt sich auch in der bis dato geltenden Gesetzgebung und somit in der Verantwortlichkeit der Finanzierung.

Für den ETH-Bereich gilt: Der Bund ist Träger des ETH-Bereichs; es gilt das **ETH-Gesetz vom 4. Oktober 1991**; seit dem Jahr 2000 wird der ETH-Bereich vom Bundesrat mit Leistungsauftrag und Globalbudget geführt; die Rolle des strategischen Führungsorgans hat der ETH-Rat inne; die Betriebskosten der ETH betrugen im Jahr 2007 1.484 Mio. Franken, wovon der Bund inklusive der Forschungsbeiträge (Schweizerischer Nationalfonds (SNF), Kommission für Technologie und Innovation (KTI), Ressortforschung und EU-Rahmenprogramme) 92% der Kosten abdeckte; der Rest wurde durch Drittmittel (Privatwirtschaft, Schenkungen etc.) sowie durch weitere Erträge von Dritten finanziert.

Für die kantonalen Universitäten gilt: Mit dem Bundesgesetz vom 28. Juni 1968 über die Hochschulförderung (HFG) wurde erstmals eine Grundlage für eine dauernde Förderung der kantonalen Universitäten durch den Bund geschaffen; die zwei Beitragsarten (die Grundbeiträge zur Unterstützung des Hochschulbetriebes sowie die Beiträge an Sachinvestitionen zur Finanzierung von Bauten und apparativen Ausrüstungen) waren mittels mehrjähriger Beitragsperioden geregelt. Um die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen zu verbessern, wurde 1999 das **Universitätsförderungsgesetz (UFG)** ins Leben gerufen. Es hat zum Ziel, die **Grundbeiträge statt aufwandsorientiert stärker leistungsbezogen zu bemessen.** Was die Kosten betrifft, so beliefen sich die gesamten Betriebskosten der Universitäten (ohne Investitionskosten) im Jahr 2007 auf 3.673 Mio. Franken, wovon der Bund heute gemäß dem UFG rund 18% übernimmt; berücksichtigt man darüber hinaus die Forschungsbeiträge, so trägt der Bund heute rund 25% der durchschnittlichen Betriebsaufgaben der kantonalen Universitäten.

Eine Besonderheit der Schweiz ist die **interkantonale Finanzierungs- und Freizügigkeitsvereinbarung für die Universitäten (IUV)** einerseits und die Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen (FHV) andererseits. Zweck dieser Vereinbarung ist es, geeigneten jungen Leuten aus allen Kantonen einen möglichst offenen und gleichberechtigten Zugang zu den Hochschulen zu garantieren und den Standortkantonen und somit Finanzträgern der Hochschulen eine angemessene Beitragszahlung zukommen zu lassen. Mit dem Beitritt gehen die Standortkantone die Verpflichtung ein, die Studierenden der Vereinbarungskantone zu den gleichen Bedingungen aufzunehmen wie die eigenen; die Herkunftskantone verpflichten sich hingegen, den Standortkantonen **einen bestimmten Beitrag pro Student** zu entrichten.

Eine der gravierendsten Änderungen in der Schweizer Hochschulpolitik stellt die **neue Bildungsverfassung** (2006) dar. Sie überträgt Bund und Kantonen die gemeinsame Sorge „für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraums Schweiz“. Zur Erfüllung dieser Aufgaben schließen Bund und Kantone eine Zusammenarbeitsvereinbarung ab.

Mittels einer aus Vertretern von Bund und Kantonen besetzten Arbeitsgruppe wurde ein **Entwurf zu einem neuen Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetzes (HFKG)** erarbeitet. Dieser Entwurf wurde am 29. Mai 2009 vom Bundesrat verabschiedet und an die Eidgenössischen Räte überwiesen. Er stützt sich dabei auf folgende Grundsätze[13]:

– Bund und Kantone nehmen gemeinsam die Steuerung des schweizerischen Hochschulraums wahr; zu diesem Zweck wird ein gemeinsames hochschulpolitisches Organ, die Schweizer Hochschulkonferenz, geschaffen.

– Die Schweizer Hochschulkonferenz hat dabei auch die Kompetenz der Definition von Finanzierungsregeln.

– Diese Kompetenzen gelten für die ETH, die Universitäten und Fachhochschulen.

– Die Schweizer Hochschulkonferenz arbeitet eng mit der Rektorenkonferenz der Schweizer Hochschulen zusammen.

– Ein Rat unabhängiger Expertinnen und Experten übernimmt die Funktion der kritischen Beratung.

Bestreben der BFI-Politik ist es, das Dispositiv des HFKG spätestens bis 2012 in Kraft treten zu lassen, während die **Inkraftsetzung des Finanzierungsteils erst für das Jahr 2017 vorgesehen** ist. Mit dem HFKG und den neuen Koordinations- und Fördergrundlagen ist auch vorgesehen, sowohl das Universitätsförderungsgesetz aus 1999 (UFG) als auch das Fachhochschulgesetz vom aus 1995 (FHFG) abzulösen. Die einzelnen Trägergesetze der Kantone und des Bundes, und somit auch das ETH-Gesetz sollen hingegen weiterhin ihre Gültigkeit behalten.

Was den Zugang zu den Hochschulen betrifft, so ist dieser in der Schweiz vor dem Hintergrund eines starken dualen Bildungssystems zu betrachten. Kennzeichnend für dieses System ist, dass bereits mit der Sekundarstufe II eine relativ strenge Selektion vor dem Eintritt in eine Universität erfolgt; d.h. von den SchulabgängerInnen auf der Sekundarstufe II (also nach der obligatorischen Schule) haben 70% einen berufsbildenden und 30% einen allgemeinbildenden Schultyp gewählt. Davon beträgt die gymnasiale Maturitätsquote (d.h. die Studienberechtigungsquote in Bezug auf den direkten prüfungsfreien Eintritt in eine Universität) rund 20%. Von diesen 20% wählen schließlich rund 75% ein Universitätsstudium.

Diese **Selektion auf Sekundarstufe II** führt dazu, dass die Schweizer Hochschulen gesamthaft weniger mit dem Phänomen der Massenuniversität zu kämpfen haben. Dennoch die Gesamtzahl der Studierenden – sowohl die Bildungsinländer und als auch insbesondere die Anzahl ausländischer Studierender – hat auch in der Schweiz in den letzten Jahren stark zugenommen; – mit der Folge, dass einige sehr begehrte Fachbereiche (wie z.B. die Psychologie, die Politikwissenschaften und allgemein fast alle Geistes- und Sozialwissenschaften) einen massiven Zustrom haben. Die Betreuungsverhältnisse in diesen Fächern haben ebenfalls prekäre Dimensionen angenommen und mussten mit Zusatzfinanzierungen ausgeglichen werden. Aus diesen Gründen überlegen sich die Universitäten nun – nicht wie bis dato üblich, nur in der Medizin[14] mittels Eignungstests - die Studienplätze zu beschränken, sondern in einigen Fächern auf Masterstufe ebenfalls Zugangsbeschränkungen einzuführen.

[13] BFI-Botschaft, S. 1248f.

[14] Die Studienplätze werden zurzeit nur für die Medizinstudien beschränkt. Die Entscheidungskompetenz liegt beim Trägerkanton. Es findet zum einen eine Verhandlung mit der Universität, sowie zum anderen eine gesamtschweizerische Koordination im Rahmen der Schweizerischen Universitätskonferenz (SUK) statt.

Jüngsten Berichten zufolge plant gerade das oberste Aufsichtsorgan der Eidgenössischen Hochschulen, der ETH-Rat, dem Parlament eine Gesetzesänderung vorzulegen, um die Einführung eines **Numerus clausus** zu ermöglichen. Voraussichtlich soll Ende dieses Jahres über einen entsprechenden Antrag abgestimmt und sodann die Gesetzesänderung zusammen mit dem Bildungsrahmenkredit (der so genannten BFI-Botschaft) dem Parlament vorgelegt werden. Ziel des Numerus clausus ist es, die Zahl der Studierenden auf eine bestimmte Zahl zu beschränken. Gibt es mehr Bewerber als Studienplätze, ist es der Hochschule vorbehalten, eine Selektion (z.B. mittels einer Prüfung) durchzuführen. An Brisanz hat dieses Thema gewonnen, indem seit der Bologna-Reform jeder Studierende mit einem Bachelorabschluss weitgehend freien Zugang zum Masterstudium hat. Dies hat sich vor allem auf die ausländischen Studierenden ausgewirkt: Stammt vor zehn Jahren noch jeder fünfte Studierende aus dem Ausland, so hat heute bereits ein Drittel aller Studierenden an der ETH einen ausländischen Abschluss. Wenngleich die Qualitätsunterschiede der Vorbildung groß sind, spricht sich der ETH-Rat gegen eine Ausländerquote (wie sie z.B. im Universitätsgesetz des Kantons St. Gallen schon länger festgelegt ist) aus. Darüber hinaus sind aufgrund der Bestimmungen der bilateralen Verträge mit der EU-Studierende aus Mitgliedsstaaten gleich zu behandeln. Demnach sollen die Zugangsbeschränkungen in besonders begehrten Fächern – gemäß den Lissabonner Regeln – sowohl für einheimische als auch ausländische Studierenden gelten. Nimmt die Änderung des ETH-Gesetzes und somit die Einführung der Zugangsbeschränkungen in ausgewählten Fächern auf Masterebene jedoch noch mindestens zwei bis drei Jahre in Anspruch, so werden bis dahin die Zulassungsanforderungen (zumindest) bei den ausländischen Studierenden strenger überprüft, sowie für begehrte Studiengänge wie z.B. Architektur neue Räumlichkeiten angemietet.[15]

Tabelle 2: Studiengebühren pro Semester in Euro

2010/ 2011	Studiengebühr für Inländer	Studiengebühr für Ausländer
Universität Basel	539	539
Universität Bern	504	504
Universität Freiburg	504	620
Universität Genf	385	385
Universität Lausanne	447	447
Universität Luzern	605	605
Universität Neuenburg	397	608
Universität St. Gallen	785	900
Universität Zürich	530	608
Universität italienische Schweiz	1.540	3.080
ETH Zürich	496	496
ETH Lausanne	487	487

Anmerkung: Nach Kurs vom 6.12.2010 (1 CHF = 0,77 Euro) umgerechnet und gerundet.
Quelle: Berufsberatung Schweiz, eigene Darstellung.

Charakteristisch für die Schweiz ist auch, dass an allen Hochschulen **Studiengebühren** (sieheTabelle 2) eingehoben werden. Die Studiengebühren betragen für Inländer zwischen 385 Euro (an der Universität Genf) und 785 Euro (an der Universität St. Gallen) pro Semester, wobei an einigen wenigen Universitäten (an der Universität Freiburg, Neuenburg und Zürich) ausländischen Studierenden zusätzliche Gebühren in Rechnung gestellt werden. Der Betrag bewegt sich zwischen 78 und 215 Euro pro Semester. Eine Ausnahme stellt die Università della Svizzera italiana in Lugano dar; die Universität der italienischen Schweiz hebt die höchsten Studiengebühren im Land ein: von Inländern 1.540 Euro, von ausländischen Studierenden 3.080 Euro pro Semester.

[15] Siehe hierzu Bracher (2010).

Im Jahr 2009 studierten – wie Tabelle 3 zeigt – knapp 127.000 Personen an den universitären Hochschulen in der Schweiz. Blickt man in die vergangenen Jahre zurück, so steigt die Zahl der Studierenden unablässig an. Eine wichtige Ursache dafür ist die wachsende Anzahl der studierenden Frauen, aber auch die Bologna-Reform, welche weiterhin eine erhebliche Zunahme der Gesamtstudierendenzahl bewirkt.[16] Seit der Einführung der Bolognareform im Wintersemester 2001/02 werden Studiengänge auch auf dem Niveau Bachelor und Master angeboten und ersetzen allmählich das Lizenziat/ Diplomstudium.

Die Abschlussquote der universitären Hochschulen beträgt im Jahr 2009 hingegen 15%. Diese ist über die vergangen Jahre kontinuierlich angestiegen; gegenüber dem Jahr 1995 hat sich diese sogar fast verdoppelt. Auch hier ist der starke Anstieg der letzten Jahre auf die Bachelorabschlüsse und deren (im Vergleich zum Lizenziat/ Diplom) kürzere Studiendauer zurückzuführen.

Tabelle 3: Die Anzahl der Studierenden, der Abschlüsse sowie die Abschlussquote an den universitären Hochschulen im Jahr 1995 und in der Zeitreihe 2004-2009

	1995	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Studierende*							
	88.243	111.100	112.397	115.167	116.909	121.010	126.940
Abschlüsse							
Lizenziate/ Diplome	8.688	9.781	9.208	7.900	7.008	6.099	4.529
Bachelordiplome		1.056	2.926	4.987	7.166	8.688	10.177
Masterdiplome		287	1.290	2.267	3.623	5.418	6.524
Doktorate	2.601	2.806	3.097	3.198	3.236	3.208	3.424
Weiterbildung	**	**	584	1.120	1.197	1.198	1.334
Aufbau-/ Vertiefungsstudium	**	**	1.175	1.033	708	468	287
Abschlussquote***							
	8,3%	11,8%	13,8%	14,5%	15,2%	15,3%	15,0%

***** Alle Personen, die im angegebenen Wintersemester an einer schweizerischen Hochschule immatrikuliert waren.

* Die Statistik der universitären Nachdiplomausbildungen wurde im Jahr 2005 revidiert. Aufgrund dieser Umstellung ist eine Zeitreihe mit den Resultaten der früheren Erhebungen nicht mehr möglich.

*** Die Netto-Abschlussquote zeigt den Personenanteil, der an einer schweizerischen universitären Hochschule einen Abschluss erworben haben, gemessen an der gesamten schweizerischen Wohnbevölkerung im vergleichbaren Alter.

Quelle: Schweizerisches Hochschulinformationssystem (SHIS), BFS.

Im Jahr 2009 umfasst das Hochschulpersonal an den universitären Hochschulen insgesamt 34.688 Personen (VZÄ); dies ist ein Anstieg gegenüber 1995 von mehr als 70%. Den höchsten Anstieg hat hierbei der Mittelbau, die assistierenden und wissenschaftlichen Mitarbeiter, verzeichnet.

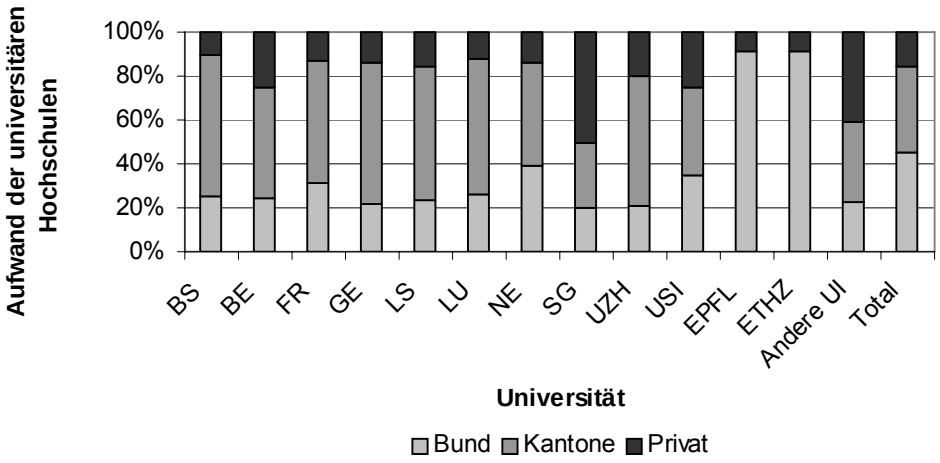
3.1.2 Die universitäre Hochschulfinanzierung im Überblick

Der Indikator Finanzierung des Aufwandes nach Geldgeber und Hochschule im Jahr 2008 (dargestellt in Abbildung 1) stellt die Höhe und Herkunft der finanziellen Mittel dar, die den Schweizer universitären Hochschulen während des angeführten Kalenderjahres zur Leistungserbringung zur Verfügung gestanden sind. Als Geldgeber werden die Kategorien *Bund* (Grundbeiträge nach Universitätsförderungsgesetz (UFG), Beiträge des Schweizerischer Nationalfonds (SNF) und der Kommissi-

[16] Szenarienrechnungen zeigen, dass sich dieser Aufwärtstrend bis gegen 2012 um 2,5% bis 3,0% pro Jahr fortsetzen wird. Als treibende Faktoren sind hierfür zu nennen: der Einfluss des Bevölkerungswachstums, die steigende Zahl der Studierenden aus dem Ausland und die Bologna-Reform (BFS 2009).

on für Technologie und Innovation (KTI), Forschungsaufträge des Bundes, EU- und andere internationale Forschungsprogramme), *Kantone* (Beiträge und Subventionen der Kantone, Forschungsaufträge der übrigen öffentlichen Hand) und *Private* (Forschungsaufträge Privater Sektor, Studiengebühren, eigene Mittel der Hochschule, Erträge aus Dienstleistungen) angeführt.

Abbildung 1: Finanzierung des Aufwandes nach Geldgeber und Hochschule, 2008



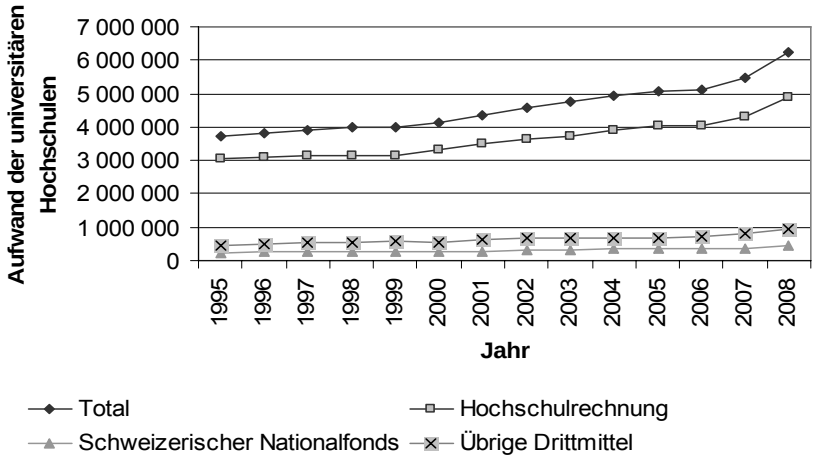
Quelle: Schweizerisches Hochschulinformationssystem (SHIS), BFS.

Insgesamt haben Bund, Kantone und Private den Aufwand der universitären Hochschulen im Jahr 2008 mit 6,2 Mrd. Franken finanziert. Der Bund ist dabei mit insgesamt durchschnittlich 45,3% der wichtigste Geldgeber der universitären Hochschulen; im ETH-Bereich stellt er nahezu die gesamten Finanzmittel bereit, die von der ETHZ (91,5%) und der EPFL (90,9%) verwendet werden. Die übrigen universitären Hochschulen werden größtenteils (zwischen 29,9% und 64,5%) durch die Kantone finanziert. Eine Ausnahme bildet die Universität St. Gallen; hier stehen die Privaten an erster Stelle der Geldgeber (50,1%). Die Trägerschaft der Universitäten spiegelt sich somit auch in der Mittelherkunft wider; so ist der Bund der Hauptgeldgeber der Eidgenössischen Technischen Hochschulen und die Kantone die Hauptfinanzierungsquelle der kantonalen Universitäten.

Blickt man in die vergangenen Jahre zurück (siehe Abbildung 2), so sind die Finanzmittel für den universitären Hochschulbereich stetig gestiegen. Als Grund hierfür ist sicherlich die Ausweitung der Hochschulrechnung[17], die eng mit den wachsenden Studierendenzahlen an den Hochschulen zusammenhängt, zu nennen. Bemerkenswert ist, dass in der Schweiz nicht nur die Beiträge durch den Bund (zwischen 1995 und 2008 verzeichnen diese einen nominellen Zuwachs von 2.496.910 Tds. Franken auf 6.241.866 Tds. Franken im Jahr 2008) gestiegen sind, sondern auch die Drittmittel.

[17] Unter dem Begriff Hochschulmittel werden jene finanziellen Mittel subsumiert, welche den universitären Hochschulen regelmäßig zufließen, insbesondere ordentliche Mittel, die sich aus Grund- und Sachbeiträgen von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie aus den eigenen Einnahmen der Hochschulen zusammensetzen. Dazu können weitere Mittel des Hochschulkantons kommen, die aus übrigen Budgets (z.B. Sanitätsdirektion) an die Hochschulen fließen.

Abbildung 2: Finanzierung des Aufwandes der universitären Hochschulen, 1995-2008 (in Tsd. Franken)



Quelle: Schweizerisches Hochschulinformationssystem (SHIS), BFS.

Analysen des BFS zufolge sind die zwei Fachbereichsgruppen die Exakte und Naturwissenschaften sowie die Medizin und Pharmazie finanziell am besten dotiert. Dabei erhalten die Exakte und Naturwissenschaften am meisten Mittel seitens des Schweizerischen Nationalfonds.

Sind die finanziellen Mittel für die universitären Hochschulen auf den ersten Blick stetig gestiegen, so relativiert ein zweiter Blick die „rosige" Situation der Schweiz durchaus: Eine Darstellung der Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2008-2011 (S. 1283) am Beispiel der kantonalen Universitäten demonstriert, dass die Grundbeiträge zwar zugunsten dieser zwischen 1980 und 2005 real (teuerungsbereinigt) um rund 48% gestiegen sind, in der gleichen Zeitperiode jedoch die Studierendenzahlen und damit auch die Erstabschlüsse um 79% bzw. 105% zugenommen haben. In der Folge nahmen die Beiträge pro Erstabschluss um 28% ab; - und diese Entwicklung soll sich fortsetzen: Sind die Grundbeiträge im Jahr 2006 real um 1,9% gestiegen, so geht man davon aus, dass diese im Jahr 2007 um 1,5% (inklusive 1% Kreditsperre des Bundesrats) sinken.

Um angesichts der weiterhin steigenden Studierendenzahlen einem damit verbundenen Qualitätsverlust entgegenzuwirken, aber auch um die Qualitätssicherung an den Hochschulen weiter professionalisieren zu können, hat die Schweizer BFI-Politik u.a. die Initiative ergriffen, ein landesweites Kostenrechnungsmodell an den universitären Hochschulen einzuführen. So hat die Schweizerische Universitätskonferenz (SUK) in Zusammenarbeit mit den universitären Hochschulen im Jahr 1999 ein **einheitliches Kostenrechnungsmodell** eingeführt, welches seitdem stetig verbessert wurde und heute umfangreichen Aufschluss über die einzelnen Kostenträger – und somit auch über die Kosten der Leistungen in der Lehre und Forschung – gibt.

Dazu war es zunächst erforderlich, die Kostenträger Lehre, Forschung und Entwicklung, Weiterbildung und Dienstleistungen zu definieren[18]:

- ***Lehre Grundausbildung:*** Alle Tätigkeiten, welche primär den Unterricht und die Ausbildung der immatrikulierten Studierenden in der Grundausbildung (Bachelor, Master, Diplom und Lizenziat) betreffen oder damit zusammenhängen.
- ***Lehre vertiefte Ausbildung:*** Alle Tätigkeiten, welche primär den Unterricht und die Ausbildung der Studierenden in der vertieften Ausbildung (Doktorat, DEA, DESS) betreffen oder damit zusammenhängen.
- ***Forschung und Entwicklung (F+E):*** Die F+E umfasst Aktivitäten der Grundlagenforschung, der angewandten Forschung und der experimentellen Entwicklung.
- ***Weiterbildung:*** Alle Tätigkeiten, welche im Rahmen der Weiterbildungsangebote (MAS, MBA, etc.) stattfinden.
- ***Dienstleistung:*** Alle wissenschaftlichen und nicht-wissenschaftlichen Tätigkeiten, die vorwiegend Routinecharakter aufweisen, erprobte wissenschaftliche Methoden, Prozesse oder Systeme anwenden, aber ohne direkten Bezug zur Forschung und Entwicklung stehen.

Auf Basis dessen ist es somit möglich, den Kostenaufwand der schweizerischen universitären Hochschulen für deren Leistungserbringung bezugnehmend auf das jeweilige Kalenderjahr zu ermitteln. Wie Tabelle 4 zeigt, haben sich im Jahr 2008 die Vollkosten der universitären Hochschulen auf mehr als 6 Mrd. Franken belaufen, Tendenz steigend. Gegenüber 2007 sind die Kosten nominal um 300 Mio. Franken gestiegen. Nennenswert ist, dass mit mehr als der Hälfte der Gesamtkosten die Forschung und Entwicklung den Kostenschwerpunkt (knapp 3,3 Mrd. Franken) ausmacht. An zweiter Stelle folgt die Lehre Grundausbildung mit 1,8 Mrd. Franken, was 28% der Gesamtkosten beträgt. Mit 526 Mio. Franken (8% der Gesamtkosten) sind die Dienstleistungen ausgewiesen, gefolgt von den Kosten der Lehre vertiefte Ausbildung mit 494 Mio. Franken (knappe 8%) und der Weiterbildung mit 246 Mio. Franken (knapp 4%).

Tabelle 4: Kosten der universitären Hochschulen nach Kostenträger in Mio. Franken und Prozent, 2005-2008

	2005		2006		2007		2008	
	Mio. Fr.	**%**	**Mio. Fr.**	**%**	**Mio. Fr.**	**%**	**Mio. Fr.**	**%**
Lehre Grundausbildung	1.601,7	28,7	1.580,8	27,9	1.662,4	27,9	1.759,5	28,0
Lehre vertiefte Ausbildung	460,7	8,3	443,9	7,8	459,4	7,7	494,2	7,9
Forschung und Entwicklung	2.858,1	51,2	2.899,8	51,1	3.074,9	51,6	3.252,5	51,8
Weiterbildung	197,5	3,5	209,3	3,7	227,4	3,8	245,8	3,9
Dienstleistungen	462,1	8,3	536,6	9,5	532,0	8,9	526,3	8,4
Total	**5.580,0**		**5.670,4**		**5.956,0**		**6.278,4**	

Quelle: Schweizerisches Hochschulinformationssystem (SHIS), BFS.

Mit der an den Hochschulen eingesetzten Kostenträgerrechnung geht somit auch einher, dass die Kosten pro Studierenden errechnet werden. In welchen Bereichen dies zur Geltung kommt bzw. welches Modell dabei zur Anwendung kommt, soll infolge dargestellt werden.

[18] Siehe http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/06/key/ind1.informations.10205.102.html.

3.1.3 Grundsätze der Finanzierung im ETH-Bereich

Die ETH sowie die Forschungsanstalten wirken als autonome öffentliche Anstalten des Bundes mit Rechtspersönlichkeit. Sie werden seit dem Jahr 2000 vom Bundesrat mittels eines **vierjährigen Leistungsauftrags und Globalbudgets** geführt. Der Leistungsauftrag hält dabei die Schwerpunkte und Ziele in Lehre, Forschung und Dienstleistung während einer Leistungsperiode fest. Er beinhaltet darüber hinaus, dass der ETH-Rat – in zeitlicher und inhaltlicher Abstimmung mit dem Zahlungsrahmen des Bundes – den Institutionen die Mittel **leistungsorientiert** zuteilt. Im Zuge dessen hat der ETH-Rat folgende Ziele zu erfüllen[19]:

– Er entwickelt ein transparentes Modell, das mit den Institutionen abgestimmt wird. Dabei berücksichtigt er den Grundauftrag (Lehre, Forschung, Dienstleistung) und die strategischen Schwerpunkte.

– Er legt im Rahmen der jährlichen Berichterstattung Rechenschaft über die Umsetzung ab.

Für die Umsetzung des Leistungsauftrags schließt der ETH-Rat mit den ETH und den Forschungsanstalten Zielvereinbarungen ab und teilt auf Basis dessen die Bundesmittel zu. Indikatoren spielen hier zwar eine Rolle für die Definition von Zielen, werden jedoch jeweils innerhalb des Auftrags bzw. der Vereinbarungen definiert.

Die **Finanzierungsquellen des ETH-Bereichs** sind i) der Finanzierungsbeitrag des Bundes, ii) Drittmittel und iii) Gebühren. Die ETH und Forschungsanstalten sind angehalten, für ihre Leistungen Gebühren einzuheben; Studiengebühren sind dabei sozialverträglich zu bemessen; für Dienstleistungen sind marktübliche Preise anzusetzen; schließlich obliegt auch hier die Gebührenordnung dem ETH-Rat.

Werden im ETH-Bereich die Kosten pro Studierenden im Zuge der eingeführten Kostenrechnung zwar durchaus ermittelt, so ist diese Berechnung jedoch nicht wegweisend für die Finanzierung des Hochschulbetriebs; anders stellt sich – wie folgt dargestellt – die Situation bei den kantonalen Hochschulen dar.

3.1.4 Grundsätze der Finanzierung im kantonalen Universitätsbereich

Die Schweiz verfügt über zehn kantonale Universitäten sowie zahlreiche universitäre Institutionen (Bsp. Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales (HEI) in Genf), die alle vom Bund Finanzhilfen erhalten. Gemäß dem Bundesgesetz über die Förderung der Universitäten und über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich, dem **Universitätsförderungsgesetz (UFG)** vom 8. Oktober 1999, **gewährt der Bund Finanzhilfen** in dreierlei Form (UFG Art. 13):

– **Grundbeiträge:** Im Rahmen der bewilligten Kredite[20] richtet der Bund Grundbeiträge aus, mit welchen die Betriebsaufwendungen der Universitätskantone und der als beitragsberechtigt anerkannten Institutionen unterstützt werden; er stellt dabei jährlich einen Gesamtbetrag zur Verfügung (UFG Art. 14).[21]

[19] Siehe Leistungsauftrag des Bundesrates an den ETH-Bereich für die Jahre 2008-2011, S. 1403.

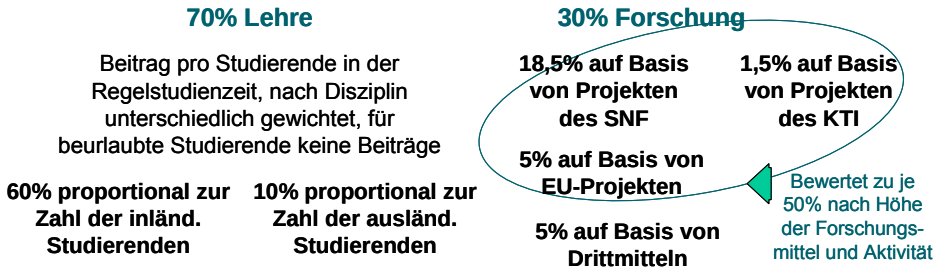
[20] Unter Kredite werden hier Zahlungsrahmen der öffentlichen Hand verstanden.

[21] Die Grundbeiträge des Bundes sind nicht zweckgebunden. Sie fallen über die Kantone in die ordentlichen Budgets der Universitäten. Diese können diese Mittel frei im Rahmen des Leistungsauftrags ihrer Träger nutzen. Eine Ausnahme bildet die für die Verbesserung des Betreuungsverhältnisses reservierte Erhöhung der Grundbeiträge in den Perioden 2004-2007 und 2008-2011. Die Universitäten müssen in diesem Fall dem Bund gegenüber berichten, welche Maßnahmen sie zur Erreichung

– **Investitionsbeiträge:** Der Bund gewährt Beiträge an Investitionen für den Erwerb, die Erstellung oder den Umbau von Gebäuden, wenn die Kosten im Einzelfall 3 Mio. Franken übersteigen; sowie für die Beschaffung und Installation von wissenschaftlichen Apparaten, Maschinen und Geräten wie auch Informatikmitteln, wenn die Kosten des Vorhabens im Einzelfall 300.000 Franken übersteigen; der vom Bund finanzierte Anteil beträgt dabei höchstens 30% der Aufwendungen; beitragsberechtigte Institutionen erhalten höchstens 45% (UFG Art. 18).

– **Zusätzliche projektgebundene Beiträge:** Kooperationsprojekte sowie Innovationen von gesamtschweizerischer Bedeutung werden vom Bund im Rahmen der bewilligten Kredite unterstützt (UFG Art. 20).

Abbildung 3: Bemessung der Grundbeiträge nach Leistungen in Lehre und Forschung



Quelle: UFG Art. 15 und UFV Art. 6-8, eigene Darstellung.

Relevant für die Finanzierung der Lehre sind die **Bemessungskriterien der Grundbeiträge**. Grundsätzlich wird - wie in Abbildung 3 dargestellt - der jährliche Gesamtbeitrag für die kantonalen Universitäten und beitragsberechtigten Institutionen entsprechend ihren Leistungen in der Lehre mit einem Anteil von 70% und ihren Leistungen in der Forschung mit einem Anteil von 30%, ausgerichtet.[22] Der Lehre kommt somit ein viel höherer Stellenwert bei der Bemessung des Finanzierungsanteils zu als der Forschung.

So werden gemäß UFG Art. 15 für den **Anteil Lehre** namentlich Beiträge pro Student ausgerichtet. Diese werden insbesondere auf Grund von Regelstudienzeiten sowie der Zugehörigkeit der Studierenden zu bestimmten akademischen Disziplinen bemessen; 60% des jährlichen Lehrbudgets wird dabei proportional zur Zahl der inländischen Studierenden ausgerichtet, 10% gilt es proportional zur Zahl der ausländischen Studierenden zu verteilen.

Für die Bemessung des **Anteils Forschung** werden namentlich Forschungsleistungen und die Akquisition von Drittmitteln (Gelder aus dem Nationalfonds, den EU-Projekten, der KTI sowie privaten und weiteren öffentlichen Drittmitteln) berücksichtigt. Bewertet werden diese zu je 50% nach der Höhe der Forschungsmittel und nach der Aktivität.

Darüber hinaus können zwecks Erhaltung und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der kleineren und mittleren Universitäten so genannte **Kohäsionsbeiträge** gewährt werden. Diese Kohäsionsbeiträge werden proportional – im Vergleich zum Referenzwert - zu den erlittenen Einbußen verteilt. Gemäß der Verordnung zum Universitätsförderungsgesetz vom 13. März 2000 (UFV) gilt der Mittelwert der Beitragsjahre 1997 und 1998 als Referenzwert.

des Ziels ergriffen hatten. Infrastrukturkosten wie z.B. Mieten oder Energiekosten werden im Rahmen des ordentlichen Budgets finanziert. Das gilt nicht unbedingt für Investitionen.

[22] Gemäß Verordnung zum Universitätsförderungsgesetz (UFV) vom 13. März 2000, Stand am 1. Januar 2010, Art. 6.

Für alle Bemessungskriterien gilt, dass der Bundesrat – nach Anhörung der Schweizerischen Universitätenkonferenz[23] – die notwendigen Berechnungsgrundlagen sowie die Gewichtung der Kriterien bestimmt.

Darüber hinaus ist es auch möglich, dass beitragsberechtigte Institutionen **feste Beiträge** erhalten. In diesem Fall werden die Grundbeiträge nicht auf Basis eines Anteils Lehre und eines Anteils Forschung ermittelt, sondern werden feste Beträge am Betriebsaufwand ausgerichtet. Voraussetzung hierfür ist, dass die öffentliche Hand, in diesem Fall das Staatssekretariat für Bildung und Forschung, mit den beitragsberechtigten Institutionen Leistungsverträge abschließt. Gemäß UFG Art. 17 darf dieser Betrag 45% der tatsächlichen Betriebsaufwendungen nicht übersteigen.

3.1.5 Finanzierung der Lehre/ des Studienplatzes gemäß UFG

Ergänzend zum UFG wurde am 13. März 2000 eine Verordnung zum Universitätsförderungsgesetz (UFV) erlassen. Per Stand am 1. Januar 2010 werden die Grundbeiträge und im Zuge dessen der Anteil Lehre wie folgt berechnet:

Gemäß UFV Art. 6 werden vom jährlichen Jahresanteil Beiträge an Institutionen, namentlich feste Beiträge (UFG Art. 17) und Kohäsionsbeiträge (UFV Art. 9), vorweg abgezogen. Der verbleibende Jahresanteil wird dann mit 70% für die im Bereich der Lehre erbrachten Leistungen und mit 30% für die im Bereich der Forschung erbrachten Leistungen aufgeteilt.

Bemessung des Anteils Lehre

Der Anteil Lehre ist dabei gemäß UFV Art. 7 mittels **Bemessungskriterien** wie folgt auszurichten:

– Die Lehre wird durch einen ***Beitrag pro Studierenden in der Regelstudienzeit*** unterstützt. Dieser Beitrag wird nach akademischer Disziplin unterschiedlich gewichtet. Die Gewichtung der einzelnen Disziplinen entspricht derjenigen der Interkantonalen Universitätsvereinbarung (IUV)[24] vom 20. Februar 1997.[25] Für beurlaubte Studierende werden keine Beiträge geleistet.

– Die Regelstudienzeit beträgt für die Medizin (gemäß IUV Fakultätsgruppe 3) 16 Semester, für alle anderen akademischen Disziplinen(gemäß IUV Fakultätsgruppe 1 und 2) 12 Semester. Für Zweitstudien nach Erlangung eines universitären Diploms oder Lizentiats beginnt die Semesterzählung wieder bei Null.

– 60% des Jahresanteils werden den Universitäten proportional zur Zahl ihrer Studierenden zugeteilt.

– 10% des Jahresanteils werden den Universitäten proportional zur Zahl ihrer ausländischen Studierenden zugeteilt. Als ausländische Studierende gelten jene Studierende, die zum Zeitpunkt

[23] Gemeinsames universitätspolitisches Organ errichtet durch eine Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen Bund und Universitätskantonen (UFG Art.5).

[24] Vorläuferin der heutigen IUV war die „Interkantonale Vereinbarung über Hochschulbeiträge“, deren Vorarbeiten bereits im Jahr 1977 begonnen haben und welche im Jahr 1979 verabschiedet zwei Jahre später in Kraft trat. Sie war ursprünglich als vorübergehende Notlösung anstelle höherer Bundesbeiträge gedacht. Auslöser für diese Vereinbarung zwischen den Kantonen waren Ausbildungsengpässe, drohender Numerus Clausus und die Furcht vor diskriminierenden Maßnahmen der Hochschulen gegen Studienanwärter aus anderen Kantonen. Es folgte eine zweite Vereinbarung mit der Gültigkeit 1987-1992; eine dritte Hochschulvereinbarung war schließlich in den Jahren 1993 bis 1998 gültig und begrenzte die Zahlungsdauer auf 16 Semester. Sahen die drei ersten Vereinbarungen für alle Studierenden gleiche Beiträge vor, so nahm die vierte von 1999 eine Differenzierung nach unterschiedlich teuren Fachgruppen vor.

[25] Liegen Daten zur Kostenrechnung vor, kann der Bundesrat nach Anhörung der Schweizer Universitätenkonferenz (SUK) die Gewichtung entsprechend anpassen.

der Erlangung des Universitätszulassungsausweises den gesetzlichen Wohnsitz im Ausland hatten.

Bei der **Bemessung des Beitrags pro Studierenden** sind die von den Studierenden gewählten akademischen Disziplinen und somit deren Gewichtung von Relevanz. Für den vom Bund zu entrichtenden Beitrag pro Studierenden ist die Gewichtung gemäß den Regelungen in der Interkantonalen Universitätsvereinbarung vorzunehmen. Die Gewichtung wird dabei in Form von Pauschalbeträgen pro Studierenden und Jahr (siehe Abbildung 4) angeführt. Diese IUV-Pauschalbeträge stammen von politischen Verhandlungen, die zur Erneuerung des Abkommens im Jahr 1997 geführt haben. Die Kostenrechnung der Schweizer Universitäten wurde erst später eingeführt, u.a. um diese Beträge zu bestätigen.[26]

Abbildung 4: Gewichtung der akademischen Disziplinen

Pauschalbeträge pro Studierenden und Jahr

	Fakultätsgruppe 1 Geistes- und Sozialwissenschaften	**Fakultätsgruppe 2** Exakte, Natur- und Technische Wiss.	**Fakultätsgruppe 3** Medizin (nur klinischer Bereich)
ab Studienjahr 2005/06 (Gewichtungs-faktor)	**EUR 7.770 (1,0)**	**EUR 18.810 (2,42)**	**EUR 37.620 (4,84)**

Quelle: Interkantonale Universitätsvereinbarung vom 20. Februar 1997; umgerechnet nach Kurs vom 6.12.2010 (1 CHF = 0,77 Euro) und gerundet; eigene Darstellung der Gewichtungsfaktoren.

Gemäß IUV Art. 9 werden die Studierenden jeweils einer der drei folgenden Fakultätsgruppen zugeordnet:

Fakultätsgruppe 1: Studierende der Geistes- und Sozialwissenschaften[27]

Fakultätsgruppe 2: Studierende der Exakte, Natur- und Technischen Wissenschaften, der Pharmazie, der Ingenieurwissenschaften und der vorklinischen Ausbildung (erstes und zweites Studienjahr) der Human-, Zahn- und Veterinärmedizin

Fakultätsgruppe 3: Studierende der klinischen Ausbildung der Human-, Zahn- und Veterinärmedizin ab dem dritten Studienjahr

[26] Siehe hierzu auch das nachfolgende Kapitel.

[27] Es gibt *per definitionem* keine eigentliche Kunstuniversität in der Schweiz. Universitäten bieten gewisse Fächer wie z.B. Kunstgeschichte oder Musikwissenschaft an. Die entsprechenden Studierenden werden in der Fakultätsgruppe I wie Geistes- und Sozialwissenschaften gezählt. Andere Fächer wie Interpretation und Performance, Dirigieren, Theaterschaffende als darstellende oder leitende Künstler oder Bildende Kunst existieren nur in Fachhochschulen und werden auch entsprechend finanziert.

Die Berechnung der Grundbeiträge mittels eines Anteils für Lehre und eines Anteils für Forschung basiert gemäß UFV Art.12 auf einem **Durchschnitt der letzten zwei Jahre**. Der Durchschnitt der beiden letzten Jahre wird für alle im UFV vorgesehenen Indikatoren verwendet. Gezählt werden alle, in der Regelstudienzeit immatrikulierte Studierende. Die Regelstudienzeit beträgt 16 Semester für Medizin und 12 Semester für alle anderen Disziplinen. Einen **Teilzeitstudierenden-Status gibt es an den Schweizer Universitäten nicht**. Das Staatssekretariat ermittelt anhand der Meldungen sowie der statistischen Daten der letzten zwei Jahre die Grundbeiträge für die einzelnen Beitragsberechtigten. Gemäß UFV Art. 13 erlässt das Department schließlich die Verfügung über die Verteilung der Grundbeiträge, wobei 80% des Jahresanteils zu Beginn des Jahres auf Grund des errechneten Verteilschlüssels vom Vorjahr als Teilzahlung ausgerichtet werden.

Entwicklung der Pauschalbeträge seit dem Jahr 1997

Die IUV von 1997 wurde am 1. Januar 1999 wirksam. Die Pauschalwerte pro Studierendem und Jahr wurden im Laufe der Zeit sukzessive angepasst und betrugen wie folgt:

– im Jahr 1997 6.925 Euro für alle Studierende (alte Vereinbarung),

– im Jahr 1998 6.960 Euro für alle Studierende (alte Vereinbarung),

– im Jahr 1999 7.320 Euro für GF I Studierende, 13.640 Euro für GF II Studierende und 17.490 Euro für GF III Studierende,[28]

– im Jahr 2000 7.320 Euro für GF I Studierende, 15.000 Euro für GF II Studierende und 23.480 Euro für GF III Studierende,

– im Jahr 2001 7.320 Euro für GF I Studierende, 16.360 Euro für GF II Studierende und 29.460 Euro für GF III Studierende,

– im Jahr 2002 7.320 Euro für GF I Studierende, 17.725 Euro für GF II Studierende und 35.450 Euro für GF III Studierende.

– im Jahr 2003 7.320 Euro für GF I Studierende, 17.725 Euro für GF II Studierende und 35.450 Euro für GF III Studierende.[29]

Die Pauschalbeträge waren im Jahr 2004 gleich hoch wie in den Jahren zuvor, 2002 und 2003. Bis 2013 werden sie unverändert auf dem Niveau von 2005/ 2006 bleiben. Seit 2004 ist eine Anpassung der Beiträge möglich. Sie darf jedoch die Teuerung nach Maßgabe des Landesindexes der Konsumentenpreise nicht überschreiten.

Verhandlungsprozess

Es gab insgesamt vier IUV. Die drei ersten waren auf die Jahre 1981-86, 1987-92 und 1993-98 befristet. Die vierte wurde – wie oben dargestellt – im Jahr 1999 wirksam und ist unbefristet.

Die Verhandlungen haben jeweils in einer so genannten "Kommission Universitätsvereinbarung" stattgefunden; dabei waren vier Kantone mit und vier Kantone ohne Universität durch vier Erziehungs- und vier Finanzdirektoren (entspricht dem Minister auf der Ebene des Kantons) vertreten. Der Bund ist nur mit beratender Stimme involviert. Diese Kommission hat die Vereinbarungen verfasst

[28] Die Einteilung der damaligen Fakultätsgruppen entspricht der heute gültigen; d.h. GF I entspricht der Fakultätsgruppe 1 (Geistes- und Sozialwissenschaften), GF II der Fakultätsgruppe 2 (Exakte, Natur- und Technische Wissenschaften) und GF III der Fakultätsgruppe 3 (Medizin).

[29] Übermittelt von Werlen (CRUS) per Mail am 18. Januar 2011.

und sie den Kantonen zur Ratifizierung unterbreitet. Sie war (und ist immer noch) für die Anpassung der Beträge im Rahmen der geltenden Vereinbarung zuständig.

Mit der Inkraftsetzung der letzten Vereinbarung wurde die Kommission der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) angegliedert. Die Federführung im Aushandlungsprozess liegt bei der Kommission. Die Rektoren der einzelnen Universitäten sind nicht ausdrücklich im Entscheidungsprozess einbezogen; sie dürfen jedoch direkt oder durch ihren Erziehungsdirektor einen Antrag stellen.

Kostendeckung

Die Frage, ob die IUV-Beiträge bzw. die Grundbeiträge des Bundes kostendeckend sind, kann nicht einfach beantwortet werden. Der größte **Vorteil der IUV-Beiträge** (auf interkantonaler Ebene) ist ihr direkter Zusammenhang mit der Zahl der Studierenden: **ein Student mehr = ein Beitrag mehr** (Preismodell). Im Gegensatz dazu werden die UFG Grundbeiträge des Bundes nicht direkt von der Zahl der Studierenden beeinflusst: ein Student mehr, so sinkt der Beitrag pro Student entsprechend (Verteilungsmodell).

In diesem Zusammenhang gilt es auch darauf hinzuweisen, dass die Zusammensetzung der Beiträge der Trägerkantone durchaus stark variiert. Zum Beispiel deckt der Kanton Genf 56% des Budgets seiner Universität, der Kanton Gallen aber nur etwa 19% ab. Gewisse Kantone rechnen virtuelle IUV-Beiträge. In der Regel wird der Beitrag des Kantons im Rahmen einer Zielvereinbarung mit der Universität verhandelt. Die Kantone haben im Rahmen der IUV im Jahr 2009 mit 466 Mio. CHF etwa über 10% der Gesamtkosten der kantonalen Universitäten getragen. Im Vergleich dazu betrugen die Beiträge der Trägerkantone über 1,98 Mrd. CHF (45%) und die Grundbeiträge des Bundes 529 Mio. CHF (12%).

Im Gegensatz zu den IUV-Beiträgen werden die **Grundbeiträge des Bundes** an die kantonalen Universitäten **nicht nach einer Kopfpauschale berechnet**. Wie zuvor beschrieben hält die Verordnung zum Universitätsförderungsgesetz (UFV) die Bemessungskriterien für die Anteile Lehre und Forschung fest. Von der IUV werden dabei – gemäß Art. 7 Abs. 5 UFV – nicht die Pauschalbeträge, sondern nur die Gewichtung zwischen den Disziplinen übernommen. Des Weiteren kann das Vorgehen für die Bemessung der Grundbeiträge des Bundes wie folgt zusammengefasst werden:

1) Die Rektorenkonferenz (CRUS) bereitet eine mehrjährige strategische Planung für die kommende vierjährige Finanzierungsperiode zHd. der Schweizerischen Universitätskonferenz (SUK) vor. Prognosen betreffend Studentenzahlen werden dabei berücksichtigt.

2) Die SUK leitet die Finanzbedürfnisse diese Periode betreffend dem zuständigen Bundesrat (Minister) weiter, eventuell nach Anpassung.

3) Die Bundesverwaltung bereitet die Botschaft für die Finanzierung des Bildungs-, Forschungs- und Innovationsbereiches zHd des Bundesparlamentes.

4) Das Parlament bewilligt einen Zahlungsrahmen für die vierjährige Periode und legt die Jahresanteile fest.

5) Das Parlament bewilligt das jährliche Budget, gegebenenfalls mit Kürzung.

6) Die Bundesverwaltung verteilt den Jahresanteil gemäß UFV (u.a. nach der Studentenzahl) und zahlt die Beiträge den Universitätskantonen aus.

Die prognostizierten Studentenzahlen spielen wohl in der Festlegung der Jahresanteile – mit anderen Faktoren wie z.B. der Teuerung – eine Rolle. Die **effektiven Zahlen der Studierenden** in der Regelstudienzeit werden jedoch **nur bei der Mittelverteilung berücksichtigt**. In weiterer Folge bedeutet dies, dass bei steigenden Studierendenzahlen der Grundbeitrag pro Student auch durchaus entsprechend sinken kann.

Steuernde Mechanismen und ihre Wirkung

Ähnlich wie in Österreich kann auch in der Schweiz die Entwicklung des Lehrkörpers auf Professorenebene mit der weiterhin wachsenden Anzahl von Studierenden nicht Schritt halten. So hat zwischen 2000 und 2005 die Zahl der Studierenden an den kantonalen Universitäten um 16,5% (von 80.118 auf 93.350) zugenommen, wobei die Fachbereiche Geistes- und Sozialwissenschaften, Wirtschaftswissenschaften und Recht in dieser Zeitspanne den wohl stärksten Zuwachs (17,9%, d.h. von 58.650 auf 69.123) verzeichnet haben. Prognosen des Bundesamts der Statistik (BFS) zufolge setzt sich dieser Zuwachs bis zum Jahr 2010 mit einer Steigerungsrate von 1,9% bis 2,0% pro Jahr fort. Als Gründe hierfür sind vor allem der Einfluss des Bevölkerungswachstums, der „Aufholeffekt" der Frauen, vermehrte Eintritte ausländischer Studierender und eine höhere Anzahl von Studierenden auf der Stufe des Doktorats zu nennen. Zur gleichen Zeit stand in den geistes- und sozialwissenschaftlichen Fächern durchschnittlich ein Professor 60 Hauptfachstudierenden gegenüber; viel drastischer zeigt sich die Situation in Fächern wie der Soziologie (mit einem Betreuungsverhältnis von 1:110), den Geschichtswissenschaften (1:120), der Psychologie (1:170) oder gar den Medienwissenschaften und Rechtswissenschaften (1:180).[30]

Die Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten (CRUS) reagierte daraufhin und postulierte eine **Verbesserung der ungenügenden Betreuungsverhältnisse**. So erachtet die CRUS ein **Betreuungsverhältnis von höchstens 1:40 für eine qualitätsgarantierende Ausbildung** in den Geistes- und Sozialwissenschaften als wünschenswert. Die postulierten Sollwerte für naturwissenschaftliche Fächer (1:25), Medizin und Pharmazie (1:20), technische Wissenschaften (1:35) wurden hingegen im Jahr 2000 gemäß CRUS im Bereich Medizin und Pharmazie vollständig, im Bereich der Naturwissenschaften und der technischen Wissenschaften annähernd erreicht. Anders jedoch in den Geistes- und Sozialwissenschaften, wo zusätzliche Anstrengungen des Bundes und der Kantone unumgänglich sind, um die Qualität der Lehre und die Betreuungsverhältnisse zu verbessern.[31]

So formulierte der Schweizer Bundesrat bereits in seiner vorigen Botschaft für BFI in den Jahren 2004-2007, dass die Erneuerung und der Ausbau der Lehre in Übereinstimmung mit den Empfehlungen der CRUS ein Hauptziel der kommenden Beitragsperiode im Hochschulbereich sein müssen. Dementsprechend beantragte er eine sukzessive Steigerung der Grundbeiträge für die kantonalen Universitäten von 449 Mio. Franken im Budgetjahr 2003 auf 630 Mio. Franken im Budgetjahr 2008. Damit setzte der Bundesrat auch ein Zeichen gegen die seit zwanzig Jahren zu beobachtende Erosion der Grundbeiträge je Kopf der Studierenden. Denn während sich die Zahl der an den kantonalen Universitäten Studierenden zwischen 1980 und 2000 um 55 % erhöhte, hat sich der reale Grundbeitrag des Bundes je Kopf von einem Faktor 1,32 im Jahre 1980 auf einen Faktor von 1,00 im Jahre 2000 zurückgebildet.[32]

In der aktuellen BFI-Botschaft, der Botschaft für BFI in den Jahren 2008-2011, kommt der Bundesrat zu dem Ergebnis, dass das von ihm für die Kreditperiode gesetzte Ziel, die Betreuungsverhältnisse

[30] BFI-Botschaft in den Jahren 2008-2011, S. 1281.

[31] Gemäß CRUS wäre es falsch, die ungenügenden Betreuungsverhältnisse durch eine verschärfte Selektion bei den Studierenden zu verbessern; vielmehr soll es Ziel sein, den Lehrkörper beträchtlich zu erweitern, wenn auch hierfür erhebliche zusätzliche finanzielle Mittel erforderlich sind. So gilt es, alleine zur Erreichung der Vorgabe von 1:40 in den Geistes- und Sozialwissenschaften 483 neue Professuren zu schaffen. Siehe hierzu BFI-Botschaft 2004-2007, S. 2406f.

[32] Siehe ebenda, S. 2408f.

in den Geistes- und Sozialwissenschaften auf 40 Studierende je Professur zu verbessern, zwar verfehlt wurde – so betrug das Verhältnis Studierende pro Professur im Jahr 2004 65:1, im Jahr 2005 61:1 – dennoch aber „ohne den für die Verbesserung der Betreuungsverhältnisse seit 2004 reservierten Teil der Grundbeiträge dieses Verhältnis noch deutlich schlechter ausfiele."[33] Angesichts dessen fordert der Bundesrat auch für die Kreditperiode 2008-2011, einen Teil der Grundbeiträge zweckgebunden, in diesem Fall zur Verbesserung der Betreuungsverhältnisse in den Geistes- und Sozialwissenschaften an den kantonalen Universitäten, auszubezahlen.[34]

Im Allgemeinen soll es darüber hinaus Ziel sein – unter Anrechnung der Studierendenzahlen und der Teuerung – die Zahlungsrahmen des ETH-Bereichs und die Grundbeiträge für die kantonalen Universitäten zu stabilisieren.[35]

3.1.6 Das Referenzkostenmodell gemäß HFKG

Gemäß dem zukünftigen Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im Schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) sollen die momentanen Grundbeiträge des Bundes zugunsten der Referenzkosten (definiert als die notwendigen Aufwendungen für eine Lehre von hoher Qualität pro Student) verschoben werden; d.h. dass die Referenzkosten als Grundlage für die Bemessung der Grundbeiträge dienen. Dabei ist festzuhalten, dass die Einführung der Referenzkosten für die Finanzierung der Universitäten zwar vorgesehen ist, über das HFKG selbst jedoch zurzeit im Parlament noch beraten wird. Die Inkraftsetzung des Finanzierungsteils dieses Gesetzes ist erst für 2017 vorgesehen und viel ist diesbezüglich noch unklar. Die genaueren Bestimmungen sollen zu einem späteren Zeitpunkt in einer Verordnung des Bundesrates geregelt werden und sind noch weitgehend offen. In der Zwischenzeit gelten daher immer noch die Bestimmungen des Universitätsförderungsgesetzes (UFG). Geht es auch im HFKG um ein – gegenüber dem UFG weiterentwickeltes – Modell der Studienplatzfinanzierung, so soll dieses infolge kurz dargestellt werden.

Grundsätze der Finanzierung

Was die Grundsätze der Finanzierung betrifft, so verfolgt der Bund im Rahmen der Zusammenarbeit im Hochschulbereich gemäß HFKG Art 3 das Ziel, die Hochschulen nach **einheitlichen und leistungsorientierten Grundsätzen** zu finanzieren. Angesichts dessen leitet der Bund nicht nur die Koordination der gemeinsamen Aktivitäten von Bund und Kantonen im Hochschulbereich, sondern gewährt dieser Beiträge in Form von Grundbeiträgen, Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträgen, sowie projektgebundenen Beiträgen.[36] Alle drei Beitragskategorien sind dabei stärker leistungs- und resultatsorientiert auszugestalten als bisher; für den jährlichen Gesamtbeitrag der Grundbeiträge bedeutet dies, dass dieser entsprechend „den Leistungen in Lehre und Forschung" auszurichten ist (HFKG Art. 51). Der **Anteil Lehre wird dabei auf Grundlage der Referenzkosten** bemessen, wobei neben vorwiegend aufwandsorientierten Kriterien wie Anzahl der Studierenden, Zugehörigkeit der Studierenden zu bestimmten Disziplinen oder Fachbereichen, sowie Anteil der ausländischen Studierenden an der Gesamtzahl der an den Schweizer Hochschulen studierenden AusländerInnen auch stark leistungs- und resultatsorientierte Kriterien wie Anzahl der Studienabschlüsse, durchschnittliche Studiendauer sowie Betreuungsverhältnisse Berücksichtigung finden. In diesem Zusam-

[33] BFI-Botschaft in den Jahren 2008-2011, S. 1281.

[34] Siehe ebenda, S. 1284.

[35] Siehe ebenda, S. 1252.

[36] Siehe hierzu Botschaft zum HFKG (S. 4620): Nach bisherigen Recht erhalten die kantonalen Fachhochschulen Bundesbeiträge in Form von Betriebsbeiträgen und Bauinvestitionsbeiträgen, die kantonalen universitären Hochschulen in Form von Grundbeiträgen, Bauinvestitionsbeiträgen und projektgebundenen Beiträgen. Neu erhalten beitragsberechtigte kantonale universitäre Hochschulen und Fachhochschulen sowie andere Institutionen des Hochschulbereichs Finanzhilfen einheitlich in Form von Grundbeiträgen, projektgebundenen Beiträgen sowie Bauinvestitions- und -nutzungsbeiträgen. Neu können auch die ETH und andere eidgenössische Institutionen des Hochschulbereichs sowie Pädagogische Hochschulen Finanzhilfen aus der Kategorie projektgebundene Beiträge erhalten.

menhang ist festzuhalten, dass der Bundesrat die dargelegten Kriterien erst festzulegen und zu gewichten hat. Die Auswahl wird u.a. davon abhängen, ob entsprechende verlässliche Daten aufbereitet werden können.[37]

Festzuhalten ist, dass die Regelungen die Grundbeiträge sowie die Bauinvestions- und Baunutzungsbeiträge betreffend explizit für die ETH sowie für die anderen eidgenössischen Institutionen des Hochschulbereichs nicht gelten (HFKG Art. 2); d.h. er wird auch in Zukunft vom Bund auf Basis des ETH-Gesetzes vom 4. Oktober 1991 geführt und finanziert (HFKG Art. 4).

Neu ist, dass die Finanzierung des Hochschulbereichs in die Gesamtkoordination des schweizerischen Hochschulwesens durch Bund und Kantone eingebettet ist. Damit stellt der Bund gemeinsam mit den Kantonen sicher, dass die öffentliche Hand für den gesamten Hochschulbereich ausreichend öffentliche Mittel für eine Lehre und Forschung von hoher Qualität bereitstellt (HFKG Art. 41). Im Zuge dessen ist der Bund auch angehalten, sich mit den Kantonen an der Finanzierung der Hochschulen und anderer Institutionen des Hochschulbereichs zu beteiligen und im Zuge dessen einheitliche Finanzierungsgrundsätze anzuwenden. Für den Bund gelten dabei folgende **Finanzierungsgrundsätze**:

– Gemeinsame Finanzplanung mit den Kantonen (mittels des Organs der Schweizerischen Hochschulkonferenz),
– Festlegung der Referenzkosten im Rahmen der gemeinsamen Finanzplanung,
– Einführung fixer Beitragssätze des Bundes für dessen Beteiligung am jeweiligen Gesamtbetrag der Referenzkosten, sowie
– Stärker leistungsorientiert ausgestaltete Bundesbeiträge.[38]

Die Schweizerische Hochschulkonferenz und ihre Kompetenzen

Gemäß HFKG Art. 10 obliegt die gesamtschweizerische Koordination der Tätigkeiten von Bund und Kantonen in der Steuerung des Hochschulbereichs der **Schweizerischen Hochschulkonferenz**, dem obersten hochschulpolitischen Organ der Schweiz. Zu ihren Aufgaben zählt auch die Festlegung der Referenzkosten, auf deren Basis die Grundbeiträge an den Hochschulen berechnet werden. Sie fixiert somit auch die hierfür maßgeblichen Beitragskategorien nach Disziplinen und Fachbereichen, ihre Gewichtung sowie die maximale Studiendauer (HFKG Art. 11).

Der Hochschulrat[39] ermittelt hingegen für jede Planungsperiode den Bedarf an öffentlichen Finanzmitteln für die Hochschulen und die anderen Institutionen des Hochschulbereichs. Ziel der Finanzplanung ist es, zum einen die Transparenz der Kosten zu erhöhen, zum anderen die eingeforderten öffentlichen Mittel zu legitimieren. Darüber hinaus soll eine gewisse Planungssicherheit von Bund und Kantonen gegeben und somit eine wichtige Steuerungsfunktion wahrgenommen werden. Die finanziellen Planungsvorhaben des Bundes orientieren sich dabei an Richtwerten wie z.B. Teuerungssätzen oder Studierendenzahlanstieg. Sollte die verabschiedete Finanzplanung die finanziellen Planungsvorhaben überschreiten, so dürfte dies wohl mit hoher Wahrscheinlichkeit dazu führen,

37 Siehe ebenda S. 4659.

38 Botschaft zum HFKG, S. 4618.

39 Als Hochschulrat setzt sich die Schweizer Hochschulkonferenz aus dem zuständigen Mitglied des Bundesrates sowie den vierzehn Mitgliedern der Regierungen der Trägerkantone der Universitäten, der Fachhochschulen und der Pädagogischen Hochschulen zusammen (HFKG Art. 12).

dass die gesetzlichen Beitragssätze durch den Bund nicht eingehalten werden können.[40] Der Hochschulrat ist daher angehalten, sich bei der Ermittlung des Finanzbedarfs gemäß HFKG Art. 42 auf Befunde wie die statistischen Resultate des Bundesamts für Statistik (BFS)[41], die Kostenrechnung[42] sowie die Entwicklungs- und Finanzpläne der Hochschulen und der anderen Institutionen des Hochschulbereichs, die Referenzkosten, die zu erwartenden Studierendenzahlen und die gesamtschweizerische hochschulpolitische Planung zu stützen.

Ermittlung der Referenzkosten

Die Referenzkosten bilden die Grundlage für die von der Plenarversammlung festzulegenden Grundbeiträge durch den Bund (in Form von Grundbeiträgen) und die Kantone (in Form von interkantonalen Beiträgen).[43] Gemäß HFKG Art. 44 sollen dabei folgende Bestimmungen bezugnehmend auf die Definition und Ermittlung von Referenzkosten Gültigkeit finden:

Referenzkosten werden definiert als die **notwendigen Aufwendungen für eine Lehre von hoher Qualität pro Student**. Als Ausgangswerte für die Festlegung der Referenzkosten gelten die durchschnittlichen Kosten der Lehre gemäß den Kostenrechnungen der Hochschulen. Sie sind so anzupassen, dass die Beiträge der Finanzierung einer Lehre von hoher Qualität gerecht werden und die dazu erforderliche Forschung sicherstellen. Besonderheiten von universitären Hochschulen und deren Fachbereiche gilt es dabei zu berücksichtigen. Demzufolge werden die **Referenzkosten** in zwei Schritten ermittelt[44]:

– Im ersten Schritt werden die **nach Disziplinen und Fachbereichen ausgewiesenen Durchschnittskosten pro Student** ermittelt. Dabei steht es der Hochschulkonferenz frei, bei der Ermittlung der Durchschnittskosten offensichtliche „Ausreißer" unberücksichtigt zu lassen. Der Botschaft zum HFGK zufolge stellen die Kostenrechnungen der Hochschulen (mit Ausnahme des Bereichs Medizin, wo heute nach wie vor mit Schätzungen gearbeitet wird) ein geeignetes Instrument dar, um als zuverlässiges Instrument für die Berechnung der Referenzkosten zu dienen.
– Im zweiten Schritt werden die Durchschnittskosten so angepasst, dass diese die Kosten einer guten Lehre mit der dazu erforderlichen Forschung sicherstellen können. Diese Anpassung bzw. Korrektur erfolgt – vor dem Hintergrund der festzulegenden Prioritäten, der hochschulübergreifenden Maßnahmen und der finanziellen Planungsvorhaben - mit dem so genannten **Standardisierungsfaktor Forschung**. Damit kommt den Referenzkosten auch eine gewisse Steuerungsfunktion zu: Durch die Höhe des Standardisierungsfaktors Forschung kann die Hochschulkonferenz innerhalb des genannten Rahmens auch strategische Impulse geben und ausgewählte/ bestimmte Fakultätsgruppen bzw. Fachbereiche besonders hervorheben bzw. unterstützen. Darüber hinaus kann die Hochschulkonferenz mittels des Standardisierungsfaktors Forschung dem Differenzierungsgebot nachkommen; d.h. dass angesichts der unterschiedlichen Zielsetzungen und der teils unterschiedlichen Bedürfnisse von Hochschulen und der einzelnen Fachbereiche und Disziplinen unterschiedliche Forschungszuschläge angewandt werden. Die Anwendung unterschiedlicher Forschungszuschläge soll somit auch dem unterschiedlichen Anteil Forschung wie auch den unterschiedlichen Lehr- und Betreuungsformen von Hochschulen Rechnung tragen.

[40] Botschaft zum Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich vom 29. Mai 2009, S. 4616.

[41] Zur Verfügung stehen hier die Datenerhebungen und Analysen des Bundesamts für Statistik im Hochschulbereich wie z.B. über Studierendenzahlen, Abschlüsse, Szenarien etc.

[42] Siehe hierzu auch den folgenden Exkurs.

[43] Die Referenzkosten betreffen nicht den ETH-Bereich, welcher ausschließlich vom Bund finanziert und getragen wird. Zwecks Transparenz und Information sind die ETH jedoch angehalten, (ausschließlich) ihre Durchschnittskosten zuhanden der Plenarversammlung auszuweisen. Siehe hierzu die Botschaft zum HFGK, S. 4655.

[44] Siehe hierzu die Botschaft zum HFKG, S. 4617.

Was die Berücksichtigung des Faktors Betreuungsverhältnis betrifft, so hält die Botschaft zum HFKG fest, dass zwar gute Betreuungsverhältnisse wichtig sind, ein genereller Zusammenhang zwischen Betreuungsverhältnis und Bildungsqualität aber nur beschränkt festzustellen ist; zudem gilt ein optimales Betreuungsverhältnis als schwer definierbar, da dieses überwiegend von den Bedürfnissen der Disziplin bzw. des Fachbereichs abhängig ist. Es wird daher im HFKG auf den Standardisierungsfaktor Betreuungszuschlag verzichtet; vielmehr geht man davon aus, dass die Referenzkosten auch mittelbare Anreize für das Verhalten der Hochschulen selbst auslösen: Denn Hochschulen, deren Kosten klar oberhalb der festgelegten Referenzkosten liegen, werden versuchen, ihre Kosten zu optimieren. Hinzu kommt, dass die Offenlegung der einzelnen Kostenrechnungen die Hochschulen veranlassen wird, Aufwand und Leistung nicht nur gegenüberzustellen, sondern auch durchaus kritisch zu beurteilen sowie gegebenenfalls die notwendigen Anpassungen (Portfolio-Bereinigung) im eigenen Haus bzw. unter sich vorzunehmen [45]

Schließlich ist die Plenarversammlung verpflichtet, die festgelegten Referenzkosten periodisch zu überprüfen (HFKG Art. 44), um somit auch die tatsächliche Wirkung dieses Finanzierungsinstruments zu überwachen bzw. im Falle einer Nichterreichung der Ziele notwendige Maßnahmen zeitgerecht ergreifen zu können.

Fixe Beitragssätze des Bundes am jeweiligen Gesamtbetrag der Referenzkosten

Die Sicherstellung der **Grundfinanzierung mittels fixer Beitragssätze** durch den Bund gilt als eine der wichtigsten Neuerungen im Finanzierungsbereich der Schweizer Hochschulen. Gemäß HFKG Art. 50 gewährt der Bund Grundbeiträge, welche sich am Gesamtbetrag der Referenzkosten ausrichten. Im Falle der kantonalen Universitäten übernimmt der Bund **20% des jeweiligen Gesamtbetrags** der Referenzkosten, im Falle der Fachhochschulen 30%. Damit werden im Bereich Grundfinanzierung der Hochschulen erstmals gebundene Ausgaben geschaffen und die mittelfristige Finanzierungssicherheit bedeutend verstärkt. Die bundesseitige Bindung unterstreicht damit aber auch die Notwendigkeit, dass sich die von den Kantonen zu entrichtenden Konkordatsbeiträge[46] ebenfalls auf die gemeinsam festgelegten Referenzkosten stützen.

Übergangsbestimmungen

Der Übergang vom UFG (und FHSG) zum neuen Gesetz muss abgestimmt und geordnet erfolgen, und bedarf zwecks Einrichtung der gemeinsamen Organe und Festlegung der Ziele neben der Inkraftsetzung des Gesetzes auch des Abschlusses des Hochschulkonkordats und der Zusammenarbeitsvereinbarung. Um die notwendige Abstimmung des Gesetzes sicherzustellen, ermöglicht das Gesetz deshalb eine befristete Etappierung der Inkraftsetzung und die Weitergeltung des bisherigen Rechts.[47] So ist bspw. das UFG bis Ende 2011 befristet und muss dementsprechend nicht aufgehoben, gegebenenfalls jedoch noch einmal verlängert werden.[48]

Auch sollen Übergangsbestimmungen verhindern, dass der Systemwechsel in der Finanzierung für den Bund zu einem Ausgabensprung führt. Voraussetzung ist, dass die festgelegten Beitragssätze auf der Basis verlässlicher Grundlagen ermittelt werden. Sollte aber der Umfang der erstmals nach diesem Gesetz ermittelten durchschnittlichen jährlichen Grundbeiträge des Bundes für universitäre Hochschulen (und Fachhochschulen) tatsächlich *erheblich* vom Umfang der durchschnittlich jährlich entrichteten Betriebs- und Grundbeiträge des Bundes für kantonale Universitäten (und Fachhoch-

[45] Siehe ebenda, S. 4617f.

[46] Damit würden die bis dato geltenden IUV-Pauschalbeträge pro Studierenden und Jahr abgelöst werden.

[47] Siehe Botschaft zum HFKG, S. 4622.

[48] Botschaft zum HFKG, S. 4667.

schulen) innerhalb einer vierjährigen Periode nach bisherigem Recht abweichen, so kann der Bundesrat eine Anpassung der Beitragssätze für die Grundbeiträge beantragen (HFKG Art 72). Als nicht erheblich anzusehen sind jedoch geringfügige Ausgabenerhöhungen oder Erhöhungen aufgrund der von der Finanzplanung anerkannten Parameter wie Studierendenzahlen oder Teuerung.[49]

Modellrechnungen über die Auswirkungen der neuen Finanzierungsbestimmungen zeigen, dass das neue Finanzierungssystem im Vergleich zu den heute geltenden Bestimmungen zu nicht unerheblichen Unterschieden bei der Ausrichtung der Grundbeiträge führen kann. Angesichts dessen können gemäß HFKG Art. 74 während maximal acht Jahren nach Inkraftsetzung des Gesetzes solche mit dem Systemwechsel einhergehenden Subventionsausfälle gemildert werden. Mittels so genannter **Kohäsionsbeiträge** ist es möglich, durchschnittlich 6% der jährlich für Grundbeiträge zur Verfügung stehenden Mittel zur Unterstützung jener Hochschulen zu verwenden, deren Grundbeiträge um mehr als 5% sinken. Die Ausrichtung der Kohäsionsbeiträge ist dabei degressiv zu gestalten.

3.1.7 Exkurs: Das Kostenrechnungsmodell an den Schweizer universitären Hochschulen

Die Aufwandstatistik der universitären Hochschulen ist die älteste Finanzstatistik der Hochschulen (Daten sind seit dem Jahr 1995 vorhanden). Dort sind insbesondere Angaben zur Deckung der Ausgaben durch gewisse Finanzquellen enthalten. Diese Statistik gibt zwar Informationen zu den Mitteln, die den Hochschulen zur Verfügung stehen, jedoch keine Informationen zu den Kosten der unterschiedlichen Leistungen einer Hochschule. Dafür wurde später eine Kostenrechnung eingerichtet.

Im Jahr 1999 hat die Schweizerische Universitätskonferenz (SUK) in Zusammenarbeit mit den universitären Hochschulen begonnen, ein einheitliches Kostenrechnungsmodell[50] einzuführen. Gegenstand dieser universitären Kostenrechnung ist die Berechnung der Kosten von Leistungen der Universitäten und der Eidgenössischen Hochschulen, also in erster Linie von Leistungen in Lehre und Forschung. Die erste Umsetzung des Modells erfolgte in den Jahren 2002 und 2003, wobei die Daten noch große Lücken hatten und für eine gesamtschweizerische Auswertung nicht geeignet waren. Ende 2007 wurde schließlich die Projektierungs- und Umsetzungsphase abgeschlossen, obwohl gewisse Weiterentwicklungen wie z.B. die Ermittlung der Kosten von Lehre und Forschung an Universitätskliniken noch zu bearbeiten blieben. Seit 2007 erhebt das Bundesamt für Statistik (BFS) die Daten zur Kostenrechnung der universitären Hochschulen.[51] Das BFS plausibilisiert die von den universitären Hochschulen gelieferten Daten und schickt den universitären Hochschulen einen Plausibilisierungsbericht mit Fragen. Die Hochschulen werden bei auffälligen Befunden gebeten, entweder die Daten zu korrigieren (wenn etwas falsch geliefert wurde) oder eine Erklärung für diese Befunde zu liefern. Es werden schlussendlich lediglich die definitiv kontrollierten Daten (d.h. mit Unterschrift der Hochschule) vom BFS veröffentlicht.

Bei der Erstellung der Kostenrechnung werden die universitären Hochschulen gebeten, die Richtlinien des Kostenrechnungsmodells einzuhalten. Neben der internen Verwendung als Führungs- und Kontrollinstrument gewährt das Kostenrechnungsmodell den an der Finanzierung beteiligten Parteien Einblick über die Verwendung ihrer Mittel. Zudem bereichern die Kostenrechnungsdaten die Hochschulstatistik des BFS um wichtige Ergebnisse, indem sie beispielsweise über die Vollkosten der universitären Hochschulen und ihre Verteilung auf Kostenträger informiert. Eine Reihe von Indikatoren (wie z.B. Kosten pro Studierende, Betreuungsverhältnisse) liefern zudem wichtige Hinweise im Kontext finanzrelevanter und hochschulpolitischer Fragestellungen. Der Indikator „Kosten pro

[49] Siehe ebenda, S. 4668.

[50] Das Modell befindet sich auf folgender Adresse: http://www.cus.ch/wDeutsch/publikationen/Kostenrechnung/index.php?navid=3.

[51] Anmerkung: Diese Statistik gibt zwar Informationen zur Kostenhöhe der universitären Hochschulen pro Fachbereich und Leistung, jedoch keine Informationen zur Finanzierung der Hochschulen. Zudem ist der Umfang der Kostenrechnung nicht identisch zu demjenigen der Aufwandstatistik, d.h. gewisse Ausgaben, die in der Aufwandstatistik enthalten sind, werden für die Erstellung der Kostenrechnung entfernt.

Studierende“ informiert, wie viele Lehr- und Forschungskosten ein Studierender generiert (je nach Indikator sind entweder lediglich die Lehrkosten oder die Lehr- und Forschungskosten berücksichtigt). Beim Betreuungsverhältnis wird die Anzahl Studierenden durch die Vollzeitäquivalente des akademischen Personals für die Lehre Grundausbildung dividiert.

Infolge soll die ***Definition der Indikatoren für die Ermittlung der Kosten der Leistungen in der Lehre*** an den universitären Hochschulen sowie die in Bezug auf die Lehre angewandte Methodologie kurz dargestellt werden.[52]

Die Erhebung der Kosten bezieht sich auf die Vollkosten eines Kalenderjahres (1. Januar bis 31. Dezember) der universitären Hochschulen.[53] In der Kostenrechnung werden nur diejenigen Kosten und Erlöse ausgewiesen, die während eines Jahres in direktem Zusammenhang mit der Leistungserbringung stehen. Damit unterscheidet sich die Kostenrechnung von der Finanzbuchhaltung in ihrer zeitlichen und sachlichen Abgrenzung.

Fachbereich, Fachbereichsgruppe

Im Unterschied zur gängigen Unterteilung der Hochschulen in Fakultäten und Institute geht das Schweizer Hochschulinformationssystem (SHIS) von 81 Fachrichtungen aus, die zu 20 gesamtschweizerisch vergleichbaren Fachbereichen und zu 7 Fachbereichsgruppen zusammengefasst werden:

1. Geistes- und Sozialwissenschaften: 1.1 Theologie, 1.2 Sprach- und Literaturwissenschaften, 1.3 Historische und Kulturwissenschaften, 1.4 Sozialwissenschaften, 1.5 Geistes- und Sozialwissenschaften fächerübergreifend und übrige
2. Wirtschaftswissenschaften
3. Recht
4. Exakte und Naturwissenschaften: 4.1 Exakte Wissenschaften, 4.2 Naturwissenschaften, 4.3 Exakte und Naturwissenschaften fächerübergreifend und übrige
5. Medizin und Pharmazie: 5.1 Humanmedizin, 5.2 Zahnmedizin, 5.3 Veterinärmedizin, 5.4 Pharmazie, 5.5 Medizin und Pharmazie fächerübergreifend und übrige
6. Technische Wissenschaften: 6.1 Bauwesen und Geodäsie, 6.2 Maschinen- und Elektroingenieurwesen, 6.3 Agrar- und Forstwissenschaften, 6.4 Technische Wissenschaften fächerübergreifend und übrige
7. Interdisziplinäre und andere

Ausschlaggebend für die Zuordnung der Studierenden zu den einzelnen Fachrichtungen ist der Studiengang, in dem sie im Hauptfach eingeschrieben sind. Es werden ***nur unbeurlaubte Studierende*** in die Berechnungen einbezogen. Studierende, die einen gleichwertigen kombinierten Bachelor- oder Master-Studiengang verfolgen, werden jeweils zur Hälfte den jeweiligen Fachbereichen, innerhalb der die Ausbildung erfolgt, zugeordnet.

[52] Alle Erläuterungen sind unter der Adresse des BFS abrufbar: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/06/key/ind1.informations.10207.102.html.

[53] Zur Datenqualität: Derzeit liegen keine vollständigen Angaben zu den Kosten der Ausbildung in Humanmedizin an den Universitätsspitälern vor. Im Jahr 2007 wurden für die Zahn- und Veterinärmedizin erstmals Kostenrechnungsergebnisse veröffentlicht.

Die **für den Indikator „Kosten pro Student“** und **„Betreuungsverhältnis“ angewandte Methodologie** lässt sich dabei wie folgt erklären:

Die **Kosten pro Student** in der Grundausbildung werden anhand drei verschiedener Indikatoren – mit jeweils einem unterschiedlich hohen Einbezug von Forschungskosten – ausgewiesen[54]:

Indikator I: Kosten der Lehre Grundausbildung pro Student in der Grundausbildung

Indikator II Kosten der Lehre Grundausbildung und Anteil der Forschungskosten (exklusive Drittmittel) für die Grundausbildung pro Student in der Grundausbildung

Indikator III: Kosten der Lehre Grundausbildung und gesamte Forschungskosten (inklusive Drittmittel) für die Grundausbildung pro Studierende in der Grundausbildung.[55]

Bei der Kostenträgerrechnung wird weiterhin zwischen drei **Kostenträgern** differenziert, nämlich zwischen:

Lehre Grundausbildung: Alle Tätigkeiten, welche primär den Unterricht und die Ausbildung der immatrikulierten Studierenden in der Grundausbildung (Bachelor, Master, Diplom und Lizenziat) betreffen oder damit zusammenhängen.

Lehre vertiefte Ausbildung: Alle Tätigkeiten, welche primär den Unterricht und die Ausbildung der Studierenden in der vertieften Ausbildung (Doktorat, DEA, DESS) betreffen oder damit zusammenhängen.

Forschung und Entwicklung (F+E): Die F+E umfasst sowohl Aktivitäten der Grundlagenforschung, der angewandten Forschung und der experimentellen Entwicklung.

Für die Berechnung der Kosten pro Student für die Lehre ist vor allem der erste Kostenindikator **Kosten pro Studierenden für sämtliche Aktivitäten der Lehre Grundausbildung** relevant. Dieser setzt sich aus Leistungen wie Vorbereitung, Durchführung von Veranstaltungen, Prüfungstätigkeiten, aber auch aus administrativen Leistungen für die Lehre zusammen. Um jedoch eine „gute Lehre“ an den Hochschulen anbieten bzw. betreiben zu können, ist es erforderlich, Forschung zu betreiben – getreu dem universitären Prinzip „keine Lehre ohne Forschung“. Demzufolge werden zwei zusätzliche Indikatoren mit unterschiedlich hohem Einbezug von Forschungskosten berechnet: Der Kostenindikator III beinhaltet sämtliche Forschungskosten für die Grundausbildung Lehre, während beim Kostenindikator II die Drittmittel von den Forschungskosten weggerechnet wurden. Hierzu ist anzumerken, dass die SUK Ende 2007 beschlossen hat, dem Indikator „Kosten pro Student“ neben den Lehrkosten alle Kosten der Forschung zuzurechnen, welche nicht durch Drittmittel (SNF, KTI, EU oder andere Dritte) finanziert werden.[56]

[54] Auf Institutsebene sind die Tätigkeitsanteile gemäß SUK (2006, S. 28) wie folgt aufzuteilen: Als Leistungen für den Bereich Lehre sind die Vorbereitung und Durchführung von Lehrveranstaltungen, die Vorbereitung und Durchführung von Prüfungen sowie die Betreuung der Studierenden und deren wissenschaftlichen Arbeiten anzusetzen; als Leistungen für den Bereich Forschung sind die Arbeiten an Forschungsprojekten und Forschungsaufträgen inkl. Berichterstattung und Publikation, Begutachtung von Forschungsprojekten, Präsentation von Forschungsprojekten an Kongressen, die Akquisition und Verwaltung von Drittmitteln für Forschungsprojekte zu berücksichtigen; Leistungen wie Literaturstudium, Kongressbesuche, wissenschaftliche Exkursionen, diverse Führungsaufgaben auf verschiedenen Stufen oder die Arbeit der akademischen Selbstverwaltung sind jeweils sowohl auf einen Anteil Lehre einerseits als auch auf einen Anteil Forschung aufzuteilen.

[55] Die Berechnung nach Kriterium 2 ist eine Möglichkeit, den „richtigen Anteil“ der Forschungskosten in den Ausbildungskosten zu berücksichtigen; eine andere Option wäre, z.B. die „reinen“ Lehrkosten nach Kriterium 1 durch einen proportionalen Zuschlag zu ergänzen. Siehe hierzu CRUS (2007), S. 5.

[56] Siehe ebenda (2008), S. 19. Hierzu ist anmerken, dass die SUK Ende 2007 beschlossen hat, dem Indikator „Kosten pro Student/in“ neben den Lehrkosten alle Kosten der Forschung zuzurechnen, welche nicht durch Drittmittel (SNF, KTI, EU oder andere Dritte) finanziert werden. Siehe hierzu auch SUK (2010), S. 23.

Tabelle 5: Kosten pro Student an den universitären Hochschulen in der Lehre Grundausbildung nach Fachbereich, 2008 (in Franken)

		Kosten für die Lehre Grundausbildung / Student (Lehre Grundausbildung)	Kosten für die Lehre Grundausbildung und Forschungskosten abzüglich Drittmittel / Student (Lehre Grundausbildung)	Gesamtkosten (Lehre Grundausbildung + Forschung) / Student (Lehre Grundausbildung)
1.1	Theologie	21.424	34.811	39.783
1.2	Sprach- und Literaturwissenschaften	13.769	22.196	24.548
1.3	Historische und Kulturwissenschaften	11.986	18.614	21.227
1.4	Sozialwissenschaften	12.239	19.682	22.389
2	Wirtschaftswissenschaften	10.479	16.808	19.935
3	Recht	9.606	15.084	16.888
4.1	Exakte Wissenschaften	24.998	61.429	84.293
4.2	Naturwissenschaften	29.764	71.539	89.366
5.2	Zahnmedizin	40.336	59.788	62.405
5.3	Veterinärmedizin	32.971	84.094	95.311
5.4	Pharmazie	31.667	57.454	67.049
6.1	Bauwesen und Geodäsie	29.351	47.783	58.281
6.2	Maschinen- und Elektroingenieurwesen	30.923	61.517	84.701
6.3	Agrar- und Forstwissenschaften	41.709	96.780	124.002

Anmerkung: Die Daten der Humanmedizin und der interdisziplinären Fachbereiche werden nach wie vor aus den Indikatorenberechnungen ausgeschlossen.
Quelle: Bundesamt für Statistik, SHIS (2010).

Tabelle 5 zeigt die Ergebnisse der Kostenträgerrechnung; d.h. die Kosten, welche an den universitären Hochschulen pro Student für die Grundausbildung in den verschiedenen Fachbereichen pro Kalenderjahr aufgewendet werden. Erwartungsgemäß ist eine deutliche Differenz bei den Kosten pro Student zwischen den Geistes- und Sozialwissenschaften einerseits und den Exakten, Natur- und Technischen Wissenschaften und der Medizin andererseits festzustellen. Als ein Grund hierfür sind die erheblich höheren Kosten von Lehre und Forschung in den experimentell arbeitenden Wissenschaften zu nennen. Eine andere Erklärung stellt das Betreuungsverhältnis dar, welches angesichts des hohen Anteils der Personalkosten an den Gesamtkosten große Auswirkungen auf die Kosten pro Student hat. Das Betreuungsverhältnis dient zur Erklärung der unterschiedlichen Kosten pro Student in den einzelnen Fachgruppen bzw. -bereichen, wird aber auch zur Überprüfung verwendet, wie gut die Studierenden in den einzelnen Fachbereichen betreut werden. Angesichts dessen werden auch unterschiedliche Betreuungsverhältnisse ermittelt, wobei die Berechnung seit 2005 verbessert worden ist, indem die Leistungen für andere Fächer ergänzt werden; d.h. mittels einer Leistungstransfermatrix[57] werden Transfers von Personalressourcen analog zum monetären Leistungstransfer in der Lehre Grundausbildung und vertieften Ausbildung vorgenommen.

[57] Der freien Wählbarkeit von Nebenfächern und der damit entstehenden Verflechtung zwischen den Fachbereichen wird mit der Leistungstransfermatrix Rechnung getragen. Im ECTS-Verfahren wird der Nebenfachanteil mit Hilfe der erworbenen ECTS-Punkte im Vergleich zum Hauptfach berechnet. Damit wird ein Ausgleich der Kosten auf Stufe der Kostenträger angestrebt; d.h. jedem Fachbereich werden die Leistungen gutgeschrieben, welche er für Studierende anderer Bereiche erbracht hat und umgekehrt. Siehe hierzu auch SUK (2006), S. 79.

Die unterschiedlichen **Betreuungsverhältnisse** werden differenziert nach Personalgruppen sowie deren Aggregatsgruppen ausgewiesen: Betreuungsverhältnis I wird zur Überprüfung herangezogen, ob die Studierenden adäquat und in ausreichender Form betreut werden. Gemäß SUK sind Studierende von hochqualifizierten Mitarbeitenden mit einer fundierten wissenschaftlichen Ausbildung in ausreichendem Ausmaß zu betreuen. In Ergänzung dazu zeigt das Betreuungsverhältnis II, inwieweit die Divergenzen der Kosten pro Studierenden zwischen den Fachbereichen auf einen unterschiedlichen Einsatz von Humanressourcen in der Lehre Grundausbildung zurückzuführen sind. Zu diesem Zweck werden die Vollzeitäquivalente für die Lehre des akademischen Personals herangezogen; d.h. je weniger Studierende die akademischen Mitarbeitenden zu betreuen haben, desto höher fallen die Kosten der Lehre Grundausbildung pro Studierenden aus.

Je nach Analyseschwerpunkt sind die unterschiedlichen Betreuungsverhältnisse anzuwenden. Bezieht man z.B. für die Berechnung des Betreuungsverhältnisses die Vollzeitäquivalente sämtlichen akademischen Personals für die Lehre Grundausbildung ein, so wird der Betreuungsaufwand im Hinblick auf die in den verschiedenen Fachbereichen praktizierten Unterrichtsmodi sowie die zur Verfügung stehende Infrastruktur ersichtlich. Tabelle 6 zeigt hierzu die Ergebnisse des Betreuungsverhältnisses an den universitären Hochschulen im Jahr 2008. Betrachtet man hier z.B. die Fachbereiche Geistes- und Sozialwissenschaften (ausgenommen der Fachbereich Theologie), Wirtschafts- und Rechtswissenschaften mit knapp 27 - 18 Studierende pro VZÄ akademischen Personals, so sind diese Fachbereiche als relativ wenig betreuungsintensiv und in der Folge auch als kostengünstig zu beurteilen.

Das Bild wandelt sich, wenn man für die Berechnung des Betreuungsverhältnisses lediglich die Vollzeitäquivalente der ProfessorInnen einbezieht und sämtliche Leistungen mitberücksichtigt - eine Methode, um die qualitative Betreuungsleistung im Hinblick auf die Qualifikation der Betreuungspersonen zu evaluieren. Betrachtet man wieder die Fachbereiche Geistes- und Sozialwissenschaften (ausgenommen die Theologie) und die Wirtschafts- und Rechtswissenschaften, so weisen diese hier verhältnismäßig hohe Betreuungsverhältnisse (1:40 bis 1:67) auf.

Tabelle 6: Betreuungsverhältnisse an den universitären Hochschulen nach Fachbereich, 2008

Anzahl der Studierenden pro VZÄ des Personals

Fachbereiche		Betreuungsverhältnis I*				Betreuungs-verhältnis II**
		Studieren-de/ Profes-sor-Innen	Studieren-de/ übrige Dozierende	Studierende / Lehrkräfte	Studierende / akade-misches Personal	Studierende / akademisches Personal
1.1	Theologie	13,9	27,6	9,2	3,9	12,0
1.2	Sprach- und Literaturwis senschaften	39,7	37,2	19,2	8,4	17,7
1.3	Historische und Kulturwis-senschaften	46,8	59,7	26,2	8,9	20,5
1.4	Sozialwissenschaften	67,4	56,3	30,7	9,9	22,6
2	Wirtschaftswissenschaften	56,8	64,7	30,2	10,0	24,3
3	Recht	57,4	113,1	38,1	12,4	27,0
4.1	Exakte Wissenschaften	16,4	28,4	10,4	2,0	9,9
4.2	Naturwissenschaften	20,1	23,8	10,9	2,0	10,0
5.2	Zahnmedizin	29,4	10,5	7,7	2,4	8,6
5.3	Veterinärmedizin	16,9	16,8	8,4	1,7	9,1
5.4	Pharmazie	32,8	39,2	17,9	4,3	11,2
6.1	Bauwesen und Geodäsie	34,5	40,2	18,6	3,4	8,9
6.2	Maschinen- und Elektro-ingenieurwesen	23,5	34,9	14,0	1,8	7,7
6.3	Agrar- und Forstwissen-schaften	21,3	19,6	10,2	1,5	6,8

* Das Betreuungsverhältnis I entspricht der Relation zwischen den Studierenden und den Vollzeitäquivalenten des Personals für sämtliche Leistungsbereiche.

** Das Betreuungsverhältnis II entspricht der Relation zwischen den Studierenden und den Vollzeitäquivalenten des Personals für die Lehre Grundausbildung.

Anmerkung: Die Daten der Humanmedizin und der interdisziplinären Fachbereiche werden nach wie vor aus den Indikatorenberechnungen ausgeschlossen.

Quelle: Bundesamt für Statistik, SHIS (2010).

3.1.8 Qualitätssicherung der Lehre

Die Qualitätssicherung von Lehre und Forschung liegt in der Verantwortung der Universitäten. Bislang haben alle schweizerischen Universitäten - gestützt auf ihre eigenen Gesetzgebungen - Maßnahmen zur Qualitätssicherung ergriffen. Um jedoch weiterhin Bundesbeiträge beanspruchen zu können, müssen sich die kantonalen Universitäten alle vier Jahre einem *Quality Audit* unterziehen. Dieses Audit wird vom gemeinsamen Organ für Akkreditierung und Qualitätssicherung (OAQ), das per 1. Oktober 2001 seine Tätigkeiten aufgenommen hat, durchgeführt.

Anfang 2003 erhielt das OAQ vom Bund den Auftrag, mittels summarischer Qualitätsprüfungen die internen Maßnahmen zur Qualitätssicherung an den schweizerischen Universitäten zu überprüfen. Im Zeitraum zwischen Juli 2003 und Mai 2004 wurden daraufhin zum ersten Mal Quality Audits durchgeführt, zum einen durch Selbstbeurteilung der Institution vor Ort, zum anderen durch Vor-Ort-Visiten mit internationalen Expertenteams.

Die SUK hat schließlich – nach einer Erstellung von gemeinsamen Thesen zwischen dem OAQ und der CRUS - am 7. Dezember 2006 **Richtlinien für die Qualitätssicherung an den schweizerischen universitären Hochschulen** erlassen. In den Richtlinien ist festgehalten, dass die universitären Hochschulen für die Einführung eines internen Qualitätssicherungssystems - ausgerichtet an ihrem Auftrag und an ihren Zielsetzungen – selbst verantwortlich sind. Das Qualitätssicherungssystem bezieht die Gesamtstrategie der universitären Hochschulen sowie deren Entwicklungsziele mitein und unterstützt die universitäre Hochschule, ihre Kernaufgaben - insbesondere ihre administrativen Prozesse, internen Strukturen sowie ihre Outcome-orientierten Tätigkeiten in Lehre und Forschung - zu verbessern.

Geht es speziell um die periodische Überprüfung der beitragsberechtigten Universitäten, so werden im Rahmen von **Quality Audits** einige „geeignete" Studiengänge im Sinne von Anwendungsbeispielen überprüft; d.h. dass einzelne Studiengänge überprüft werden, die für die betroffene universitäre Hochschule typisch bzw. repräsentativ sind. Mit dieser Überprüfung durch das OAQ soll untersucht und gewährleistet werden, dass die Qualitätssicherungsrichtlinien in der Lehre umgesetzt werden. Anders als bisher sollen in Zukunft auch die ETH verpflichtet werden, an diesen Quality Audits teilzunehmen.[58]

3.1.9 Zusammenfassende Bewertung

Anders als in Österreich hat sich die Schweiz nie mit der Problematik der Massenuniversität auseinandersetzen müssen; im Gegenteil der Schweizer Hochschulraum ist geprägt durch sein duales, aus der Historie entstandenes Hochschulsystem – die ETH über Jahrzehnte ihre Sonderstellung bewahrend auf der einen Seite, die kantonalen Universitäten von überschaubarer Größe, regional gut verankert auf der anderen Seite. Lehre und Forschung finden an diesen (auch international durchaus anerkannten) Universitäten statt, wenn auch Mitte der 1990er Jahre die Fachhochschulen – mit der nicht unwesentlichen Intention, nicht den Anschluss an Europa zu verlieren, gegründet wurden.

Dies spiegelt sich auch in der Finanzierung wider. Insgesamt sind über Jahre hinweg die finanziellen Mittel für die Schweizer Hochschulen stetig gestiegen, sei es direkt entrichtet durch den Bund oder kompetitiv bereitgestellt durch Förderagenturen wie den SNF. Stellt der Bund im ETH-Bereich dabei nahezu die gesamten Finanzmittel (über 90%) bereit, so beträgt sein Beitrag an die kantonalen Universitäten heute zwischen 30 und 65%. Der Bund ist somit auch für die kantonalen Universitäten ein wichtiger Geldgeber. Mittels jährlicher Grundbeiträge unterstützt er die Leistungen in Forschung und Lehre, wobei hier die **„qualitative" Lehre** (d.h. dem Humboldtschen Ideal folgend „keine Lehre ohne Forschung") finanziert wird.

Zurückgehend in die 1970er Jahre waren die IUV-Beiträge Ergebnis politischer Verhandlungen, die dazu geführt haben, dass die **IUV-Beiträge**, namentlich die **Pauschalbeiträge pro Studierenden und Jahr**, differenziert nach drei Fakultätsgruppen, Basis der interkantonalen Beiträge sind. Über die Jahre hinweg wurden die Pauschalbeträge pro Studierenden immer wieder erhöht; seit dem Jahr 2004 ist eine Anpassung der Beiträge möglich, die jedoch die Teuerung nach Maßgabe des Landesindexes der Konsumentenpreise nicht überschreiten darf. **Für die Finanzierung der kantonalen Universitäten durch den Bund** ist die IUV insofern von Relevanz, als dass die **Gewichtung zwischen den drei Fakultätsgruppen** (Faktor 1 für die Geistes- und Sozialwissenschaften, Faktor 2,42 für Exakte, Natur- und Technische Wissenschaften und Faktor 4,84 für die Medizin) für die Verteilung der zu entrichtenden Bundesbeiträge **anzuwenden** ist.

[58] SUK (2006a), S. 15.

Der **Anteil Lehre** (bei dem auch ein Anteil der gesamten Forschungskosten finanziert wird), der heute immerhin **70 Prozent des jährlichen Bundesbeitrags** ausmacht, wird dabei nach einem Beitrag pro Studierenden in der Regelstudienzeit ausgerichtet. 60% davon sind für inländische Studierende, 10% für ausländische Studierende reserviert. Für beurlaubte Studierende werden keine Beiträge geleistet. Für die Verteilung der Grundbeiträge des Bundes bedeutet dies, dass die zur Verfügung stehenden Mittel (ausverhandelt für eine vierjährige Finanzierungsperiode) gemäß der vom Bundesamt für Statistik gelieferten Studierendenzahlen – gewichtet nach dem gleichen Schlüssel wie in der IUV – aufgeteilt werden. Der Bund bedient sich somit einem Verteilungsmodell, bei welchem – bei steigenden Studierendenzahlen – die Grundbeiträge pro Studierenden durchaus auch sinken.

Erst Ende der 1990er Jahre wurde ein einheitliches Kostenrechnungsmodell an den Schweizer Universitäten eingeführt, u.a. mit dem Ziel, die IUV-Beiträge zu überprüfen, und die gesammelten Daten und Informationen als Grundlage für die mit dem neuen Hochschulgesetz einhergehenden, zu entrichtenden Referenzkosten zu verwenden. Diese **Referenzkosten** sollen künftig die Grundlage der durch den Bund zu entrichtenden Grundbeiträge und der durch die Kantone zu entrichtenden interkantonalen Beiträge bilden. Sie werden definiert als die **notwendigen Aufwendungen für eine Lehre von hoher Qualität pro Student**. Ziel ist es, neben aufwandsorientierten Kriterien wie Anzahl der Studierenden oder Zugehörigkeit der Studierenden zu bestimmten Disziplinen oder Fachbereichen auch stärker leistungs- und resultatsorientierte Kriterien zu berücksichtigen. Letztere sollen Kriterien wie die Anzahl der Studienabschlüsse, durchschnittliche Studiendauer sowie Betreuungsverhältnisse umfassen.

Die Inkraftsetzung des Finanzierungsteils des HFKG ist erst für 2017 vorgesehen; überhaupt wird über das HFKG derzeit noch im Parlament beraten. Die heutige Studienplatzfinanzierung ist somit als historisch gewachsen, aus heutiger Sicht jedoch als nicht mehr plausibel nachvollziehbar anzusehen. Ziel des neuen Finanzierungsmodells soll es daher sein, dass der Bund[59] sich mittels fester Beitragssätze am Gesamtbetrag der Referenzkosten beteiligt, um somit einerseits der Transparenz in der Hochschulrechnung genüge zu tun sowie andererseits - gerade angesichts der wachsenden Studierendenzahlen - seitens der Universitäten bei der Finanzierung zur erhöhten Erwartungssicherheit beizutragen. Unberührt von diesem neuen Finanzierungsmodell bleibt unterdessen der gesamte ETH-Bereich.

Zusammenfassend werden die mit den Fallstudien adressierten Fragestellungen im Überblick beantwortet:

Tabelle 7: Übersicht über Finanzierung der Lehre/ Studienplatzfinanzierung an den kantonalen Universitäten in der Schweiz

Fragestellung	Zusammenfassende Befunde
Motive und Rahmenbedingungen	Die IUV-Beiträge wurden im Jahr 1997 **politisch ausverhandelt** – mit dem Ziel, geeigneten jungen Leuten aus allen (Vereinbarungs-)Kantonen einen möglichst offenen und gleichberechtigten Zugang zu den Hochschulen zu garantieren. Ein **Preismodell der Studienplatzfinanzierung** findet– nur im Bereich der **kantonalen Universitäten** (nicht im Bereich der ETHs) auf interkantonaler Ebene statt. Es werden hierbei Pauschalbeträge pro Studierenden und Jahr entrichtet. Diese Pauschalbeträge sind – differenziert nach drei Fakultätsgruppen – unterschiedlich hoch. Die dabei angewandte Gewichtung ist darüber hinaus für die Bemessung

[59] Übernimmt der Bund derzeit etwa 24% aller Kosten aller Universitäten, so ist es Ziel, dass der Bund in Zukunft (mit der Inkraftsetzung des HFKG) etwa 20% der Referenzkosten trägt.

	der Grundbeiträge des Bundes, insbesondere für die Finanzierung des Anteils Lehre, für die kantonalen Universitäten von Relevanz.
Einführungszeitpunkt und Übergangsregelungen	Eingeführt im Jahr 1997 wurden die Pauschalbeträge sukzessive erhöht; seit 2004 ist eine Anpassung der Beiträge möglich, sie darf jedoch die Teuerung nach Maßgabe des Konsumentenindexes nicht überschreiten. Derzeit werden die IUV-Beiträge/ Pauschalbeträge mittels (Voll-)Kostenrechnung überprüft. Gemäß dem zukünftigen Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im Schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) soll ein neues Modell für die Ermittlung der Kosten der Leistungen in der Lehre (so genannte Referenzkosten) erarbeitet werden. Die I**nkraftsetzung dieses neuen Modells ist für 2017** geplant. Geht man davon aus, dass die neuen Finanzierungsbestimmungen zu nicht unerheblichen Unterschieden bei der Ausrichtung der Grundbeiträge führen, so können maximal acht Jahre nach Inkraftsetzung des Gesetzes mit dem Systemwechsel einhergehende Subventionsausfälle mittels so genannter Kohäsionsbeiträge gemildert werden. Durchschnittlich können dabei 6% der jährlich für Grundbeiträge zur Verfügung stehenden Mittel verwendet werden, um Hochschulen zu unterstützen, deren Grundbeiträge um mehr als 5% sinken.
Wesentliche Merkmale des Modells	Das jetzige Modell der Studienplatzfinanzierung **ist auf interkantonaler Ebene ein Preismodell** (ein Student mehr = ein Beitrag mehr), auf **Ebene des Bundes ein Verteilungsmodell**. Bei letzterem spielen zwar die prognostizierten Studentenzahlen in der Festlegung der Jahresanteile mit anderen Faktoren wie z.B. der Teuerung durchaus eine wichtige Rolle; die effektiven Zahlen der Studierenden (in der Regelstudienzeit) werden jedoch nur bei der Mittelverteilung berücksichtigt; d.h. bei steigenden Studierendenzahlen sinkt somit der Beitrag pro Studierenden.
Definition eines Studienplatzes	Die zukünftigen Referenzkosten werden definiert als „die notwendigen Aufwendungen für eine Lehre von hoher Qualität pro Student“; d.h. zusätzlich zu den Kosten der Lehre wird - wie im jetzigen Modell - ein **Forschungsfaktor** (Aufwendungen, die nicht durch Drittmittel gedeckt sind) berücksichtigt. Heute werden Beiträge nur für Studierende in der Regelstudienzeit überwiesen; für beurlaubte Studierende gibt es keine Beiträge; man differenziert nicht zwischen Voll- und Teilzeitstudierenden.
Differenzierung der Kosten und Kostenrechnung	Die Grundbeiträge des Bundes bestehen **aus einem Anteil Lehre (70%) und einem Anteil Forschung (30%)**. Der Anteil für Lehre wird auf Basis der Anzahl der Studierenden in der Regelstudienzeit, nach Disziplin unterschiedlich gewichtet, bemessen. Bei den Disziplinen unterscheidet man zwischen **drei Fakultätsgruppen**, welche gemäß IUV - gültig ab dem Studienjahr 2005/06 - Pauschalbeiträge pro Studierenden und Jahr und somit auch einen Gewichtungsfaktor ausweisen: 1) Geistes- und Sozialwissenschaften (auch Fächer der Kultur- und Musikwissenschaften): 7.770 Euro (Faktor 1) 2) Exakte, Natur- und Technische Wissenschaften: 18.810 Euro (Faktor 2,42)

	3) Medizin (ohne klinischer Bereich): 37.620 Euro (Faktor 4,84) Werden die IUV-Beiträge nach einer Kopfpauschale berechnet, so übernimmt der Bund für die Bemessung der Grundbeiträge nur die Gewichtung zwischen den Fakultätsgruppen.
Kapazitätsplanung und Zugangsbeschränkungen	Die Schweiz kennt das Phänomen der Massenuniversität nicht, da bereits auf der Sekundarstufe die Selektion erfolgt. Bislang gibt es **Zugangsbeschränkungen nur in der Medizin**; es gibt aber aktuell Überlegungen, die Studienplätze auch in einigen Fächern auf Masterstufe ebenfalls zu beschränken (Numerus clausus an den ETHs wird diskutiert).
Qualitätssicherung	Grundsätzlich obliegt die Qualitätssicherung von Lehre und Forschung den Universitäten. Um jedoch weiterhin Bundesbeiträge beanspruchen zu können, müssen sich die kantonalen Universitäten alle **vier Jahre einem Quality Audit** unterziehen.
Finanzierung von Forschung und Infrastruktur	Beim Anteil Forschung im Rahmen der Grundbeiträge werden die Forschungsleistungen und die Akquisition von Drittmitteln der jeweiligen Universität berücksichtigt. Insgesamt nehmen die Drittmittel einen wesentlichen Stellenwert in der Hochschulfinanzierung ein. Was die Finanzierung von Infrastruktur betrifft, so gewährt der Bund gesondert **Investitionsbeiträge**. Raumbewirtschaftungskosten wie z.B. Mieten oder Energiekosten werden im Rahmen des ordentlichen Budgets finanziert; d.h. die Grundbeiträge des Bundes fließen über die Kantone in die ordentlichen Budgets der Universitäten.
Maßnahmen zur Vermeidung dysfunktionaler Anreize oder negativer Auswirkungen	Die Schweiz zeichnet sich durch eine relativ stabile Finanzierung der Hochschulen aus, nicht zuletzt durch die Vielfalt von Finanzierungsquellen. Für die Einführung eines neuen Hochschulgesetzes wurden Jahre anberaumt; die Inkraftsetzung des neuen Finanzierungsmodells ist erst für 2017 geplant.

3.2 Fallstudie Deutschland: Baden-Württemberg

3.2.1 Landesspezifische Charakteristika

Seit Mitte der 1990er Jahre hat Baden-Württemberg im Hochschulbereich immer wieder weitreichende Reformen durchgesetzt und umgesetzt. Zusätzlich wurde dies unterstützt von der Förderalismusreform im Jahr 2006, welche die Landeshochschulgesetzgeber letztendlich frei von bundesrechtlichen Vorgaben gestellt hat. Ende der 1990er Jahre wurden schließlich die gesetzlichen Regelungen die Hochschulmedizin und die soziale Betreuung der Studierenden betreffend modernisiert. Auslöser für all diese Reformen waren Defizite des Hochschulsystems, welche u.a. die Belastung durch hohe Studierendenzahlen, Strukturmängel im Studium, eine fehlende Kontrolle von Qualität sowie eine unzureichende Flexibilität der Mittelbewirtschaftung umfassten.[60]

[60] Siehe Haug (2009), S. 1.

Deutschland steht somit – wie Österreich – vor der Herausforderung, dass durch einen Wandel im Bildungsverhalten immer mehr junge Leute die Hochschulreife erlangen, von denen die Mehrheit ein Hochschulstudium anstrebt. Hinzu kommt, dass die letzten geburtenstarken Jahrgänge die Schule verlassen, und wohl gerade jetzt die Nachfrage durch die Schulzeitverkürzung von dreizehn auf zwölf Jahre bis zum Abitur ansteigt; d.h. zeitgleich mit Ländern wie Berlin, Brandenburg und Bremen schließt auch Baden-Württemberg die Umstellung der gymnasialen Schulzeitverkürzung bis 2012 ab, wodurch die Hochschulen dem Andrang doppelter Abiturjahrgänge gegenüberstehen.

Das deutsche Hochschulsystem wird grundsätzlich inputorientiert gesteuert; dies impliziert, dass eine höhere Nachfrage keine zusätzlichen Studienplätze erzeugt; im Gegenteil eine höhere Nachfrage provoziert einen weiteren Ausbau von Zugangsbeschränkungen (*numerus clausus*) zu den beschränkten Plätzen. Nach Berthold et al. (2009, S. 4): „*bleibt dieser Zusammenhang bestehen, bis eine politische Präferenzbildung dazu führt, dass den Hochschulen mehr Grundmittel zur Verfügung gestellt werden, damit diese Kapazitäten aufbauen können*." Die Politik (in diesem Fall Bund und Länder) haben in Deutschland reagiert und sich im **Hochschulpakt 2020** geeinigt, für mehr StudienanfängerInnen zusätzliche Mittel zur Verfügung zu stellen. Ziel ist es, in der Periode 2007 bis 2010 insgesamt 91.370 zusätzlichen StudienanfängerInnen in ganz Deutschland ein Studium zu ermöglichen. Die Aufnahme zusätzlicher StudienanfängerInnen geht aber nicht zwangsläufig mit einer Schaffung von neuen Studienplätzen einher. Nach Berthold et al. (2009, S. 5) „kann die Zahl der StudienanfängerInnen in einem Hochschulsystem vielmehr auch wachsen, wenn kein neuer Studienplatz geschaffen wird. Dies wird insbesondere durch höhere Auslastungsquoten bereits bestehender Studienkapazitäten, durch die Ausweitung von Lehrbeauftragungen sowie die Absenkung von Betreuungsintensitäten erreicht." Der Bund hat in Deutschland den Ländern für die zusätzlichen 91.370 StudienanfängerInnen zunächst 565,7 Mio. Euro bereitgestellt; nur ein Teil davon aber (438,4 Mio. Euro) dient dem Aufbau von zusätzlichen Kapazitäten bzw. wirkt als Auslastungsprämie; der übrige Betrag fließt in den Erhalt von Studienplätzen. Von den Empfängerländern wird erwartet, dass diese die durch den Hochschulpakt erhaltenen Mittel um den gleichen Betrag aufstocken.

Gemäß Grundgesetz ist das **Hochschulrecht** in Deutschland **Sache der Länder**; diese schon immer geltende Grundsatzregelung ist durch die Förderalismusreform im Jahr 2006 bestätigt bzw. sogar verstärkt worden; d.h. der Bund hat – von engen Ausnahmen abgesehen (wie z.B. die Bundeswehrhochschulen) – nicht die Kompetenz, eigene Hochschulen zu betreiben. Die Verwaltungszuständigkeit der Hochschulen liegt somit bei den einzelnen Ländern; d.h. die Hochschulen werden als ländereigene Verwaltung von Landesgesetzen geführt.[61] Einzig die Materie der Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse ist heute der dem Bund verbliebene Teil des Hochschulrechts. Die Intention ist dabei, ein absolut erforderliches Mindestmaß an Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit zwischen den Ländern herstellen zu können.

Darüber hinaus sind seitens des Bundes **Grundrechte** vorgegeben, im Rahmen deren sich das Hochschulrecht der Länder einfügen muss. Zu diesen Grundrechten, die auch als umfassende Werteordnung angesehen werden kann, zählen u.a. die Kunst- und Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 III 1 GG). Letztere impliziert dass Hochschulen einen **Anspruch auf eine Mindestausstattung an Personal- und Sachmitteln** haben, und zwar sowohl die Hochschule selbst als auch der einzelne Wissenschaftler. Dabei sind natürlich die finanziellen Möglichkeiten des Staates zu berücksichtigen. In diesem Kontext wird auch das Recht, Zugang zu EU-Mitteln zu erhalten, festgehalten. Daraus lässt sich zwar im Einzelfall kein konkreter Anspruch auf Kofinanzierungsmittel ableiten, wohl jedoch eine gewisse Gewährleistung der „Europafähigkeit" von Hochschulen.[62]

Infolge soll nun Baden-Württemberg – bekannt für sein gut ausgestattetes Hochschulsystem und sein modernes Hochschulgesetz – im Mittelpunkt der Betrachtung stehen. Baden-Württemberg ge-

[61] Siehe Eiselstein (2009), S. 13 und 25.
[62] Siehe ebenda, S. 23.

hört zur jener Gruppe der westdeutschen Flächenländern, die sich flächendeckend durch eine **sehr differenzierte Hochschullandschaft** auszeichnen. Mit über 70 Hochschulen verfügt Baden-Württemberg über die meisten Einrichtungen dieser Art in der Bundesrepublik, und dies nicht erst seit der Umwandlung seiner acht Berufsakademien in die „Duale Hochschule Baden Württemberg“ im Jahr 2009[63]:

- neun Universitäten, die sich wie folgt darstellen[64]:
    - drei klassische Universitäten, namentlich Freiburg (erweitert um eine technische Fakultät), Heidelberg und Tübingen, allesamt historisch gewachsen, welche ein breites Fächerbündel samt Medizin anbieten,
    - zwei ehemalige Technische Hochschulen, namentlich Karlsruhe und Stuttgart,
    - zwei ehemalige spezialisierte Hochschulen, namentlich Hohenheim (Agrar- und Ernährungswissenschaften) und Mannheim (Wirtschaftswissenschaften), wobei letztere mit der Helmholtz-Gemeinschaft zusammengeführt und per 1. Oktober 2009 in das Karlsruher Institut für Technologie (KIT) umbenannt wurde,
    - zwei Neugründungen der ersten Phase: Konstanz (mit dem Fächerspektrum klassischer Universitäten) sowie Ulm (Medizin, Natur- und Ingenieurwissenschaften),
- sechs Pädagogische Hochschulen,
- 23 Fachhochschulen,
- acht Kunst- und Musikhochschulen,
- duale Hochschule mit acht Standorten (aus der Berufsakademie Baden-Württemberg hervorgegangen),
- 22 nichtstaatliche Hochschulen mit staatlicher Anerkennung.

Im Januar 2005 ist in Baden-Württemberg das neue **Landeshochschulgesetz (LHG)** in Kraft getreten, welches unter Experten als das „modernste Hochschulrecht Deutschlands“ bezeichnet wird. Es gilt für die staatlichen Hochschulen des Landes Baden-Württemberg (Universitäten, Pädagogische Hochschulen, ausgewählte Kunsthochschulen sowie Fachhochschulen) und für die staatlich anerkannten Hochschulen. Mit diesem Gesetz geht auch eine Hochschulreform einher, deren wichtigste Eckpunkte die Stärkung der Hochschulleitungsebene, eine grundlegende Studienstrukturreform nach dem Bachelor/ Master-Modell, mehr Eigenverantwortung der Hochschulen, eine konsequente Deregulierung und Entbürokratisierung, sowie eine **leistungsorientierte Finanzierung** sind.[65] Letztere beinhaltet, dass sich die staatliche Finanzierung der Hochschulen gemäß § 13 LHG an ihren Aufgaben, den vereinbarten Zielen und den erbrachten Leistungen orientiert; die staatliche Hochschulfinanzierung besteht damit – wie in Österreich – aus zwei Teilen: einem Globalbudget, mehrjährig festgelegt durch Hochschulverträge, sowie Zielvereinbarungen, welche insbesondere die Ziele und Schwerpunkte der einzelnen Hochschulen sowie deren Entwicklung berücksichtigen.

Sind seit 1998 Langzeitstudiengebühren erhoben worden, so hat das Land Baden-Württemberg mit dem SS 2007 **allgemeine Studiengebühren in Höhe von 500 Euro pro Semester** eingeführt. Diese werden von allen staatlichen Hochschulen sowie von den Berufsakademien erhoben. Geregelt durch das Landeshochschulgebührengesetz (LHGebG) sollen diese Studiengebühren die staatliche Hochschulfinanzierung nicht ersetzen, sondern vielmehr für verbesserte Studienbedingungen sor-

63 Siehe hierzu Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2010), S. 9.
64 Siehe Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst Baden-Württemberg (1998), S.258.
65 Siehe hierzu http://www.baden-wuerttemberg.de/de/Studium/85704.html.

gen. Aus Sicht der Hochschulen bedeutet dies, dass die Einnahmen aus den Studiengebühren ihnen in vollem Umfang, wenn auch zweckgebunden – für die Erfüllung ihrer Aufgaben in Lehre und Studium – zur Verfügung stehen.[66] In Baden-Württemberg werden die Einnahmen aus Studiengebühren (von etwa 130 Mio. Euro pro Jahr) dabei hauptsächlich eingesetzt für:

– die Beschäftigung von wissenschaftlichem Lehrpersonal (auch ProfessorInnen) und Tutoren;
– die Verbesserung der technischen Ausstattung, insbesondere im Laborbereich und in den PC-Räumen der Studierenden sowie in den Vorlesung- und Seminarräumen, sowie
– die Verbesserung der Bibliotheksausstattung und verlängerte Öffnungszeiten.[67]

Gemäß § 4 **I** 1 LHGebG sind die aus Studiengebühren finanzierten Stellen kapazitätsneutral; sie dienen alleinig der **Verbesserung der Betreuungsrelation**. Mittelbar soll damit auch das Studierverhalten positiv beeinflusst werden, indem die Studierenden zu überlegten Entscheidungen bei der Studienauswahl, klaren Zielsetzungen und höherem Engagement im Studium motiviert werden.[68] Um nun die verfassungsrechtlich unzulässige Prohibitivwirkung von Studiengebühren auszuschließen, hat der Gesetzgeber die Möglichkeit geschaffen, ein **voraussetzungsloses und zinsgünstiges Darlehen** gegenüber der L-Bank in Anspruch zu nehmen; die Zinsen dürfen dabei nur Verwaltungs- und Geldbeschaffungskosten umfassen und werden ab der Grenze von 5,5% hauptsächlich vom Studienfonds übernommen. Darüber hinaus sieht das LHGebG eine Reihe von Befreiungen für Studierende vor.

Charakteristisch für die Hochschulen in Deutschland und somit auch für Baden-Württemberg ist, dass es durchaus eine bestimmte Anzahl von Studiengängen mit **Zulassungsbeschränkungen** (**numerus clausus**) gibt. Diese umfassen zum einen jene Studiengänge, die bundesweit zulassungsbeschränkt sind, namentlich Medizin, Zahnmedizin, Tiermedizin (nicht in Baden-Württemberg möglich), Pharmazie, Psychologie (Diplom) und Biologie (Diplom), sowie zum anderen Studiengänge, welche hochschulspezifische Zulassungsbeschränkungen erfordern. Bei letzteren wählen die baden-württembergischen Hochschulen ihre Studierenden überwiegend selbst aus, meist mittels hochschuleigener Auswahlverfahren anhand der Kriterien Eignung und Motivation des Bewerbers; d.h. 90% der verfügbaren Studienplätze werden in Baden-Württemberg nach hochschuleigenen Auswahlverfahren vergeben, wobei den Hochschulen erhebliche Freiheiten zustehen. Den Hochschulen obliegt es somit, das Auswahlverfahren nach eigenen Vorstellungen auszugestalten, Schwerpunkte zu setzen und im Zuge dessen auch ihr eigenes Profil zu schärfen.[69]

3.2.1 Hochschulzugang/ Festlegung von Kapazitäten

Bis 1995 gab es bei der **Auswahl der Studierenden** kein Beteiligungsrecht der Hochschulen; d.h. gemäß Art 13 I ZVS-Staatsvertrag 1992 mussten bei zulassungsbeschränkten Studiengängen 60% nach Abiturnote und 40% nach Wartezeit aufgenommen werden; war der Studiengang unbeschränkt, so musste die Hochschule jeden Inhaber einer entsprechenden Hochschulberechtigung aufnehmen. Mit dem neuen Landeshochschulgesetz haben die Hochschulen eine stärkere Rolle zugesprochen bekommen: So können gemäß § 58 V LGH die Hochschulen – neben **Studiengängen ohne Zulassungsbeschränkung** - bei Studiengängen, deren Profil durch die mit der Zugangs-

66 Siehe hierzu auch Faisst (2009), S. 436: „Die gesetzliche Zweckbindung würde freilich leer laufen, wenn der Gesetz geber – wozu er im Rahmen seines Haushaltsrechts befugt ist – die für die Lehre vorgesehene Finanzausstattung der Hochschulen durch Haushaltskürzungen absenken würde. Dies ist durch den **Solidarpakt II vom 2. März 2007**, der den Hochschulen für die Jahre 2007 bis 2014 eine feste Finanzausstattung zusichert, bis auf weiteres ausgeschlossen: Darin verpflichtet sich das Land im Wege einer Vereinbarung mit den Hochschulen, diesen die Einnahmen aus den Studiengebühren zusätzlich zur Basisfinanzierung zur Verfügung zu stellen und die staatliche Finanzierung aus Anlaß der Einführung der Studiengebühren nicht abzusenken."

67 Siehe Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst (2009), S. 36.

68 Siehe Faisst (2009), S. 436.

69 Siehe Haug (2009), S. 10.

berechtigung nachgewiesenen allgemeinen Studierfähigkeit nicht ausreichend abgedeckt ist, eine Aufnahmeprüfung vorsehen. Bei den **zulassungsbeschränkten Studiengängen** werden 90% der Studienplätze heute nach dem Ergebnis eines Hochschulauswahlverfahrens und nur noch 10% nach Wartezeit vergeben (auch örtliche NCs genannt); bei **bundesweit zulassungsbeschränkten Studiengängen** (auch absoluter NC genannt) obliegt die Studienplatzvergabe der von allen Ländern gemeinsam getragenen „Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVS)“ in Dortmund; bundesweit zulassungsbeschränkte Studiengänge gibt es bislang nur an Universitäten, wobei hier die Hochschulquote 60% beträgt.[70]

Letztere implizieren, dass beim Auswahlverfahren durch das ZVS nicht nur das „wo“, sondern auch das „ob“ offen ist; d.h. dass nach Abzug der Vorabquoten (maximal 20% der zur Verfügung stehenden Studienplätze) etwa für Härtefälle, ausländische Studierende, Zweitstudienbewerber und Inhaber einer beruflichen Qualifikation die verbleibenden Studienplätze gemäß Art. 13 I StV ZVS wie folgt vergeben werden:

– 20% je Hochschule nach Durchschnittsnote des Hochschulzugangszeugnisses (sog. Abiturbesten-Quote),
– 20% nach Wartezeit (zurückgelegte Zeit seit dem Erwerb der Hochschulzugangsberechtigung, in der keine Studienzeiten an einer deutschen Hochschule in Anspruch genommen wurden), und
– 60% nach einem Auswahlverfahren der jeweiligen Hochschule, welches den Grad der Eignung und Motivation des Bewerbers für das konkrete Studium und den angestrebten Beruf feststellt; auch hier ist die Durchschnittsnote des Hochschulzugangszeugnisses maßgeblich.

Grundsätzlich stützt sich die Bedarfsprognose jeweils auf die Zulassungs- und Einschreibeergebnisse der vorangegangenen Semester. Gesetzlich verankert ist die **Festsetzung von Zulassungszahlen** in den zulassungsbeschränkten Studiengängen im „Gesetz über die Zulassung zum Hochschulstudium in Baden-Württemberg (Hochschulzulassungsgesetz HZG)“ in der Fassung vom 15. September 2005 (GBl. S. 629), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 15. Juni 2010 (GBl. S. 422, 423). Maßgebend sind hier insbesondere die Paragraphen 3 und 5. Danach werden die **Zulassungszahlen für die zulassungsbeschränkten Studiengänge vom Wissenschaftsministerium jährlich nach Anhörung der Hochschulen durch Rechtsverordnung festgesetzt**. Die Zulassungszahlen können auch durch Satzung der Hochschule, der das Wissenschaftsministerium zustimmen muss, festgesetzt werden. Die Festsetzung per Satzung erfolgt jedoch nur in Einzelfällen. Für das Studienjahr 2010/11 sind die Zulassungszahlen in vier Zulassungszahlenverordnungen festgesetzt, jeweils gesondert für die Studiengänge im zentralen Vergabeverfahren der Stiftung für Hochschulzulassung (Medizin, Zahnmedizin, Pharmazie), für die Studiengänge mit örtlicher Zulassungsbeschränkung an den Universitäten, sowie für die zulassungsbeschränkten Studiengänge an den Pädagogischen Hochschulen und den Hochschulen für angewandte Wissenschaften (Fachhochschulen).

Für die **Kapazitätsermittlung in zulassungsbeschränkten Studiengängen** sind die Bestimmungen des „Staatsvertrags über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung“ vom 5. Juni 2008, der am 1. Mai 2010 in Kraft getreten ist, bzw. der „Verordnung des Wissenschaftsministeriums über die Kapazitätsermittlung, die Curricularnormwerte und die Festsetzung von Zulassungszahlen (Kapazitätsverordnung KapVO VII)“ vom 14. Juni 2002 (GBl. S. 271), zuletzt geändert durch Verordnung vom 30. Juni 2009 (GBl. S. 313), maßgebend.

[70] Siehe Haug 2009, S. 3f. und 422.

Dementsprechend gilt: Die Studiengänge an den Universitäten des Landes sind zum Teil, an den Pädagogischen Hochschulen und den Hochschulen für angewandte Wissenschaften überwiegend zulassungsbeschränkt. Für einen Studiengang wird eine Zulassungszahl festgesetzt, wenn die Voraussetzung des § 5 Abs.1 Satz 1 HZG gegeben ist („In einem nicht in das zentrale Vergabeverfahren einbezogenen Studiengang sollen Zulassungszahlen festgesetzt werden, wenn zu erwarten ist, dass die Zahl der Einschreibungen die Zahl der Studienplätze an den einzelnen Hochschulen in dem Studiengang erheblich übersteigen wird"). Grundlage für die Festsetzungsentscheidungen des Wissenschaftsministeriums sind die jährlich von den Hochschulen vorzulegenden Kapazitätsberichte und Festsetzungsvorschläge. Da in Baden-Württemberg derzeit noch keine Curricularnormwerte für Bachelor-und Masterstudiengänge festgelegt sind, orientiert sich die Festsetzung der Zulassungszahlen gegenwärtig an den Bestimmungen des „Solidarpakts II", den das Land Baden-Württemberg am 2. März 2007 mit den Hochschulen des Landes abgeschlossen hat. Darin erklären sich die Hochschulen bereit, „die Umstellung auf das gestufte Studiensystem (Bachelor/ Master) unter Beibehaltung der bisherigen Kapazitäten für erstmals in das Hochschulsystem eintretende Studienanfänger vorzunehmen". Es ist vorgesehen, die in der Kapazitätsverordnung festgeschriebenen Curricularnormwerte[71] für einzelne Studiengänge durch ein System von Curricularwert-Bandbreiten für Fächergruppen abzulösen, innerhalb derer die Curricularwerte einzelner Studiengänge von den Hochschulen selbst festgesetzt werden können. Das **Bandbreiten-Modell** soll durch eine Änderung der Kapazitätsverordnung im Grundsatz noch in diesem Jahr rechtlich verankert werden. In den kommenden Jahren sollen auf dieser Basis in Abstimmung mit den Hochschulen konkrete fächergruppenbezogene Bandbreiten und Vorgaben zur Ausgestaltung der notwendigen Zielvereinbarungen mit dem Hochschulen entwickelt werden.

3.2.2 Ausgewählte Hochschulindikatoren

Nach den Daten des Statistischen Landesamts[72] ist mehr als die Hälfte aller Studierenden in Baden-Württemberg an Universitäten eingeschrieben, im Vergleich dazu mehr als ein Drittel an den Fachhochschulen. Die Zahl der Studierenden ist von 1998 bis 2008 um insgesamt fast 40% gestiegen. An den Universitäten – wie Tabelle 7 darstellt – ist die Studierendenanzahl von 1998/99 an von knapp 111.500 auf über 142.500 im Jahr 2009/10 fast kontinuierlich angestiegen; der Einbruch im Studienjahr 2007 ist u.a. auf die Einführung der Studiengebühren zurückzuführen; die Tatsache, dass die Anzahl der StudienanfängerInnen zur selben Zeit nur geringfügig zurückgegangen ist, was auch durchaus auf die Einführung des örtlichen Numerus Clausus zurückgeführt werden kann, bedeutet, dass die Einführung der Studiengebühren insbesondere die Exmatrikulation von Langzeitstudierenden zur Folge hatte.[73]

Ist die Anzahl der StudienanfängerInnen bis zum Wintersemester 2003/04 konstant gestiegen, so ging in den folgenden Jahren ihre Anzahl zurück; im Wintersemester 2009/10 erreichte die Studienanfängerzahl wohl wieder das Niveau von 2003/04 und verzeichnete dabei knapp 26.700 Studienanfängerplätze. Auch die Anzahl der AbsolventInnen an den baden-württembergischen Universitäten

[71] Die jährliche Aufnahmekapazität an den Hochschulen wird aufgrund der personellen Ausstattung unter Anwendung so genannter Curricularnormwerte berechnet; d.h. der Curricularnormwert bestimmt den in Deputatstunden gemessenen Aufwand aller beteiligten Lehreinheiten, der für die ordnungsgemäße Ausbildung in dem jeweiligen Studiengang erforderlich ist. Geht es um Studiengangkombinationen, so sind die Curricularnormwerte unter der Berücksichtigung der Ausbildungsstruktur, des Anteils des jeweiligen Studiengangs am Gesamtstudium und der Studiendauer entsprechend anzuwenden. Ist für einen Studiengang ein Curricularnormwert nicht angeführt, so wird vom Wissenschaftsministerium im Einvernehmen mit der Hochschule ein Curricularnormwert festgelegt, der dem Ausbildungsaufwand für diesen Studiengang entspricht. Allgemein gilt, dass für alle Studiengänge an Universitäten (und somit für deren Kapazitätsberechnung) Curricularnormwerte anzuwenden sind. Siehe hierzu die Kapazitätsverordnung – KapVO VII vom 14. Juni 2002.

[72] Bezüglich Datenkonsistenz: Die Universitätskliniken sind eher unscharf in der baden-württembergischen Hochschulstatistik erfasst: In der Studierenden- und Prüfungsstatistik sind die Medizinstudierenden enthalten; in der Personal- und Stellenstatistik wird zwischen wissenschaftlichem und medizinischem Personal unterschieden - das wissenschaftliche wird einbezogen. Die Hochschulfinanzstatistik klammert die Universitätskliniken aus, da sich die Kosten und Einnahmen des Klinikbetriebs nicht vom Lehrbetrieb trennen lassen.

[73] Siehe Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2010), S. 7 und S. 13.

verzeichnete bis zum Jahr 2005 einen Rückgang auf knapp 16.900 und erreichte im Jahr 2009 schließlich die Höchstzahl von 24.090; rückblickend auf die vergangenen zwölf Jahre bedeutet dies einen Anstieg von 29%.

Konstant rückläufig ist hingegen der Ausländeranteil an den Universitäten in Baden-Württemberg; betrug dieser im Wintersemester 2003/04 noch 18,8%, so sank er 2009/10 auf 16,1%. Diese Entwicklung ist dabei sowohl auf die BildungsausländerInnen (welche ihre Hochschulzugangsberechtigung im Ausland erworben haben) als auch auf die BildungsinländerInnen (ausländische Studierende, welche ihre Hochschulzugangsberechtigung bereits in Deutschland erworben haben) zutreffend.

Tabelle 8: Anzahl der Studierenden (insgesamt/ Ausländer), Studienanfänger und Absolventen an Universitäten in Baden-Württemberg seit 1998

Jeweils zum Wintersemester bzw. Prüfungsjahr*

Wintersemester	Studierende**	Ausländer/-anteil		Studienanfänger	Prüfungsjahr	Absolventen im Prüfungsjahr
1998/99	111.470	15.489	13,9%	17.061	1998	18.673
1999/00	111.217	17.000	15,3%	19.364	1999	17.518
2000/01	114.924	18.650	16,2%	21.635	2000	18.080
2001/02	120.477	20.929	17,4%	23.580	2001	16.753
2002/03	126.691	23.355	18,4%	24.534	2002	16.349
2003/04	134.065	25.253	18,8%	26.576	2003	15.681
2004/05	138.654	26.004	18,8%	24.416	2004	17.044
2005/06	140.906	25.720	18,3%	23.920	2005	16.864
2006/07	141.469	24.905	17,6%	22.941	2006	18.557
2007/08	133.895	22.753	17,0%	22.484	2007	20.514
2008/09	136.393	22.592	16,6%	24.586	2008	22.846
2009/10	142.512	22.906	16,1%	26.698	2009	24.090

* Das Prüfungsjahr setzt sich aus Wintersemester und nachfolgendem Sommersemester zusammen (z.B. Prüfungsjahr 1998 = Wintersemester 1997/98 + Sommersemester 1998).

** Studierende werden definiert als Haupthörer; d.h. jene, welche mit einem Hauptstudium an einer Universität eingeschrieben sind.

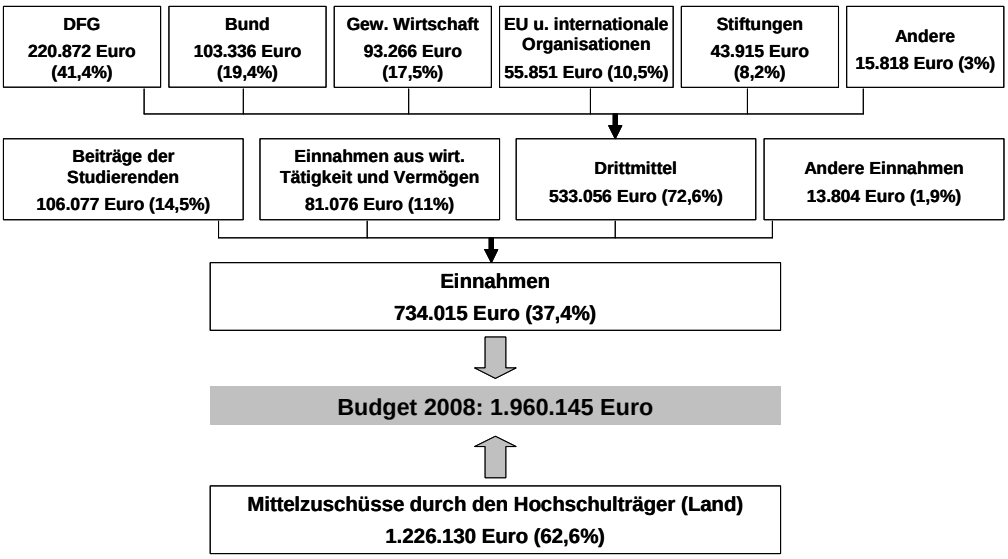
Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg.

Was die Einnahmen der Universitäten in Baden-Württemberg anbelangt, so haben diese im Jahr 2008 insgesamt über 734.000 Euro betragen. Unter Einnahmen werden dabei Drittmittel, Beiträge wie z.B. Studiengebühren sowie Beiträge aus wirtschaftlicher Tätigkeit und Zuschüssen subsumiert. Bemerkenswert ist, dass die Universitäten des Landes immerhin ein Drittel bis ein Viertel ihrer Ausgaben durch Einnahmen kompensieren können. Dabei kommt den Drittmitteln für Lehre und Forschung, die vorwiegend von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) vergeben werden, eine bedeutende Rolle zu.

3.2.3 Das universitäre Hochschulfinanzierungssystem im Überblick

Die Finanzierungsquellen der baden-württembergischen Universitäten stellen sich sehr zahlreich und durchaus vielseitig dar. Geht man vom Hochschulbudget 2008 (dargestellt in Abbildung 5) aus, so betrug dieses für die Universitäten insgesamt 1,96 Mrd. Euro.

Abbildung 5: Finanzierungsquellen der Universitäten in Baden-Württemberg, 2008



Anmerkung: Unter Andere Einnahmen werden sonstige Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen ohne Träger subsumiert. Bei den Drittmitteln sind bei der Kategorie Bund keine Zuweisungen nach dem Hochschulbauförderungsgesetz, Überlastprogramm, dem Graduierten- und Bundesausbildungsförderungsgesetz sowie für die sonstige Förderung von StudentInnen enthalten. Die Kategorie Andere summiert sich aus Beiträgen bzw. Zuweisungen von (1) der Bundesanstalt für Arbeit, sofern hieraus Personal mit Lehr- und Forschungsaufgaben finanziert wird; (2) den Ländern für Lehr- und Forschungszwecke (ohne Mittel vom Träger der Hochschule); (3) den Gemeinden, Gemeinde- und Zweckverbänden für Lehr- und Forschungszwecke; (4) den sonstigen öffentlichen Bereichen für Lehr- und Forschungszwecke wie z.B. ERP, Lastenausgleichsfonds oder Sozialversicherung; sowie (5) den Hochschulfördergesellschaften.

Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, eigene Darstellung.

Im Durchschnitt hat sich dieses Budget aus etwa zwei Drittel Mittelzuschüsse durch den Hochschulträger und etwas mehr als einem Drittel selbst erwirtschafteter Einnahmen zusammengesetzt. Bei den Einnahmen, die für alle Universitäten im Jahr 2008 immerhin über 734.000 Euro ausmachten, kommt vor allem den Drittmitteln (72,6% aller Einnahmen) und den Beiträgen der Studierenden (im Durchschnitt 14,5% aller Einnahmen) eine wesentliche Bedeutung zu. Was die Drittmittelgeber betrifft, so stellt die DFG mit 41,4% der gesamten universitären eingeworbenen Mitteln den größten Drittmittelgeber dar, gefolgt vom Bund mit durchschnittlich 19,4% und der gewerblichen Wirtschaft mit 17,5%.

Die aktuelle Wirtschaftskrise trifft jedoch auch die Forschungs- und Hochschulpolitik des Landes Baden-Württemberg: So hat angesichts der durch die Wirtschaftskrise bedingten Steuermindereinnahmen sowie der zur Reduzierung ausgewiesenen Deckungslücke der Ministerrat am 6. Oktober 2009 beschlossen, Ressorteinsparungen von insgesamt 500 Mio. (2010) bzw. 700 Mio Euro (2011) vorzunehmen. Gemäß dem Staatshaushaltsplan 2010/ 2011 entfallen für das für Hochschulen verantwortliche Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst in diesen Jahren 12,73 Mio. bzw. 16,6 Mio. Euro, womit – zusätzlich zur Finanzierung des gesamten Hochschulsektors – etliche seitens der Wissenschaftspolitik definierte Schwerpunktmaßnahmen zu finanzieren sind. Zu diesen zählen u.a. die Errichtung des Karlsruher Instituts für Technologie sowie eine weitere Ausbautranche des Programms „Hochschule 2012“ – mit dem Ziel, die wachsende Studiennachfrage insbesondere im Hinblick auf den doppelten Abiturentenjahrgang 2012 bewältigen zu können (es werden hierzu Landesmittel in Höhe von 113 bzw. 120 Mio. Euro bereit gestellt).

Die den Universitäten zur Verfügung stehenden Mittel werden dabei – wenn auch in den meisten Fällen leicht steigend – im Grundsatz fortgeschrieben. Erhöhungen gegenüber dem Haushaltsjahr

2009 sind vor allem auf die ansteigenden Personalkosten der als Landesbetriebe geführten Universitäten[74] zurückzuführen.

3.2.4 Grundsätze der Finanzierung

Die baden-württembergische **Hochschulfinanzierung unterscheidet im Prinzip nicht zwischen Mittelzuweisungen für Forschung und Lehre**. Im Landeshochschulgesetz (LHG) ist die Finanzierung auf der Grundlage von drei Komponenten vorgesehen:

– Grundfinanzierung im Rahmen von mehrjährigen Hochschulverträgen,

– Leistungsorientierte Mittelverteilung nach Belastungs- und Leistungskriterien, sowie

– Zielvereinbarungen zur Finanzierung innovativer Entwicklungen.

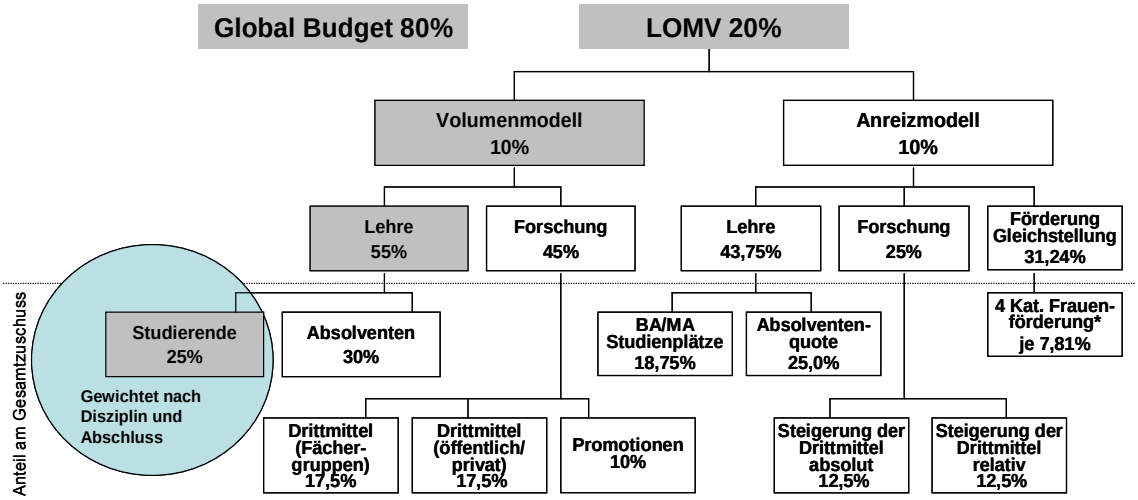
Vorausgegangen ist dieser 3-Säulen-Finanzierung die Forderung Ende der 1990er-Jahre, die Regelungen für die Mittelbewirtschaftung in ein Gesamtkonzept der Hochschulautonomie einzubetten. Dieser Forderung liegt auch das Hochschulrechtsänderungsgesetz (HÄG) 1999 zugrunde, in welchem der gesetzliche Rahmen für die erforderliche Autonomie wie auch für die finanziellen Angelegenheiten geschaffen wurde. Zugleich wurde versucht, ein Gleichgewicht zwischen Autonomie und Steuerung herzustellen, wobei es Ziel war, durch den Wandel von einer **inputorientierten Steuerung hin zu einer outputorientierten Steuerung** die Autonomie (vor allem in den operativen Angelegenheiten) der Hochschulen zu stärken. Ein Grundgedanke dieser Reform des HÄG 1999 war somit auch, den Wettbewerb zwischen den (weitgehend) autonomen Hochschulen zu stärken, mitunter um die Leistung und Effizienz zu steigern. In diesem Sinne fand auch der Leistungsgedanke Eingang in die Hochschulfinanzierung und wurde das indikatorgesteuerte Verteilungsmodell, die LOMV, welche immerhin 20% der Grundfinanzierung ausmacht, implementiert. [75]

Wie Abbildung 6 darstellt, wird den Universitäten ein **Globalbudget** (80% der Grundfinanzierung) zugewiesen, das zur Finanzierung der Aufgaben der Hochschulen nach § 2 LHG vorgesehen ist. Im Rahmen des Staatshaushaltsplans werden zwar Zuweisungen für Sachaufwendungen, Personalaufwendungen für Beamte und tariflich Beschäftigte und Investitionen differenziert, allerdings bestehen umfangreiche Deckungsfähigkeiten, sodass quasi von einem Globalbudget ausgegangen werden kann. Dieses Globalbudget umfasst Mittel der Grundfinanzierung, die auf Basis mehrjähriger Hochschulverträge ausgeschüttet werden. Sind diese Hochschulverträge unter den Vorbehalt einer Ermächtigung des Landtags gestellt (§13 II 4 LGH), so geben diese – zumindest im Bereich der Grundfinanzierung – den einzelnen Hochschulen eine mehrjährige Planungssicherheit, welche über die im Rahmen des Solidarpakts geschaffene Planungssicherheit hinausgeht; d.h. garantiert der Solidarpakt lediglich die Etatansätze der Hochschulen *insgesamt*, so erhofft man sich vom Globalbudget, ein möglichst hohes Maß an Objektivität, obwohl die Zuschüsse historisch gewachsen sind und angesichts dessen wohl auch das Kriterium der Objektivität durchaus in Frage gestellt werden kann.

[74] Alle Hochschulen sind rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts und zugleich staatliche Einrichtungen; d.h. juristisch selbständig.

[75] Siehe Umbach (2009), S. 154.

Abbildung 6: Globalbudget und Leistungsorientierte Mittelverteilung (LOMV) für die Jahre 2007ff an den Universitäten in Baden-Württemberg



* Die vier Kategorien Frauenförderung finden auf der Ebene der Absolventinnen, wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen, Promovierenden/ Habilitandinnen und Professorinnen (inklusive Juniorprofessuren) statt.

Quelle: Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst Baden-Württemberg, eigene Darstellung.

Solidarpakt

Nach dem Auslaufen des Solidarpakts I (geschlossen am 18. März 1997 mit einer Laufzeit von zehn Jahren) hat die Landesregierung von Baden-Württemberg am 2. März 2007 einen weiteren Solidarpakt (Solidarpakt II) mit einer Laufzeit von 2007 bis 2014 mit den Hochschulen abgeschlossen. Waren im ersten Solidarpakt lediglich die Universitäten miteinbezogen, so umfasst der **Solidarpakt II** alle Hochschularten und auch die Berufsakademien. Inhalt dieses Solidarpakts ist, dass die Landesregierung den Hochschulen ***finanzielle Planungssicherheit*** auf der Grundlage der Etatansätze des Jahres 2007 ***in Höhe von 2,2 Mrd. Euro*** zusichert. Im Gegenzug verpflichten sich die Hochschulen, neue Finanzierungswege zu erschließen, zur effizienteren Nutzung und Erhaltung der vorhandenen Flächen ein Flächenmanagement sowie gemeinsam mit dem Land an der Umgestaltung des bisherigen Systems der Hochschulfinanzierung und Qualitätssicherung mitzuwirken.

Damit werden während der Laufzeit des Solidarpakts II den Hochschulen keine weiteren Kürzungen der Haushaltsansätze, Stelleneinsparungen (über die in der Vergangenheit bereits erfolgten hinaus: So haben sich die Universitäten im Solidarpakt I verpflichtet jährlich ihren Stellenbestand um 150 Stellen, etwa ein Prozent des Stellenbestandes, abzubauen; die dadurch erzielten Einsparungen wurden jeweils zu einem Drittel zur Sanierung des Gesamthaushalts, zur Umschichtung für Ausbau- und Strukturmaßnahmen im Hochschulbereich sowie zur Verbesserung der Ausstattung der Universitäten verwendet) oder sonstige Haushaltssperren (einschließlich Stellenbesetzungssperren) auferlegt. Die gebildeten Ausgabenreste können übertragen werden. Tarifsteigerungen und sonstige Veränderungen bei den Personalausgaben werden wie im übrigen Landeshaushalt fortgeschrieben (Siehe Solidarpakt II, S. 3).

3.2.5 Finanzierung der Lehre

§ 13 Abs. 2 LHG schreibt vor, dass sich die Finanzierung der Hochschule an den Aufgaben, den Leistungen und den vereinbarten Zielen orientieren muss. Daher wurde als Teil der Finanzierung die sog. **Leistungsorientierte Mittelverteilung (LOMV)** eingeführt, in der Hochschulen nach Leistungen Mittel - auf der Basis von nach Hochschularten differenzierten Indikatoren - erhalten. Die LOMV mit einem Anteil von 20% am Gesamtbudget – in diesem Fall wie zuvor in

Abbildung 6 dargestellt – für die Universitäten, gliedert sich wiederum in zwei Teile, in das Volumenmodell und das Anreizmodell.

Grundsätzlich verfolgen die im Rahmen der LOMV verwendeten Indikatoren verschiedene Zielrichtungen, wobei nach Aufgaben der Lehre, der Forschung, der Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses und der Gleichstellung als grobe Überbegriffe differenziert werden kann. Ausverhandelt werden diese Indikatoren jeweils zwischen der Rektorenkonferenz, dem Haushaltsreferat und der für die Hochschulen zuständigen Abteilung im Wissenschaftsministerium. Die LOMV für Universitäten[76] stellt dabei immer die Ausgangslage für die anderen Hochschultypen dar; gesondert gesetzlich geregelt wie auch getrennt veranschlagt wird die Hochschulmedizin.[77]

Erstmalig umgesetzt wurde das indikatorgestützte Finanzierungsmodell, die LOMV, in Baden-Württemberg im Jahr 2000; ein Jahr zuvor wurde dieses Modell zwar bereits eingeführt; d.h. gerechnet und mit den Universitäten diskutiert, jedoch nicht umgesetzt. So kam es auch, dass das heutige Modell einen Kompromiss zwischen dem Ministerium und den Hochschulen darstellt. War es Ziel seitens des Ministeriums, durch eine Leistungsorientierung die Leistungen der einzelnen Hochschulen einer Hochschulart vergleichen zu können, so entgegneten die Hochschulen, dass sie aufgrund ihrer unterschiedlichen Ausstattung, Profilbildung etc. nur schwer vergleichbar seien. Angesichts dessen wurde dem Bestreben des Ministeriums mit einem Volumenmodell (Teil 1 der LOMV) und den Wünschen der Hochschulen mit einem Anreizmodell (Teil 2 der LOMV) Rechnung getragen.

Im ersten Teil der LOMV, dem **Volumenmodell** (siehe Tabelle 9), welches sich in einen 55%-Anteil Lehre und einen 45%-Anteil Forschung gliedert, erfolgt die Auszahlung aus einem Topf; d.h. dass die Hochschulen je Bewertungsindikator einen Anteil ihrer Finanzierung in einen gemeinsamen Topf einzahlen und die Auszahlung dann anteilig zu den Leistungsparametern aus diesem Topf erfolgt. Es werden somit nur diejenigen Mittel verteilt, die durch Einzahlungen in den gemeinsamen Topf auch zur Verfügung stehen; aus Sicht des Ministeriums ist dies ein Nullsummenspiel.

Zu den Leistungsparametern zählen im Rahmen des Volumenmodells **im Anteil Lehre** zum einen die Zahl der Studierenden (25%-Anteil am Gesamtzuschuss) und zum anderen die Zahl der AbsolventInnen (30%-Anteil am Gesamtzuschuss). Erstere, die **Zahl der Studierenden** (in der Regelstudienzeit), wird dabei wie folgt ermittelt:

[76] Wegen der besonderen Bedingungen für die Kunst- und Musikhochschulen - eigenständige Auswahlverfahren, starke Betonung des Einzelunterrichts, Problematik der "objektiven Leistungsmessung" des Studienerfolgs - wurde für die Kunst- und Musikhochschulen von einer Einbindung in die LOMV zunächst abgesehen.

[77] Mit der getrennten Veranschlagung ist hier die gesamte Lehre und Forschung der Medizinischen Universitäten/ Fakultäten gemeint. Basis ist eine Organisationsreform im Jahr 1998, welche die Universitätsklinika zu rechtsfähigen Anstalten des öffentlichen Rechts machte. Ziel der rechtlichen Selbstständigkeit ist es, die ökonomische Selbständigkeit zu sichern und dem Klinikum umfassende rechtliche Handlungsmöglichkeiten einzuräumen. Die Primäraufgabe der Universitätsklinika stellt die Krankenversorgung einschließlich der Aus-, Fort- und Weiterbildung des Personals dar. Nach Sandberger (2009, S. 394) sind die Klinika und ihre Untergliederungen „somit zugleich Einrichtungen von Forschung und Lehre und haben mit der Universität die Verbindung von Forschung, Lehre und Krankenversorgung zu gewährleisten“. Für die Medizinische Fakultät gilt, dass trotz der Zugehörigkeit der Fakultät zur Universität eine budgetmäßige Trennung des Fakultätsbudgets vom Budget der Universität einerseits und des Klinikums anderseits vollzogen wird; d.h. nach Sandberger (2009, S. 406) „das Gesetz geht von einer Trennung der Budgetkreisläufe der Fakultät und des Klinikums aus“. Angesichts dessen dass die medizinische Forschung, Lehre und Krankenversorgung in weiten Teilen eine Kuppelproduktion darstellen, ist die Umsetzung dieser gesetzlichen Vorschrift in der Praxis nicht ganz unproblematisch. In diesem Kontext hält Sandberger (2009) auch fest, dass eine wirklichkeitsnah erfassende Kosten- und Leistungsrechnung bis heute in diesem Bereich nicht existiert. „Soweit daher keine eindeutigen Zuordnungen möglich sind, werden die Kosten für Forschung und Lehre deshalb durch normative Ansätze, z.B. prozentuale Pauschalabzüge von den Gesamtkosten festgelegt, die zugleich als Nachweis für die Verwendung des Staatszuschusses dienen. Dieser fließt damit als Erstattungsbetrag über das Fakultätsbudget dem Universitätsklinikum zu. Umgekehrt erstattet das Universitätsklinikum der Fakultät die auf die Krankenversorgung entfallenden Personalkosten der aus dem Budget der Fakultät beschäftigten ärztlichen Mitarbeiter. Der Kostenausgleich stellt damit eine inputbezogene Größe sowohl im Budget, als auch im Jahresabschluss dar.“ Sandberger (2009), S. 406.

Basierend auf den Durchschnittszahlen der Jahre 2007 und 2008 wird die **Verteilungsmasse der Studierenden** ermittelt; diese ergibt sich aus dem Anteil der Zahl der gewichteten Studierenden einer Universität an der Gesamtzahl der gewichteten Studierenden aller Universitäten. Man differenziert dabei zwischen Voll- (100%) und Teilzeitstudierenden (50%).

Die **Gewichtung** erfolgt dabei jeweils **nach Fachgruppe und Abschluss**:

Gewichtung nach *Fachgruppe*:	Sprach, Kultur, Sport und Kunst: 1,2 Rechts- und WiSo: 1,0 Mathe, Naturwissenschaften, Agrar- und Forst: 2,7 Ingenieurwissenschaften: 2,3
Gewichtung nach *Abschluss*:	Bachelor: 0,7 Master: 0,4 Andere Abschlüsse: 1,0

Die **Gewichtung der Medizinstudierenden** wird **anteilig** vorgenommen; d.h. es wird ein fixer Prozentsatz an Medizinstudierenden (als Prozentanteil aller Medizinstudierenden im System) herangezogen – vor dem Hintergrund, dass die Universitätsklinika getrennt veranschlagt werden und es sich beim Modell der LOMV für Universitäten um so genannte „Restuniversitäten" handelt; d.h. die Universitäten erbringen im Rahmen ihres Lehrangebots auch Leistungen wie z.B. Chemie für Medizinstudierende. Die dabei unterschiedlich festgelegten Prozentsätze lassen sich auf die jeweils unterschiedliche Ausstattung der vorklinischen Bereiche zurückführen.

Im Forschungsanteil wird hingegen auf die Drittmitteleinwerbung sowie auf die Förderung von NachwuchswissenschafterInnen Bezug genommen. So werden zu je 17,5% (Anteil am Gesamtzuschuss) die eingeworbenen Drittmittel nach Fächergruppen und nach Drittmittelgeber bewertet, sowie 10% am Gesamtzuschuss an der Verteilungsmasse der Promotionen berechnet.

Etwas anders stellt sich der 2. Teil der LOMV, das **Anreizmodell** (siehe Tabelle 10), dar. Gegliedert in drei Teile, in Lehre (43,75%), Forschung (25%) und Förderung von Gleichstellung (31,24%) bewertet das Anreizmodell die Veränderung der Leistung (wie z.B. Erhöhung der BA/MA Studienplätze und der Absolventenquote, die Steigerung der Drittmittel oder die Erhöhung der Zahl der Professorinnen) einer jeden einzelnen Hochschule in einem vereinbarten Zeitraum. Die im Anreizmodell verwendeten Indikatoren verfolgen dabei auch hochschulübergreifende politische Zielsetzungen.

Insgesamt umfasst die Bemessungsgrundlage der Leistungsorientierten Mittelverteilung heute etwa 20% der Zuschüsse gemäß StHPl; dies ergibt für die Universitäten des Landes (ohne Medizin) etwa 200 Mio. Euro pro Jahr.[78]

Gibt es in diesem System der LOMV bei den Hochschulen durchaus Gewinner wie auch Verlierer (wobei die Zahl der Verlierer eindeutig niedriger ist als die Zahl der Gewinner), so hat die öffentliche Hand angesichts der Tatsache, dass nicht alle Indikatoren in vollem Umfang direkt von der Hochschule beeinflusst bzw. gesteuert werden können, bei der Mittelverteilung eine so genannte **Kappungsgrenze** eingeführt. Diese Kappungsgrenze ist auf 1% des Zuschusses festgelegt (d.h. eine Hochschule kann im Rahmen der LOMV insgesamt nicht mehr als 1% ihres Zuschusses verlieren) und soll verhindern, dass die Finanzierung der Hochschule so weit eingeschränkt wird, dass sie ihre Aufgaben nicht mehr erfüllen kann.[79]

[78] Siehe Umbach (2009), S. 187.
[79] Siehe ebenda, S. 187f.

Tabelle 9: Volumenmodell (Teil 1 der Leistungsorientierten Mittelverteilung) für die Jahre 2007ff - Universitäten

	Anteil am Gesamt-zuschuss	Indikator	Berechnung	Gewichtungen	Datengrundlage
55 % Lehre					
davon	25%	Studierende	Summe der Verteilungsmasse für Studierende verteilt nach dem Anteil der Zahl der gewichteten Studierenden einer Universität an der Gesamtzahl der gewichteten Studierenden aller Universitäten (jeweils Durchschnittszahlen der Jahre 2007 und 2008)	Sprach, Kultur, Sport und Kunst (1,2) Rechts- und WiSo (1,0) Mathe, Naturw, Agrar- und Forst (2,7) Ingenieurw.: (2,3) Bachelor: 0,7 Master 0,4 andere Abschlüsse 1,0 Medizin (anteilig): Freiburg (5,5%) Heidelberg (10,8%) Tübingen (11,4%) Ulm (5,5%)	Studierende gesamt aus den Jahren 2007 und 2008 nach Fächergruppen getrennt; Medizin anteilig berücksichtigen
	30%	Absolventen	Summe der Verteilungsmasse für Absolventen verteilt nach dem Anteil der Zahl der gewichteten Absolventen einer Universität an der Gesamtzahl der gewichteten Absolventen aller Universitäten (jeweils Durchschnittszahlen der Jahre 2007 und 2008)	Sprach, Kultur, Sport und Kunst (1,2) Rechts- und WiSo (1,0) Mathe, Naturw, Agrar- und Forst (2,7) Ingenieurw.: (2,3) Bachelor: 0,7 Master 0,4 andere Abschlüsse 1,0 Medizin (anteilig): Freiburg (5,5%) Heidelberg (10,8%) Tübingen (11,4%) Ulm (5,5%)	Absolventen gesamt aus den Jahren 2007 und 2008 nach Fächergruppen getrennt; Medizin anteilig berücksichtigen
45 % Forschung					
davon	17,5%	Drittmittel (Fächergruppen)	Summe der Verteilungsmasse für Drittmittel (nach Fächergruppen gewichtet) verteilt nach dem Anteil der nach Fächergruppen gewichteten Drittmitteleinnahmen einer Universität an den gesamten Drittmitteleinnahmen aller Universitäten (jeweils Durchschnittszahlen der Jahre 2007 und 2008)	Sprach, Kultur, Sport und Kunst (1,0) Rechts- und WiSo (0,75) Mathe, Naturw, Agrar- und Forst (0,56) Ingenieurw.: (0,4) Zentrale Einrichtungen: (0,4)	Drittmittelaufkommen 2007 und 2008 nach Fächergruppen getrennt
	17,5%	Drittmittel (öffentlich/privat)	Summe der Verteilungsmasse für Drittmittel (nach Drittmittelgeber - öffentlich/privat) verteilt nach dem Anteil der nach Drittmittelgebern - öffentlich/privat gewichteten Drittmitteleinnahmen einer Universität an den gesamten Drittmitteleinnahmen aller Universitäten (jeweils Durchschnittszahlen der Jahre 2007 und 2008)	Sprach, Kultur, Sport und Kunst (1,0) Rechts- und WiSo (0,75) Mathe, Naturw, Agrar- und Forst (0,56) Ingenieurw.: (0,4) Zentrale Einrichtungen: (0,4)	Drittmittelaufkommen 2007 und 2008 nach Drittmittelgeber - öffentlich/privat getrennt
	10,0%	Promotionen	Summe der Verteilungsmasse für Promotionen verteilt nach dem Anteil der Zahl der Promotionen einer Universität an der Gesamtzahl der Promotionen aller Universitäten (jeweils Durchschnittszahlen der Jahre 2007 und 2008)	keine Gewichtung	Promotionen 2007 und 2008; ohne Medizin

Quelle: Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst Baden-Württemberg.

Tabelle 10: Anreizmodell (Teil 2 der Leistungsorientierten Mittelverteilung) für die Jahre 2007ff - Universitäten

	Anteil am Gesamt-zuschuss	Indikator	Berechnung	Gewichtungen	Datengrundlage
43,75 % Lehre					
	18,75%	BA/MA Studienplätze	Der durchschnittliche Anteil der Absolventen in BA/MA-Studiengängen in den Jahren 2006/2007 wird zum durchschnittlichen Anteil der Absolventen in BA/MA-Studiengängen in den Jahren 2007/2008 ins Verhältnis gesetzt. Der sich daraus ergebende Prozentsatz der einzelnen Universität wird mit dem Einsatz der jeweiligen Universität für diesen Indikator multipliziert. Daraus ergibt sich der neue Ausschüttungsbetrag für diesen Indikator.		Absolventen in BA/MA-Studiengängen der Jahre 2007 und 2008
	25,0%	Absolventenquote	Der durchschnittliche Anteil der Absolventen an den Studierenden in den Jahren 2006/2007 wird zum durchschnittlichen Anteil der Absolventen an den Studierenden in den Jahren 2007/2008 ins Verhältnis gesetzt. Der sich daraus ergebende Prozentsatz der einzelnen Universität wird mit dem Einsatz der jeweiligen Universität für diesen Indikator multipliziert. Daraus ergibt sich der neue Ausschüttungsbetrag für diesen Indikator.	Absolventen: Bachelor: 0,7 Master: 0,4	Absolventen der Jahre 2007 und 2008 und Studierende gesamt der Jahre 2007 und 2008
25 % Forschung					
	12,5%	Steigerung der Drittmittel absolut	Es wird die absolute Veränderung des durchschnittlichen Drittmittelaufkommens der Jahre 2006/2007 zum durchschnittlichen Drittmittelaufkommen der Folgejahre 2007/2008 ermittelt. In einem weiteren Schritt wird für jeden gegenüber dem Bezugsjahr zusätzlich eingeworbenen Euro ein Bonus von 0,01 Euro ausbezahlt.	keine Gewichtung	Drittmittelaufkommen der Jahre 2006, 2007 und 2008
	12,5%	Steigerung der Drittmittel relativ	Es wird die relative Veränderung des durchschnittlichen Drittmittelaufkommens der Jahre 2006/2007 zum durchschnittlichen Drittmittelaufkommen der Folgejahre 2007/2008 ermittelt. In einem weiteren Schritt werden 20 % der relativen Veränderung mit dem Einsatz der jeweiligen Universität für diesen Indikator multipliziert. Daraus ergibt sich der neue Ausschüttungsbetrag für diesen Indikator.	keine Gewichtung	Drittmittelaufkommen der Jahre 2006, 2007 und 2008
31,24 % Förderung Gleichstellung					
	7,81%	Frauenförderung: Absolventinnen	Der durchschnittliche Anteil der Absolventinnen an den Absolventen gesamt der Jahre 2006/2007 wird zum durchschnittlichen Anteil der Absolventinnen an den Absolventen gesamt der Jahre 2007/2008 ins Verhältnis gesetzt. Der sich daraus ergebende Prozentsatz der einzelnen Universität wird mit dem Einsatz der jeweiligen Universität für diesen Indikator multipliziert. Daraus ergibt sich der neue Ausschüttungsbetrag für diesen Indikator. Absolventinnen über 50 % werden gekappt.	keine Gewichtung	Absolventen gesamt und davon weiblich aus den Jahren 2006/2007 und 2007/2008 (ohne Klinika)
	7,81%	Frauenförderung: Wissenschaftliche Mitarbeiterinnen	Der durchschnittliche Anteil der Wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen an den Wiss. Mitarbeitern gesamt der Jahre 2006/2007 wird zum durchschnittlichen Anteil der Wiss. Mitarbeiterinnen an den Wiss. Mitarbeitern gesamt der Jahre 2007/2008 ins Verhältnis gesetzt. Der sich daraus ergebende Prozentsatz der einzelnen Universität wird mit dem Einsatz der jeweiligen Universität für diesen Indikator multipliziert. Daraus ergibt sich der neue Ausschüttungsbetrag für diesen Indikator.	keine Gewichtung	Wissenschaftliche Mitarbeiter gesamt und davon weiblich aus den Jahren 2006/2007 und 2007/2008 (ohne Klinika)
	7,81%	Frauenförderung: Promovendinnen/Habilitandinnen	Der durchschnittliche Anteil der Promovendinnen/Habilitandinnen an den Promotionen/Habilitationen gesamt der Jahre 2006/2007 wird zum durchschnittlichen Anteil der Promovendinnen/Habilitandinnen an den Promotionen/Habilitationen gesamt der Jahre 2007/2008 ins Verhältnis gesetzt. Der sich daraus ergebende Prozentsatz der einzelnen Universität wird mit dem Einsatz der jeweiligen Universität für diesen Indikator multipliziert. Daraus ergibt sich der neue Ausschüttungsbetrag für diesen Indikator.	Habilitationen: (3,0) Promotionen: (1,0)	Promotionen (ohne Medizin) und Habilitationen (mit Medizin) gesamt und davon weibliche aus den Jahren 2006/2007 und 2007/2008
	7,81%	Frauenförderung: Professorinnen (incl. Juniorprofessuren)	Der durchschnittliche Anteil der nach Fächergruppen gewichteten Professorinnen an den nach Fächergruppen gewichteten Professoren gesamt der Jahre 2006/2007 wird zum durchschnittlichen Anteil der nach Fächergruppen gewichteten Professorinnen an den nach Fächergruppen gewichteten Professoren gesamt der Jahre 2007/2008 ins Verhältnis gesetzt. Der sich daraus ergebende Prozentsatz der einzelnen Universität wird mit dem Einsatz der jeweiligen Universität für diesen Indikator multipliziert. Daraus ergibt sich der neue Ausschüttungsbetrag für diesen Indikator.	Sprach, Kultur, Sport und Kunst (1,0) Rechts- und WiSo (1,3) Mathe, Naturw, Agrar- und Forst (1,8) Ingenieurw.: (2,5)	Professoren gesamt (incl. Juniorprofessuren) und davon weibliche aus den Jahren 2006/2007 und 2007/2008 nach Fächern getrennt

Anmerkung: Vorwegabzug bei verschiedenen Universitäten für unterschiedliche Sonderleistungen (z. Leistungen aus dem Universitätshaushalt für Klinika)

Quelle: Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst Baden-Württemberg.

Als einzige Landeseinrichtungen sind bei den Landesuniversitäten die **Kosten für Energie, Mieten und Bewirtschaftung im Zuschuss enthalten**. Dies hat sich für die Universitäten in den letzten zwei Jahren als durchaus problematisch herausgestellt, hält doch der geltende Solidarpakt II daran fest, dass die Etatansätze insgesamt nicht erhöht werden. So haben die gestiegenen Energiepreise zusätzlich (zur steigenden Zahl der Studierenden) zu einer Belastung der Universitätshaushalte geführt und somit eine Belastung des Etats im eigentlichen Aufgabenbereich der Hochschulen mit sich gebracht. Darüber hinaus waren die bereits vorab durch den Solidarpakt I zu erheblichen strukturellen Anpassungen gezwungenen Universitäten nicht mehr in der Lage, strukturelle Konsequenzen zu ziehen. Das Ministerium hat somit – zur Unterstützung der Hochschulen – reagieren müssen und den Anteil des Volumenmodells im Rahmen der LOMV derweilen von 10% auf 5% gesenkt.

3.2.6 Ausbauprogramm „Hochschule 2012“

Eine explizite Studienanfängerplatzfinanzierung findet nur im Rahmen des Ausbauprogramms „Hochschule 2012“ statt, bei dem das Land Baden-Württemberg insgesamt 20.000 zusätzliche Studienanfängerplätze bis zum Jahr 2012 einrichtet. Damit werden die Kapazitäten erhöht, um dem Abiturjahrgang 2012 und den geburtenstarken Jahrgängen die gleichen Chancen auf einen Studienplatz zu bieten, wie früheren Jahrgängen. Die Finanzierung umfasst nur diesen Ausbau, der insgesamt befristet ist, wobei das Rückbaudatum noch nicht feststeht. Hinzu kommen Mittel aus dem Bund-Länder-Programm Hochschulpakt, für tatsächlich mehr aufgenommene Studienanfänger.

Der Ausbau erfolgt in drei Tranchen, wobei in der ersten Tranche (in den Jahren 2007 und 2008) – analog zum Doppelhaushalt – der Schwerpunkt der Ausbaumaßnahmen bei den Fachhochschulen und der Dualen Hochschule gelegt wurde. Die zweite Tranche ist im Wintersemester 2009/10 angelaufen und soll mit dem Abschluss im Wintersemester 2010/2011 insgesamt 11.533 zusätzliche Studienanfängerplätze an allen Hochschulen (davon 3.316 Studienanfängerplätze an den Universitäten) in Baden-Württemberg schaffen.

Zur Berechnung wird ein Studienanfängerplatz dabei wie folgt definiert: Ein Studienplatz ist die personelle, räumliche und sachliche Kapazität, um einen Studienanfänger an einer Hochschule aufnehmen zu können und ihn bis zum Studienabschluss zu führen.

Für jeden Studienanfängerplatz (StAnfPlatz) gibt es dabei einen **Förderbetrag**, der für Universitäten und Kunsthochschulen höher ist; für Hochschulen für angewandte Wissenschaften, die Duale Hochschule und Pädagogische Hochschulen geringer ist. Offiziell lassen sich dabei folgende Förderbeträge nennen:

– Universität (Naturwissenschaften/Technik) 12.000 Euro pro StAnfPlatz

– Universität (sonstige Fächer) 10.000 Euro pro StAnfPlatz

– Hochschulen für angewandte Wissenschaften (alle Fächer) 8.500 Euro pro StAnfPlatz[80]

Voraussetzung für eine solche Finanzierung ist, dass die Hochschulen die Förderung beantragen, indem sie ein studiengangscharfes Ausbaukonzept vorlegen, das von Vertretern der regionalen Industrie- und Handelskammer unterstützt werden muss. Die vorgeschlagenen Studiengänge sollen arbeitsmarktrelevant sein und in das Profil der antragstellenden Hochschule passen.

[80] Übermittelt von Umbach per Mail am 31. Jänner 2011.

Exkurs: Auszüge des Hochschulfinanzierungsmodells im Bundesland Hessen

Die Drei-Säulen-Budgetierung (Grundbudget, Leistungsbudget und Innovationsbudget) findet im Rahmen der Hochschulfinanzierung durchaus auch in anderen Bundesländern Deutschlands statt. Nach Dölle und Gwosć (2008) nutzen heute 14 von 16 Bundesländern Modelle der formelgebundenen Mittelvergabe, wobei Hessen sich durch einen ***überdurchschnittlich hohen Anteil formelgebundener bzw. indikatorgestützer Mittelvergabe*** auszeichnet. So gliedert sich die staatliche Hochschulzuweisung in Hessen heute – gemäß der Drei-Säulen-Budgetierung - in ein Grundbudget (80%), ein Leistungsbudget (16%) und ein Innovationsbudget (1,5%), wobei es laut Hochschulpakt 2011 – 2015 Ziel sein soll, den ***Leistungsbezug auch im Grundbudget zu stärken***.

Demnach basiert in Hessen auch die erste Säule der Hochschulfinanzierung, das Grundbudget, auf einer indikatorbasierten Verteilung. Der ***Indikator*** wird dabei als gleitender ***Dreijahresdurchschnitt der zuletzt verfügbaren Vorjahreswerte der Studierenden in der Regelstudienzeit*** ermittelt; dies impliziert, dass Erststudierende einschließlich Master-Studierender ohne Weiterbildungsmaster, sowie Zweitstudierende zur Hälfte berücksichtigt werden. Um dabei die Budgetveränderungen gegenüber dem Hochschulpakt 2006 – 2010 zu begrenzen, wird im Jahr 2011 der Durchschnitt aus zweimal der Leistungszahl alt plus einmal der Ist-Studierendenzahl 2009 (WS 2009/2010), im zweiten Jahr der Durchschnitt aus einmal Leistungszahl alt plus zwei Jahre Ist-Studierendenzahl (2009 und 2010, WS 2009/2010 und 2010/2011) und im dritten Jahr der Dreijahresdurchschnitt 2009-2011 der Ist-Studierendenzahl verwendet. Die Zahl der budgetrelevanten Studierenden wird hochschulindividuell durch eine Höchstzahl für die Laufzeit des Hochschulpakts begrenzt. Von diesen Obergrenzen kann im Einzelfall nur zur Erfüllung des Hochschulpakts 2020 abgewichen werden.

Dass sich die Preisfindung bei der Finanzierung im Rahmen des Grundbudgets heute an einer Leistungszahl für die Studierenden in der Regelstudienzeit orientiert, ist u.a. eine Konsequenz aus den Schwächen, welches das vorangegangene Finanzierungsmodell mit sich gebracht hat.

So beinhaltete das Finanzierungsmodell vor 2006, dass sich die Preisfindung an der Zahl der prognostizierten Studierenden orientierte. Damit ging einher, dass zum einen diese prognostizierte Zahl kurzfristigen, teils starken Schwankungen unterworfen war, zum anderen dass dieses Modell den budgetären Rahmen der Hochschulfinanzierung bei Weitem überschritt. Um diese Schwächen zu beseitigen, hat Hessen als Modellparameter die Leistungszahl für die Studierenden in der Regelstudienzeit basierend auf einem langjährigen Mittel eingeführt.

Das **Grundbudget ergibt sich** somit aus der ***Leistungszahl der Studierenden in der Regelstudienzeit und dem Clusterpreis***. Die Clusterpreise (Rechtswiss. 5.000 Euro, Wi.-So. 4.700 – 5.000 Euro, und MINT: 7.200 bis 20.300 Euro) werden durch die im Grundbudget verfügbaren Mittel und die Leistungszahlen bestimmt (Verteilungsmodell). Basis ist die Kostenträgerrechnung, welche jährlich nach landeseinheitlichen Kriterien durchgeführt wird. Als Stückkostendivisor wird die Leistungszahl der Studierenden in der Regelstudienzeit je Cluster verwendet. Relative und absolute Kürzungen des Budgets sind dabei zu berücksichtigen. Grundsätzlich sind die Clusterpreise für die gesamte Laufzeit des Hochschulpakts fixiert und werden einheitlich je Hochschulart festgelegt; d.h. die Clusterpreise differenzieren nicht nach einzelnen Hochschulen.

Vorteil des Hessischen Modells ist, dass sich das Grundbudget – ausgerichtet nach den Leistungszahlen – sehr nachfrageorientiert gestaltet. Darüber hinaus versucht man, eine hohe Kostentransparenz darüber zu schaffen, welche Kosten eine einzelne Hochschulleistung für die öffentliche Hand verursacht. Als Nachteile werden sowohl die komplette Verformelung des Gesamtbudgets als auch das hohe Gewicht auf die Lehrbelastung der Hochschulen (Studierende in Regelstudienzeit) genannt. Folglich hat z.B. Brandenburg das Modell so abgewandelt, dass sich das Grundbudget auch nach der Zahl der Professoren/innen richtet.

Quelle: Hochschulpakt 2006 – 2010, Hochschulpakt 2011 – 2015, sowie Dölle und Gwosć (2008).

3.2.7 Qualitätssicherung der Lehre

Das Thema Qualitätssicherung in der Lehre nimmt in der baden-württembergischen Hochschulpolitik seit jeher einen hohen Stellenwert ein. So sieht das LHG vom 1.1.2005 in § 5 die verpflichtende Einrichtung eines Qualitätsmanagementsystems an den Hochschulen sowie die Bewertung der Arbeit in Forschung und Lehre durch Fremdevaluationen vor. Auch ist in § 30 LHG die grundsätzliche Verpflichtung zur Akkreditierung von Bachelor- und Masterstudiengängen verankert. Hinzu kommen die im Jahr 1995 eingeführten Studienkommissionen, die Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Studiums und zur Verwendung der für Studium und Lehre vorgesehenen Mittel erarbeiten. Studierende sind bei dieser Weiterentwicklung ebenfalls verpflichtend miteinzubeziehen.

Auch im Solidarpakt vom 2. März 2007 haben sich die Hochschulen des Landes dazu verpflichtet, interne Instrumentarien der Qualitätssicherung zu entwickeln und diese umzusetzen. Darüber hinaus erklärten sie ihre Bereitschaft, an der Entwicklung und Umsetzung externer Instrumentarien mitzuwirken.

Seitens des Wissenschaftsministeriums wird die Verpflichtung zur Programmakkreditierung seit jeher flexibel umgesetzt. Zudem betrachtet das Ministerium vor allem das Instrument der Systemakkreditierung als ein zeitgemäßes und geeignetes Instrument der Qualitätssicherung und -entwicklung, das die Eigenverantwortung der Hochschulen für die Qualität ihrer Leistungen stärkt. Aus heutiger Sicht ist eine konkrete Bewertung der Vorgehensweise zur Qualitätssicherung eher schwierig. Das Ministerium geht aber davon aus, dass sich durch die genannten Maßnahmen die Qualität der Lehre verbessert hat. Allerdings ist eine abschließende Wertung auch deshalb noch nicht möglich, weil sich die Strukturen noch teilweise im Aufbau bzw. in einer frühen Umsetzungsphase befinden und sich die Wirkungen daher noch nicht voll entfaltet haben.

3.2.8 Zusammenfassende Bewertung

Auch Deutschland steht vor der Herausforderung angesichts der demographischen Entwicklung und der doppelten Abiturjahrgänge dem Andrang der Studierenden gerecht zu werden. So wurde **bundesweit** der **Hochschulpakt 2020** – ergänzt durch weitere **Programme auf Länderebene wie z.B. das Programm Hochschule 2012 in Baden-Württemberg** – beschlossen, um zusätzliche Mittel für zusätzliche Studienanfängerplätze bereitstellen zu können. Sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene handelt es sich dabei um eine Studienplatzfinanzierung; d.h. dass die öffentliche Hand je neu geschaffenen Studienplatz einen fixen Förderbetrag zuweist. Zu dessen Berechnung wird ein Studienanfängerplatz dabei wie folgt definiert: Ein Studienplatz ist die personelle, räumliche und sachliche Kapazität, um einen Studienanfänger an einer Hochschule aufnehmen zu können und ihn bis zum Studienabschluss zu führen.

Die staatliche Hochschulfinanzierung stellt in der Regel eine **3-Säulen-Finanzierung** dar: eine Grundfinanzierung (Global Budget, welches in mehrjährigen Hochschulverträgen vereinbart ist), eine Komponente der leistungsorientierten Mittelvergabe (LOMV) und Zielvereinbarungen (auch Innovationsbudget genannt). Die LOMV beinhaltet dabei in der Regel ein Modell der formelgebundenen Mittelvergabe, welches bereits 14 von 16 Bundesländern nutzen. Die Ausgestaltung dieser formelgebundenen Mittelzuweisung ist von Bundesland zu Bundesland verschieden, wenn auch ein Indikatoren-„Standardset“ bestehend aus Studierenden- und AbsolventInnenzahlen, Drittmittel, Promotionen oder Anteil Professorinnen durchaus genannt werden kann.

Am **Beispiel Baden Württemberg** zeigt sich, dass das Global Budget historisch fortgeschrieben wird; die LOMV-Komponente (in diesem Fall der Volumenteil) umfasst einen Anteil Lehre und einen Anteil Forschung; der Lehranteil setzt sich dabei aus den zwei Indikatoren „Anzahl der Studierenden in der Regelstudienzeit“ und „Anzahl der Absolventen“, welche jeweils nach Fächergruppen und Abschluss gewichtet werden (die Medizinstudierenden werden nur anteilig berücksichtigt), zusammen. Grundsätzlich werden die Indikatoren zwischen Wissenschaftsministerium, Staatshaushaltsreferat und Hochschulen ausverhandelt; das bringt mit sich, dass sich Indikatoren durchaus ändern bzw. auch wegfallen können. Hintergrund ist meist eine politische Schwerpunktsetzung, welche eine

inhaltliche Veränderung nach sich zieht. So wurde früher z.B. ein Indikator „Internationalisierung“ (Anteil der ausländischen Studierenden) in der LOMV mitberücksichtigt, oder hat man überlegt, zusätzliche Einnahmequellen zu honorieren. Letzteres wurde schließlich angesichts erheblicher Abgrenzungsprobleme nicht realisiert.

Das System der Hochschulfinanzierung – und somit auch die Fortschreibung des Globalbudgets ergänzt um die LOMV – funktioniert in Baden-Württemberg gut. Die Universitäten sind im Vergleich zu anderen Bundesländern gut ausgestattet und sind auch in der Exzellenzinitiative auf Bundesebene sehr erfolgreich. Dennoch auch Baden-Württemberg arbeitet ständig an der Verbesserung des Hochschulfinanzierungsmodells. So haben im Zuge dessen z.B. auch Kostenvergleiche mit Universitäten in Großbritannien ergeben, dass diese budgetär durchaus ähnlich gut ausgestattet sind wie die heimischen – mit dem Unterschied, dass die anglosächsischen Universitäten viel höhere Studiengebühren einheben.

In Baden-Württemberg werden allgemeine **Studiengebühren** in Höhe von 500 Euro je Semester eingehoben; diese sind zweckgebunden für Studium und Lehre einzusetzen und dienen dazu, die Studienbedingungen und die Qualität der Lehre zu verbessern. In Bundesländer wie z.B. Hessen, wo es bereits wieder zu einer Abschaffung dieser zusätzlichen Finanzierungsquelle für Hochschulen kam, mussten stattdessen angesichts der prekären Betreuungsverhältnisse zusätzliche Finanzpakte zur Verbesserung der Qualität in der Lehre an den Hochschulen aufgestellt werden.

Gemäß LHG und Solidarpakt II sind in Baden-Württemberg die Hochschulen aufgerufen, das **Modell der Hochschulfinanzierung weiterzuentwickeln**. Zu berücksichtigen sind dabei die Implementierung der 3-Säulen-Finanzierung wie auch die gesetzlichen Rahmenbedingungen (wie z.B. der Anspruch der Hochschulen auf eine Mindestausstattung an Personal- und Sachmitteln). Im Rahmen dessen stellt sich durchaus die Überlegung in den Raum, zukünftig auch das Global Budget indikatorbasiert (nachfrageorientiert) zu verteilen. Als Beweggrund ist durchaus die fehlende Objektivität der Fortschreibung des heute historisch gewachsenen Global Budgets zu nennen. Angesichts dessen gilt es auch über die eigenen Landesgrenzen zu schauen und von anderen Bundesländern zu lernen. So stellt Hessen ein Beispiel dar, welches neben der LOMV auch das Grundbudget indikatorgestützt vergibt. Neben der Kritik, dass diese Art der Mittelvergabe eine „Verformelung“ des gesamten Budgets darstellt, hat diese Hochschulfinanzierung auch zu erheblichen budgetären Problemen geführt – nicht ohne Grund: Hat man früher den Indikator der prognostizierten Studierenden in der Regelstudienzeit zur Berechnung herangezogen, so war das Ergebnis, dass sich die Universitäten um die Studierenden „ritterten“ und das Hochschulbudget bei Weitem überschritten wurde.

Zusammenfassend werden die mit den Fallstudien adressierten Fragestellungen im Überblick beantwortet:

Tabelle 11: Übersicht zur Finanzierung der Lehre/ Studienplatzfinanzierung in Baden-Württemberg

Fragestellung	Zusammenfassende Befunde
Motive und Rahmenbedingungen	Einführung der **Leistungsorientierten Mittelverteilung** (LOMV) als Teil der Finanzierung (20%) im Jahr 2000 – mit dem Ziel, durch eine Leistungsorientierung die Hochschulen miteinander vergleichen sowie deren Profilbildung unterstützen zu können. Eine explizite Studienanfängerplatzfinanzierung findet nur im **Ausbauprogramm „Hochschule 2012“** statt; hier gibt es für jeden Studienanfänger einen Förderbetrag. Das Programm ist zeitlich befristet und soll geburtenstarken Jahrgängen die gleichen Chancen auf einen Studienplatz bieten wie früheren.

Einführungszeitpunkt und Übergangsregelungen	Bereits 1999 wurde das Modell der LOMV eingeführt; d.h. gerechnet und mit den Universitäten diskutiert, jedoch erst ein Jahr später umgesetzt.
Wesentliche Merkmale des Modells	Indikatorgestütztes Finanzierungsmodell – ein **Verteilungsmodell**; LOMV gliedert sich wiederum in ein Volumen- und ein Anreizmodell; das Volumenmodell besteht aus einem 55%-Anteil Lehre und einem 45%-Anteil Forschung. Um Verluste einzugrenzen, wurde eine Kappungsgrenze (1% des Zuschusses) eingeführt. Indikatoren des Volumenmodells sind die Zahl der Studierenden und die Zahl der AbsolventInnen. Die Hochschulmedizin wird getrennt veranschlagt.
Definition eines Studienplatzes	In Anlehnung an die Kapazitätsverordnung wird ein Studienanfängerplatz definiert als „die personelle, räumliche Kapazität, um einen Studienanfänger an einer Hochschule aufnehmen zu können und ihn bis zum Studienabschluss zu führen“. In der LOMV werden die **Studierenden in der Regelstudienzeit** berücksichtigt; man differenziert zwischen Voll- und Teilzeitstudierenden.
Differenzierung der Kosten und Kostenrechnung	Beide Indikatoren, die Studierenden und die AbsolventInnen, werden **gewichtet** nach: 1) Fachgruppe Sprach, Kultur, Sport und Kunst: 1,2 Recht und WiSo: 1,0 Mathe, Naturwiss, Agrar und Forst: 2,7 Ingenieurwiss.: 2,3 2) Abschluss Bachelor: 0,7 Master: 0,4 Andere Abschlüsse: 1,0 2001 wurde begonnen, ein Vollkostenmodell einzuführen, wird bislang vor allem als **Instrument zum Controlling der Ausgaben** genutzt.
Kapazitätsplanung und Zugangsbeschränkungen	Neben den Studiengängen ohne Zulassungsbeschränkung gibt es den örtlichen und absoluten (bundesweiten) **Numerus clausus**.
Qualitätssicherung	Die Hochschulen sind verpflichtet, ein eigenes Qualitätsmanagementsystem einzurichten, sowie die Leistungen in Forschung und Lehre durch Fremdevaluationen bewerten zu lassen.
Finanzierung von Forschung und Infrastruktur	Der Forschungsanteil im Rahmen der LOMV orientiert sich vor allem nach der Höhe der akquirierten Drittmittel, dem Drittmittelgeber und der Anzahl der Promotionen. Kosten für Energie, Mieten und Bewirtschaftung sind im Zuschuss enthalten; angesichts der steigenden Energiepreise hat man den Volumenanteil der LOMV derweilen gekürzt.

Maßnahmen zur Vermeidung dysfunktionaler Anreize oder negativer Auswirkungen	Sukzessive Anpassungen der LOMV spiegeln politische Schwerpunktsetzungen wider; infolge kommt es auch stets zu **inhaltlichen Verschiebungen**.

3.3 Fallstudie Großbritannien

3.3.1 Landesspezifische Charakteristika

In den letzten 50 Jahren hat sich die universitäre Landschaft Großbritanniens maßgeblich verändert. Das Hochschulsystem im heutigen UK ist ein großes, vielfältiges und komplexes System.

Zu den wesentlichen **systemischen Veränderungen** zählen insbesondere *(David Greenaway and Michelle Haynes 2003)*:

- Die Verdreifachung der Anzahl an Universitäten seit den 1960ern und ein noch stärkeres Wachstum an Studierenden.
- Eine nachhaltige Veränderung der Finanzierungsstruktur von öffentlicher und privater Finanzierung. Wurden Universitäten in den 1960ern fast ausschließlich von der öffentlichen Hand finanziell unterstützt, so werden heute im Durchschnitt nur mehr 2/3 der erforderlichen Mittel direkt vom Staat finanziert.
- Ein Wandel jener Mechanismen, die der Auszahlung von öffentlichen Fördergeldern zugrunde liegt. Auf der einen Seite sehen sich Universitäten zunehmend einer leistungsorientierten formelgebundenen Finanzierung gegenüber, auf der anderen Seite werden Studierende in verstärktem Ausmaß durch Studentendarlehen unterstützt.
- Eine Erhöhung der Regeln und Erfordernisse, um in Übereinstimmung mit den geltenden Vorschriften zu handeln – bei einer gleichzeitig **massiven Verknappung an öffentlichen Mitteln**.

Insbesondere der letzte Punkt stellt großbritannische Universitäten aktuell vor enorme Herausforderungen. Die Verdoppelung der Anzahl an Studierenden bei gleichzeitiger Halbierung der öffentlichen Mittel pro Studienplatz erfordert eine gezielte Strategie hinsichtlich einer ausdifferenzierten Schwerpunktsetzung in einem – nunmehr verstärkt – wettbewerblich orientierten Umfeld *(Peter Scott September 2010)* .

Eckpfeiler des Hochschulsystems in Großbritannien

Im Folgenden werden die wesentlichen historischen Meilensteine chronologisch angeführt und kurz erläutert *(HEFCE Higher Education Funding Council for England September 2009; Gary Eason 3 November 2009,* Ben Ansell 2008*)*.

1963 Der „Robbins Report“	Das „Committee on Higher Education“ empfiehlt unter Vorsitz von Lord Robbins eine erhebliche Ausweitung und Neustrukturierung des Hochschulsektors. Der Robbins Report stellt einen dramatischen Wandel in der britischen Hochschulpolitik dar und begründet die Entwicklung der Hochschulen bis in die 1980er Jahre.
1988 „Education Reform Act“	Gründung des „Polytechnics and Colleges Funding Council (PCFC)“ und “Universities Funding Council (UFC)“. Erster finanzierte über fünfzig polytechnische Lehrgänge und Fachhochschulen – sog. „Colleges“ (zuvor waren hierfür regionale Behörden zuständig). Zweiter finanzierte alle (damals 52) Universitäten in UK. Ziel der Universitätsreformen Mitte der 1980er Jahre war es, mittels Kostensenkung und Effizienzgewinne die Studentenquote langfristig zu erhöhen – ohne zusätzliche Erhöhung der staatlichen Ausgaben.
1989 Formelle Ausgliederung der	Die Funding Councils wurden zu öffentlichen Einrichtungen, formell außerhalb des Bildungsministeriums angesiedelt, wurden sie aber von diesem finanziell ausgestattet und waren weisungsgebunden. Diese Ausgliederung sollte eine höhere Transparenz

„Funding Councils“	bei der Universitätsfinanzierung sicherstellen.
1992 „Further and Higher Education Act“ und „Further and Higher Education (Scotland) Act“	Gründung neuer Funding Councils: das „Higher Higher Education Funding Council for England (HEFCE)“, das „Scottish Higher Education Funding Council (SHEFC)“ (heute SFC) sowie das „Higher Education Funding Council for Wales (HEFCW)“. In Nordirland wurde erstmals das „Department of Higher Education“ mit Fundingaufgaben betraut. Seit 1. April 1993 finanzieren diese Fördereinrichtungen alle Hochschulen in Großbritannien. Weiters wurde die Trennung zwischen Universitäten und Fachhochschulen (obwohl diese „Colleges“ mitunter eine sehr langen Tradition haben, nunmehr als „neue“ Universitäten bezeichnet) aufgehoben.
1997 „National Committee of Inquiry into Higher Education“ (der sog. „Dearing Report“)	Unter dem Vorsitz von Lord Dearing kam es erstmals zu einer gründlichen Überarbeitung seit dem Robbins Bericht (1963). Die teilweise radikalen Empfehlungen des Berichts betreffen insbesondere: - institutionelle Veränderungen und Finanzierung von Studierenden (Vorschlag von Studiengebühren), - den weiteren Ausbau des Hochschulsystems, - einen objektivierbaren Rahmen für Qualitätssicherung, - Unterstützung der interdisziplinären Künste und des „Humanities Research Councils“.
1997 Gründung der „Quality Assurance Agency for Higher Education (QAA)“	Die QAA wurde gegründet, um ein Service für eine einheitliche Qualitätssicherung im universitären Bereich Großbritanniens zu bieten. Rechtlich unabhängig wird sie seitens Universitäten, Collegs und den Finanzierungsgesellschaften untersützt (vertraglich festgeschrieben).
1998 „Teaching and Higher Education Act“	Ziel dieses Gesetzes war insbesondere die Einführung von untersützenden Maßnahmen für finanziell schlecht gestellte Studierende. Für sie gab es nun erstmals ein einkommensabhängiges Darlehen (100% der Lebenhaltungskosten). Kritisiert wurde die Einführung einer pauschalen Studiengebühr für alle anderen Studierenden, deren Mödlichkeit eines Studentendarlehens nicht so umfassend war.
1999 „Transparency Review“	Ziel: Ein von der Regierung eingeführtes neues Kostenrechensystem mit dem Ziel einer transparenten Offenlegung über den Einsatz öffentlicher Gelder. Universitäten wurden verpflichtet über den Personaleinsatz, Kosten von Lehre Forschung oder anderen Aktivitäten auf institutioneller Ebene zu berichten. Es zeigte sich, dass ein zu enger Fokus (alleiniger Blick auf einen erzielten Überschuss bzw. ein ausgewiesenes Defizit einer Universität) zu längerfristigen Problemen aufgrund chronisch mangelnder Investitionen führt. Auch zeigte der Bericht, dass die öffentliche Finanzierung von universitärer Forschung in nahezu allen Fällen unter den langfristigen Vollkosten liegt.
2003 „Higher Education Academy“	Gegründet um Qualitätssteigerungen sowohl bei Studierenden, als auch beim Lehrpersonal im Hochschulbereich zu fördern.
2004 „The Higher Edcation Act“	Ziel: Erweiterung des Hochschulzugangs und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit Die wesentlichsten Neuerungen betreffen: - Einführung variabler Studiengebühren - Gründung eines „Office for Fair Access (OFFA)“ - Gründung eines UK-weiten „Art & Humanities Research Council“ - Gründung einer Anlaufstelle zur Überprüfung studentischer Beschwerden (die nicht akademische Fragen betreffen)
2005 Start des „National Student Survey“	Hierbei handelt es sich um eine Onlineumfrage bei Studierenden im letzten Jahr ihres Studiums. Diese Feedbackergebnisse werden inline (www.unistats.com) veröffentlicht. Die Befragung wird vollständig durch den „National Union of Students (NUS)“ unterstützt.
2009 „Government’s Higher Ambition Framework:“ Die Zukunft der Universitäten in einer Wissensgesellschaft	Ein (formales) Bekenntnis der Regierung zu neuen Wegen im Hochschulbereich - mit einem expliziten Fokus auf ältere Studierende, Forschungsgelder für Wissenschaftscluster und eine verbesserte Informationspolitik für angehende Studierende.

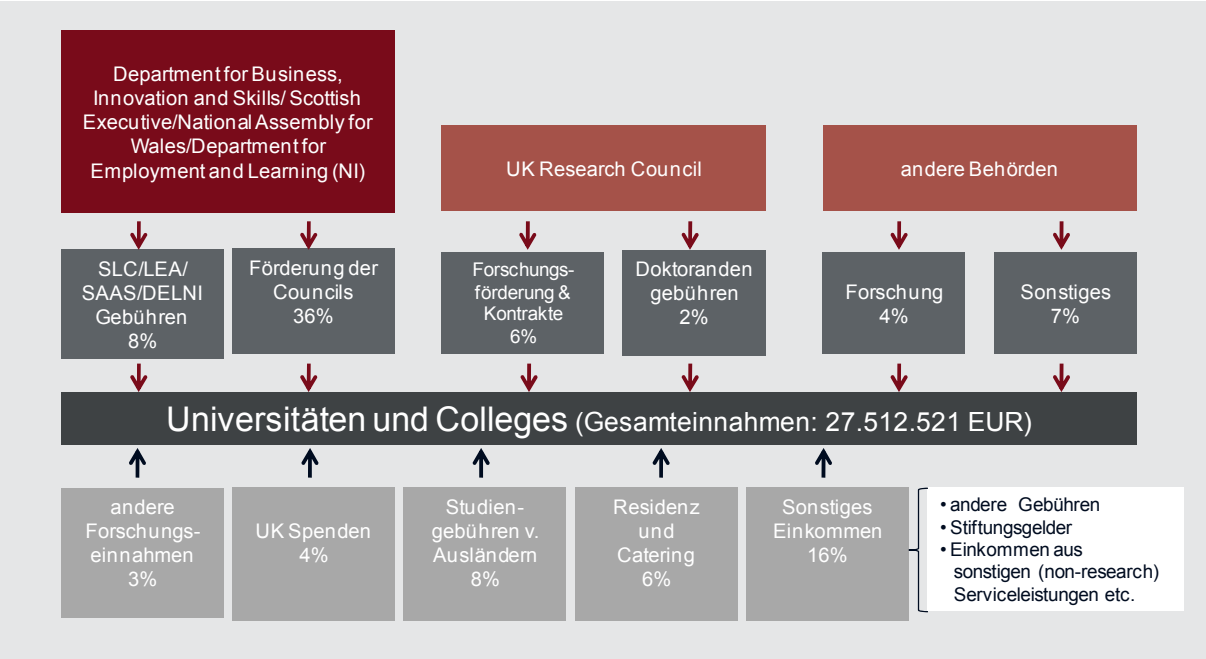
2009 „Browne Review“	Unter dem Vorsitz des ehemaligen BP Chefs Lord Browne wurde die aktuelle Hochschulfinanzierung (vor dem Hintergrund der angespannten budgetären Lage) kritisch analysiert. Ein wesentliches Ergebnis war, dass der aktuelle Finanzierungsrahmen für Teilzeitstudierende nicht ausreicht. Weiters fehle es an Beratung und Information für potenzielle Studenten und Studentinnen. Empfohlen wurde ein neuer Finanzierungsplan für Studierende, bei dem die Kosten erst nach Beendigung des Studiums und mit Eintritt ins Berufsleben anfallen.

3.3.2 Das universitäre Hochschulfinanzierungssystem im Überblick

Grundsätze

Universitäten und Colleges in Großbritannien stehen eine Reihe von Finanzierungsquellen zur Verfügung. Abbildung 7 illustriert diese und macht deutlich, welchen Anteil die für unsere Fragestellung relevanten Förderungen der Councils haben. Mit etwas mehr als einem Drittel aller möglichen Einnahmequellen sind jene öffentlichen Gelder, welche durch die Councils verteilt werden, die mit Abstand wichtigste Einnahmequelle.

Abbildung 7: Finanzierungsquelle für Universitäten und Colleges in Großbritannien, Gesamteinnahmen 2007/2008: 27.514.521 Euro, %-Anteil



Quelle: HEFCE 2009, *gerundet, 1 GBP = 1,17 Euro, Abkürzungen: SLC (Student Loans Company), LEA (Local Education Authority), SAAS (Student Awards Agemcy Scotland), DELNI (Department for Employment and Learning – Nothern Ireland).

Die gesetzliche Aufhebung der Trennung von Polytechnischen Lehrgängen bzw. Colleges und Universitäten im Jahr 1992 (Further and Higher Education Act) führte zu einem relativ engmaschigen Netz an höheren Bildungseinrichtungen in Großbritannien (OECD 2/2007). Auch haben finanzielle Anreizmechanismen die Zusammenarbeit einzelner Akteure in UK verstärkt. Die Argumente für die konkrete Ausgestaltung von solchen Kollaborationen waren und sind vielfältig – letztere reichen von organisationenübergreifender Planung und Verwaltung bis hin zu (in vereinzelten Fällen) institutionellen Verschmelzungen.

Das **Bildungssystem in Großbritannien** ist – wie die Existenz von vier unterschiedlichen Finanzierungsgesellschaften bereits erahnen lässt (siehe hier Abbildung 8) – **keineswegs homogen**.

Ein weiteres Beispiel für diese (territoriale) Zersplitterung ist die jeweils unterschiedliche Ausgestaltung von **Studiengebühren**. Aktuell zahlt jährlich ein Student in England und Nordirland 3.783 Euro, in Schottland als schottischer Student nichts (2.082 Euro für UK StudentInnen) und in Wales sind es 1.508 Euro für walisische Studierende (bzw. 3.783 Euro für UK StudentInnen). Einheitlich festgelegt sind seit 2006[81] lediglich die Obergrenze von £ 3.000 p.a. sowie der Umgang mit Studierenden aus EU-Ländern bzw. Nicht-EU-Ländern. So zahlen StudentInnen aus anderen EU-Ländern die vor Ort eingehobenen regionalen Gebühren, während Studierende aus Nicht-EU-Ländern in Abhängigkeit der jeweils besuchten Universität Gebühren in unterschiedlicher Höhe bezahlen. Diese werden von den Universitäten bestimmt und variieren beträchtlich.

Gekoppelt waren und sind – auch hier unterschiedlich ausdifferenzierte – finanzielle Unterstützungspakete für Studierende. Insbesondere **Studentendarlehen** (sog. „loans“) haben in Großbritannien eine gewisse Tradition. Vielfach kritisiert wurde sowohl die Höhe (zu niedrig bemessen, um den Lebensunterhalt damit bestreiten zu können) als auch der Rückzahlungsmodi. Die Reform 2006 brachte eine gewisse Verbesserung, doch zeichnet sich vor dem Hintergrund der aktuell geplanten massiven Erhöhung der Studiengebühren (zwischen £. 6.000 und 9.000 p.a. sind angedacht) eine entsprechende Intensivierung der Diskussion um adäquate Adaptierungen bei Studentendarlehen und Stipendien ab.

Die wesentlichen Akteure

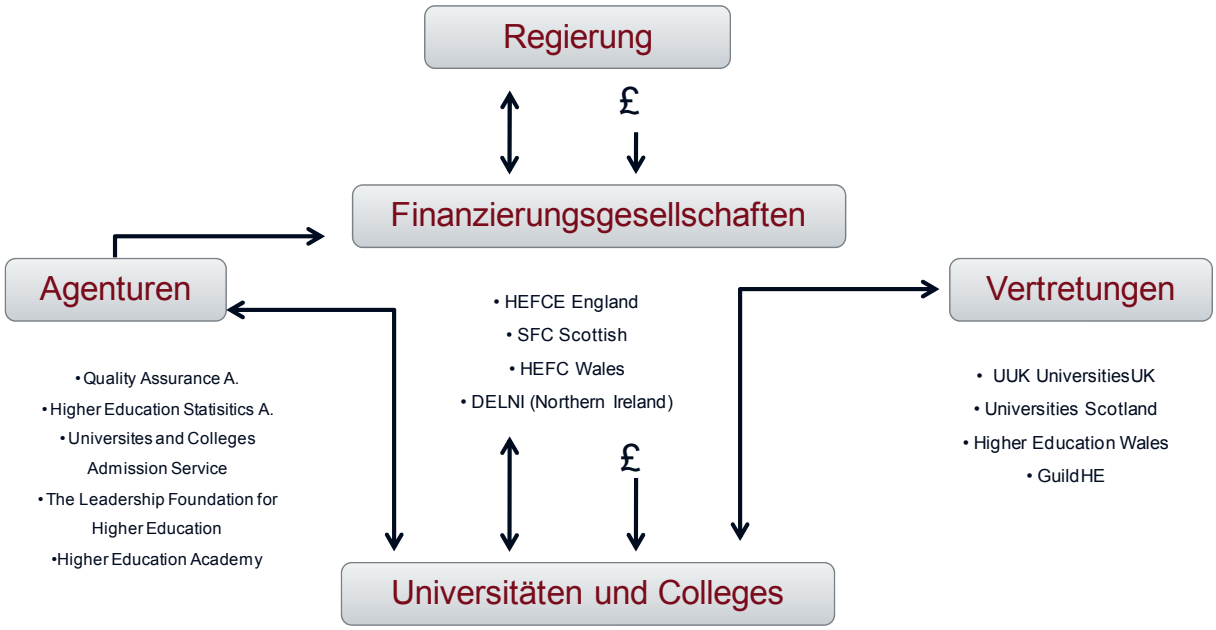
Die nachfolgende Abbildung 8 gibt einen Überblick über das Hochschulsystem in Großbritannien. Gezeigt werden zum einen die Interaktionen der wesentlichen Stakeholder, zum anderen wird der grundlegende Finanzierungsmechanismus deutlich.

Seit 1. April 1993 finanzieren die **vier neuen Finanzierungsgesellschaften** - Higher Education Funding Council for England (HEFCE)“, das „Scottish Higher Education Funding Council (SHEFC)“ (heute SFC) sowie das „Higher Education Funding Council for Wales (HEFCW)“ - alle 162 Hochschulen in Großbritannien. Der rechtliche Rahmen hierfür gründet sich auf den „Further and Higher Education Act“ und „Further and Higher Education (Scotland) Act“ des Jahres 1992. Notwendig geworden war eine solche Neuorganisation aufgrund der Aufhebung der Trennung der bis dato als unvereinbar geltenden Systeme von Universitäten und Fachhochschulen. Letztere (sog. „Polytechnics“ oder „Colleges“) bekamen universitären Status. Voraussetzung und Grundlage war hierfür die Spaltung der Allokation des GUF in Forschung und Lehre. Nur so konnten die Colleges als „neue“ Universitäten[82] etabliert werden, ohne dass gleichzeitig Forschungskapazitäten und Forschungsausgaben erhöht werden mussten. Heute präsentieren sich **alte und neue Universitäten** hinsichtlich ihrer Größe, Mission und Geschichte **sehr unterschiedlich**. Ihre Größe reicht von weniger als 4.500 Studierenden (University of Dundee Abertay) bis zu über 40.000 (Leeds Metropolitan University, University of Manchester). Zwei Extrembeispiele sind in diesem Zusammenhang zum einen das „Institute of Cancer Research“, eine kleine sehr spezialisierte Organisation mit Universitätsstatus und rund 300 StudentInnen, und zum anderen die „Open University“. Letztere hat sich auf Fernstudien spezialisiert und zählt aktuell etwas über 175.000 inskribierte Teilzeitstudierende.

[81] Bis zur Reform des Jahres 1998 wurden in Großbritannien keine Studiengebühren eingehoben. Zwischen 1998 und 2006 war von jedem Studierendem (es sei denn er/sie war finanziell schlechter gestellt) eine jährliche Pauschalgebühr von £ 1000 p.a. (unabhängig von Universitäten oder Studienzweig) zu verrichten.

[82] Obwohl diese Colleges mitunter eine sehr lange Tradition haben werden sie bis heute als „neue“ Universitäten bezeichnet.

Abbildung 8: Das Hochschulsystem im Überblick: Interaktionen und Finanzierungsströme



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf (Davis Graeme 2009), Abkürzungen; HEFCE (Higher Education Fund for England), SFC (Scottish Funding Council), HEFC (Higher Education Funding Council for Wales), DELNI (Department for Employment and Learning), A. (Agency), UUK (Universities UK).

In Großbritannien sind die angeführten Universitäten rechtlich selbstständige Organisationen. Sie agieren **autonom** und sind **für die effiziente Verwaltung** der öffentlichen Mittel selbst **verantwortlich**. Die konkrete Ausgestaltung der in Großbritannien bestehenden **langen Tradition von Zugangsbeschränkungen** können sie ebenso wie ihr Angebot für Studierende selbst bestimmen. Gemeinsam sehen sie sich weiters mit einem **verstärkten Wettbewerb um Ressourcen** und (damit einhergehend) veränderten organisationalen Erfordernissen konfrontiert. Beispielhaft sei die sich verändernde Rolle des „Director of Finance" erwähnt. Der Titel ist nicht neu – bereits Mitte der 1990er üblicherweise in Verwendung hat sich das dahinter stehende Aufgabenprofil in Großbritannien radikal verändert. Lag früher seine geforderte Kompetenz zum überwiegenden Teil im reinen Verwalten der vorhandenen Mittel, so sind heute zusätzliche Qualifikationen hinsichtlich strategischer Managementaufgaben und finanzieller Fragen (Finanzplanung für Personal, Immobilien, Marketing usw.) gefragt.

Die bereits erwähnten **Funding Councils** tragen in Großbritannien den wesentlichen Teil der öffentlichen Finanzierung der Lehre und der Basisfinanzierung der Forschung, diese werden allerdings nach unterschiedlichen Kriterien (als „block grants") vergeben. Die zentralen Kriterien der Allokation des GUF für die Lehre sind Kontinuität und Fairness über die Institutionen hinweg, die der Allokation des GUF für die Forschung Qualität und Exzellenz. Die **Regierung entscheidet** über die **Höhe** der zu vergebenden Mittel und gibt grobe Richtlinien für eine **Prioritätensetzung** (z.B. Erhöhung der Anzahl von Studierenden - insbesondere von jenen, die aus einem benachteiligten sozialen Umfeld kommen - oder eine Intensivierung bestimmter Studienzweige) vor.

Es ist die **Aufgabe der Finanzierungsgesellschaften** diese Schwerpunktsetzungen auf hohem Abstraktionsniveau in einen praktikablen Auszahlungsmodus für jede einzelne Universität umzuwandeln. Hierbei gilt es zum einen zu berücksichtigten, dass die Jahresgrenzen in der Politik und in der

akademischen Realität unterschiedlich definiert sind. Zum anderen müssen sie ein Augenmerk auf etwaige destabilisierende Wirkungen ihrer konkreten Verteilungsentscheidungen richten. Da gewünschte Anpassungen aufgrund entsprechender Adaptierung der verwendeten Formel (wie im Anschluss beschrieben) weitreichende Wirkungen haben, stehen die Councils in einem ständigen Kontakt mit allen Akteuren (siehe Abbildung 8). Diese enge Zusammenarbeit hilft ihnen stabilisierend auf das gesamte Hochschulsystem wirken zu können.

Der **Higher Education Funding Council for England** (**HEFCE**) ist mit einem Gesamtbudget von rund 8.479,84 Mio. Euro die größte Finanzierungsgesellschaft in Großbritannien. Im Weiteren wird das englische Modell im Detail dargestellt. Gezeigt wird dabei einerseits Ausmaß und Verteilung der Ausbildungs- und Forschungsförderung (Abbildung 9), anderseits der prozedurale Ablauf eines Finanzierungszyklus (Abbildung 10).

Das Modell: Rahmenbedingungen und Prozedere

Die rechtliche Grundlage der Beziehung zwischen HEFCE und den HEIs (Higher Education Insitutions) wird durch das sogenannte „**Financial Memorandum**" geregelt. Dieses besteht aus zwei Teilen: Der erste Abschnitt beinhaltet allgemeine Rahmenbedingungen und Regelungen alle HEIs betreffend, während der zweite Teil als „**funding agreement**" die jährlichen Konditionen (Details über Finanzierungsumfang- und bedingungen, Anzahl der angestrebten StudentInnen etc.) mit den einzelnen Institutionen festlegt. Die dahinter liegenden zwei **Grundprinzipien** für eine solche konkrete Ausgestaltung sind: Erstens soll gleichartige Lehre gleichartig finanziert werden und zweitens sollen die zu treffenden Vereinbarungen nicht top down, sondern immer in enger Zusammenarbeit mit der jeweiligen Universität getroffen werden. Darüber hinaus müssen den **Finanzierungsmerkmalen** der Transparenz, Vorhersehbarkeit, Fairness, Effizienz und Flexibilität Rechnung getragen werden.

Mit 5.388 Mio. Euro fallen mehr als zwei Drittel der gesamten von HEFCE zu verteilenden Mittel für **Ausbildungsförderung** (HEFCE Higher Education Funding Council for England September 2010) an. Die Auszahlung erfolgt **jährlich** und konzentriert sich auf wiederholende Kernaktivitäten der Lehre. Der Fokus der Gelder für Universitätsmodernisierung, durch zweckgebundene Mittel bzw. dem „Moderation Fund" liegt hingegen in eher kurz- und mittelfristigen Projekten, die mittels der Basismittel für Lehre und Forschung nicht finanziert werden können. Die für 1.830 Mio. Euro für Forschung beziehen sich auf Gelder für Basisforschung, für projektbezogene Forschung sind in Großbritannien die sieben Research Councils[83] zuständig.

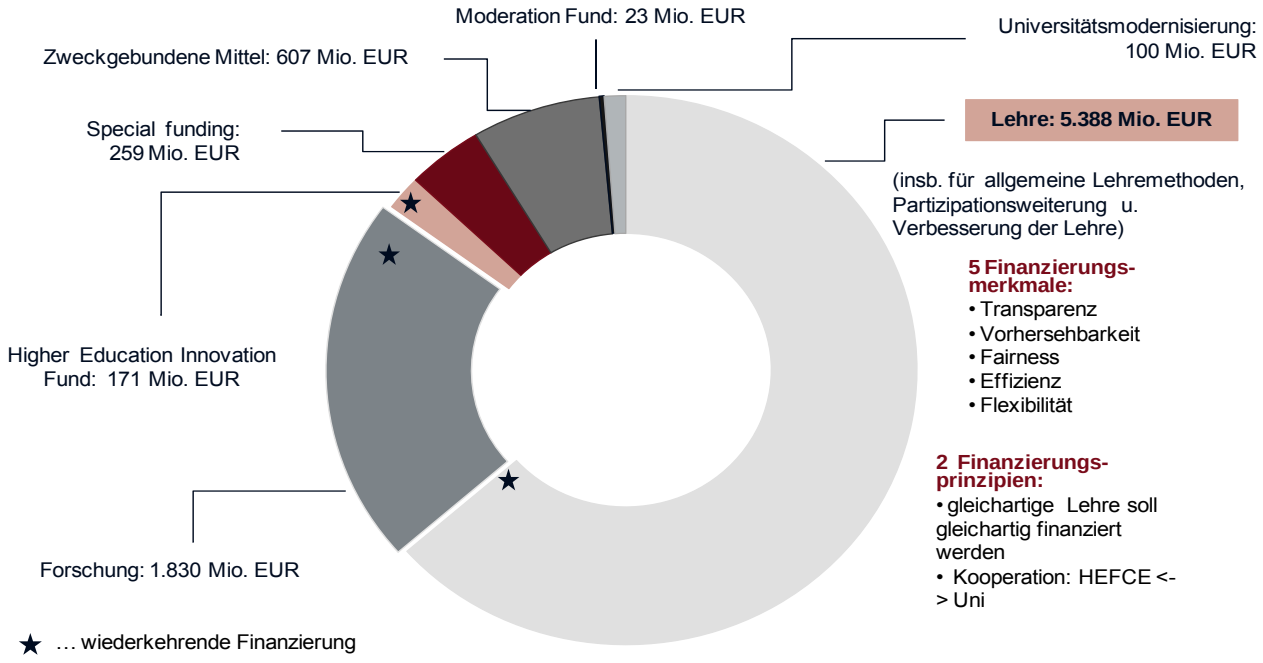
Die vom HEFCE **für Forschung ausgeschütteten Mittel** dienen insbesondere der Sicherstellung von Forschungsinfrastruktur. Finanziert werden insbesondere Gehälter des (fix) angestellten wissenschaftlichen Personals, Räumlichkeiten, Bibliotheken und zentrale EDV-Kosten. Da auf Grund der engen budgetären Grenzen nicht flächendeckend alle forschungstreibende HEIs unterstützt werden können, entwickelte HEFCE hierfür eine spezielle Finanzierungsmethode. Diese - als „Mainstream QR" (quality-related research) bekannte Methode - soll sicherstellen, dass die Mittel dorthin fließen, wo die Qualität der Forschung am höchsten ist.

Zu den wesentlichen Komponenten zählen in diesem Zusammenhang (HEFCE September 2010): Messung des Volumens, Qualitätsprofile, Gewichtung der Kosten und regionale Gewichtung („London-Zuschlag"). Die Anzahl der Studierenden finden in diesem Kontext keine Berücksichtigung. Da-

[83] Diese sind: Arts and Humanities Research Council (AHRC), Biotechnology and Biological Sciences Research Council (BBSRC), Engineering and Physical Science Research Council (EPSRC), Economic and Social Research Council (ESRC), Medical Research Council (MRC), Natural Environment Research Council (NERC) und Science and Technology Facilities Council (STF).

mit unterscheidet sich die vom HEFCE praktizierte Methode der Forschungsfinanzierung (wie im Anschluss im Detail gezeigt wird) wesentlich von jenem Modell der Finanzierung universitärer Lehre.

Abbildung 9: **Forschungs- und Ausbildungsförderung HEFCE 2010-11, (Gesamtvolumen 8.479,84 Mio. Euro*)**



Quelle: Eigene Darstellung nach HEFCE (HEFCE Higher Education Funding Council for England September 2010), *Umrechnungskurs 2.11.2010 (1GBP= 1,148 Euro).

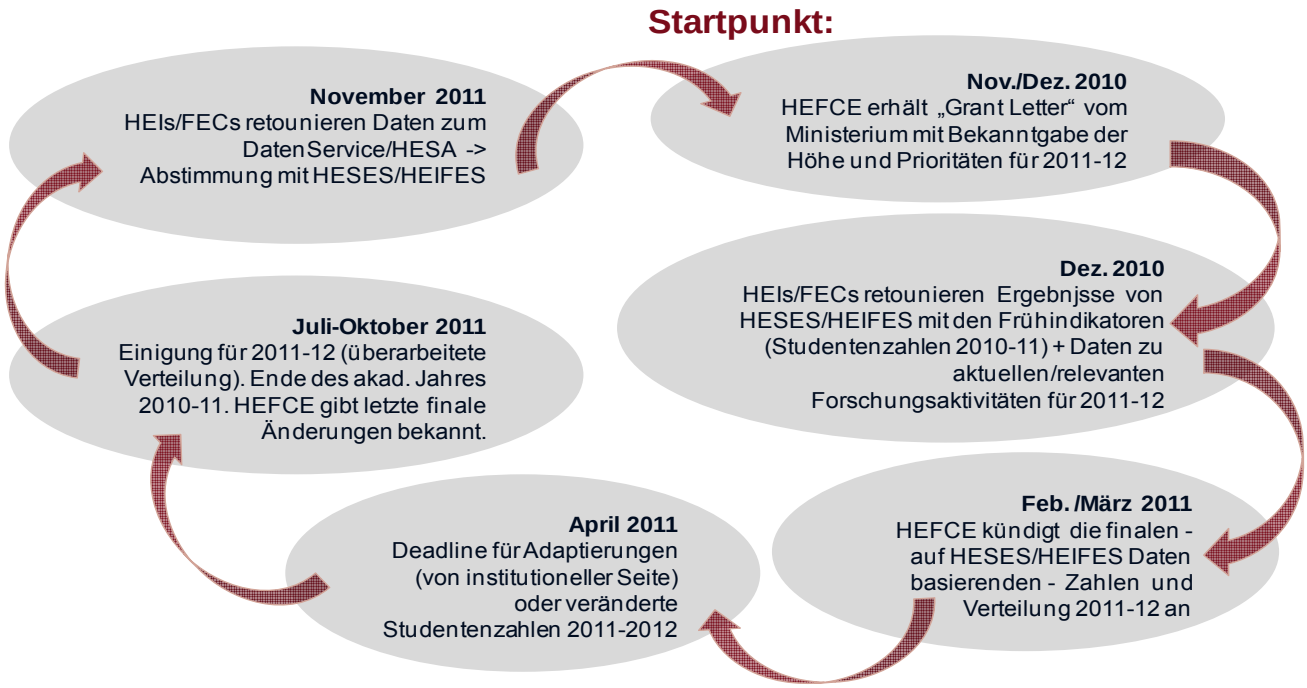
Üblicherweise agiert die Regierung in rollierenden 3-Jahres-Zyklen. Damit einhergehend werden alle zwei bis drei Jahre sog. „spending reviews" veröffentlicht. Der letzte Bericht aus dem Jahr 2007 legt die öffentlichen Ausgaben für 2008/09 bis 2010/11 fest. Nachstehende Abbildung 10 verdeutlicht die Vorgehensweise und Feedbackschleifen des provisorischen Finanzierungszyklus für 2011/2012 (den bisherigen Zyklusverlauf fortführend).

Es zeichnet sich aber aufgrund der aktuellen Budgetkrise und den vorherrschenden parteipolitischen Machtverhältnissen[84] in Großbritannien – neben der bereits erwähnten massiven Erhöhung von Studiengebühren – eine drastische Reduktion von öffentlichen Mitteln für die universitäre Lehre ab. Ob bzw. inwiefern sich das in Abbildung 10 dargestellte Prozedere ebenfalls ändern wird, ist zum heutigen Zeitpunkt nicht einschätzbar. Als sicher gilt zum heutigen Zeitpunkt, dass die geplanten Maß-

[84] Bei den Unterhauswahlen vom 6. Mai 2010 wurde Camerons „Conservative Party" die stärkste politische Kraft, verpasste aber die absolute Mehrheit der Sitze. Damit gab es erstmals seit 1974 wieder ein „hung parliament", in dem die stärkste Partei auf einen Koalitionspartner angewiesen ist. Sowohl Cameron als auch Amtsinhaber Gordon Brown nahmen Koalitionsverhandlungen mit den „Liberal Democrats" auf. Brown erklärte am 11. Mai die Verhandlungen der Labour Party mit den Liberaldemokraten für gescheitert und reichte sein Rücktrittsgesuch ein. Noch am selben Tag wurde Cameron von Elisabeth II. zum Premierminister ernannt und mit der Regierungsbildung beauftragt. Er bildete daraufhin das (seitens der Opposition heftig kritisierte) „Kabinett Cameron".

nahmen zu einer Schwächung des HEFCE führen werden. Klärung wird der mit Spannung im März 2011 erwartete „Grant Letter“[85] bringen.

Abbildung 10: Provisorischer Finanzierungszyklus für 2011-2012



Quelle: HEFCE 9/2010, Abkürzungen: HEFCE (Higher Education Fund for England), HEIs (Higher education institutions – eine Universität oder ein College), FECs (Furhter education college), HESES (Higher Education Students Early Statistics survey – die jährlich aggregierten Studentendaten durch HEI kompletiert), HEIFES (Higher Education in Further Education).

Das Modell: Konkret

In England werden die erforderlichen Ressourcen pro Universität mittels einer Formel, basierend auf dem jeweiligen institutionellen Profil berechnet. Maßgebend sind hierfür insbesondere die Anzahl der Studierenden, es finden aber auch individuelle Faktoren eine entsprechende Berücksichtigung. Grundsätzlich erfordert jede formelgebundene Finanzierung eine Bestimmung des Volumens: z.B. Aktivitäten der wissenschaftlichen Abteilungen, Anzahl der StudentInnen, Anzahl der ForscherInnen, administrativer Umfang, Bibliotheken etc.

Bestimmung der Kosten: Daten wie beispielsweise Vollkosten der Lehre werden von den Universitäten zur Verfügung gestellt, aber auch HEFCE beauftragt selbst ExpertInnen um beispielsweise die zusätzlichen Kosten für eine Universität in Folge einer Ausweitung gewisser Studienzweige abzuschätzen. Die HEFCE (2010, 18) schreibt in diesem Zusammenhang: *„To make the best use of the taxpayers' money that we distribute, we therefore make assumptions about the contributions from other sources* (Anmerkung: Studierende/Arbeitgeber). *These assumptions are generally at sector-average rates. This ensures that we are able to prioritise our funding to those areas where it is most needed, while not disadvantag-*

[85] Dieser unplanmäßige „Grant Letter“ ist derzeit in Arbeit und wurde in Abbildung 10 nicht berücksichtigt.

ing those institutions that are able to charge higher fees than the sector average, nor subsidising those that might seek a competitive advantage by charging lower fees."

Ausgangspunkt der Berechnungen für einen Studienplatz in einem Jahr sind die im Vorjahr ausbezahlten Fördergelder. Dieser Betrag wird entsprechend der inflationären Entwicklung sowie der tatsächlichen Anzahl der Studierenden adaptiert. HEFCE überprüft, ob die Fördersumme mit der zu erwartenden StudentInnenzahl übereinstimmt, indem es zum Vergleich den „standard level" heranzieht. Dieser korrespondiert seinerseits mit den spezifischen Klassifizierungen (siehe hierzu unten angeführtes Originalzitat (HEFCE 9/2010) bzw. Tabelle 12). In England sind preisliche Anpassungen dieser vier Kategorien wenig flexibel (inflationär bedingte Adaptionen ausgenommen).

Es gibt zwar periodische Überprüfungen, doch fand die letzte im Jahr 2003 statt und betraf die Gewichtungen der einzelnen Studienzweige für 2004/05. Ziel seitens HEFCE war es, eine von der Regierung vorgegebene inhaltliche Schwerpunktsetzung umzusetzen. Eine Studienplatzfinanzierung erfolgt in England – wie bereits erwähnt – aufgrund einer expliziten und bindenden Vereinbarung zwischen den Stakeholdern, deren Inhalt gemeinsam erarbeitet wird.

Zitat HEFCE (2010, 25): *„Our consultations are informed by an analysis of the relative costs of different subjects. The subject groupings used for these analyses are known as 'academic cost centres', which are coherent groupings of staff in academically cognate disciplines showing similar cost structures for both teaching and research. There are currently 35 academic cost centres. The 2003 analysis looked at expenditure in each academic cost centre in relation to the student FTEs (full time equivalents) in those same cost centres, both of which are reported annually to HESA (Higher Education Statistics Agency)."*

Konkret wurde in einem intensiven Austausch mit den beteiligten Akteuren eine Faktorerhöhung für Fachgebiete mit einem intensiven Laborbezug (Kategorie B, siehe dazu Tabelle 12) von 1,6 auf 1,7 umgesetzt. In einem ersten Schritt konnten durch diese zusätzlichen Gelder die Konditionen in den betreffenden Studienrichtungen verbessert werden, um letztlich durch eine erhöhte Attraktivität zusätzlich StudentInnen für ein solches Studium zu gewinnen.

Tabelle 12: Gewichtete Klassifizierung und daraus resultierend Preise pro StudentIn (Vollzeitäquivalent) für 2010-11

Kategorie	Beschreibung	Gewichtung der Kosten	Basispreis Euro*	Gesamtpreis Euro*
A	Klinischer Teil der Zahnheilkunde und Medizin sowie Tierheilkunde	4	4.662	18.648
B	Fachgebiete mit einem intensiven Laborbezug (z.B. vor-klinische Medizin und Zahnheilkunde, Ingenieurwissenschaften, Technologie)	1,7	4.662	7.925
C	Fachgebiete mit Elementen von Labor- oder Feldforschung	1,3	4.662	6.061
D	alle anderen Fachgebiete	1	4.662	4.662

Quelle: HEFCE (HEFCE Higher Education Funding Council for England September 2010), *gerundet – Basispreis £ 3,951, Umrechnungskurs 15.11.2010 (1 GBP = 1.179 Euro).

Naturgemäß ist eine Grenzziehung zwischen den einzelnen Fachgebieten nicht immer eindeutig und birgt ein entsprechendes Konfliktpotenzial. Die Reduktion auf nur vier Kategorien hat sich in England bewährt. Es erlaubt HEFCE die grundlegenden Unterschiede in den anfallenden Kostenstrukturen angemessen zu berücksichtigen, ohne Grenzfragestreitigkeiten überhand nehmen zu lassen.

An Hand einer fiktiven Universität X soll im Anschluß die Funktionsweise des in England verwendeten Modells im Detail erläutert werden:

Der **förderrelevante Umfang** für die Beispielsuniversität X basiert auf dessen Anzahl an Studierenden. Konkret werden jene StudentInnen (aus UK und EU) vom HEFCE berücksichtigt, die

- an Kursen der Universität aufgrund ihrer Qualifikation teilnehmen können und damit ihr Ausbildungsniveau erhöhen[86].
- für die zu absolvierenden Kurse keine andere EU-Förderung bekommen.
- zumindest 3% eines vollen Studentenjahres studieren (entspricht ca. 1 Woche Studium pro Jahr). Volle Berücksichtigung finden Studierende der Universität, wenn sie ein ganzes akademisches Jahr abschließen. Für HEFCE muss dieser Abschluss nicht zwingend positiv sein – der Prüfungsantritt ist hierbei für den Council von Relevanz. Damit soll sichergestellt werden, dass ausschließlich akademische Qualitäten (und nicht etwaige finanzielle Nachteile aufgrund eines negativen Abschneidens) die Prüfungsergebnisse der Universität beeinflussen. Vollzeitstudierende zählen als „1 full-time equivalent (FTE)", Teilzeitstudierende werden mit „0,5 FTE" berücksichtigt. Die unterschiedliche Intensität des Studiums (insbesondere die Dauer, welche ein Studierender bis zu einem Kursabschluss benötigt) entscheidet letztlich über diese Kategorisierung.

Über die konkrete Verwendung jener vom HEFCE an die Universität X als „block grant" ausbezahlten Förderung kann sie autonom entscheiden. HEFCE hat allerdings indirekt, etwa durch die Auswahl der Finanzierungsmethode/Finanzierungskonditionen oder der bereitgestellten Informationen Möglichkeit, Einfluss auf strategische Entscheidungen der Universität X auszuüben.

Die Kalkulation im Detail – beispielhaft illustriert:

Kalkulation der Basisförderung (HEFCE Higher Education Funding Council for England September 2010):

Die Basisförderung (sog. „*standard resource*", siehe letzte Spalte der Tabelle 12) kann dahingehend als Benchmark interpretiert werden, als sie die Höhe der auf Basis der StudentInnenzahl geförderten Mittel angibt. Konkret wird sie folgendermaßen berechnet:

a) Standardressourcen

Beispiel: Kalkulation von Standardressourcen:

Eine Universität X mit 4.000 StudentInnen (Vollzeitäquivalenten) bietet im akademischen Jahr 2010-11 Studienzweige der Kategorie B, C und D (sieheTabelle 13) an. Sie befindet sich in London (Außenbezirk) und hat einen **partiellen Abschlusszuschlag** von 2 Prozent, welcher aufgrund der jeweils aktuellen Daten von HESA (Higher Education Statistics Agency) oder ILR (Individualised learner record) – aktuell auf Daten von 2008/09 basierend – berechnet wurde und zwischen Hochschulen variieren kann.

[86] Sog. „postgraduate research students" werden nicht vom HEFCE, sondern von den Research Councils berücksichtigt.

Tabelle 13: Das Modell: Kalkulation der Basisförderung für Universität X

Preis-kategorie	Art und Level der Studierenden (a)*	Kosten/ Preis für Studierende (Vollzeit) (a)	Gewichtung	Zwischen-summe (a)	London zuschlag (5% der Zwischen-summe)	Gewichtung Teilzeit-studierende (2% der Zwischensumme)	∑ Gewichtung	Standardressource: ∑ * 4.662 Euro**
B	FT UG	500	1,7	850	42.5	17	909,5	4.238.270
B	FT PGT	100	1,7	170	8.5	3,4	181,9	847.654
B	PT UG	200	1,7	340	17	6,8	363,8	1.695.308
B	PT PGT	100	1,7	170	8.5	3,4	181,9	847.654
C	FT UG	1.000	1,3	1.300	65	26	1.391	6.482.060
C	FT PGT	200	1,3	260	13	5,2	278,2	1.296.412
C	PT UG	300	1,3	390	19.5	7,8	417,3	1.944.618
C	PT PGT	200	1,3	260	13	5,2	278,2	1.296.412
D	FT UG	1.000	1	1.000	50	20	1.070	4.986.200
D	FT PGT	150	1	150	7,5	3	160,5	747.930
D	PT UG	150	1	150	7,5	3	160,5	747.930
D	PT PGT	100	1	100	5	2	107	498.620
∑		**4.000**		**5.140**	**257**	**102,8**	**5.499,8**	**25.629.068**

Quelle: HEFCE (HEFCE Higher Education Funding Council for England September 2010), * FT full time (Vollzeitäquivalent), UG undergraduate (Studierende vor dem Abschluss), PGT postgraduate (Doktoranden), PT part time (Teilzeitstudierende), **gerundet – Basispreis £ 3,951, Umrechnungskurs 15.11.2010 (1 GBP = 1.179 Euro).

Neben den Gewichtungen (4. Spalte) aufgrund unterschiedlicher Ressourcenbedarfe (Tabelle 13) in Abhängigkeit nach dem jeweiligen Studienzweig, kommt für Universität X ein weiterer regionaler Gewichtungsfaktor zum Tragen, der sog. „**London-Zuschlag**". Dieser variiert nach Lage und berücksichtigt die unterschiedlichen Kosten aufgrund ihrer Lage. Universitäten im Zentrum werden i.d.R. mit 8%, in den Außenbezirken Londons üblicherweise mit 5% kalkuliert.

b) Geplante Ressourcen:

Geplante Ressourcen setzen sich aus den vom HEFCE ausbezahlten Fördergeldern und jenen geplanten Mitteln für eine Universität (Kalkulation I) zusammen, die sich aufgrund der Einnahmen aus Studiengebühren (Kalkulation II) ergeben.

Beispiel: Kalkulation der geplanten Ressourcen

In unserem Fallbeispiel hat Universität X für den Zeitraum 2010-11 4.000 zu berücksichtigende StudentInnen, eine Basisförderung von anfänglichen 17.093.577 Euro.

589.343 Euro wurden seitens HEFCE vorenthalten, da die Anzahl der mit der Universität vereinbarten ASNs („*additional student numbers*") nicht erreicht wurde. Dennoch hat Universität X zusätzliche ASNs für 2010/11 (innerhalb der erwarteten 4.000 FTEs Studierenden), die vom HEFCE mit 1.178.495 Euro berücksichtigt werden. Daher ergibt sich für die Universität X nachfolgende Rechnung:

I) Kalkulation der Basisförderung und geplanten Mittel für Ausbildungsförderung:

	Euro*
2009/2010 Ausbildungsförderung für Lehre (aversierte Haupteinnahmequelle)	17.093.577
Abzüglich einbehaltene Förderung 2009/10	589.343
Zuschlag (1,25% aus der obigen Summe)	206.264
Finanzierung der zusätzlich Studierenden für 2010/2011	1.178.495
Gesamteinnahmen für Universität X: Ausbildungsförderung für Lehre 2010/2011	**17.888.993**

Quelle: HEFCE (HEFCE Higher Education Funding Council for England September 2010), *gerundet, Umrechnungskurs 16.11.2010 (1 GBP = 1.179 Euro).

II) Die geplanten Einnahmen durch Studiengebühren berechnen sich für das gewählte Fallbeispiel wie folgt:

Art und Level der Studierenden*	**Gebührentyp****	**Kosten / Preis (Vollzeitäquivalent) a)**	**Angenommene Gebührenrate Euro, b)*****	**Angenommenes Einkomen Euro a) + b)*****
FT UG	reguliert	2.500	1.546	3.865.000
FT PGT	nicht reguliert	400	4.662	1.864.800
FT PGT	reguliert	50	1.546	77.300
PT UG	nicht reguliert	650	1.546	1.004.900
PT PGT	nicht reguliert	400	4.662	1.864.800
Gesamt				**8.676.800**

Quelle: HEFCE (HEFCE Higher Education Funding Council for England September 2010), * FT full time (Vollzeitäquivalent), UG undergraduate (Studierende vor dem Abschluss), PGT postgraduate (Doktoranden), PT part time (Teilzeitstudierende), ** Fees for some students are subject to regulation, with limits on what institutions may charge. This applies to most home and EU full-time undergraduates and other students on teacher training courses. Fees for most postgraduate and part-time students are not regulated. ***gerundet, Umrechnungskurs 16.11.2010 (1 GBP = 1.179 Euro).

c) Toleranzrahmen

Als nächster Schritt werden nun Standard und geplante Ressourcen miteinander verglichen. Für unser Beispiel der Universität X bedeutet dies konkret:

$$\frac{26{,}565.793 - 25{,}629.068}{25{,}629.068} \quad x\ 100 = 3{,}65\%$$

Dieser Toleranzrahmen von +/- 5% (sog. „tolerance band“) wurde seitens HEFCE geschaffen, um den Universitäten eine gewisse notwendige Flexibilität zu geben. Zitat HEFCE (2010, 29): „*The principle of the funding method has been to have similar resources for similar activities, not the same resources for the same activities, because this broad-brush approach to funding helps to keep the accountability burden down. Otherwise, we would have to measure learning and teaching activity much more finely (which would mean more work for institutions) because any change in student numbers, however minor, would potentially have a direct effect on grant.“*

Eine etwaige Überschreitung hätte für Universität X eine entsprechende Anpassung der vom HEFCE ausgeschütteten Mittel zur Folge gehabt und damit den Druck auf sie erhöht, eine Änderung der StudentInnenzahl (z.B. durch eine Verschärfung der Zugangsbeschränkung oder einem gezielten Anwerben neuer StudentInnen) herbei zu führen.

3.3.3 Qualitätssicherung

Qualitätssicherung in Großbritannien betrifft mehrere Ebenen. Auf **institutioneller Ebene** versuchte und versucht man, diese überwiegend zentral zu planen und zu kontrollieren. In England ist beispielsweise HEFCE gesetzlich verpflichtet die Qualität der Verwendung „seiner“ Fördermittel sowie strategische Probleme hinsichtlich Qualitätssicherung zu bewerten. Er beauftragt hierfür die „**Quality Assurance Agency for Higher Education (QAA)“** um entsprechende Audits vorzunehmen.

Die QAA wurde 1997 gegründet, um ein Service für eine einheitliche Qualitätssicherung im universitären Bereich Großbritanniens zu bieten. Die Verbindung von Qualität der Ausbildung und konkreter Ausbildungsförderung ist in UK schwach ausgeprägt. Dennoch erzeugt die QAA in der Praxis durch ihr Agieren Druck zur Verbesserung. Rechtlich unabhängig wird sie seitens Universitäten, Colleges und den Finanzierungsgesellschaften unterstützt (vertraglich festgeschrieben). Zitat QAA: *„Academic standards need to be assured by at whichever university students study, whatever course they study and however they study (full or part-time). This can be done by conducting external audits of universities and colleges, publishing reports on the confidence that can be placed in an institution’s ability to maintain standards and quality, offering expert guidance on maintaining and improving the quality of higher education, providing common reference points for the higher education sector, which help to define clear and explicit standards or advising the Government on applications for degree-awarding powers and university title. This is the role of the QAA which works with all universities and with students (who are involved in the quality assurance process). The process of quality assurance which ensures academic standards is often confused with a wider debate about the quality of the student experience. This has arisen in particular as a result of the requirement since 2006 that graduates in England have to make a higher contribution towards the cost of their university studies.“*

Das **Akkreditieren von ProfessorInnen** – ein weiterer Aspekt der Qualitätssicherung - wird durch Fachverbände und Körperschaften des öffentlichen Rechts durchgeführt. Finanzierungsgesellschaften nützen ihrerseits Mechanismen aus dem „Research Excellence Framework (REF)“, um durch Pflege und Anwendung eines QM-Systems die **wissenschaftliche Performance** zu gewährleisten. Der **interne Qualitätssicherungsprozess** der Universitäten obliegt ihnen i.d.R. selbst.

3.3.4 Zusammenfassende Bewertung

Das Bildungssystem in Großbritannien ist groß, inhomogen und komplex. Die Entscheidung für eine formelgebundene Finanzierung der universitären Lehre hat UK seit Mitte der 1980er Jahre nachhaltig geprägt.

Die Regierung entscheidet über die Höhe der zu vergebenden Mittel und gibt grobe Richtlinien für eine Prioritätensetzung vor. Es ist die Aufgabe der Finanzierungsgesellschaften diese Schwerpunktsetzungen auf hohem Abstraktionsniveau in einen praktikablen Auszahlungsmodus für jede einzelne Universität umzuwandeln. Über die konkrete Verwendung der als „block grant" ausbezahlten Förderung können Universitäten in Großbritannien autonom entscheiden. Der „Higher Education Funding Council (HEFCE)" hat allerdings beispielsweise in England Möglichkeiten (etwa durch die Auswahl der Finanzierungsmethode/Finanzierungskonditionen oder der von ihm bereitgestellten Informationen), indirekt Einfluss auf strategische Entscheidungen der Hochschulen auszuüben. Der derzeitige Auszahlungsmechanismus in England begünstigt insbesondere das Prinzip „Stärken stärken" und setzt eher wenig Anreize für Universitäten etwas komplett Neues auszuprobieren. Eine weitere Folge der formelgebunden Finanzierung in Großbritannien ist die potenzielle Gefahr, dass Universitäten budgetäre Überlegungen vor strategische Entwicklungen stellen. Bereits 1998 wurden im „Transparency Review" die daraus resultierenden negativen Folgen (langfristig unzureichende Investitionen, fehlende professionelle Vermögensverwaltung etc.) aufgezeigt. Als Folge davon wird heute auf die universitäre Vollkostenkalkulation als Grundlage universitärer Aktivitäten und Basis für strategische Managemententscheidungen ein vermehrtes Augenmerk gerichtet.

Das sogenannte „Financial Memorandum" regelt die Beziehung zwischen HEFCE und den „Higher Education Insitutions (HEIs)" und besteht aus zwei Teilen: Der erste Abschnitt beinhaltet die rechtliche Grundlage der allgemeinen Rahmenbedingungen und Regelungen alle HEIs betreffend, während der zweite Teil als „funding agreement" die jährlichen Konditionen (Details über Finanzierungsumfang und -bedingungen, Anzahl der angestrebten StudentInnen etc.) mit den einzelnen Institutionen festlegt. Die dahinter liegenden zwei Grundprinzipien für eine solche konkrete Ausgestaltung sind: Erstens soll gleichartige Lehre gleichartig finanziert werden und zweitens sollen die zu treffenden Vereinbarungen nicht top down, sondern immer in enger Zusammenarbeit mit der jeweiligen Universität getroffen werden. Darüber hinaus müssen den Finanzierungsmerkmalen der Transparenz, Vorhersehbarkeit, Fairness, Effizienz und Flexibilität Rechnung getragen werden.

Es zeichnet sich aufgrund der aktuellen Budgetkrise und den vorherrschenden parteipolitischen Machtverhältnissen in Großbritannien einerseits eine massive Erhöhung der Studiengebühren ab. Anderseits wird es zu einer neuerlichen, drastischen Reduktion von öffentlichen Mitteln für die universitäre Lehre kommen. Diese massive Verknappung von öffentlichen Mitteln (und damit einhergehend ein verstärkter Wettbewerb um Ressourcen sowie eine Erhöhung von Regeln und Erfordernissen, um in Übereinstimmung mit den geltenden Vorschriften zu handeln) wird die organisationalen Anforderungen für Universitäten weiter erhöhen. Auch gilt es zum heutigen Zeitpunkt als wahrscheinlich, dass diese geplanten Maßnahmen zu einer Schwächung der Finanzierungsgesellschaften führen werden. Eine genaue Klärung wird der mit Spannung im März 2011erwartete „Grant Letter" bringen.

Tabelle 14: Übersicht über Finanzierung der Lehre / Studienplatzfinanzierung in Großbritannien

Fragestellung	Zusammenfassende Befunde
Motive und Rahmenbedingungen	Maßgebliche Veränderungen – allen voran die drastische Verknappung der öffentlichen Mittel pro Studienplatz – stellte und stellt Großbritannien vor große Herausforderungen. Wesentliche, daraus folgende Rahmenbedingungen sind • eine nachhaltige Veränderung der Finanzierungsstruktur (weniger öffentliche mehr private Finanzierung), • ein verstärkter Wettbewerb der Universitäten, • ein verstärktes Streben nach einer gezielten (strategisch ausdifferenzierten) universitärer Schwerpunktsetzung sowie • eine Erhöhung der Regeln und Erfordernisse, um in Übereinstimmung mit den geltenden Vorschriften zu handeln.
Einführungszeitpunkt und Übergangsregelungen	Der rechtliche Rahmen für die Studienplatzfinanzierung in Großbritannien gründet sich auf den „Further and Higher Education Act“ und „Further and Higher Education (Scotland) Act“ des Jahres 1992. Die Umsetzung erfolgte mit 1. April 1993. Seither finanzieren die **vier neuen Finanzierungsgesellschaften** – Higher Education Funding Council for England (HEFCE)“, das „Scottish Higher Education Funding Council (SHEFC)“ (heute SFC) sowie das „Higher Education Funding Council for Wales (HEFCW)“ – alle 162 Hochschulen in Großbritannien.
Wesentliche Merkmale des englischen Modells	Die erforderlichen Ressourcen pro Universität werden mittels einer Formel, basierend auf dem jeweiligen institutionellen Profil berechnet (Preismodell). Maßgebend sind hierfür insbesondere die Anzahl der Studierenden, es finden aber auch individuelle Faktoren (z.B. Aktivitäten der wissenschaftlichen Abteilungen, Anzahl der StudentInnen, Anzahl der ForscherInnen, administrativer Umfang, Bibliotheken etc.) eine entsprechende Berücksichtigung.
Definition eines Studienplatzes	Konkret werden jene StudentInnen (aus UK und EU) vom HEFCE berücksichtigt, die • an Kursen der Universität aufgrund ihrer Qualifikation teilnehmen können und damit ihr Ausbildungsniveau erhöhen, • für die zu absolvierenden Kurse keine andere EU-Förderung bekommen, • zumindest 3% eines vollen Studentenjahres studieren (entspricht ca. 1 Woche Studium pro Jahr). Volle Berücksichtigung finden Studierende der Universität, wenn sie ein ganzes akademisches Jahr abschließen. Für HEFCE muss dieser Abschluss nicht zwingend positiv sein - der Prüfungsantritt ist hierbei für den Council von Relevanz. Damit soll sichergestellt werden, dass ausschließlich akademische Qualitäten (und nicht etwaige finanzielle Nachteile aufgrund eines negativen Abschneidens) die Prüfungsergebnisse der Universität beeinflussen.

	Vollzeitstudierende zählen als „1 full-time equivalent (FTE)“, Teilzeitstudierende werden mit „0,5 FTE“ berücksichtigt.
Differenzierung der Kosten und Kostenrechnung	Ausgangspunkt der Berechnungen für einen Studienplatz in einem Jahr sind die im Vorjahr ausbezahlten Fördergelder. Dieser Betrag wird entsprechend der inflationären Entwicklung sowie der tatsächlichen Anzahl der Studierenden adaptiert. HEFCE überprüft, ob die Fördersumme mit der zu erwartenden StudentInnenzahl übereinstimmt, indem es zum Vergleich den „standard level“ heranzieht. Dieser korrespondiert seinerseits mit den spezifischen vier Klassifizierungen (Basispreis = 4.662 Euro): • A: Klinischer Teil der Zahnheilkunde und Medizin sowie Tierheilkunde (Faktor 4) • B: Fachgebiete mit einem intensiven Laborbezug (Faktor 1,7) • C: Fachgebiete mit Elementen von Labor- oder Feldforschung (Faktor 1,3) • D: alle anderen Fachgebiete (Faktor 1) Zusätzlich wird für Londoner Universitäten ein sog. „London Zuschlag“ berücksichtigt. Im Zentrum beträgt er i.d.R. 8%, in den Außenbezirken i.d.R. 5%.
Kapazitätsplanung und Zugangsbeschränkungen	Die finanzielle Planbarkeit des Modells wird durch die vorweg festgelegte Anzahl der Studienplätze (zwischen der einzelnen Universität und dem HEFCE vereinbart) gewährleistet, welche durch Zugangsbeschränkungen operationalisiert wird. Diese haben eine lange Tradition und werden von den Universtäten autonom (und daher in der Praxis sehr unterschiedlich) gestaltet.
Qualitätssicherung	Qualitätssicherung in Großbritannien betrifft mehrere Ebenen. Auf **institutioneller Ebene** versuchte und versucht man, diese überwiegend zentral zu planen und zu kontrollieren. In England ist beispielsweise HEFCE gesetzlich verpflichtet, die Qualität der Verwendung „seiner“ Fördermittel sowie strategische Probleme hinsichtlich Qualitätssicherung zu bewerten. Er beauftragt hierfür die „**Quality Assurance Agency for Higher Education (QAA)“** um entsprechende Audits vorzunehmen. Das **Akkreditieren von ProfessorInnen** – ein weiterer Aspekt der Qualitätssicherung - wird durch Fachverbände und Körperschaften des öffentlichen Rechts durchgeführt. Finanzierungsgesellschaften nützen ihrerseits Mechanismen aus dem „Research Excellence Framework (REF)“, um durch Pflege und Anwendung eines QM-Systems die w**issenschaftliche Performance** zu gewährleisten. Der **interne Qualitätssicherungsprozess** der Universitäten obliegt ihnen i.d.R. selbst.
Finanzierung von Forschung und Infrastruktur	Für projektbezogene Forschung sind in Großbritannien die sieben Research Councils zuständig. Die vom HEFCE **für Forschung ausgeschütteten Mittel** dienen insbesondere der Sicherstellung von Forschungsinfrastruktur und Basisforschung. Finanziert werden insbesondere Gehälter des (fix) angestellten wissenschaftlichen Personals, Räumlichkeiten, Bibliotheken und zentrale EDV-Kosten. Zu den wesentlichen Komponenten zählen in diesem Zusammenhang:

	• Messung des Volumens, • Qualitätsprofile, • Gewichtung der Kosten und • regionale Gewichtung („London-Zuschlag“). Die Anzahl der Studierenden finden in diesem Kontext keine Berücksichtigung. Damit unterscheidet sich die vom HEFCE praktizierte Methode der Forschungsfinanzierung wesentlich von jenem Modell der Finanzierung universitärer Lehre.
Maßnahmen zur Vermeidung dysfunktionaler Anreize oder negativer Auswirkungen	Seit der Einführung des Modells wurden unterschiedliche Reports/Reviews (1997, 1999, 2005, 2009) beauftragt und Anpassungen (u.a. Gründung der Quality Assurance Agency for Higher Education (1997), Teaching and Higher Education Act (1998), The Higher Edcation Act (2004)) durchgeführt.

3.4 Fallstudie Niederlande

3.4.1 Überblick über das Universitätssystem

In den Niederlanden gibt es 13 Universitäten, eine Open University und 42 Hochschulen (Hogescholen) mit spezialisierten Ausbildungsprogrammen, die den Charakter von Berufsakademien oder Fachhochschulen haben. Im Hochschulsektor wird demzufolge zwischen der „hoger wetenschappelijk onderwijs – WO“ (Wissenschaftliche Ausbildung an den Universitäten) und der „beroepsonderwijs“ – HBO (Höhere Berufsbildung) unterschieden, wobei letztere mit rund 360.000 Studierenden bedeutend größer ist als erstere mit rund 205.000 Studierenden (2005). Von den Universitäten sind neun allgemein, drei technisch und eine landwirtschaftlich ausgerichtet. Die künstlerische Ausbildung erfolgt im HBO Sektor, zumeist an spezialisierten Kunsthochschulen. Das 1993 beschlossene Universitätsgesetz „The Higher Education and Research Act“ (WHW) stellt Universitäten und Hogescholen unter ein gemeinsames Gesetz. Seit 1994 sind die Hogeschulen, seit 1995 die Universitäten Eigentümer ihrer Immobilien. Der HOOP (Hoger onderwijs en onderzoeksplan), der Bildungs- und Forschungsplan, legt die politischen Ziele des Ministeriums für Bildung, Kultur und Wissenschaft für einen Zeitraum von jeweils vier Jahren fest.

2002 wurde begonnen, das Bachelor-Master-System einzuführen und bereits Ende der 1980er Jahre wurde das Doktoratsstudium neu strukturiert, um den wissenschaftlichen Nachwuchs gezielt zu fördern. Die DoktoratsstudentInnen sind Angestellte der Universität und haben Forschungsassistenz und Lehrverpflichtungen im geringen Umfang wahrzunehmen. Bei der Abwicklung dieser Doktoratsprogramme arbeiten häufig mehrere nationale Universitäten zusammen. Das Studienjahr ist in den Niederlanden in Trimester strukturiert.

In den Niederlanden gibt es Studiengebühren, zugleich aber auch ein gut ausgebautes Stipendien- und Darlehensystem. Im Prinzip wird die Strategie des freien Hochschulzugangs verfolgt, Beschränkungen gibt es aber in sehr aufwendigen Fächern wie Medizin und Kunst.

Die Anzahl der StudienanfängerInnen und Studierenden im universitären Bereich ist im letzten Jahrzehnt relativ stark gestiegen, während die Zahl in den 1990er Jahren relativ konstant geblieben ist. So waren 2000 rund 32.000 StudienanfängerInnen zu verzeichnen, 2008 waren es rund 48.000 (Ministry of Education, Culture and Science 2009). Insgesamt studieren rund 220.000 (2008) Personen an niederländischen Universitäten, wobei die Niederlande auch ein attraktiver Studienort für

ausländische Studierende sind. Die Niederlande haben einen hohen Anteil an VollzeitstudentInnen, dieser lag 2008 bei 94%.

Die Niederlande haben sich vor dem Hintergrund der Lissabon-Ziele wie andere Länder zum Ziel gesetzt, die AkademikerInnenquote zu erhöhen. So hat sich die Regierung darauf fokussiert, dass bis 2050 rund 50% der Bevölkerung zwischen 25 und 44 Jahren zumindest einen Bachelorabschluss besitzen.

Das vom Ministerium den Universitäten zur Verfügung gestellte Basisbudget betrug 2004 rund 3,1 Mrd. Euro 2008 rund 3,6 Mrd. Euro (davon rund 0,5 Mrd. für Universitätskliniken). Die Aufwendungen pro StudentIn aus der Basisfinanzierung haben sich im selben Zeitraum von 5.500 Euro auf 5.900 Euro erhöht. Insgesamt betragen diese rund 8.100 Euro (Basisfinanzierung sowie alle anderen privaten und öffentlichen Mittel), dieser Betrag ist in den letzten Jahren konstant geblieben. Die Anzahl des Personals an Universitäten ist zwischen 2004 und 2008 jedoch sogar gesunken, was Indiz für gleichzeitig sinkende Betreuungsverhältnisse ist, wenngleich eine derartige Statistik derzeit nicht publiziert wird.

Die Niederlande haben relativ früh begonnen, die Universitätsautonomie zu erweitern. 1985 wurde mit dem Weißpapier zur Higher Education Autonomy and Quality (HOAK) der Wandel von der direkten staatlichen Steuerung (control) zur staatlichen Überwachung (supervision) vollzogen. Mit dem Universitätsgesetz Modernisering Universitaire Bestuursorganisatie (MUB) wurde 1997 dieser Wandel vollzogen, womit zugleich ein tendenziell hierarchischeres System Einzug fand, welches das demokratischere Governance-Modell der 1980er Jahre abgelöste.

3.4.2 Entwicklung des Finanzierungssystems

Die Finanzierung der Universitäten wurde in den letzten Jahrzehnten sukzessive verändert und durch jeweils neue gesetzliche Bestimmungen an geänderte forschungs- und bildungspolitische Anforderungen und gesellschaftliche Bedürfnisse angepasst. Bereits Ende der 1970er Jahre wurde in den Niederlanden daher begonnen, die Kriterien Qualität, soziale Relevanz und Rechenschaftslegung als Steuerungsgrößen zu betrachten.

Im Weißpapier aus dem Jahre 1979 wurde vom damaligen Ministerium für Bildung und Wissenschaft erstmals das System des „conditional funding“ bzw. „conditional finance of research (CFR)“ empfohlen, welches 1983 für die Finanzierung der Forschung eingeführt wurde. Bis zu diesem Zeitpunkt erfolgte die Finanzierung ausschließlich auf Basis der Anzahl der StudentInnen. Mit dem conditional funding sollten die Universitäten stärker outputorientiert gesteuert werden, wozu Forschungsfelder und nationale Forschungsziele definiert wurden, in denen die Niederlande Stärken besitzen. Dazu wurden die niederländischen Universitäten eingeladen, kohärente Forschungsprogramme zu definieren. Infolge einer Evaluierung durch externe Referees wurden diese Programme für einen Zeitraum von fünf Jahren finanziert, die aus den allgemeinen Forschungsbudgets dotiert wurden. Auch wenn dieses System aufgrund starker Widerstände von Seiten der Universitäten nicht vollständig realisiert werden konnte, und es daher kaum zu Umverteilungen gekommen ist, hat das System und die latente Gefahr, Forschungsmittel zu verlieren, dazu geführt, die Qualitätskontrolle professioneller durchzuführen.

Eine weitere wichtige Maßnahme im Rahmen der Anpassung des Finanzierungssystems war die Einführung des PG Modells (place cost model), welches für die Budgetierung der Basismittel installiert wurde. Damit wurde eine klare Differenzierung zwischen Lehr- und Forschungsmitteln unternommen. Die Lehrkomponente wird nach der Anzahl der StudentInnen bestimmt, der Forschungsanteil vornehmlich durch die Zahl der PhD AbsolventInnen sowie durch die Forschungsanträge. Parallel dazu wurde bereits in den 1980er Jahren begonnen, Fakultäten, Universitäten und Studienprogramme zu restrukturieren und damit eine Konzentration forciert, um die angepeilten Einsparungen, die intendiert waren, zu realisieren. Das PG Modell wurde in den darauf folgenden Jahren sukzessive an die unterschiedlichen Bedürfnisse der Universitäten angepasst. Das zunehmend komplexere Modell

konnte jedoch zu einem bestimmten Zeitpunkt nicht mehr nachvollzogen werden, insbesondere was die Konsequenzen aus den sich veränderten Variablen für das Universitätsbudget bedeutet.

Das PG Finanzierungsmodell wurde 1993 durch das HOBEK Finanzierungsmodell abgelöst, das nicht mehr die komplexe Kostenstruktur abbildet, sondern einfache und nachvollziehbare Kriterien als Grundlage nutzen sollte. Das HOBEK Modell wurde im Weiteren durch das STABEK2 („STAbiele BEKostiging") ersetzt, das die stabile Finanzierung sicherstellen solle. Dieses Modell wurde schließlich vom „Leistungsfinanzierungsmodell PBM" abgelöst. Das Prestatiebekostigingsmodel (PBM) ist ein weiterentwickeltes formelbasiertes Verteilungsmodell.

Das PMB Modell wurde 2003 in Form des „BAMA"-Modell weiterentwickelt: **BAMA** steht für Bachelor-Master-Modell, eingeführt im Zuge der Einführung der Bachelor-Master-Architektur im Jahre 2002, das einen fixen Betrag auf die insgesamt 13 Universitäten verteilt. Das Modell ist damit ein **Verteilungsmodell**. Dabei gibt das Parlament das zu verhandelnde Budget vor, welches durch das Ministerium auf Basis der Formel verteilt wird. Dabei wird die relative Leistung der einzelnen Universitäten im Verhältnis zu den anderen Universitäten verglichen.

Die Zuteilung der Budgets erfolgt in Form von Leistungsvereinbarungen für eine Periode von drei bis sechs Jahren. Hier werden auch konkrete Ziele, was die Qualität betrifft, festgelegt, die jährlich geprüft werden. Die Zuteilung der Budgets erfolgt jährlich. Damit kann für die Niederlande aktuell ein Finanzierungssystem beschrieben werden, das auf vier Säulen (Finanzierungsströme) basiert und sich aktuell wie folgt zusammensetzt

1. Globalbudget (first flow): 68%
2. Forschungsförderungsfonds (second flow): 5,5%
3. Marktorientierte Aktivitäten (third flow): 21%
4. Studiengebühren: 5,5%

Die **erste Säule** besteht aus der Basisfinanzierung in Form eines Globalbudgets durch das Ministerium, auch als „first flow" („eerste geldstroom") bezeichnet. Dieser erste Finanzierungsstrom setzt sich aus einem Anteil für Forschung und Lehre zusammen. **Rund 40% werden dabei für die Lehre bereitgestellt, rund 60% für Forschung**. Dieses Globalbudget steht universitätsintern frei für Forschung und Lehre zur Verfügung. 2008 machte diese Finanzierung von Seiten des Ministeriums für alle Universitäten insgesamt rund 3,6 Mrd. Euro aus.

Die **Lehrkomponente des Globalbudgets** (insgesamt rund 40% des gesamten Budgets für die erste Säule) setzt sich wie folgt zusammen (angeführte Prozentwerte für 2007)[87]:

- Grundbetrag (rund 26%),
- Anzahl der Bachelor- und Master-Studienabschlüsse (rund 61%),
- Anzahl der Bachelor- und Master-StudienanfängerInnen (rund 13%).

Ein relativ großes Gewicht liegt demzufolge auf der Anzahl der Studienabschlüsse. Dahinter steht der Gedanke, dass dies bei Universitäten Anreize setzt, ihre StudentInnen zum Abschluss zu bringen. Die einzelnen Komponenten dieser Formel haben in den letzten Jahren variiert, wobei sich der

[87] Die Gewichtung zwischen diesen Komponenten wurde in den letzten Jahren immer wieder angepasst.

Grundbetrag sukzessive verringert hat. Auf Grund der unterschiedlichen Performance variieren die Komponenten auch zwischen den Universitäten.

Bei der Ermittlung der Abschlüsse werden die Werte des Vorvorjahres verwendet. Es wird also kein Durchschnitt der letzten Jahre verwendet, was zu relativ abrupten Änderungen der Werte führen kann. Bei der **Anzahl der Abschlüsse** erfolgt eine **Gewichtung nach Abschlussart** (Bachelor/Master) bzw. eine **fächerspezifische Gewichtung**. Für Bachelorstudienplätze erhalten Universitäten doppelt so viel wie für Masterstudienplätze, es wird demnach ein Faktor von 2 angesetzt. Die Fächergewichtungen sind:

- „Niedrigkosten-Programme“: Human- und Sozialwissenschaften, Recht (Faktor 1)[88]
- „Hochkosten-Programme“: Naturwissenschaften, Landwirtschaft, Ingenieurwissenschaften (Faktor 1,5)
- „Medizin“ (inkl. Zahnmedizin und Veterinärmedizin) (Faktor 5)[89]

Bei den **StudienanfängerInnen** erfolgt nur eine Trennung in zwei Gruppen (hoch/niedrig), hier wird auch die Medizin mit dem Faktor 1,5 gewichtet, unterschiedliche Studien (Bachelor, Master) werden ebenso wenig berücksichtigt.

Der Grundbetrag ist vor allem ein auf historische Kosten ausverhandelter Betrag, wobei die größeren, älteren Universitäten einen höheren Betrag erhalten.

Die **Forschungskomponente** setzt sich folgendermaßen zusammen:

- Lehrbezogene Forschung (19%),
- Finanzierung von PhD Programmen (rund 13%)[90],
- Finanzierung von Forschungsschulen und exzellenten Forschungsschulen (rund 6%),
- Smart Mix (7%),
- Strategische Komponente (rund 55%).

Die strategische Komponente stellt im Wesentlichen eine Fortschreibung des Budgets dar. Dieser Anteil wurde in den letzten Jahren sukzessive verringert. Die Komponente Smart Mix wurde 2006 in das Modell integriert. Hier erfolgt eine Ko-Finanzierung in der Höhe von rund 7% für erfolgreich eingeworbene Drittmittel.[91]

Die PhD-Komponente wird durch die Anzahl der PhD Abschlüsse und der Abschlüsse im Bereich Ingenieurwissenschaften (*designer certificate*) operationalisiert. Auch hier erfolgt bei den Dissertatio-

[88] Künstlerische Studien werden im Rahmen des Studienplatzfinanzierungsmodells der Hochschulen (HBO Sektor) finanziert, das einer ähnlichen Logik wie das Universitätsfinanzierungsmodells folgt, jedoch andere Gewichtungsfaktoren angewendet. Innerhalb dieses gesonderten Finanzierungskreises wurde der Faktor für die künstlerischen Studien in der Vergangenheit sukzessive reduziert, was von hochschulpolitischen Zielen und damit intendierter Lenkungseffekte getragen war.

[89] Beim Bachelorstudium wird Medizin unter der Gruppe 2 zugeordnet.

[90] Auch hier erfolgt bei den Dissertationen eine Gewichtung nach unterschiedlichen Fächern.

[91] 2007 wurden hier etwa 100 Mio. Euro verteilt.

nen eine Gewichtung nach unterschiedlichen Fächern: Weniger aufwendigere (Human- und Sozialwissenschaften) und aufwendigere (Naturwissenschaften, Ingenieurwissenschaften, Landwirtschaft, Medizin). Letztere sind doppelt so teuer wie erstere. Die Medizin wird hier der zweiten Gruppe zugerechnet.

Die Finanzierung der „lehrbezogenen Forschung“ wird durch die Anzahl der Masterabschlüsse und der Anzahl der Bachelorabschlüsse gemessen (Gewichtung 2:1). Hier werden zusätzlich die Kategorien nach Fach wie bei der Lehre verwendet.

Der folgende Überblick zeigt die Verteilung des Budgets für das Jahr 2007. Die Tarife werden hier retrograd ermittelt. Das heißt, vor dem Hintergrund des für jede Komponente (AnfängerInnen, Abschlüsses) zur Verfügung stehenden Budgets können in Kenntnis der Anzahl aller AnfängerInnen und Abschlüsse und Berücksichtigung der Gewichtungsfaktoren die Preise (Kosten) berechnet werden. Werden die Anfänger- und Abschlussprämie addiert und durch die Studiendauer dividiert, kann im Weiteren auch der Preis für einen Studierenden pro Jahr (eine Finanzierung erfolgt nur für Studierende in der Regelstudienzeit) berechnet werden.

Das Gesamtbudget für die Aufwendungen der Lehre wird dabei im Voraus von Seiten des Ministeriums fixiert, dieses wird dann verteilt und diejenigen Universitäten, die eine höhere Anzahl von StudentInnen haben, erhalten im Vergleich zu den anderen Universitäten relativ mehr Mittel („Null-Summen-Spiel“). Bildet eine Universität 200 StudentInnen in einem bestimmten Fach aus und eine andere Universität 400 StudentInnen, erhält die zweite entsprechend doppelt so viele Ressourcen für diese Gruppe von StudentInnen.

Die BAMA Allokation besteht aus einer Lehr- und Forschungskomponente. Die Zuweisung erfolgt in Form eines Globalbudgets (*lump sum*), das jedoch innerhalb der Universität frei für Forschung und Lehre disponierbar ist.

Tabelle 15: Komponenten des BAMA Finanzierungsmodells für das Jahr 2007

Komponenten	Tarife / Basis	Anteil (in %)
Lehrkomponente:		
StudienanfängerInnen (entrants)	2.700 Euro - niedrig 4.100 Euro - hoch	13%
Abschlüsse (graduates)	11.700 Euro - BA-niedrig 17.600 Euro - BA-hoch (exl. Medizin) 21.100 Euro - BA Medizin 5.900 Euro - MA-niedrig 8.800 Euro - MA-hoch (exkl. Medizin) 31.600 Euro - MA Medizin	61%
Basismittel	Historisch	26%
Gesamt Lehrkomponente		100%
Forschungskomponente:		
Lehrbezogene Forschung	BA/MA Abschlüsse 2.700 Euro - BA-niedrig 4.100 Euro - BA-hoch 8.200 Euro - BA-Medizin 5.400 Euro - MA-niedrig 8.200 Euro - MA-hoch 16.300 Euro - MA-Medizin	19%
PhDs	36.400 Euro - PhD niedrig 72.700 Euro - PhD hoch	13%
Designer certificates	60.800 Euro	
Research schools	Historisch	3%
Top Research schools	Strategische Wahl	3%
Smart Mix	Leistung in kompetitiven Programmen (NWO und andere Drittmittel)	7%
Strategische Komponente	Historisch	55%
Gesamt Forschungskomponente		100%

Quelle: Jongbloed

Wie erfolgt der **Prozess der Budgetierung** in diesem Modell? Zunächst ist festzustellen, dass es sich bei diesem Formelmodell um ein Verteilungsmodell handelt. Das heißt, dass immer nur eine fix zur Verfügung stehende Summe, die für die Lehre insgesamt für alle Universitäten vorhanden ist (rund 40%), zwischen den Universitäten verteilt wird. Das Budget wird dabei in drei Subkomponenten nach dem oben angeführten Schlüssel (Studienanfänger, Absolventen, Basiskomponente) verteilt[92]. Auf Basis der konkreten Zahlen der Studierenden (Werte des Vorvorjahres)[93] werden sodann die Mittel verteilt und es können die Preise berechnet werden (wie oben für 2007 angeführt). Durch Anwendung der Formel wird sodann das Budget zwischen den Universitäten aufgeteilt. Die Frage,

92 Die Basiskomponente wird dabei zunächst individuell mit den Universitäten ausverhandelt.

93 So wurden beispielsweise für die aktuelle Allokation des Budgets für 2010 die Zahlen der Studierendenzahlen aus dem Jahr 2009 verwendet. Dabei steht das gesamte jährlich Budget für die Universitäten bis 2013 bereits fest.

wie viel das Ministerium letztlich bereit ist zu finanzieren, wird dabei jährlich intensiv debattiert. Da die Qualität der Lehre nicht berücksichtigt wird, wird von Seiten der Universitäten und StudentenvertreterInnen argumentieren, die Summe anzuheben.

Beim **zweiten Finanzierungsstrom** (second flow. „tweede geldstrom“) handelt es sich um Projekt- und Programmförderungen durch Forschungsförderungsagenturen. Dies stellt die Projektförderungen von Seiten der beiden nationalen Forschungsförderungsfonds, der NWO und der KNAW, dar. Seit 1999 wird versucht, die Forschungsmittel verstärkt über die NWO an die Universitäten zu verteilen, um damit den zweiten Finanzierungsstrom zu stärken. NWO (Netherlands Organisation for Scientific Research) ist der zentrale niederländische Forschungsförderungsfonds, der die qualitativ besten Forschungsprojekte von EinzelforscherInnen und Forscherteams nach dem Antragsprinzip finanziert und durch das Bildungsministerium bereitgestellt wird. Seit 1990 ist auch die STW, die Technologische Forschungsförderungsagentur, die vor allem angewandte Forschung fördert, unter dem Dach der NWO. Die Finanzierung der STW erfolgt durch das Wirtschafts- und das Bildungsministerium gemeinsam. SENTER (Projekte im Bereich Technologie, Energie und Umwelt), NOVEM (Energie und Umwelt) und ICES/KIS (Infrastruktur-Projekte) sind neben der NWO weitere eigenständige Forschungsförderungsfonds, die niederländischen Universitäten für die Finanzierung von Forschungsprojekten offen stehen und von verschiedenen Ministerien dotiert werden.

Mit dem **dritten Finanzierungsstrom** (third flow, „derde geldstrom“) werden Auftragsprojekte durch öffentliche und private Organisationen sowie der Europäischen Kommission zusammengefasst.

Daneben stehen noch die von Studierenden direkt an die Hochschule abgeführten **Studiengebühren** als vierte Finanzierungsquelle („collegegeld“) zur Verfügung. Die Studiengebühr ist fix, unabhängig von Universität, Studium oder nationaler Herkunft. Die Studiengebühren für alle öffentlich finanzierten Studienplätze betrugen 2008 1.565 Euro pro Jahr. Für Nicht-EU StudentInnen sind die Gebühren höher. Der Staat bietet den StudentInnen jedoch zusätzlich Unterstützung in Form von Förderungen und Darlehen.

Wie erfolgt die **Studienplatzbewirtschaftung** in den Niederlanden? Da das Modell ein Verteilungsmodell ist, die Studierendenzahlen im Großen und Ganzen moderat gestiegen sind, gibt es keine flächendeckenden Zugangsbeschränkungen. Zugangsbeschränkungen gibt es unter anderem in den Kunstfächern und den medizinischen Fächern (Humanmedizin, Zahnmedizin, Veterinärmedizin).

3.4.3 Zusammenfassende Bewertung

In den letzten drei Jahrzehnten wurde das Finanzierungssystem ausgehend vom „conditional funding“ sukzessive weiterentwickelt. Ziel war es, Qualität, Anwendungsbezug und Effizienz zu erhöhen. Die Finanzierung erfolgt auf Basis von drei Säulen, der Basisfinanzierung (first flow), der Finanzierung durch Forschungsförderungsfonds (second flow) und der Kontraktforschung (third flow). Wie in vielen anderen Ländern ist insgesamt auch ein Trend zur Ausweitung der Drittmittelfinanzierung zu identifizieren.

Wie bei den anderen hier untersuchten Ländern erfolgt bei der universitären Finanzierung eine **Trennung in eine Lehr- und Forschungskomponente**. Für jede dieser Komponenten wurde ein separates Budgetierungs- und Evaluierungssystem eingeführt. Dies stellt jedoch neue Herausforderungen in Bezug auf die Koordination der beiden Steuerungsmechanismen innerhalb der Universitäten dar.

Das BAMA-Modell ist eine Kombination aus input- und outputorientiertem System, das heißt, das Budget hängt von den Studienabschlüssen (Bachelor und Master) ab, aber auch von der Anzahl der StudienanfängerInnen. Als Inputindikator wird die Anzahl der StudienanfängerInnen berücksichtigt. Über die verwendeten Kostenfaktoren gibt es immer wieder rege Diskussionen. Zugleich ist das Modell ein **Verteilungsmodell**, das heißt, die Preise pro StudentIn bzw. die Preise pro Abschluss kön-

nen über die Jahre variieren, da sie von der Anzahl der Studierenden abhängen und auf Basis des zur Verfügung stehenden Gesamtbudgets berechnet werden.

Das Verteilungsmodell auf Basis der Studierendenzahlen wurde in der Vergangenheit auch genutzt, um bei steigenden Studierendenzahlen den **Bedarf für zusätzliche Mittel** gegenüber dem Finanzministerium **zu kommunizieren**. In den letzten Jahren ist es damit gelungen, die Preise im „Großen und Ganzen zu stabilisieren", so ein Vertreter des niederländischen Ministeriums und es konnte verhindert werden, dass Preise nach unten korrigiert wurden. Daneben wurden aber auch die **Studiengebühren angehoben**, um den steigenden Finanzierungsbedarf zu decken. 2011 wurden sie erneut auf 1.713 Euro erhöht, wobei es zugleich ein gut ausgebautes Darlehen und Stipendiensystem gibt.

Das Finanzierungsmodell wurde in den drei vergangenen Jahrzehnten kontinuierlich weiterentwickelt und angepasst. Dabei gab es rund alle sieben Jahre stärkere Modifikationen, dazwischen aber auch Änderungen bei den Koeffizienten und dem Verteilungsschlüssel. 2010 erfolgte erneut eine **Überarbeitung des Modells**: Dabei wird nun die Anzahl der Abschlüsse weniger stark berücksichtigt, stattdessen wird die **Anzahl inskribierter StudentInnen** als zweite Variable berücksichtigt. Während früher die Anzahl der StudienanfängerInnen (neu inskribiert (first years' student component) gezählt wurde, wird nun die Anzahl der Studierenden in der Regelstudienzeit (Bachelor 3 Jahren, Master 1-2 Jahre) gezählt[94]. Das heißt, dass im Falle einer Studiendauer von drei Jahren die Universität über die drei Jahre jeweils eine Prämie für die/den Studentin/Studenten innerhalb der Regelstudienzeit und zum Abschluss einen Prämie für das Diplom lukrieren kann. Entsprechend erfolgt nun bei der Verwendung der Variable Studierende keine Gewichtung nach Studium (Bachelor, Master). Die Basiskomponente für Lehre sollte nun rund 20% betragen (vor allem historisch fortgeschrieben). Von 2011 an wird entsprechend ein Budgetanteil von 80% auf Basis der Anzahl der inskribierten StudentInnen und AbsolventInnen verteilt, diese beiden Kennzahlen werden nun zu 80% (Studierende) bzw. 20% (Abschluss) gewichtet. Insgesamt beträgt der Anteil für die Lehre nun 45% und ist damit etwas höher als früher.

Insgesamt ist die Anzahl der StudentInnen in den letzten beiden Jahrzehnten moderat bis stark gewachsen. Analysen zeigen, dass die Studiendauer in den letzten Jahren gesunken ist. Die Dropout-Raten der Universitäten sind im internationalen Vergleich relativ gering. Das niederländische Finanzierungssystem hat bis Anfang der 1990er Jahre zu einer Reduktion der Dropout-Raten und einer Verkürzung der Studiendauer geführt, seitdem versucht man diese Werte zu halten, was jedoch nur bei der Studiendauer gelungen ist. Der Finanzierungsumfang ist in den letzten Jahren etwa im selben Ausmaß wie die Anzahl der Studierenden gestiegen, in einigen Fächern jedoch gesunken, was in den Niederlanden jedoch von einigen Akteuren als Indikator für steigende Effizienz interpretiert wird. Zugleich wird auch die Gefahr gesehen, dass die Qualität reduziert wird, wobei dem häufig die ausgebaute Evaluierungskultur entgegengehalten wird. Die Erfolgsrate, dass ein Studienanfänger ein Studium abschließt, liegt im Durchschnitt bei rund 68% (2008) und hat sich seit 2004 verschlechtert, wo sie ihren höchsten Wert (74%) hatte. Erwartungsgemäß hängt dies stark vom Fach ab und ist etwa in der Medizin am höchsten und besonders niedrig bei Sprach- und Kulturstudien. Dennoch will man die Erfolgsrate bis 2014 bei Bachelorstudien um 50% reduzieren.

Outputs sind sowohl für die Lehr- wie auch Forschungskomponente von Bedeutung, haben aber vor allem im Rahmen der **Evaluierungen** große Auswirkungen auf das Verhalten gezeigt. Eine besonders ausgeprägte Finanzierung an Hand von Output-Indikatoren erfolgt in den Niederlanden jedoch nicht, wenn, dann in einem stärkeren Ausmaß bei der Lehre als bei der Forschung. Bei der Forschungskomponente erfolgt, mit Ausnahmen des Indikators PhD-Abschlüsse (der nur 6% des Budgets ausmacht) und der jüngsten Berücksichtigung der externen Mittel (rund 5%), der Großteil der Finanzierung durch eine Fortschreibung.

[94] Es wird maximal ein Bachelor- und ein Master-Studium pro Student finanziert.

Eine mögliche Kritik des Modells der Finanzierung der Lehre ist, dass die Wahl des Indikators Abschlüsse Anreize für eine schnelle Ausbildung von Studierenden bietet und dabei die Qualität auf der Strecke bleibt. Insgesamt haben die Evaluierungen der Lehre nach Angaben der befragten Experten verhindert, dass Universitäten die schnelle Ausbildung der Studierenden forcieren oder die Qualität gelitten hätte.

Die Erfahrungen zeigen, dass die mit dem leistungsorientierten Finanzierungssystem ebenfalls angepeilten Kostenkürzungen nicht realisiert werden konnten, sondern vor allem durch strukturelle Maßnahmen in Form der Zusammenlegung von Fakultäten, Auflassung von Studiengängen, Reorganisation der Administration und dgl. eine Budgetkürzung von Seiten des Ministeriums durchgesetzt werden konnte.

Tabelle 16: Übersicht über Finanzierung der Lehre/ Studienplatzfinanzierung in den Niederlanden

Fragestellung	Zusammenfassende Befunde
Motive und Rahmenbedingungen	Die Niederlande haben bereits in den 1980er Jahren begonnen, die Finanzierung von Forschung und Lehre zu trennen. Im Rahmen unterschiedlicher Reformen wurde sukzessive eine **leistungsorientierte Finanzierung** eingeführt. Zwischen Ministerium und Universitäten werden Ziele (Leistungsvereinbarungen) ausverhandelt, die Lehrkomponente beträgt hierbei 40%. Ziel der leistungsorientierten Finanzierung war auch die **Erhöhung der Effizienz**.
Einführungszeitpunkt und Übergangsregelungen	Einführung der leistungsorientierten Finanzierung im Jahr 1979, seitdem wurden **kontinuierliche Reformen und Anpassungen** durchgeführt.
Wesentliche Merkmale des Modells	Das Gesamtbudget wird für alle Universitäten auf die Komponenten **Forschung (60%) und Lehre (40%)** heruntergebrochen. Dieses wird jeweils durch eine Formel verteilt (größtenteils formelbasiertes Verteilungsmodell).
Definition eines Studienplatzes	Als Kriterien für die Lehre werden „Anzahl der **StudienanfängerInnen**“ und „**AbsolventInnen**“ (gewichtet) herangezogen. In 2010 erfolgte eine Revision des Modells, anstellte der AnfängerInnen werden nun die „**Studierenden**“ gewertet. Universitäten erhalten eine Finanzierung für alle ordentlichen Studierenden aus der EU in der **Regelstudienzeit** (nur Erststudium).
Differenzierung der Kosten und Kostenrechnung	Normkosten variieren stark zwischen Fächern und haben sich im Zeitverlauf stark verändert, variieren stark zwischen Fächern: 4.833-21.020 (=Anfänger- plus Abschlusspreis /Studiendauer).[95] **Drei Gruppen** werden unterschieden: I: „Niedrigkosten-Programme“: Human- und Sozialwissen., Recht (Faktor 1) II: „Hochkosten-Programme“: Naturwissenschaften, Landwirt. Ingenieurwissen. (Faktor 1,5) III: Medizin (Faktor 5)

[95] Der Grundpreis für einen Bachelorstudent pro Jahr ergibt sich, indem der Preis für einen Anfänger (= 2.700) mit dem Preis für den Abschluss (der für das Bachelorstudium den Gewichtungsfaktor 2 hat (= 2 x 5.900)) addiert wird, was die Summe von 14.500 ergibt. Dieser Wert wird sodann durch die Regelstudiendauer – beim Bachelorstudium drei Jahre – dividiert, wodurch man einen kalkulatorischen jährlichen Grundpreis für die Niedrigkostenfächer von 4.833 Euro erhält. Durch Verwendung der entsprechenden Gewichtungsfaktoren für Studium und Fach können die jährlichen Beiträge für andere Studien in analoger Weise berechnet werden.

	Weiters werden Unterschiede zwischen Bachelor und Master gemacht, regionale Differenzierungen gibt es in den Niederlanden hingegen keine. 2007 haben die Universitäten (autonom) begonnen, ein Vollkostenrechnungsmodell (Richtlinien) zu entwickeln, welches vor allem durch neue Anforderungen bei der Verrechnung der Kosten im Rahmen von Forschungsrahmenprogrammsprojekten (FP 6) vorangetrieben wurde. Die Ergebnisse der Kostenrechnung spielten für die Festlegung der Preise bislang aber nur eine untergeordnete Rolle.
Kapazitätsplanung und Zugangsbeschränkungen	Grundsätzlich haben die Niederlande einen **offenen Universitätszugang**, nur in einigen Fächern gibt es Beschränkungen. Durch die Anpassung von Kostenkoeffizienten wurden in der Vergangenheit bestimmte Fächer bewusst besser ausgestattet, aber in einigen Fällen die Attraktivität zugleich reduziert (Bsp. Künstlerische Studien im Hogescholen-Sektor).
Qualitätssicherung	Kontinuierliche Anpassungen sind erfolgt. Die Preise konnten im Wesentlichen konstant gehalten werden. Die Niederlande haben eine lange und ausgeprägte Evaluierungskultur.
Finanzierung von Forschung und Infrastruktur	In den Niederlanden findet eine Trennung zwischen Forschung und Lehre im Rahmen des zur Verfügung gestellten Globalbudgets statt. Gesamtbudget für alle Universitäten wird auf die Komponenten Forschung (60%) und Lehre (40%) heruntergebrochen. Es gibt keine explizite Komponente für die Infrastruktur. In Summe deckt das Globalbudget auch die Infrastrukturinvestitionen ab, die von den Universitäten autonom getätigt werden.
Maßnahmen zur Vermeidung dysfunktionaler Anreize oder negativer Auswirkungen	Hier kann vor allem die etablierte **Evaluierungspraxis** angeführt werden. Die Preise konnten dabei im Wesentlichen konstant gehalten werden bzw. sind gestiegen.

3.5 Fallstudie Finnland

3.5.1 Überblick über das Universitätssystem

Finnland hat ein Hochschulsystem bestehend aus 20 Universitäten (von denen zehn auf Fachbereiche (Wirtschaft, Technik, Kunst) spezialisiert sind) und 29 Polytechnics (Fachhochschulen). Daneben gibt es noch eine Militär- und Polizeiakademie. Die Universitäten unterstehen dem Bildungsministerium.

Das Universitätsgesetz von 1997 gewährt den Universitäten erhöhte Autonomie. Dieses Gesetz wird seither laufend an die geänderten Anforderungen angepasst. Im Sommer 2005 wurde etwa die Mission der Universitäten erweitert, demnach sollten Universitäten stärker mit der Gesellschaft interagieren und ihre Forschungsergebnisse nutzbar machen. Wichtige Ziele der Universitätspolitik wurden im Weiteren durch den „Development Plan for Education and Research 2003-2008“ formuliert. Dabei wurden strategische Ziele definiert, wie die Stärkung und Internationalisierung der Forschungsaktivitäten, postgraduale Ausbildung und Erhöhung des regionalen Impacts universitärer Tätigkeiten.

2009 wurde ein neues Universitätsgesetz verabschiedet. Dieses gewährt Universitäten noch höhere Autonomie: Universitäten fungieren rechtlich nun wie unabhängige Unternehmen nach öffentlichem Recht.

Finnland hat bereits Ende der 1990er Jahre auf das Bachelor-Master-System umgestellt, Studiengebühren werden nicht erhoben. Nach den letzten verfügbaren Daten wurden 2008 rund 20.000 neue StudentInnen aufgenommen, die Gesamtzahl der StudentInnen betrug rund 150.000, 1998 waren es rund 125.000 StudentInnen. Von den insgesamt 150.000 Studierenden waren 2008 rund 126.000 Studierende in einem Erststudium. Die Anzahl an Professoren ist seit 1990 mit 1.842 auf 2.269 in 2008 gestiegen.

1995 wurde das so genannte „Graduate School System", mit dem Ziel, die PhD Ausbildung zu internationalisieren und die Dauer für die Anfertigung der Dissertation zu verkürzen, eingeführt. Die Anzahl der DoktorandInnen hat sich dabei zwischen 1995 und 2005 beinahe verdoppelt, sie betrug 1995 765, 2005 1.422. Finnland hat überdies den höchsten Anteil von WissenschafterInnen unter den Angestellten.

Wichtige forschungspolitische Ziele werden auch durch die Academy of Finland (Finlandsakademiet), dem wesentlichsten Forschungsförderungsfonds für die Universitäten, definiert. Die Academy ist auch für die Evaluierung der Forschung zuständig, die regelmäßig für verschiedene Disziplinen und Forschungsprogramme erfolgt. Das Higher Education Evaluation Council (FINHEEC) wurde 1995 etabliert, es ist für die Evaluierung der Qualität in der Lehre zuständig.

Die Bildungsausgaben des tertiären Sektors am BIP sind international relativ hoch und liegen bei 1,7% (2005). Finnland hat keine Studiengebühren.

3.5.2 Entwicklung des Finanzierungssystems

Finnland hat den Trend zur **leistungsorientierten Finanzierung** vergleichsweise früh aufgenommen. Bereits im „Act for the Development of Higher Education 1987-1996" wurde die Bewertung von Outputs integriert. Mit der Umsetzung des „The new University Act" im Jahr 1998 wurden erstmals Leistungsverträge eingeführt. Die Budgetierung erfolgt entsprechend der Höhe der Gesamtaufwendungen im Rahmen eines Leistungsvertrags. Ziele der Universitäten und die betrieblichen Aufwendungen werden in den Leistungsverträgen auf drei Jahre festgelegt. Die Steuerung erfolgt jedoch nicht nur auf Basis der Verträge, die jährlich angepasst werden, sondern ist ein interaktiver Prozess zwischen dem Ministerium und der Universität.

In den Leistungsvereinbarungen werden qualitative und quantitative Ziele und die dafür notwendigen Ressourcen festgelegt. Dazu werden Zielgrößen für die Master- und Postgraduierten-Studiengänge in jedem Fach zwischen Universität und Ministerium vereinbart. Diese Zielgrößen legen zugleich fest, wie viele StudentInnen die Universitäten aufnehmen. Dies bedeutet bzw. erfordert zugleich, dass die Universitäten die StudentInnen selbst auswählen, wozu sie teilweise Leistungs- und Eignungstests durchführen.

Im Rahmen des Berichtswesens wird jährlich darüber berichtet, ob die Ziele erreicht und wie viele Ressourcen dafür verbraucht wurden. Dazu wurde eine Datenbank eingerichtet (KOTA-Datenbank), die eine Reihe von Input- und Outputindikatoren für alle Universitäten, klassifiziert nach Studienfächern, beinhaltet. Dazu gehören: Anzahl StudentInnen, Auslandsaufenthalte, internationale StudentInnen, Abschlüsse und Publikationen. Die gemeinsame Verwendung dieser Datenbank hat die

Transparenz bei der Mittelvergabe zweifelsohne erhöht, die Kennzahlen liefern eine wichtige Basis für die Formulierung der Leistungsvereinbarungen.[96]

Die einzelnen Finanzierungskomponenten des **Globalbudgets** decken gemäß der Leistungsvereinbarung die laufenden Ausgaben, die intern frei zur Verfügung stehen und im Ermessen der Universität verteilt werden können. Das Globalbudget setzt sich aus folgenden Komponenten zusammen:

- Grundbudget (core funding) (90%),
- nationale Aufgaben (1,5%),
- Projekt- und Programmfinanzierung (5,5%) und
- leistungsorientierte Finanzierung für Bonusprogramme (3%).

Darüber hinaus werden Aufwendungen für zweckgewidmete Finanzierungen für die Graduate Schools und die Open University separat zugewiesen.

Das **Grundbudget** setzt sich sodann aus folgenden Komponenten (Prozent der laufenden Aufwendungen) zusammen[97]:

- Grundkomponente (Sockelbetrag für Gehälter), ca. 19%
- Bildung (Bachelor- und Masterabschlüsse), ca. 44%, dabei gilt:
    - gewichtet zu 2/3 mit den Zielwerten und zu 1/3 mit den realisierten Abschlüssen (Durchschnitt über die letzten drei Jahre),
    - zusätzlich erfolgt eine Gewichtung der Kostenkoeffizienten nach Fächern für die Masterabschlüsse, die zwischen 1,25 und 5,5 variiert,
- Forschung (Dissertationen, 2/3 Zielwerte, 1/3 abgeschlossen), ca. 30% (keine Gewichtung),
- gesellschaftliche Dienstleistungen, ca. 7%.

Die Finanzierung beruht damit vor allem auf der Anzahl der Studienabschlüsse. Dabei werden jeweils die geplanten Zielwerte für die Abschlüsse (Gewichtung 2/3) sowie die tatsächlich vergebenen Abschlüsse verwendet (Gewichtung 1/3), welche zusätzlich nach Fächern gewichtet werden (nur bei den Masterabschlüssen).[98]

[96] Siehe auch: www.csc.fi/kota/kota.html

[97] So wurden für die Leistungsvereinbarungsperiode 2004-2006 etwa ein Budget von rund 1, 01 Mrd. Euro jährlich veranschlagt. Für 2007 betrug das Budget 1,23 Mrd. Euro. Dies machte 2007 rund 64% des gesamten Budgets der Universitäten aus (die Drittmittel machten 2007 damit rund 737 Mio. Euro aus). Die Grundkomponente (extent factor) ist dabei fix definiert. Das Verhältnis von Lehre zu Forschung ist 60% zu 40%.

[98] Die Polytechnics werden mit einem weniger ausdifferenzierten Studienplatzfinanzierungsmodell finanziert. Ziele werden ebenfalls im Rahmen einer Leistungsvereinbarung ausgewiesen. Dabei werden die Normkosten für das nächste Jahr im Voraus für jede Fachhochschule bestimmt. Auch werden nach unterschiedlichen Fächern differenziert und Zielgrößen pro Institution vereinbart. Diese Sätze werden alle vier Jahre auf Kostenrechnungsdaten basierend angepasst. Ausbildungskapazitäten werden ebenfalls zwischen dem Ministerium und den Hochschulen vereinbart.

Die Anzahl der geplanten und realisierten Studienabschlüsse werden mit einem **Gewichtungsfaktor** multipliziert. In Bezug auf die Masterabschlüsse variieren die Koeffizienten auf einer Skala von 1,25 bis 5,5. Diese setzten sich für Masterstudien wie folgt zusammen:

- Gruppe 1: Theologie, Humanwissenschaften, Sozialwissenschaften, Wirtschaftswissenschaften, Gesundheitspflege, Recht: 1,25

- Gruppe 2: Erziehungswissenschaften, Psychologie, Sportwissenschaften: 1,5

- Gruppe 3: Technische Wissenschaften, Land- und Forstwirtschaft, Naturwissenschaften: 1,75

- Gruppe 4: Humanmedizin, Zahnmedizin, Veterinärmedizin, Pharmazie: 3,25

- Gruppe 5: Kunst und Design: 3;75; Musik: 4,5; Theater und Tanz: 5,5

Diese Formel wurde 1997 graduell (10%) eingeführt und mit 2003 zu 100% umgesetzt. Das nachvollziehbare Modell, das Daten einer zentralen Datenbank nutzt, erhöht die Transparenz. Das Budget kann universitätsintern nach eigenen Regeln verteilt werden.

Obwohl Finnland dieses Modell auch als *unit-cost model* oder *unit-cost formula* bezeichnet, werden letztlich keine Tarife oder Preise in Euro für einzelne Studienplätze ausgewiesen, wenngleich diese wie in den Niederlanden theoretisch berechnet werden können.

Dieses Modell ist mit Beginn 2010 für die Leistungsvereinbarungsperiode 2010-2012 im Zuge der Einführung des neuen Universitätsgesetzes angepasst worden. Es umfasst:

- ein formelbasiertes Grundbudget (75%), bestehend aus den beiden Komponenten:
    - Bildung (55%); basierend auf den Kriterien: Umfang der Aktivitäten (85%) und Qualität und Wirkung (15%),
    - Forschung (45%); basierend auf den beiden Kriterien: Umfang der Aktivitäten (75%) und Qualität und Wirkungen (25%) (dabei Gewichtung von Struktur der Disziplinen 75% und strategische Entwicklung 25%),[99]
- ein Budget auf Basis weiterer bildungs- und forschungspolitischer Ziele (25%); dabei wird berücksichtigt:
    - „Disziplinenstruktur (75%),
    - Strategische Entwicklung (25%).[100]

[99] Auch hier wird die Anzahl der geplanten und abgeschlossenen Studien genutzt.

[100] Auch hier wird die Anzahl der geplanten und abgeschlossenen Studien genutzt.

Der Faktor "**Umfang der Aktivitäten in der Lehre**" setzt sich wie folgt zusammen:

	Gewichtung	
1. Anzahl der StudentInnen	30%	
a) VZÄ StudentInnen (Bachelor und Master)		85%
b) Anzahl der Open University StudentInnen und Anzahl der Nicht-Diplom (non-degree) StudentInnen		15%
2. Ziele für Erst- und Zweitabschlüsse	35%	
a) Anzahl der Erstabschlüsse wie in der Leistungsvereinbarung geplant		25%
b) Anzahl der Zweitabschlüsse wie in der Leistungsvereinbarung geplant		75%
3. Erst- und Zweitabschlüsse	35%	
a) Anzahl der Erstabschlüsse		25%
b) Anzahl der Zweitabschlüsse		75%

Der Faktor "**Qualität und Effektivität der Lehre**" setzt sich wie folgt zusammen:

	Gewichtung	
1. Qualität und Effizienz des Lehrprozesses	80%	
a) Empfehlung durch den Finnish Higher Education Evaluation Council (300.000 Euro jährlich pro Center).		
b) Anzahl der Studierenden von Erst- und Zweitstudien, die zumindest 45 Credits im Studienjahr absolviert haben		50%
c) Anzahl der Studierenden in einem Erststudium im Jahr x, die innerhalb von 7 Jahren graduiert haben		50%
2. Internationalisierung der Bildung	20%	
a) Anzahl der Outgoing and Incoming AustauschstudentInnen in Finnland (Mindestaufenthalt 3 Monate)		50%
b) Anzahl der absolvierten Credits in Programmen, die einer Fremdsprache abgehalten werden		13%
c) Anzahl der Credits, die im Rahmen von Studien im Ausland absolviert wurden		12%
c) Anzahl internationaler Degree StudentInnen		25%

Beim Faktor „Umfang der Aktivitäten" wird die Anzahl der geplanten Studienabschlüsse nun weniger stark und nur mehr zu rund 35% innerhalb der Budgetkomponente für Lehre mitgewichtet. Die Anzahl der realisierten Abschlüsse (wie schon zuvor auf Basis des Durchschnitts der letzten drei Jahre) wird mit rund 35% berücksichtigt. Zusätzlich wird die Anzahl der Studenten integriert. Diese Formel sollte vor allem Schwankungen von kleineren Universitäten besser abfedern können.

Es ist zu erkennen, dass das Formelbudget angepasst wurde. Insgesamt liegt nun ein stärkerer Fokus auf Forschung, Qualität und den Wirkungen. Zur Philosophie dieses Modell schreibt das Ministerium (Ministry of Education 2010)*: „The new financial autonomy of the universities requires a more strategic approach in steering and the funding instruments. Future resource development in will partly depend on how well individual universities perform their basic duties, as measured against the chosen operational and qualitative indicators. The formula used in core funding will reward universi-*

ties with above-average quality, impact and results. The universities decide on the internal allocation of funding according to their own strategic choices."[101]

Dabei werden nicht mehr die einheitlichen Kostenkoeffizienten verwendet, sondern es wird für jede Universität die Struktur der unterrichteten Fächer („**Disziplinenstruktur**") berücksichtigt ("*educational discipline structure*").[102] Dieser Faktor berücksichtigt die Unterschiede im Hinblick auf die Fächer durch Berücksichtigung der anfallenden laufenden Kosten, aber auch der Investitionen, Ausrüstungsintensität sowie die Spezifika der Kunstuniversitäten. Letztere waren bislang vor allem auf Grund des geringeren Anteils für die Forschung im Rahmen der Basisfinanzierung benachteiligt.

Mit der Finanzierungskomponente für nationale Programme werden Aktivitäten finanziert, die auf Basis des Regierungsübereinkommens definiert werden, wie etwa Studienentwicklungsprogramme und nationale Gesundheitsprogramme. Die Projektfinanzierung dient der strategischen Profilbildung der Universitäten und stellt eine Kofinanzierung von spezifischen Vorhaben von Seiten der Universitäten dar wie etwa die Implementierung der Informationsstrategie für Forschungsprozesse, die Ausbildung von LektorInnen oder die Finanzierung der Open University.

Alle Mittel des Globalbudgets werden im Rahmen der **Leistungsvereinbarung** zur Verfügung gestellt. Das Budget wird von Seiten des Bildungsministeriums jährlich von der Regierung festgelegt. Universitäten müssen darüber hinaus jährlich einen Leistungsbericht legen. Die Anteile für die Grundfinanzierung und die Finanzierung von nationalen Anliegen werden dabei mehr oder weniger fortgeschrieben, während die Finanzierung über Projekte und die leistungsorientierte Finanzierung, Leistungsanreize schaffen soll.

Auch dieses Modell ist letztlich ein **Verteilungsmodell** und kein echtes Preismodell. Zur Anpassung wird hier ein **Index** zugrunde gelegt. Dieser sogenannte Universitätsindex berücksichtigt den Lohnindex (mit 64%), den Verbraucherpreisindex (21%) und den Handelspreisindex (15%). Zumindest alle acht Jahre sollte die Komposition dieses Index im Verhältnis zu den aktuellen Kosten der Universitäten überprüft werden.

Wie läuft dieser **Budgetierungsprozess nun im Detail** ab? Die Universitäten senden im Februar (Jahr n-1) einen Vorschlag für ihre Ausbildungsziele an das Ministerium. In diesem Dokument werden auch die Ergebnisse und die Zielerreichung der letzten Periode beschrieben. Auf Basis dieser Dokumente ist es zugleich möglich, die aktuellen Daten in die KOTA Datenbank[103] zu speisen, womit die Datengrundlage für die Verhandlungen zwischen Universitäten und dem Ministerium vorhanden sind. Im März wird ein erster Entwurf an die Universitäten gesendet. Im Weiteren legen die Universitäten ihre Jahresabschlüsse vor, die eine weitere Basis für die Verhandlungen liefern. Zusätzlich fordert das Ministerium weitere Berichte über den Fortschritt bei von der Öffentlichkeit geförderten nationalen Programmen und dgl. ein. In den eigentlichen Verhandlungsgesprächen geben die Universitäten sodann mündliches Feedback über die Leistungen und Zielerreichung des vorangegangen Jahres. Im September übermittelt das Ministerium eine schriftliche Antwort über die Effektivität der Tätigkeiten und den aus seiner Sicht notwendigen strategischen Handlungsbedarf. Im Zuge dieses Verhandlungsprozesses werden auch die Zielgrößen für die Master- und Postgraduierten Studiengänge vereinbart. Schließlich wird das Budget fixiert und der Universität zugeteilt. Das Budget wird

[101] Dokumentation zur Verfügung gestellt von Jorma Karhu, Bildungsministerium.

[102] Das Ministerium schreibt in diesem Zusammenhang: „*The different cost structures in different fields (e.g. the special characteristics of the arts, equipment-intensive fields) and the teacher training schools will be taken into account as part of the "educational and discipline structure" section in the funding model. This means that the earlier cost coeffi cients can be given up, which is also justified by the changes in the structure of the funding model, the decreasing significance of an individual degree, and joint provision by several fields of study*" (Ministry of Education 2010).

[103] Die KOTA Datenbank hat ähnliche Aufgaben wie das österreichische Datawarehouse (uni:data).

für 3 Jahre im Vorhinein geplant, es gibt jedoch die Möglichkeit von Anpassungen und das Parlament kann hier Budgetkürzungen vornehmen.

Wie präzise derartige Zielvorgaben pro Universität in Bezug auf Anzahl, Betreuungsverhältnis und Wirkungen sind, zeigt folgende Tabelle[104]:

Tabelle 17: Quantitative Ziele der Lehre pro Universitäten für 2010-2012

	Bachelor		Master		Doktorat		Betreuerungsver. (Student./Lehrend.)	
		Ziel		Ziel		Ziel		Ziel
	2008	2010-2012	2008	2010-2012	2008	2010-2012	2008	2012
Univ. Helsinki	3.905	2.780	4.442	2.615	446	434	9,18	8
Univ. Jyväskylä	1.324	1.220	2.104	1.455	118	132	8,79	8,7
Univ. Oulu	1.246	1.280	1.545	1.570	123	158	7,66	7,8
Univ. Östlich. Finnland	701	610	1.960	1.400	152	159	8,41	8,2
Univ. Turku	1.319	1.450	2.320	1.595	141	164	9,17	8,5
Univ. Tampere	1.201	1.100	1.993	1.120	121	115	10,41	9
Åbo Akademie	701	610	850	581	56	71	6,81	7,8
Univ. Vaasa	321	450	784	435	15	21	14,50	12
Univ. Lappland	338	500	661	440	25	24	13,59	10
Aalto Univ.	945	1.400	2.192	1.710	175	199	7,16	7,2
Techn. Univ. Tampere	63	790	809	870	64	75	7,22	7
Techn. Univ. Lappeen.	234	350	770	615	40	41	7,21	7
SHH Hanken	114	175	517	250	14	15	14,87	14
Sibelius Akademie	231	110	301	150	14	11	5,85	5,5
Theater Akademie	66	30	120	55	2	3	6,94	7
Akad. der bild. Künste	53	20	70	32	1	2	8,61	8,2
Total	**13.877**	**13.815**	**21.825**	**14.893**	**1.527**	**1.624**		

Quelle: Ministry of Education (2009).

Wie werden die **Tarife** bestimmt? Die Tarife wurden letztlich ausverhandelt. In der Formel wird berücksichtigt, dass die Kosten zwischen Master- und DoktoratsstudentInnen unterschiedlich hoch sind. Bei den DoktoratsstudentInnen werden keine unterschiedlichen Kategorien verwendet, hier wird argumentiert, dass der Betreuungsaufwand nicht so stark variiert wie bei Undergraduates, und bei Dissertationen auch zusätzliche externe Mittel lukriert werden können, die Unterschiede abfedern. Dabei war und ist man bestrebt, Kosten möglichst verursachungsgerecht zu refundieren, unter Berücksichtigung von:

- Ausmaß und Notwendigkeit einer individuellen Betreuung,

[104] Vorgaben pro Fach und Studium gibt es für jede einzelne Universität.

- Notwendigkeit für Labors und Apparate,

- Ausmaß und Möglichkeit, für größere Mengen Einführungslehrveranstaltungen abzuhalten.

Gleichzeitig wird bekundet, dass die realen Kosten, die von den Universitäten aufbereitet werden, nicht soweit harmonisiert sind, dass ein sinnvoller Vergleich möglich ist. Das Ministerium und die Universitäten sind sich bewusst, dass die aktuellen Ressourcen in einigen Fällen zu hoch (überdotiert) oder zu niedrig (unterdotiert) bemessen sind.

Ziele werden zwischen Ministerium und Universitäten verhandelt, der dominante Partner ist nach Angaben einiger befragter finnischer Akteure das Ministerium. Auch die Arbeitnehmervertreter und die Wirtschaft haben einen gewissen Einfluss. Des Weiteren werden Studien durchgeführt, um Entwicklungen und Bedarfe der Zukunft zu bestimmen. Insgesamt ist die Wirtschaft in den letzten Jahren tonangebender geworden, was die Diskussion über diese Themen betrifft.

Wie oben angeführt hat Finnland seit den 1960er Jahren **Zugangsbeschränkungen** und vor allem in den letzten Jahren teilweise **aufwendige Aufnahmeverfahren** implementiert. Mit Ausnahmen von einigen Fächern gibt es jedoch kein einheitliches Prozedere oder Standards und die Universitäten definieren und organisieren selbst ihre Verfahren und Kriterien. In der Regel gibt es für alle Fächer Leistungs- und Eingangstests, - die Note in der Matura alleine reicht dabei nicht aus.[105]

Dieser Prozess ist sehr selektiv, aufwändig und hat zahlreiche negative Auswirkungen. Da im Schnitt der letzten Jahre jeweils nur rund 40% bis 55% der BewerberInnen aufgenommen werden, warten viele StudentInnen bis zu einem Jahr, in stark überlaufenen Fächern wie Recht bis zu 3 Jahre, um an die Universität zu gelangen. Statistiken (Finnischer Eurostudent) [106] zeigen in diesem Zusammenhang, dass die AnwärterInnen auf einen Studienplatz folgenden Tätigkeiten bis zur Aufnahme durch eine Universität nachgehen:

- Beschäftigung in Finnland (37 %),

- Präsenzdienst oder soziales Jahr (25 %),

- Studium an der Open University[107] (11 %),

- Beschäftigungslos (9 %),

- Beschäftigung im Ausland (8 %),

- Anderes (Bsp. Karenz, Studium im Ausland etc.).

Im Folgenden ist ein Überblick über den Zulassungsprozess im Jahre 2008 pro Fach (Tabelle 18) und Universität (Tabelle 19) zu finden. Dabei ist anzumerken, dass die Anzahl der BewerberInnen deutlich höher ist, als die Anzahl der PrüfungskandidatInnen. Dies ist vor allem darin begründet ist, dass sich Personen an mehrerer Universitäten zugleich bewerben und dann jedoch nicht zwangsläufig zur Prüfung antreten.

[105] Die Hochschullehrergewerkschaft plädiert hier stärker für gemeinsame Tests und Standards, die StudentenvertreterInnen für spezifische Eingangsprüfungen.

[106] Daten zur Verfügung gestellt von Herrn Jukka Haapamäki vom finnischen Bildungsministerium.

[107] Bei der Open University sind die Zugangsbeschränkungen weniger restriktiv wie bei den anderen finnischen Universitäten.

Tabelle 18: BewerberInnen und Zulassungen neuer StudentInnen nach Fach im Jahr 2008

	BewerberInnen total	Prüfungs-kandidatInnen total	Zugelassen total	Neue Student-Innen total
Total	**159.497**	**94.940**	**30.484**	**19.643**
Theologie	1.117	651	374	313
Humanwissenschaften	19.800	11.160	3.966	2.658
Grafik & Design	3.011	2.804	451	405
Musik	888	781	178	163
Theater & Tanz	1.643	1626	79	76
Pädagogik	28.783	19.502	3.076	1.967
Sportwissenschaften	15.445	525	192	151
Sozialwissenschaften	15.598	6.988	3.208	1.973
Psychologie	3.203	2.061	263	159
Gesundheitswissenschaften	2.633	1.134	490	394
Recht	3.219	2.418	612	527
Wirtschaft	23.907	15.498	3543	2.597
Naturwissenschaften	21.857	9.245	6756	3.178
Land- & Forstwirtschaft	2.608	1633	703	416
Ingenieurwissenschaft	23.503	13.228	5.222	3.731
Medizin	4.437	3423	616	437
Zahnmedizin	662	502	146	71
Veterinärmedizin	635	382	72	55
Pharmazie	1.820	1.313	485	329
Bildende Kunst	628	66	51	43

Quelle: Ministry of Education (2009).

Tabelle 19: Bewerber und Zulassungen neuer StudentInnen nach Universität im Jahr 2008

	BewerberInnen total	Prüfungs-kandidatInnen total	zugelassen total	Neue Studenten total
Total	**161.520**	**96.169**	**29.899**	**19.648**
Univ. Helsinki	31.703	18.210	5.721	3.610
Univ. Jyväskylä	17.300	8.503	3.287	1.961
Univ. Oulu	16.223	9.813	2.651	1.714
Univ. Joensuu	8.059	4.919	1.899	1.168
Univ. Kuopio	4.536	2.871	1.412	835
Univ. Turku	16.222	9.979	2.734	1.710
Univ. Tampere	19.288	13.186	2.454	1.591
Åbo Akademie	3.601	1.638	1.147	686
Univ. Vaasa	4.712	2.073	998	678
Univ. Lappland	4.275	2.554	937	665
Techn. Univ. Helsinki	9.434	6.413	1.911	1.415
Techn. Univ. Tampere	7.410	4.265	1.465	1.068
Techn. Univ. Lappeenranta	3.949	1.612	1.124	793
Wirtschaftsschule Helsinki	3.794	2.058	679	498
SHH Hanken	1.862	804	449	367
Wirtschaftsschule Turku	3.620	2.546	436	364
Sibelius Akademie	919	715	181	165

Theater Akademie	1.237	1.219	63	46
Grafik & Design Univ. Helsinki	2.729	2.729	306	271
Akad. der bildenden Kunst	647	62	45	43

Quelle: Ministry of Education (2009).

Wer die Aufnahme in die Universität schließlich geschafft hat, erhält Studienförderungen, die aus einem Stipendium und einem Darlehen zum Unterhalt der Lebenskosten bestehen. In Finnland gibt es keine Studiengebühren.

Insgesamt ist die Zahl der Studierenden in Finnland in den letzten Jahren nur gering gestiegen. So traten in Finnland 1990 rund 16.000 neue Studierende in Universitäten ein, in 2008 waren es rund 20.000 Studierende. Die Zahl der gesamten Studierenden betrug 1990 rund 100.000 und 2008 rund 140.000. Die Zahl der Professoren und Lehrenden konnte mit diesen Wachstumsraten mithalten.

3.5.3 Zusammenfassende Bewertung

Finnland hat wie viele andere europäische Länder in den letzten Jahren die Grundfinanzierung nur sehr gering ausgebaut, während die kompetitiven Mittel erheblich ausgebaut wurden. Der Anteil für die Lehre, die eine Komponente der Basiszuweisungen darstellt, ist entsprechend auch noch moderat gewachsen. Diese Entwicklung wird seit einigen Jahren insofern kritisch betrachtet, als die Gefahr darin gesehen wird, dass Infrastrukturinvestitionen zu kurz kommen.

Finnland hat insgesamt eine sehr hohe Akademikerquote und rund 65% der MaturantInnen gehen in den tertiären Sektor. Insgesamt ist die Anzahl der StudentInnen im letzten Jahrzehnt in Finnland nur moderat gestiegen, so gab es 1991 rund 17.000 und 2007 rund 20.000 StudienanfängerInnen (Grundstudium). Die Anzahl der Abschlüsse hat sich im selben Zeitraum verdoppelt. Der gut ausgebaute Polytechnics-Sektor trägt dabei in Finnland ebenfalls zur hohen Akademikerquote bei.

Die geringe Aufnahmerate führt, wie angeführt, dazu, dass viele BewerberInnen bis zu einem Jahr warten, um den ersehnten Studienplatz zu ergattern. Dabei hat das Ministerium versucht, die „*entry gap years*“ zu reduzieren. In Bezug auf die Aufnahmeverfahren gab es bislang in Finnland keine einheitliche Regelung. Bis 2013 will das Ministerium nun ein einheitliches System implementieren (IT-unterstützt), bei dem alle Bewerbungen an Universitäten und Polytechnics verwaltet werden.

Hier wird kritisch argumentiert: *„The present Government has recently set an objective to raise the overall employment rate of the work-age population to 75%. As a part of this policy, young people should enter higher education without delay, study more effectively, graduate faster, and stay in the labour force longer than before. In order to realise the 'fast in – fast out' goal, the Ministry of Education has agreed with the universities in the performance negotiations that about 50% of new students should be recent secondary school leavers. For instance in 2003, only a quarter of new university students were the same year's matriculated students, and another quarter had matriculated in the previous year. Admission to university takes 2-3 years on average. According to the Ministry, the forthcoming simple and transparent joint selection and admission system would give newly-matriculated students better chances of gaining entry to university“* (Ministry of Education 2005, 56).

Bemerkenswert am finnischen Modell ist zugleich die detaillierte Planung der Ausbildungskapazitäten. In den letzten Jahren gab es immer wieder kontroverselle Diskussionen über die Möglichkeiten und Probleme derartiger Planungen. Der Einfluss der Wirtschaft hat dabei (auch in der Beeinflussung der öffentlichen Diskussion) an Bedeutung gewonnen. So haben viele Akteure vor einigen Jahren (und der dot.com Euphorie) noch an den ungebremsten Informations- und Kommunikationstechnologieboom geglaubt, hier ist mittlerweile Ernüchterung eingetreten, wenngleich nicht davon die Rede sein kann, dass es eine Überkapazität an Informatikern gibt.

Die Gestaltung des neuen Finanzierungsmodells in 2010 wurde stark vom Ziel getragen, die Autonomie der Universitäten zu erhöhen. Dabei will man auch die Schwächen des bislang etablierten Modells beheben, die vor allem in der Inflexibilität und dem geringen strategischen Spielraum gesehen wird. Dabei hat man in Finnland die Erfahrung gemacht, dass durch die engen und detaillierten Vorgaben für die auszubildenden StudentInnen und der damit verbundenen Finanzierung durch die unterschiedlichen Kostenkoeffizienten, Universitäten relativ unbeweglich waren. Dies hat dazu geführt, dass Universitäten das Studienangebot kaum verändern. Das Ministerium will nun den Universitäten höhere Autonomie gewähren und sie dazu befähigen, stärker als früher **strategische Profile** zu entwickeln. Während die Universitäten bei der Festlegung ihres Studienangebots vor allem durch Finanzierungskalküle (und Koeffizienten) getrieben waren, sollten diese nun stärker strategisch agieren. Studierendenzahlen werden nun nicht mehr nach Fächern gewichtet – in der Vergangenheit gab es immer wieder **kontroverse Debatten über die Angemessenheit der unterschiedlichen Kostenkoeffizienten** – , stattdessen wird die „Disziplinenstruktur" berücksichtigt, die eine ganze Reihe von Faktoren ins Kalkül zieht und zwischen Ministerium und Universitäten ausverhandelt wird. Stärker als in der Vergangenheit verspricht man sich nun stärkere Impulse von Seiten der Universitäten, die nun mehr Verhandlungsmacht zugesprochen bekommen. Auch zukünftig sollen exakte Vorgaben für die Anzahl der Studienprogramme für jede Universität formuliert werden, es sollten aber in stärkerem Ausmaß strategische Argumente und Ziele von Universitäten Berücksichtigung finden. Das Ministerium ist sich dabei bewusst, dass das ebenfalls eine neue Governancekultur erfordern wird. Bemerkenswerterweise gibt man damit die Transparenz des alten Modells zugunsten eines stärker auf strategischen Argumenten basierenden Systems auf.

Ferner wird bemängelt, dass kaum Geld vorhanden ist, um die Qualität der Lehre substanziell zu erhöhen. Im Rahmen der Leistungsvereinbarungsperiode 2007-2009 wurde versucht stärker als in der Vergangenheit den Fokus auf Forschung und Qualität zu legen, – unter Berücksichtigung der Spezifika einzelner Disziplinen. Kontroverse Diskussion gab es in der Vergangenheit in Bezug auf die unterschiedlichen Kostenraten für die Abschlüsse, ob die Anzahl der Doktoratsabschlüsse tatsächlich ein geeigneter Indikator für die Bewertung der Forschungsleistungen ist und ob ausreichend die Qualität der Outputs bewertet wird. Hier wird aktuell vor allem befürchtet, dass durch die reine Outputorientierung Fragen der Qualität vernachlässigt werden (Rekilä et al. 1999). Ein empirischer Beleg konnte bis dato jedoch noch nicht erbracht werden.

Tabelle 20: Übersicht über Finanzierung der Lehre/ Studienplatzfinanzierung in Finnland

Fragestellung	Zusammenfassende Befunde
Motive und Rahmenbedingungen	Finnland hat früh den Trend zur **leistungsorientierten Finanzierung** bereits Ende der 1980er Jahre adoptiert, mit der Umsetzung des „The new University Act" im Jahr 1997/1998 wurden erstmals Leistungsverträge eingeführt. Zwischen Ministerium und Universitäten werden Ziele (Leistungsvereinbarungen) ausverhandelt, die Lehrkomponente beträgt hierbei 45%.
Einführungszeitpunkt und Übergangsregelungen	Eine schrittweise Implementierung des **Verteilungsmodells** erfolgte zwischen 1997(10%) und 2003 (100%).
Wesentliche Merkmale des Modells	Der Großteil des Lehrbudgets wird auf Basis einer Formel berechnet (Formelmodell). Die einzelnen Finanzierungskomponenten des Globalbudgets decken gemäß der Leistungsvereinbarung die laufenden Ausgaben, die intern frei zur Verfügung stehen und im Ermessen der Universität verteilt werden können. Der Fokus auf realisierte bzw. geplante **Abschlüssen** dokumentiert die Outputorientierung. Das Modell wird als ***unit-cost formula*** Ansatz bezeichnet.

Definition eines Studienplatzes	Als Kennzahlen für die Lehre werden die **Anzahl der Abschlüsse** (geplant und realisiert) verwendet. Eine exakte Definition des Studienplatzes ist gesetzlich nicht vorgesehen. Die Definition von Betreuungsverhältnissen (die auch in den Leistungsvereinbarungen fixiert sind), spielt jedoch eine wichtige Rolle.
Differenzierung der Kosten und Kostenrechnung	Es werden **fünf Gruppen** unterschieden: I: Theologie, Human-, Sozial-, und Wirtschaftswissen., Recht, Gesundheitspflege (Faktor 1,25) II: Erziehungswissenschaften, Psychologie, Sportwissenenschaften (Faktor 1,5) III: Technische Wissenschaften, Land- und Forstwirtschaft, Naturwissenschaften (1,75) IV: Medizin, Pharmazie (Faktor 3,25) V: Kunst und Design (3,75), Musik (4,5), Theater und Tanz (5,5) 2009 wurde ein Vollkostenrechnungsmodell für die Forschungsaktivitäten eingeführt. Für die Lehre gibt es kein harmonisiertes System. Über die Höhe der Preise gab es stets intensive Diskussionen.
Kapazitätsplanung und Zugangsbeschränkungen	Für jede Universität und jedes Fach werden **Planwerte** (Studienplätze) mit dem Ministerium ausverhandelt (= politische Ziele). Es gibt exakte Vorgaben (Abschlüsse) für jedes Fach und jede Universität. **Zugangsbeschränkungen** erfolgen über Aufnahmeverfahren pro Fach.
Qualitätssicherung	Im Rahmen des **Berichtswesens** wird zusätzlich jährlich darüber berichtet, ob die angestrebten Ziele erreicht und wie viele Ressourcen dafür verbraucht wurden. Hierfür wurde eine eigene Datenbank (KOTA-Datenbank) aufgebaut. Die **Betreuungsrelation** stellt ein wichtiges Kriterium dar. **Evaluierungen** sind sehr wichtig und werden regelmäßig durchgeführt.
Finanzierung von Forschung und Infrastruktur	In Finnland findet eine Trennung von Forschung und Lehre statt.
Maßnahmen zur Vermeidung dysfunktionaler Anreize oder negativer Auswirkungen	**Kontinuierliche Anpassungen** wurden durchgeführt. Die **Preise konnten dabei im Wesentlichen konstant gehalten** werden bzw. sind gestiegen. In Finnland wird seit versucht, die Wartezeiten für Studienanfänger zu reduzieren. Die **Open University** hat weniger stringente Zugangsbeschränkungen. Das neue, derzeit in Umsetzung befindliche Modell berücksichtigt pro Universität die „Disziplinenstruktur“. Während die Universitäten bei der Festlegung ihres Studienangebots vor allem durch Finanzierungskalküle (und Koeffizienten) getrieben waren, sollten diese nun durch eine individuelle Berücksichtigung der Fächer stärker strategisch agieren können (Bsp. Anbot von Studienprogrammen).

Im Zusammenhang mit der Bewertung des finnischen Modells soll abschließend auch noch auf das schwedische und dänische Modell eingegangen werden, die jeweils ähnliche Strategien verfolgen.

3.5.4 Exkurs: Dänemark und Schweden

In **Dänemark** erfolgt die Allokation des Globalbudgets für die Komponenten Lehre (35%), Forschung (36%) und andere Zwecke (29%). Die Forschungskomponente wird leistungsorientiert auf Basis von drei Indikatoren, nämlich dem Lehrbudget (Abschlussquoten), Forscherförderungen bzw. Drittmittel sowie der Anzahl der Promotionen, dotiert. Die Allokation für andere Zwecke (Gebäuden und Liegenschaften) erfolgt aufwandsorientiert.

Die Finanzierung der Lehre erfolgt, wie bereits oben erwähnt, auf Basis des „Taximeter-Modells". Dabei werden alle erfolgreich absolvierten Kurse der StudentInnen verwendet. Dabei ergibt die Summe, die ein VZÄ Student in einem Jahr zu absolvieren hat, die Summe 1. Für alle „aktiven StudentInnen", die plangemäß ihre Kurse positiv absolvieren, erhalten die Universitäten den vollen Tarif. Die Tarife decken die Aufwendungen für die Lehre, Administration, Erhaltung der Infrastruktur und Miete ab. Während von 1993 (Einführung des Modells) bis 2008 für 16 verschiedene Fächer Tarife berechnet wurden (die teilweise auch gesunken sind), wurden diese nun auf drei Tarifklassen reduziert. Diese Tarife waren im Jahr 2010 für VollzeitstudentInnen:

i) Sozialwissenschaften und Humanwissenschaften (nicht-experimentell): 5.574 Euro (Faktor 1),

ii) Naturwissenschaften und Technische Wissenschaften (semi-experimentell): 8.790 Euro (Faktor 1,6),

iii) Naturwissenschaften und Technische Wissenschaften, Medizin (experimentell): 12.864 Euro (Faktor 2,4).

Diese Tarife werden in der Regel nach einem Index angepasst, was jedoch nicht immer vollzogen wurde. In Dänemark erfolgt die Budgetierung jeweils jährlich. Für den Budgetierungsprozess werden vom Ministerium Prognosen für die Anzahl der Studierenden erstellt, unter Berücksichtigung von Studiendauer und Drop-Out-Raten. Basierend auf Erfahrungen und historischen Daten werden dann Tarife pro Studienprogramm definiert. Die Kapazitäten werden in Kooperation zwischen Universität und Ministerium pro Institution geregelt. Es gibt keine Studiengebühren.

In **Schweden** erfolgt ebenfalls eine Trennung des Budgets in Lehre und Forschung. Der Anteil für Lehre macht heute etwa 62% des Hochschulbudgets auf der Ebene der Bachelor- und Masterausbildung aus; auf der Ebene der Doktoratsausbildung reduziert sich das Lehrbudget auf 38%. Generell wird das Budget für Lehre auf Basis einer Kombination der Anzahl der an einer Universität inskribierten Studierenden (Inputs) und der absolvierten Kurse (Outputs) berechnet. Rund die Hälfte der staatlichen Mittel wird im Verhältnis zum Studienerfolg, im Konkreten zur erreichten Punktezahl (durch abgelegte Prüfungen) der StudentInnen ausgezahlt, die andere Hälfte richtet sich an der Anzahl der an der jeweiligen Universität inskribierten StudentInnen in Vollzeitäquivalenz aus. Teilzeitstudierende werden anhand eines (dem ECTS sehr ähnlichen) Punktesystems zu Vollzeitäquivalente aufsummiert und als solche abgegolten.

Um eine Erleichterung der Zuteilung der Mittel zu erreichen, werden die verschiedenen Hochschulkurse in Fächergruppen zusammengefasst. Für jede dieser Fächergruppen werden – wie Tabelle 2 darstellt – Pro-Kopf-Beträge festgesetzt, die auf eine für Vollzeitstudien umgerechnete Anzahl von StudentInnen und die im Vollzeitstudium erworbenen Punkte angerechnet werden (Swedish Institute 2004). Insgesamt gibt es mittlerweile 15 Fächergruppen (ursprünglich waren dies sechs), die im Vergleich zu anderen Ländern vornehmlich bei den Künsten weiter differenzieren. Die Kostenkoeffizienten variieren dabei von 1 (Geisteswissenschaften) bis 12,7 (Medien). Die Beträge für die StudentInnen sowie deren Studienerfolg werden für alle Universitäten und Hochschulen gleichermaßen vorab festgelegt. Eine Anpassung der Beträge erfolgt jährlich, wobei die folgende Übersicht die für das Haushaltsjahr (= Kalenderjahr) 2011 gültigen Beträge darstellt. Für einen Vollzeitstudenten in den

Geisteswissenschaften, der auch alle Prüfungen in dem jeweiligen Kalenderjahr bestanden hat, erhält die Universität/ Hochschule somit folgende Summe: 2.378 Euro + 2.087 Euro = 4.465 Euro; hat der Vollzeitstudierende jedoch bspw. nur 75% seiner Prüfungen bestanden, so erhält die Universität/ Hochschule lediglich: 2.378 Euro + 0,75* 2.087 Euro = 3.943 Euro.

Tabelle 21: Beträge pro Student und Beträge für jährliche Leistungen (in Euro)

2011	Betrag pro Student (VZÄ)r	Betrag für den jährlichen Studienerfolg (äquivalent)	Summe (maximaler Betrag)	Gewichtung
Geisteswissenschaften	2.378	2.087	4.465	1,0
Natur-, Technische Wiss.	5.461	4.605	10.066	2,3
Krankenpflege	5.806	5.028	10.834	2,4
Zahnmedizin	4.801	5.593	10.394	2,3
Medizin	6.488	7.891	14.379	3,2
Pädagogik	3.790	4.463	8.253	1,8
Sonstige	4.386	3.563	7.949	1,8
Design	15.475	9.428	24.903	5,6
Kunst	21.969	9.432	31.401	7,0
Musik	13.350	8.441	21.791	4,9
Oper	31.815	19.032	50.847	11,4
Theater	30.765	15.324	46.089	10,3
Medien (Film etc.)	31.396	25.149	56.545	12,7
Tanz	21.637	11.956	33.593	7,5
Sport	11.275	5.218	16.493	3,7

Anmerkung: Nach Kurs vom 1. 3. 2011 (1 SEK = 0,11 Euro) umgerechnet und gerundet.
Quelle: Swedish National Agency for Higher Education, eigene Darstellung.

Der Gesamtbetrag, der den Universitäten und Hochschulen zur Verfügung gestellt wird, richtet sich nach den Planungen, die im Rahmen der Dreijahresverträge zwischen Bildungsministerium und der jeweiligen Institution vereinbart werden. In diesen Leistungsverträgen wird die maximale Anzahl von (Vollzeit-)Studierenden, die das Ministerium bereit ist zu finanzieren, festgelegt, sowie die minimale Anzahl der StudentInnen, die das Ministerium erwartet. In Abhängigkeit von den tatsächlichen Zahlen erhalten die Universitäten sodann die jährlichen Budgets vom Ministerium (d.h. einjährige Budgets innerhalb einer Drei-Jahresvereinbarung). Den Universitäten steht es frei, mehr StudentInnen aufzunehmen, sie erhalten dafür jedoch keine zusätzliche Finanzierung. Defacto nehmen Universitäten kaum zusätzliche Studierende auf.

In Schweden gibt es in jedem Fach/ Kurs Zugangsbeschränkungen. Schweden zählt auch zu jenen Ländern, die bis zuletzt keine allgemeinen Studiengebühren eingeführt haben. Letzteres wird sich jedoch in Zukunft ändern: Ab 2011/2012 werden Studiengebühren zumindest von Dritt-Staat-Bürgern eingehoben.

4 Modellrechnungen

4.1 Einleitende Kommentierung zu den Modellrechnungen

Die hier durchgeführten Modellrechnungen wurden in Abstimmung mit dem Auftraggeber spezifiziert und orientieren sich am niederländischen Modell. Sie dienen insbesondere der Veranschaulichung der wesentlichen Funktionsprinzipien sowie möglicher Effekte einer solchen Studienplatzfinanzierung.

Die **Datenbasis für die Modellrechnungen** wurde von der BMWF-Abteilung für Hochschulstatistik zur Verfügung gestellt und besteht aus zwei Kennzahlen, den StudienanfängerInnen und den Studienabschlüssen.[108] Bei den StudienanfängerInnen wurden die „ordentlichen" StudienanfängerInnen ohne Erweiterungsstudien gezählt, wobei bei kombinationspflichtigen Studien nur das Erstfach hinzugerechnet wurde und bei Mehrfachstudien eine Aliquotierung vorgenommen wurde. Diese Kennzahlen wurden jeweils für alle Universitäten für insgesamt elf verschiedene Studiengruppen, den sog. „nationalen Gruppen von Studien", aufbereitet. Diese Klassifikation ist hinreichend differenziert, um die in der internationalen Praxis verwendeten Fachgruppen abzubilden. Konkret wurden nachstehende Studien berücksichtigt:

- Geistes- und kulturwissenschaftliche Studien,
- Ingenieurwissenschaftliche Studien,
- Künstlerische Studien,
- Lehramtsstudien,
- Medizinische Studien,
- Naturwissenschaftliche Studien,
- Rechtswissenschaftliche Studien,
- Sozial- und wirtschaftswissenschaftliche Studien,
- Theologische Studien,
- Veterinärmedizinische Studien,
- Individuelle Studien.

Die Ergebnisse aus den Berechnungen der unterschiedlichen Modellvarianten gründen sich darüber hinaus auf folgende **Berechnungsschritte**:

1. Bei den hier berechneten **Verteilungsmodellen** (Modell 1 und 2) nach niederländischem Vorbild wird im ersten Schritt jener **Budgetanteil** ermittelt, der für die Lehre auf Basis einer Formel verteilt werden soll. In den hier berechneten Modellen werden die Studierendenzahlen aus 2007/2008 für die Budgetierung des Jahres 2009 verwendet. Eine solche Verwendung von Vorjahreswerten für die Budgetierung des nächsten Jahres wird auch in den Niederlanden praktiziert.[109] 2009 betrug das Globalbudget der 21 österreichischen öffentlichen Universitäten 2,092

[108] Diese beiden Kennzahlen sind im Vergleich zur Verwendung der Kennzahl „Studierende" (wie sie etwa in Großbritannien verwendet wird) auf Basis der existierenden Datenbasis in Österreich vergleichsweise einfach zu operationalisieren, – dies stellte einen weiteren Grund dar, sich im Rahmen der Modellrechnungen an den Niederlanden zu orientieren.

[109] In Großbritannien werden hingegen für jede Fachgruppe verlässliche Zielwerte vereinbart. Dies ermöglicht einerseits eine genaue Prognose über die zu budgetierenden Kenngrößen, andererseits erfordert ein solcher Zugang eine detaillierte Kapazitätsplanung und – damit einhergehend – Möglichkeiten den Zugang zu Studienplätzen zu beschränken.

Mrd. Euro[110]. Die Höhe des Lehrbudgets wird – in Anlehnung an das niederländische Modell – bei allen Modellen mit einem Anteil von 40% des Globalbudgets 2009 angesetzt. Von diesen insgesamt 837 Mio. Euro werden bei den hier berechneten Varianten 74% auf Basis einer Formel für die Lehre verteilt (was insgesamt rund 30% des gesamten Globalbudgets ausmacht). Die restlichen 26% fließen – dem niederländischen Beispiel folgend – nicht direkt in die Modellierung ein. In den Niederlanden wird dieser Prozentsatz nämlich auf Grund historischer/strategischer Faktoren und/oder individueller Spezifika von Universitäten verteilt. Damit kommen bei den hier angestellten Modellrechnungen schlussendlich 619 Mio. Euro (74% von 837 Mio. Euro) in Form einer Studienplatzfinanzierung zur Verteilung. Diese werden analog auf zwei Studierendenkenngrößen aufgeteilt: die StudienanfängerInnen (gewichtet mit 13% vom Lehrbudget) und die Abschlüsse (gewichtet mit 61% vom Lehrbudget).

2. Im zweiten Schritt werden die Gesamtsummen der Studierenden (AnfängerInnen und Abschlüsse) differenziert nach Fachgruppe und Studium (Bachelor-, Diplom- und Masterstudium) gebildet, welche sich ihrerseits aus dem Addieren der einzelnen Maßzahlen aller 21 österreichischer Universitäten ergeben. Eine solche Vorgehensweise entspricht dem methodischen Zugang eines sogenannten **„Mengengerüsts“**. Die hierbei ermittelte Gesamtsumme der AnfängerInnen und AbsolventInnen ist bei allen Modellen gleich und wird hier nur im ersten Modell (Tabelle 22) angeführt. Werte einzelner Universitäten werden hier in aggregierter Form ausgewiesen. Auf Basis der Gewichtungsfaktoren und Mengen werden in einem weiteren Arbeitsschritt – unter Berücksichtigung des gesamten zu verteilenden Budgets (Verteilungsmodell) – die jeweiligen Preise berechnet. Dabei wird in einem Verteilungsmodell das gesamte zu verteilende Budget durch die gewichtete Summe aller Mengen dividiert. Als Ergebnis erhält man den sog. Grundpreis, d.h. die Gleichung Budget = Preisgerüst x Mengengerüst wird in diesem Fall nach dem Preis aufgelöst. In einem Preismodell wird hingegen der Preis ex ante festgesetzt und das Budget in weiterer Folge berechnet (siehe Modell 3). Nach niederländischem Vorbild werden die zwei Kenngrößen „StudienanfängerInnen“ und „Abschlüsse“ verwendet und analog gewichtet. Das bedeutet im konkreten Fall für die erste Kennziffer rund 109 Mio. Euro (entspricht 13% des zur Verfügung stehenden Lehrbudgets) bzw. rund 511 Mio. Euro (oder einen entsprechenden Anteil von 61%) für die Zweite. (In Summe ergibt dies rund 619 Mio. Euro, die auf Basis einer Formel verteilt werden, was rund 30% des gesamten Budgets ausmacht.) Entsprechend wird auch ein Preis für die AnfängerInnen und ein Preis für die Abschlüsse berechnet. Durch die Multiplikation des Grundpreises mit den Gewichtungsfaktoren für unterschiedliche Studien (Bachelor, Diplom oder Master) und Fächer (nationale Studiengruppen) kann für jedes Studium sodann der „Preis pro Studienplatz“ – entsprechend dem sog, „Preisgerüst“ berechnet werden. Im Modell 1 ergibt sich der Preis von 17.970 Euro für einen Bachelorabschluss in einem naturwissenschaftlichen Studium beispielsweise durch die Multiplikation des Grundpreises (=5.990 Euro) mit dem Faktor 1,5 (Fachgruppe) und dem Faktor 2 (Studium). Für eine/n AnfängerIn in den Naturwissenschaften erhält die Universität 2.152 Euro. Die Universität kann daher für die/den Bachelorstudentin/ Bachelorstudenten für das gesamte Studium in Summe 20.122 Euro lukrieren. Legt man hier eine Regelstudienzeit von drei Jahren an, so kann die Universität pro Jahr umgerechnet 6.707 Euro einwerben.

3. Mit Hilfe der Gewichtungsfaktoren und der Anzahl der Studierenden pro Universität können in weiterer Folge **die Budgets pro Universität berechnet werden**.[111] Dieser Berechnungsschritt ist bei Preis- und Verteilungsmodellen ident. Dabei werden jeweils die Preise mit den entsprechenden Mengen pro Universitäten multipliziert, um das Budget pro Universität zu berechnen. Dieses beinhaltet eine zweite Budgetkomponente: Erstere bezieht sich auf die Anzahl der StudienanfängerInnen, zweitere berücksichtigt die Anzahl der Abschlüsse. Die konkreten Werte für

[110] Dabei handelt es sich um das Globalbudget der Universitäten, ohne gesonderte Mittel für den klinischen Mehraufwand, die Hochschulraumschaffung, Generalsanierungen (sonstige Bauten), F&E-Mittel (z.B. Vorziehprofessuren) sowie Studienbeiträge bzw. Kostenersätze.

[111] Bei der Verwendung der Anzahl der Studierenden wird keine weitere Gewichtung nach Studienart vorgenommen.

die Studierendenvariablen (AnfängerInnen, Abschlüsse) werden im Rahmen dieser Studie für die einzelnen Universitäten ebenso wenig explizit ausgewiesen, wie die konkreten berechneten Budgets pro Universität.

4.2 Ergebnisse der Modellrechnungen

Auf Basis der beschriebenen Berechnungsschritte wurden folgende drei Modelle spezifiziert und gerechnet:

Modell 1: Modell für Österreich in Anlehnung an das niederländische Modell

Bei diesem Modell wird versucht, das niederländische Modell möglichst getreu abzubilden (siehe Tabelle 22). Hierfür werden die in den Niederlanden verwendeten Gewichtungsfaktoren deckungsgleich übernommen.[112] Der berechnete Preis für die StudienanfängerInnen beträgt in Österreich demzufolge 1.435 Euro, für die Abschlüsse 5.990 Euro. Werden die niederländischen Faktoren ohne Anpassung übernommen, zeigt sich, dass die technischen Studienfächer bzw. technischen Universitäten hohe Budgetkürzungen hinnehmen müssen. Dieses Ergebnis muss vor dem Hintergrund der österreichischen Universitätslandschaft interpretiert werden und macht eine für Österreich unpassende Gewichtung deutlich. Insgesamt kann aus dieser ersten Modellrechnung der Schluss gezogen werden, dass eine 1:1 Übertragung von niederländischen Gewichtungsfaktoren eine erste Annäherung bzw. eine Ausgangsbasis für die Diskussion darstellen kann, in einigen Fächern aber entsprechende Adaptierungen erforderlich sind.

Diese Modellrechnung zeigt darüber hinaus, dass die Einführung des niederländischen Modells (im Original) zu gewissen Umverteilungen innerhalb von Spezialuniversitäten mit relativ homogenem Studienangebot führen würde. Möglicherweise erklären spezifische Faktoren (historische Fortschreibungen, Standort etc.), warum eine bestimmte Universität im Vergleich zu einer anderen mit ähnlichem/vergleichbarem Studienangebot in der Vergangenheit ein höheres Budget erhalten hat. Bei der konkreten Ausgestaltung dieses Studienplatzfinanzierungsmodells in Österreich wären ggf. weitere spezifische Gewichtungen für einzelne Fächer, zusätzliche Regelungen und dgl. notwendig.

Modell 2: Modell mit angepassten Fächergewichtungen

Bei dieser Modellvariante wurde ein differenzierteres Preisgerüst als beim obigen Modell 1 für die Anfänger (hier wurden nur zwei Gruppen differenziert) herangezogen (siehe Tabelle 23). Des Weiteren wird eine Anpassung bei den technischen und den naturwissenschaftlichen Studien vorgenommen. Damit sollen die Preise an die reale österreichische Situation angepasst werden. Die Kalkulationen zeigen, dass sich die Budgetsituation bei den technischen Universitäten und den Kunstuniversitäten verbessert, zugleich aber die größeren Universitäten im direkten Vergleich mit mittleren und kleinen Universitäten weniger profitieren würden. Bei dieser Rechnung gelangt man auch zu einem bedeutend niedrigeren Grundpreis für die AnfängerInnen, was vor allem durch die differenziertere (und damit gerechtere Verteilung dieser Budgetkomponenten) erklärt werden kann. Die Spannbreite der Preise variiert nun nicht mehr um den Faktor 1,5 sondern um den Faktor 5, was letztlich einen niedrigeren Grundpreis erfordert. Zusätzlich erklärt auch die höhere Anzahl der AnfängerInnen den geringeren Preis.

[112] Da in den Niederlanden keine Diplomstudien mehr angeboten werden, war für die österreichischen Universitäten eine entsprechende Gewichtung vorzunehmen. Diplomstudien dauern länger bzw. erfordern mehr Aufwand als Bachelorstudien und wurden daher mit einem Faktor von 2,5 bewertet.
Wie in der Länderfallstudie dargestellt, werden künstlerische Studien in den Niederlanden an den Hogescholen (vergleichbar mit Fachhochschulen) angeboten und auf Basis der dort verwendeten Preise und Formeln finanziert. Diese Werte sind nicht direkt übertragbar, daher wurden die künstlerischen Studien im ersten Modell in Anlehnung an übliche Faktoren anderer Länder mit dem Faktor 5 bei den Abschlüssen und 1,5 bei den AnfängerInnen angesetzt.

Insgesamt ist ein Verteilungsmodell systemimmanent immer ein „Nullsummenspiel". Letztlich kann bei der gleichen Menge von Studierenden eine Gruppe von Universitäten bzw. ein Gruppe von Studienfächern nur auf Kosten einer anderen Gruppe von Universitäten und/oder Studienfachgruppen profitieren. Eine generelle finanzielle Besserstellung österreichischer Universitäten erfordert daher eine Anhebung des Grundpreises, wie sie im folgenden Modell 3 berechnet wird.

Modell 3: Preismodell für Österreich auf Basis niederländischer Preise

Modell 3 ist ein Preismodell, bei dem die Grundpreise aus den Niederlanden für das Jahr 2007 (siehe Tabelle 24) für die Kennzahl StudienanfängerInnen (2.700 Euro) und Abschlüsse (5.900 Euro) – umgerechnet entspricht dies einem **Grundpreis für einen Bachelorstudierenden innerhalb der Regelstudienzeit pro Jahr von 4.833 Euro**[113] – übernommen werden und darauf basierend das Budget berechnet wird. Hierbei wurden die Gewichtungen bei den Anfängern ohne Anpassung übernommen[114], bei den Abschlüssen wurden die Gewichtungen bei den technischen, naturwissenschaftlichen, medizinischen und künstlerischen Studien erhöht, da diese sonst Budgetkürzungen hinnehmen müssten. Auf Basis einer derartigen Modellrechnung, bei der demnach keine spezifische Gruppe von Universitäten oder Fächern verlieren würde (also nicht einzelne Fächer oder Universitäten auf Kosten anderer im Rahmen eines Verteilungsmodells besser gestellt werden), hätte sich für 2009 ein Budgetbedarf von rund 874 Mio. Euro ergeben. Verglichen mit den tatsächlich erhaltenen Mitteln für die Lehre (619 Mio. Euro)[115] bedeutet dies **einen Budgetmehrbedarf für 2009 von rund 255 Mio. Euro** – dies unter der Annahme, dass die österreichischen Universitäten genauso gut ausgestattet werden wie die niederländischen Universitäten.[116]

Berechnet man nach gleichem Verfahren ein Preismodell für das Budget 2010 unter Verwendung der Studierendenzahlen aus 2008/2009 (hier nicht näher dargestellt), hätte sich ein Budgetbedarf für die formelbasierte Lehrkomponente (rund 30% des gesamten Globalbudgets) in der Höhe von 1,041 Mrd. Euro ergeben. Tatsächlich standen aber umgerechnet nur 645 Mio. Euro zur Verfügung, womit sich ein **Budgetmehrbedarf für 2010 von rund 316 Mio. Euro ergeben würde.** Dieser gestiegene Mehrbedarf gegenüber 2009 liegt an den weiter gewachsenen Studierendenzahlen, die im Universitätsbudget 2010 – folgt man der Logik einer Studienplatzfinanzierung – nicht berücksichtigt wurden.

In analoger Weise könnten zu den hier dokumentierten Kalkulationen in einem weiteren Modell auch andere Variablen (neben der Anzahl der Studierenden) berücksichtigt werden, wie beispielsweise die Anzahl der Studierenden innerhalb der Toleranzstudiendauer (erfasst durch ECTS-Punkte, Prüfungsantritte etc.). Derartige Kennzahlen werden in Großbritannien, Dänemark und Schweden bereits verwendet. Auch finden sich entsprechende Adaptierungen in einem neuen revidierten niederländischen Modell, welches erstmals für die Budgetierung 2011 verwendet wurde. Entsprechende Daten wären hier aufzubereiten, um eine derartige Kalkulation für Österreich durchzuführen zu können.

[113] Der Grundpreis für einen Bachelorstudent pro Jahr ergibt sich, indem der Preis für einen Anfänger (= 2.700) mit dem Preis für den Abschluss (=5.900), der für das Bachelorstudium den Gewichtungsfaktor 2 hat (= 2 x 5.900), addiert wird, was die Summe von 14.500 ergibt. Dieser Wert wird sodann durch die Regelstudiendauer beim Bachelorstudium von 3 Jahren dividiert, wodurch man einen jährlichen Grundpreis für die Niedrigkostenfächer von 4.833 Euro ergibt. Durch Verwendung der entsprechenden Gewichtungsfaktoren für Studium und Fach können die jährlichen Beiträge für andere Studien berechnet werden. Wohlgemerkt erhalten in den Niederlanden Universitäten nur für Studierende in der Regelstudienzeit eine Finanzierung.

[114] Eine stärkere Ausdifferenzierung nach Fächern und Studium führt wie in Modell 2 illustriert zu niedrigeren Preisen: Um die niederländischen Preise in angemessener Weise übernehmen zu können, wurde der niederländischen Logik folgend daher keine stärkere Differenzierung bei den AnfängerInnen vorgenommen.

[115] 619 Mio. Euro – unter der Annahme, dass ein Anteil von 30% des österreichischen Globalbudgets auf Basis einer Formel verteilt wird.

[116] Bei diesem Vergleich zwischen Österreich und den Niederlanden werden die Studiengebühren nicht berücksichtigt.

Unabhängig vom gewählten Modell und den damit einhergehenden Anpassungen bei den Gewichtungen zeigen sich einige allgemeine Befunde:

1) Insgesamt zeigen die hier vorgestellten und im Rahmen der Arbeit berechneten Modellvarianten, dass die Modelle hoch sensitiv in Bezug auf Veränderungen der Parameter sind. Die Umverteilung zwischen Spezialuniversitäten und Volluniversitäten ist zu einem Gutteil von den Fächerkoeffizienten abhängig.

2) Innerhalb gleicher Gruppen von Universitäten kommt es bei einigen Universitäten zu Umverteilungen, die sich durch alle Modelle ziehen. Diese sind vermutlich auf historisch basierte Aushandlungspositionen, besondere Investitionsnotwendigkeiten, ungenügend berücksichtigte Fachdifferenzen oder andere Kostenfaktoren zurückzuführen. Entsprechend sind ggf. bei der Einführung einer Studienplatzfinanzierung Übergangsregelungen und/oder Sonderregelungen zu treffen. Wie die internationalen Beispiele gezeigt haben, erfolgt in der Praxis neben der Zuteilung eines Budgets auf Basis einer Formel auch eine Zuteilung aufgrund einer historischen/strategischen Komponente, mit Hilfe derer derartige Asymmetrien abgefedert werden können.

3) Im Allgemeinen kommt es zu einer Verteilung von den kleineren zu den größeren Universitäten bzw. Universitäten, die "Massenfächer" anbieten (Bsp. Universität Wien und Wirtschaftsuniversität Wien). Wenngleich ein zusätzlicher Finanzierungsbedarf für größere Universitäten notwendig ist, existieren zugleich Skaleneffekte[117], die hier bislang jedoch nicht berücksichtigt wurden, allerdings zukünftig (mit)kalkuliert werden könnten.

4) Mit Preismodellen kann auch der zusätzliche Finanzierungsbedarf für eine adäquate Ausstattung aller Universitäten berechnet werden. Unter den zwei Annahmen, dass i) die Kunstuniversitäten und die Medizinischen Universitäten ebenso wie die kleinen Universitäten aktuell vergleichsweise gut ausgestattet sind und ii) es zu keiner finanziellen Verschlechterung dieser Universitäten kommen soll, lassen sich jene Preise berechnen, die es ermöglichen den Status quo obiger Universitäten aufrechtzuerhalten und den finanziellen (Mehr)Bedarf für eine vergleichbare Ausstattung der (zumeist) größeren Universitäten zu quantifizieren. Im Rahmen dieser Studie wurde eine derartige Abschätzung erstmals durchgeführt, indem die niederländischen Preise für Österreich übernommen wurden.

5) Zugangsbeschränkungen in den Fächern mit Faktor 1 (Bsp. Sozial- und Geisteswissenschaften) – also in Bereichen, die aktuell einige der bekannten Massenfächer inkludieren – haben insgesamt eine nur moderate Budgetwirksamkeit. Eine merklich bessere Ausstattung für die anderen Universitäten bzw. Fächer auf Basis der dadurch eingesparten Mittel kann jedoch nicht erwartet werden.

6) Bei einer möglichen Ausgestaltung eines konkreten Modells und der Festlegung von Gewichtungsfaktoren ist (vor allem bei Verteilungsmodellen) prinzipiell darauf zu achten, dass es zu keiner Umverteilung hin zu Universitäten mit Massenfächern von auf Kosten aktuell vergleichsweise relativ gut ausgestatteter Universitäten oder Fächer kommt. Istkosten (die zumeist größere Universitäten für die Lehre in Massenfächern mit schlechten Betreuungsverhältnissen aufwenden) sollten in diesem Zusammenhang nicht unreflektiert als Richtwert für die Festlegung von allgemein gültigen Normkosten bzw. Preisen herangezogen werden.

[117] So zeigen in diesem Zusammenhang Analysen auf Basis einer Data Envelopment Analysis (DEA) an österreichischen Universitäten, dass größere Universitätsinstitute eine höhere Lehreffizienz (operationalisiert durch die Inputvariable „Anzahl der Lehrenden“ und die Outputvariable „Abgehaltene Prüfungen“) aufweisen (Vgl. dazu Leitner et al. 2007).

Tabelle 22: Verteilungsmodell für Österreich in Anlehnung an das niederländische Modell

Modell 1: Verteilungsmodell in Anlehnung an das niederländische Modell						
Zu verteilendes Budget						
Globalbudget 2009		**2.092.517.000**				
Lehrkomponente gesamt (in %)	40	837.006.800				
Davon auf Basis Anfänger und Abschlüsse gesamt (in % der Lehrkomponente)	74	**619.385.032**				
- Studienanfänger (%)	13	**108.810.884**				
- Abschlüsse (%)	61	**510.574.148**				
Gewichtungsfaktoren						
	Faktoren Anfänger			**Faktoren Abschlüsse**		
Fachgruppen	Bachelor	Diplom	Master	Bachelor	Diplom	Master
A Geistes- und kulturw. St.	1	1	1	1	1	1
D Ingenieurwissenschaftl. St.	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
F Künstlerische Studien	1,5	1,5	1,5	5	5	5
I Lehramtsstudien	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
K Medizinische Studien	1,5	1,5	1,5	1,8	5	5
M Naturwissenschaftliche St.	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
N Rechtswissenschaftliche St.	1	1	1	1	1	1
O Sozial- und wirtschaftsw. St.	1	1	1	1	1	1
Q Theologische Studien	1	1	1	1	1	1
R Veterinärmedizinische St.	1,5	1,5	1,5	5	5	5
T Individuelle Studien	1	1	1	1,5	1,5	1,5
Studienart	Faktor			Faktor		
Bachelor	1			2		
Diplom	1			2,5		
Master	1			1		

Studierendenkennzahlen (nach Fachgruppen)														
	Studienanfänger 2007/2008							Abschlüsse 2007/2008						
	Summen (Mengengerüst)			Grund preis	Preise (Preisgerüst)			Summen (Mengengerüst)			Grund preis	Preise (Preisgerüst)		
Summen	**Bachelor**	**Diplom**	**Master**		**Bachelor**	**Diplom**	**Master**	**Bachelor**	**Diplom**	**Master**		**Bachelor**	**Diplom**	**Master**
A Geistes- und kulturw. St.	7.264	8.025	1.264	**1.435**	1.435	1.435	1.435	1.561	3.030	329	**5.990**	11.980	14.975	5.990
D Ingenieurwissenschaftl. St.	8.449	967	1.941		2.152	2.152	2.152	1.383	1.737	684		17.970	22.463	8.985
F Künstlerische Studien	670	597	400		2.152	2.152	2.152	389	394	202		59.900	74.875	29.950
I Lehramtsstudien	0	2.142	0		2.152	2.152	2.152	0	910	0		17.970	22.463	8.985
K Medizinische Studien	0	1.422	0		2.152	2.152	2.152	0	1.908	0		59.900	74.875	29.950
M Naturwissenschaftliche St.	4.568	2.686	670		2.152	2.152	2.152	802	1.757	285		17.970	22.463	8.985
N Rechtswissenschaftliche St.	2.813	4.749	82		1.435	1.435	1.435	99	1.272	0		11.980	14.975	5.990
O Sozial- und wirtschaftsw. St.	10.372	1.931	1.149		1.435	1.435	1.435	892	3.070	528		11.980	14.975	5.990
Q Theologische Studien	25	346	7		1.435	1.435	1.435	13	136	2		11.980	14.975	5.990
R Veterinärmedizinische St.	0	210	0		2.152	2.152	2.152	0	125	0		59.900	74.875	29.950
T Individuelle Studien	95	593	55		1.435	1.435	1.435	13	173	20		17.970	22.463	8.985
Gesamt		63.491							21.714					

Studierendenkennzahlen (Fachgruppen pro Universität aggregiert)								
	Studienanfänger 2007/2008				Abschlüsse 2007/2008			
	Bach	Dipl	Master	Gesamt	Bach	Dipl	Master	Gesamt
Universität Wien	8.301	10.124	1.139	19.565	1.125	3.998	266	5.389
Universität Graz	3.173	2.901	770	6.844	847	1.164	363	2.374
Universität Innsbruck	2.462	3.710	255	6.427	328	1.841	109	2.278
Medizinische Univ.Wien	0	744	13	757	0	1.033	2	1.035
Medizinische Univ.Graz	201	313	50	564	89	370	0	459
Medizin.Univ.Innsbruck		365		365	0	505	0	505
Universität Salzburg	2.362	797	561	3.720	704	667	263	1.634
Techn.Universität Wien	3.908	40	942	4.890	567	695	421	1.683
Techn.Universität Graz	1.749	497	270	2.517	245	433	125	803
Montanuniversität Leoben	492	131	84	707	101	53	74	228
Univ.f.Bodenkultur Wien	1.681	4	677	2.362	390	247	96	733
Veterinärmed.Univ.Wien	76	210	15	300	59	125	10	194
Wirtschaftsuniv.Wien	7.468	3	80	7.551	49	1.359	8	1.416
Universität Linz	692	2.355	99	3.146	88	860	79	1.027
Universität Klagenfurt	937	633	183	1.752	156	538	26	720
Univ.f.angew.Kunst Wien		234		234	0	144	0	144
Univ.f.Mus.u.darst.K.Wien	160	240	69	469	82	133	55	270
Univ.Mozarteum Salzburg	177	84	137	398	133	75	75	283
Univ.f.Mus.u.darst.K.Graz	280	23	166	468	144	45	59	248
Univ.künst.u.i.Gest.Linz	119	65	53	237	42	97	17	156
Akad.d.bild.Künste Wien	17	196	6	219	3	130	2	135
Gesamtergebnis	34.256	23.668	5.568	63.491	5.152	14.512	2.050	21.714

Tabelle 23: Verteilungsmodell für Österreich mit angepassten Gewichtungsfaktoren

Modell 2: Verteilungsmodell mit angepassten Gewichtungen						
Zu verteilendes Budget						
Globalbudget 2009		**2.092.517.000**				
Lehrkomponente gesamt (in %)	40	837.006.800				
Davon auf Basis Anfänger und Abschlüsse gesamt (in % der Lehrkomponente)	74	**619.385.032**				
- Studienanfänger (%)	13	**108.810.884**				
- Abschlüsse (%)	61	**510.574.148**				
Gewichtungsfaktoren						
	Faktoren Anfänger			**Faktoren Abschlüsse**		
Fachgruppen	Bachelor	Diplom	Master	Bachelor	Diplom	Master
A Geistes- und kulturw. St.	1	1	1	1	1	1
D Ingenieurwissenschaftl. St.	3	3	3	3	3	3
F Künstlerische Studien	5	5	5	5	5	5
I Lehramtsstudien	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
K Medizinische Studien	5	5	5	5	5	5
M Naturwissenschaftliche St.	3	3	3	3	3	3
N Rechtswissenschaftliche St.	1	1	1	1	1	1
O Sozial- und wirtschaftsw. St.	1	1	1	1	1	1
Q Theologische Studien	1	1	1	1	1	1
R Veterinärmedizinische St.	5	5	5	5	5	5
T Individuelle Studien	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Studienart	Faktor			Faktor		
Bachelor	2			2		
Diplom	2,5			2,5		
Master	1			1		

Studierendenkennzahlen (nach Fachgruppen)														
	Studienanfänger 2007/2008							Abschlüsse 2007/2008						
	Summen (Mengengerüst)			Grund preis	Preise (Preisgerüst)			Summen (Mengengerüst)			Grund preis	Preise (Preisgerüst)		
Summen	**Bachelor**	**Diplom**	**Master**		**Bachelor**	**Diplom**	**Master**	**Bachelor**	**Diplom**	**Master**		**Bachelor**	**Diplom**	**Master**
A Geistes- und kulturw. St.	7.264	8.025	1.264	**450**	901	1.126	450	1.561	3.030	329	**4.801**	9.602	12.002	4.801
D Ingenieurwissenschaftl. St.	8.449	967	1.941		2.702	3.378	1.351	1.383	1.737	684		28.806	36.007	14.403
F Künstlerische Studien	670	597	400		4.504	5.630	2.252	389	394	202		48.009	60.012	4.005
I Lehramtsstudien	0	2.142	0		1.351	1.689	676	0	910	0		14.403	18.004	7.201
K Medizinische Studien	0	1.422	0		4.504	5.630	2.252	0	1.908	0		48.009	60.012	24.005
M Naturwissenschaftliche St.	4.568	2.686	670		2.702	3.378	1.351	802	1.757	285		28.806	36.007	14.403
N Rechtswissenschaftliche St.	2.813	4.749	82		901	1.126	450	99	1.272	0		9.602	12.002	4.801
O Sozial- und wirtschaftsw. St.	10.372	1.931	1.149		901	1.126	450	892	3.070	528		9.602	12.002	4.801
Q Theologische Studien	25	346	7		901	1.126	450	13	136	2		9.602	12.002	4.801
R Veterinärmedizinische St.	0	210	0		4.504	5.630	2.252	0	125	0		48.009	60.012	24.005
T Individuelle Studien	95	593	55		1.351	1.689	676	13	173	20		14.403	18.004	7.201
Gesamt		63.491							21.714					

Tabelle 24: Preismodell für Österreich auf Basis niederländischer Preise

Modell 3: Preismodell auf Basis niederländischer Preise						
Zu verteilendes Budget						
Globalbudget 2009		**2.092.517.000**		**Berechnetes Budget (erforderlich)**		**Differenz**
Lehrkomponente gesamt (in %)	40	**837.006.800**				
Davon auf Basis Anfänger und Abschlüsse gesamt (in % der Lehrkomponente)	74	**619.385.032**		**873.839.598**		**254.454.566**
Gewichtungsfaktoren						
	Faktoren Anfänger			**Faktoren Abschlüsse**		
Fachgruppen	Bachelor	Diplom	Master	Bachelor	Diplom	Master
A Geistes- und kulturw. St.	1	1	1	1	1	1
D Ingenieurwissenschaftl. St.	1,5	1,5	1,5	3	3	3
F Künstlerische Studien	1,5	1,5	1,5	6	6	6
I Lehramtsstudien	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
K Medizinische Studien	1,5	1,5	1,5	6	6	6
M Naturwissenschaftliche St.	1,5	1,5	1,5	3	3	3
N Rechtswissenschaftliche St.	1	1	1	1	1	1
O Sozial- und wirtschaftsw. St.	1	1	1	1	1	1
Q Theologische Studien	1	1	1	1	1	1
R Veterinärmedizinische St.	1,5	1,5	1,5	6	6	6
T Individuelle Studien	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Studienart	Faktor			Faktor		
Bachelor	1			2		
Diplom	1			2,5		
Master	1			1		

Studierendenkennzahlen (nach Fachgruppen)														
	Studienanfänger 2007/2008							Abschlüsse 2007/2008						
	Summen (Mengengerüst)			Grund preis	Preise (Preisgerüst)			Summen (Mengengerüst)			Grund preis	Preise (Preisgerüst)		
Summen	**Bachelor**	**Diplom**	**Master**		**Bachelor**	**Diplom**	**Master**	**Bachelor**	**Diplom**	**Master**		**Bachelor**	**Diplom**	**Master**
A Geistes- und kulturw. St.	7.264	8.025	1.264	**2.700**	2.700	2.700	2.700	1.561	3.030	329	**5.900**	11.800	14.750	5.900
D Ingenieurwissenschaftl. St.	8.449	967	1.941		4.050	4.050	4.050	1.383	1.737	684		35.400	44.250	17.700
F Künstlerische Studien	670	597	400		4.050	4.050	4.050	389	394	202		70.800	88.500	35.400
I Lehramtsstudien	0	2.142	0		4.050	4.050	4.050	0	910	0		17.700	22.125	8.850
K Medizinische Studien	0	1.422	0		4.050	4.050	4.050	0	1.908	0		70.800	88.500	35.400
M Naturwissenschaftliche St.	4.568	2.686	670		4.050	4.050	4.050	802	1.757	285		35.400	44.250	17.700
N Rechtswissenschaftliche St.	2.813	4.749	82		2.700	2.700	2.700	99	1.272	0		11.800	14.750	5.900
O Sozial- und wirtschaftsw. St.	10.372	1.931	1.149		2.700	2.700	2.700	892	3.070	528		11.800	14.750	5.900
Q Theologische Studien	25	346	7		2.700	2.700	2.700	13	136	2		11.800	14.750	5.900
R Veterinärmedizinische St.	0	210	0		4.050	4.050	4.050	0	125	0		70.800	88.500	35.400
T Individuelle Studien	95	593	55		2.700	2.700	2.700	13	173	20		17.700	22.125	8.850
Gesamt		63.491							21.714					

5 Zusammenfassung und Ausblick

Bei der Gestaltung des Universitätsgesetzes 2002 (UG) und dem Finanzierungsmodell hat sich der österreichische Gesetzgeber an den internationalen Entwicklungslinien, Erfahrungen und Strategien orientiert. Das Globalbudget setzt sich aus zwei Komponenten zusammen, dem Grundbudget, das auf Basis von Leistungsvereinbarungen ermittelt wird, sowie dem formelgebundenen Budget, wobei dieses 20% des gesamten Globalbudgets beträgt. Sowohl für die Leistungsvereinbarung als auch für das Formelbudget ist charakteristisch, dass es sich um eine an Zielen und Leistungen orientierte Finanzierung handelt, bei der ex-ante definierte Kriterien bzw. Kennzahlen verwendet werden. Im UG wird ferner betont, dass die Universitäten frei über die Verwendung des Globalbudgets entscheiden und verfügen können.

Im aktuellen Regierungsprogramm wird die Trennung der Finanzierung von Forschung und Lehre als Leitlinie für eine weitere hochschulpolitische Entwicklung in Österreich angeführt. Für die Realisierung dieser Strategie bietet sich das Modell der Studienplatzfinanzierung an. Dieses Modell sollte eine gerechte und transparente Finanzierung ermöglichen, um die Studienbedingungen zu verbessern.

Dabei ist zunächst festzuhalten, dass die **Frage des Finanzierungsmodells sowie der Verteilungsformel für die öffentlichen Mittel unabhängig von der Frage nach den Finanzierungsquellen** zu sehen ist. Im gegenständlichen Fall heißt dies konkret, dass die Studienplatzfinanzierung nicht zwangsläufig die Einführung von Studiengebühren erfordert oder verlangt, dass Studierende ihren Studienplatz partiell selbst finanzieren. Studienplatzfinanzierung und Finanzierungsquellen sind somit zwei unterschiedliche Fragen und stehen, wie auch internationale Beispiele zeigen, nicht zwingend in einem kausalen Zusammenhang. Sehr wohl wird die Höhe von Studiengebühren, die mit Ausnahme von Finnland in allen von uns untersuchten Ländern eingehoben werden, bei der Bemessung der Preise berücksichtigt.

Bei der Analyse der Studienplatzfinanzierung oder „Unit Cost Finanzierung“ anderer Länder zeigt sich, dass die Modelle nicht so implementiert sind, wie der Begriff einer Finanzierung pro Studienplatz auf den ersten Blick vermuten lassen: **In keinem Land wächst das Budget im gleichen Ausmaß wie die Studierendenzahlen im Sinne eines Automatismus: Budget = Menge (z.B. Anzahl der Studierenden) x Preis (Normkosten, Tarife). Eine derartige Formel setzt kein Land ohne Deckelung von Budgets, Anpassung von Preisen**[118] **oder (partiellen) Zugangsbeschränkungen um**. In den hier untersuchten Beispielen werden im Vorhinein definierte Budgets verteilt, – diese werden entweder „gedeckelt“ bzw. „gekappt“ oder werden auf Grund von Zugangsbeschränkungen und der Festlegung von Kapazitäten planbar. Neben der notwendigen Planbarkeit des Budgets sind Zugangsbeschränkungen (wie sie selbst Länder mit Verteilungsmodellen eingeführt haben) auch für einen **adäquaten Kapazitätsaufbau** – sprich für die **Qualität der Ausbildung (Betreuungsverhältnisse, Infrastruktur etc.)** – wesentlich. Bei einem internationalen Vergleich, wie Universitätssysteme mit steigenden Studierendenzahlen umgehen, ist darüber hinaus zu berücksichtigen, in welchem Ausmaß andere tertiäre Ausbildungsangebote (vor allem der Fachhochschulsektor) in den letzten Jahren ausgebaut wurden.

Während es also keine unmittelbare Notwendigkeit zwischen einem Modell der Studienplatzfinanzierung und einer bestimmten Finanzierungsquelle (öffentlich vs. privat) gibt, ist hingegen die **Notwendigkeit einer realen Planbarkeit von Kapazitäten** (konkret: der Anzahl an Studienplätzen und der damit einhergehend zur Verfügung stehenden öffentlichen Mittel) systemimmanent **erforderlich**.

[118] Die Anpassung von Preisen ist hier gemeint, dass diese nicht steigen oder sogar reduziert wurden.

Vor dem Hintergrund der internationalen Erfahrungen darf bezweifelt werden, dass das Modell der Studienplatzfinanzierung die Finanznöte der Universitäten alleine löst, wenn nicht zugleich die öffentliche und/oder private Hand zusätzliche finanzielle Aufwendungen einbringt. **Sehr wohl kann aber die Studienplatzfinanzierung zusätzlichen Bedarf für die Finanzierung universitärer Lehre im Allgemeinen und die Bereitstellung von Studienplätzen in bestimmten Fächern aufzeigen.** Darüber hinaus können vor dem Hintergrund bildungspolitischer Ziele Finanzierungserfordernisse für den Ausbau spezifischer Studienprogramme kalkuliert werden.

Spezifische Erkenntnisse aus den hier untersuchten Ländern:

- In **Großbritannien** hat die Entscheidung für eine formelgebundene Finanzierung der universitären Lehre seit Mitte der 1980er Jahre die Hochschullandschaft nachhaltig geprägt. Die Regierung entscheidet über die Höhe der zu vergebenden Mittel und gibt grobe Richtlinien für eine Prioritätensetzung vor. Die vier Finanzierungsgesellschaften verteilen demensprechend die vorhandenen Mittel mittels eines Preismodells. Vertragliche Vereinbarungen (sog. „funding agreements") mit jeder Universität legen die Details über Finanzierungsumfang und -bedingungen (Anzahl der angestrebten StudentInnen etc.) fest. Wie Universitäten diese Vorgaben - innerhalb eines gewissen Toleranzrahmens von +/- 5% - erreichen (häufig über entsprechende Adaptierungen bei den Zugangsbeschränkungen) bleibt ihnen autonom überlassen. Die aktuellen Erfahrungen aus Großbritannien haben insbesondere gezeigt, dass der **politische Boden** vor jeder (radikalen) Veränderung im gesamten Hochschulsystem **aufbereitet sein muss**. Ohne eine im Vorfeld durchgeführte Erklärungs- / Informationskampagne sind Konfrontationen, mangelnde Akzeptanz bei den Beteiligten, StudentInnenstreiks etc. wahrscheinlich.

- **Finnland** hat wie die skandinavischen Staaten Schweden[119], Norwegen, Island und Dänemark keine Studiengebühren, jedoch Zugangsbeschränkungen. Finnland ist unter allen skandinavischen Wohlfahrtsstaaten jenes Land, in dem die politische Steuerung und Planung von Bildung an Universitäten, was den Umfang der bereit gestellten Studienplätze betrifft, am stärksten reguliert. Hier wird für jede der 20 Universitäten für einzelne Studienfächer die exakte Zahl der Studienplätze für die nächsten drei Jahre zwischen Universitäten und Ministerien definiert. So plant aktuell die größte Universität Finnlands, die Universität Helsinki, zwischen 2010 und 2012 2.615 MasterstudentInnen zu graduieren. Diese Zahl wird im Weiteren für einzelne Studien heruntergebrochen, - dies bei einem Betreuungsverhältnis von 8 StudentInnen pro Lehrender/m. In Finnland existiert ein enormer Wettbewerb zwischen den Studieninteressierten: Im Schnitt werden nur 30 % aller BewerberInnen aufgenommen und StudentInnen warten häufig bis zu einem Jahr, um einen Studienplatz zu erhalten. Dennoch wurden Schwächen im System sichtbar, die vor allem in der Starrheit der angebotenen Studienprogramme gesehen werden, die, so wird argumentiert, vor allem durch die permanente Ausrichtung auf die Finanzierungsformel und die Kostenkoeffizienten versursacht wird. Im neuen Finanzierungsmodell (seit 2010) werden daher die Studierendenkennzahlen nicht mehr nach Fächern klassifiziert, stattdessen erfolgt eine Berücksichtigung durch den eigenen Faktor „Disziplinenstruktur", der mit jeder Universität individuell festgelegt wird. Ziel dieser Abrückung vom klassischen Modell der Jahre zuvor ist seitens des Ministeriums die Stärkung der strategischen Profile der Universitäten. Damit ist man zugleich vom klassischen Modell der Studienplatzfinanzierung abgerückt.

- Die **Niederlande** sind von Interesse, da diese die Finanzierung der Lehre in Form eines Verteilungsmodells realisiert haben. Dabei werden zwar ebenfalls Preise bzw. Tarife für unterschiedliche

[119] In Schweden wird allerdings aktuell die Einführung von Studiengebühren angedacht.

Studien ausgewiesen, diese werden aber nach Kostenkoeffizienten gewichtet berechnet, nachdem das insgesamt zur Verfügung stehende Budget durch die Anzahl der Studienplätze dividiert wurde. Bei moderat bis stark wachsenden Studierendenzahlen und ebenfalls steigenden Budgets konnte die Reduktion der Zuweisungen pro Studienplatz (auch durch einige zusätzliche budgetäre Maßnahmen) im Großen und Ganzen bislang verhindert werden, ist aber zukünftig nicht auszuschließen. Das Modell der Niederlande ist tendenziell als outputorientiertes Modell zu bezeichnen.

- Eine Besonderheit der **Schweiz** ist die interkantonale Finanzierung von Universitätskantonen; die IUV-Beiträge bestehen dabei aus so genannten Pauschalbeträgen pro Studierender/m und Jahr, welche je nach Fakultätsgruppe unterschiedlich gewichtet werden. Grundsätzlich wurden diese Pauschalbeträge im Jahr 1997 politisch ausverhandelt und sind seitdem laufend angepasst worden. Auf interkantonaler Ebene stellt die Studienplatzfinanzierung somit ein echtes Preismodell dar; d.h. ein Student mehr = ein Beitrag mehr. Im Gegensatz dazu gestalten sich die Grundbeiträge des Bundes für die kantonalen Universitäten als Verteilungsmodell. Dessen Inhalt ist ein Formelbudget, wobei sich ein beträchtlicher Anteil (70%) an den Leistungen in der Lehre orientiert. Zwecks Zuweisung der Grundbeiträge werden die (für eine vierjährige Finanzierungsperiode) zur Verfügung stehenden Mittel gemäß der vom Bundesamt für Statistik gelieferten Studierendenzahlen aufgeteilt. Die Studierendenzahlen werden dabei nach dem gleichen Schlüssel wie in der IUV gewichtet; d.h. bei steigenden Studierendenzahlen sinkt der Beitrag pro Studierender/m durch den Bund entsprechend. In der Verteilung berücksichtigt werden nur Studierende in der Regelstudienzeit. Um die Planungssicherheit auf Seiten der Hochschulen zu verbessern, findet derzeit eine Überprüfung der IUV-Beiträge/ Pauschalbeträge statt. Ausgangbasis hierfür sind die durchschnittlichen Kosten der Lehre (plus einem Forschungsfaktor) gemäß der Kostenrechnung der Universitäten. Ziel des neuen Universitätsgesetzes (HFKG) ist es, dass der Bund für die Hochschulen feste Beitragssätze vom Gesamtbetrag der Referenzkosten (definiert als die notwendigen Aufwendungen für eine Lehre von hoher Qualität pro StudentIn) übernimmt.

- In **Deutschland** basiert die Finanzierung der Universitäten – wie in Österreich – auf einem Globalbudget und einer Komponente der leistungsorientierten Mittelverteilung. 14 von 16 Bundesländern nutzen dieses Modell der formelgebundenen Mittelvergabe, wobei deren Ausgestaltung durchaus variiert. So werden in Baden-Württemberg zur Ermittlung der Leistungen in der Lehre die Indikatoren „Zahl der Studierenden in der Regelstudienzeit“ und „Zahl der AbsolventInnen“ (jeweils gewichtet nach Disziplin und Abschluss) verwendet. Anders in Hessen, wo auch das Grundbudget indikatorbasiert (inputorientiert, nach dem Dreijahresdurchschnitt der Studierenden in der Regelstudienzeit) verteilt wird. Werden am hessischen Modell die „Verformelung“ der Mittelverteilung sowie die stets zu geringen Budgetvolumina kritisiert, so wird das baden-württembergische Modell für die gute Ausstattung seiner Universitäten gelobt.

- Ausgehend von den internationalen Beispielen kann ein **Zusammenhang zwischen Studienplatzfinanzierung und Performance** (Studiendauer, Dropout-Raten, Qualität der Lehre etc.) nur unter der Voraussetzung angenommen werden, dass eine Studienplatzfinanzierung mit Zugangsbeschränkungen und/oder mit steigenden Budgets bei steigender Nachfrage einhergeht. Eine Übertragung von Erkenntnissen aus anderen Ländern auf Österreich ist im Allgemeinen jedoch nicht ohne Berücksichtigung der spezifischen Kontextbedingungen möglich (siehe dazu auch CHEPS et al. 2010, Leitner et al. 2007).

Tabelle 25: Überblick über das Universitätssystem und die Finanzierung der Lehre in den untersuchten Ländern

	Österreich	Deutschland	Schweiz	Großbritannien	Niederlande	Finnland
Steuerland	Hoch	Hoch	Hoch	Niedrig	Hoch	Hoch
Aufwendungen für tertiäre Bildung in % vom BIP (davon öffentlich/privat)	1,3 (2005) (1,2/0,1)	1,1 (2005) (0,9/0,2)	1,4 (2005)	1,3 (2005) (0,9/0,4)	1,7 (2005) (1,6/0,1)	1,3 (2005) (1,0/0,3)
Aufwendungen für Hochschulbildung (Higher Education Expenditures - HERD) in % vom BIP	0,65 (2006)	0,41 (2006)	0,67 (2006)	0,46 (2006)	0,65 (2006)	0,47 (2006)
Akademikerquote (% der Bevölkerung von 25-34 mit einem tertiären Bildungsabschluss)	19	22	32	37	36	38
Aufwendungen der Haushalte (v.a. Studiengebühren) in % aller Aufwendungen von tertiären Bildungseinrichtungen	7,1	14,7	keine Angabe	33,1	22,4	3,9
Aufwendungen (privat und öffentlich) pro StudentIn über alle tertiären Bildungseinrichtung (2006) in Euro[120]	12.500	10.800	18.500	11.200	11.600	10.700
Entwicklung des Finanzierungsmixes für die Universitäten insgesamt (Forschung und Lehre)	Starker Anstieg der Drittmittel, Basisfinanzierung im internationalen Vergleich nach wie vor hoch (2008: 78%)	Moderater Anstieg der Drittmittel	Moderater Anstieg der Drittmittel	Weiterer Anstieg der Drittmittel von einem hohen Niveau (1995: 29% - 2008: 38%) Sehr hoher Anteil von Studiengebühren (2008: 24%)	Moderater Anstieg der Drittmittel von 29% (1995) auf 35% (2008)	Moderate Ausweitung der Drittmittelfinanzierung: 1995: 19% 2008: 28% Beiträge der Studiengebühren relativ konstant: 1995: 5% 2008: 6%

[120] Dies kann als Indikator für Kosteneffizienz oder als Indikator für Qualität gewertet werden.

	Österreich	Deutschland	Schweiz	Großbritannien	Niederlande	Finnland
Modell	Leistungsvereinbarungen (bislang vornehmlich historisch) und Formelbudget (bis zu 20%) basierend vor allem auf Indikatoren zu Lehre	Grundbudget (teils historisch fortgeschrieben, teils indikatorbasiert), Leistungsorientierte Mittelvergabe (LOMV) sowie Innovationsbudget (z.B. Zielvereinbarungen)	Kantonale Univ.: 1) Finanzierung durch Kantone mittels IUV-Beiträge; 2) Finanzierung durch Bund mittels Grund-, Investitions- und zusätzliche projektgebundene Beiträge Grundbeiträge setzen sich aus 70% Lehre und 30% Forschung zusammen Kriterien für Lehre: Anzahl der Studierenden in der Regelstudienzeit, gewichtet nach Disziplin	Mittels einer Formel (basierend auf dem jeweiligen institutionellen Profil) berechnet. Maßgebend sind hierfür insbesondere die Anzahl der Studierenden, es finden aber auch individuelle Faktoren eine entsprechende Berücksichtigung.	Formelbasiert Gesamtbudget für alle Universitäten wird auf die Komponenten Forschung und Lehre heruntergebrochen, Dieses wird jeweils durch eine Formel verteilt (Verteilungsmodell) Kriterien Lehre: Anzahl der StudentInnen und AbsolventInnen (gewichtet)	Leistungsvereinbarung Ziele für Output zwischen Ministerium und Universitäten ausverhandelt Großteil des Lehrbudgets auf Basis einer Formel berechnet Kombination von Input- und Outputkennzahlen Philosophie: „Management by Results“
Preismodell versus Verteilungsmodell		Bsp. Baden-Württemberg: Verteilungsmodell (Kappungsgrenze bei 1% des Zuschusses)	Preismodell auf interkantonaler Ebene, Verteilungsmodell auf Bundesebene (Anpassung von Preisen möglich)	Preismodell planbar durch Zugangsbeschränkungen und vereinbarte Mengen (Studienplätze)	Verteilungsmodell (Anpassung von Preisen möglich)	Verteilungsmodell, Zugangsbeschränkungen und vereinbarte Mengen (Studienplätze)
Verhältnis Forschung und Lehre	Keine explizite Trennung	Trennung durch zwei Komponenten	Trennung durch zwei Komponenten	England: HEFCE finanziert Lehre und Basisforschung, projektbezogene Forschung wird von Research Councils gefördert	Trennung durch zwei Komponenten	Trennung durch zwei Komponenten
Einführung und Entwicklung der Studienplatzfinanzierung	-	Einführung der LOMV ab 2000, kontinuierliche Anpassungen	IUV-Beiträge/ Pauschalbeträge pro Studierender/m 1997 politisch ausverhandelt; seitdem laufend angepasst; der Bund hat die Gewichtung der IUV für die Bemessung	Rechtliche Grundlage: 1992 „Further and Higher Education Act“ kontinuierliche Anpassung des Modells	Einführung der leistungsorientierten Finanzierung 1980, seitdem kontinuierliche Reformen und Anpassungen	Schrittweise zwischen 1997(10%) und 2003 (100%) implementiert

	Österreich	Deutschland	Schweiz	Großbritannien	Niederlande	Finnland
			der Grundbeiträge (entrichtet an die kantonalen Universitäten) übernommen			
Normkosten pro Studienplatz pro Jahr (Euro)	-	Bei Formelmodell keine direkten Preise ausgewiesen; bei indikatorbasiertem Grundbudget bspw. in Hessen Clusterpreise	Variieren zwischen Fächergruppen: 7.770-37.620 (berücksichtigen einen Teil der Forschung) werden derzeit im Rahmen der Hochschulreform überprüft	4.662 (2010/11)	Variieren stark zwischen Fächern, aber auch zeitliche Veränderungen: 4.833 -21.020 (=Anfänger- plus Abschlusspreis /Studiendauer)	Formelmodell, keine direkten Preise ausgewiesen

	Österreich	Deutschland	Schweiz	Großbritannien	Niederlande	Finnland
Differenzierung der Preise Fächer Studien Standort	-	Differenzierung nach Fachgruppen bzw. Cluster (Baden-Wmbg.) I: Recht & WiSo (Faktor 1,0) II: Sprach, Kultur, Sport, Kunst (Faktor 1,2) III: Ingenieur (Faktor 2,3) IV: Mathe, Nawi, Agrar (Faktor 2,7) Medizin gesondert geregelt Differenzierung nach Abschluss (Bachelor, Master, andere)	3 Fächer- bzw. Fakultätsgruppen: I: Geistes- und Sozialwissenschaften II: Exakte, Natur- und Technische Wissenschaften III: Medizin Keine Differenzierung zwischen Bachelor und Master	4 Kategorien: A-Klinischer Teil der Zahnheilkunde und Medizin sowie Tierheilkunde (Faktor 4) B- Fachgebiete mit einem intensiven Laborbezug (Faktor 1,7) C- Fachgebiete mit Elementen von Labor- oder Feldforschung (Faktor 1,3) D- alle anderen Fachgebiete (Faktor 1) „London“-Zuschlag (Zentrum i.d.R. 8%, Außenbezirke i.d.R. 5%)	3 Gruppen: I: „Niedrigkosten-Programme“: Human- und Sozialwissenschaften, Recht (Faktor 1) II: „Hochkosten-Programme“: Naturwissenschaften, Landwirtschaft, Ingenieurwissenschaften (Faktor 1,5) III: Medizin (Faktor 5) Weitere Unterschiede zwischen Bachelor und Master	5 Gruppen: I: Theologie, Human-, Sozial-, und Wirtschaftswissenschaften, Gesundheitspflege, Recht (1,25) II: Erziehungswissenschaften, Psychologie, Sportwissenschaften (1,5) III: Technische Wissenschaften, Land- und Forstwirtschaft, Naturwissenschaften (1,75) IV: Humanmedizin, Zahnmedizin, Veterinärmedizin, Pharmazie (3,25) V: Kunst und Design (3,75), Musik (4,5), Theater und Tanz (5,5)
Rolle der Kostenrechnung	mit Universitätsgesetz 2002 verpflichtend eingeführt	2001 wurde begonnen, ein Vollkostenmodell einzuführen, derzeit vor allem als Instrument zum Controlling der Ausgaben genutzt	1999 wurde begonnen, ein einheitliches Vollkostenmodell (Richtlinien) einzuführen, berechnete Indikatoren sollen die ausverhandelten Beträge bestätigen	1999: Einführung des Transperent Approach to Costing (TRAC), seit 2005 Vollkostenrechnung, liefert Grundlagen für die periodische Überprüfung der Preise	2007 haben die Universitäten (autonom) begonnen, ein Vollkostenmodell (Richtlinien) zu entwickeln, vorangetrieben durch das FP 6 der EU, spielt für die Formulierung der Preise eine geringe Rolle	2009 wurde ein Vollkostenrechnungsmodell für die Forschungsaktivitäten eingeführt, für Lehre kein harmonisiertes System

	Österreich	Deutschland	Schweiz	Großbritannien	Niederlande	Finnland
Zugangsbeschränkungen	offen, Ausnahme Kunst und Medizin, (Publizistik, Psychologie)	offen, örtlicher NC, absoluter NC (z.B. Medizin, Pharmazie, Psychologie Dipl. und Biologie Dipl.)	offen, Ausnahme Medizin	Ja, haben in Großbritannien eine lange Tradition und werden seitens der Universitäten autonom festgelegt/ konkret ausgestaltet.	Prinzipiell offen, in einigen Fächern Beschränkungen	Ja, in jedem Fach Aufnahmeverfahren
Entwicklung der Studierendenzahlen	Starker Anstieg	Starker Anstieg angesichts demografischer Spitze und doppelter Abiturjahrgänge Hochschulpakt 2020 auf Bundesebene: Finanzierung zusätzlicher Studienanfängerplätze	Anzahl der Immatrikulierten jeweils im WS: 1995: 88.243 2009: 126.940 Spezifikum: keine Massenuniversitäten, Selektion auf Sekundarstufe	Beträchtlicher Anstieg: Verdoppelung der Anzahl der Studierenden innerhalb der letzten 20 Jahre bei gleichzeitiger Halbierung der öffentlichen Förderungen	Relativ starker Anstieg seit 2000, davor nur geringes Wachstum	1991: 17.000 Studienanfänger (Erststudium) und 100.000 Studierende (Grundstudium) 2008: 20.0000 Studienanfänger und 140.000 Studierende
Studiengebühren (jährlich) für Studierende aus EU-Ländern in Euro	Keine (2008: 726)	0-1.000 (abhängig vom Bundesland)	770-3.080 (abhängig vom Kanton, keine einheitliche Regelung); für ausländische Studierende teils zusätzliche Gebühren	Bis zu 4.662 für EU StudentInnen Nicht-EU: autonom von Universität festgelegt	1.565 Für Teilzeitstudierende und Ältere können Universitäten höhere Gebühren verlangen	keine
Studienförderung und -darlehen	Stipendien, weitere Vergünstigungen	Stipendien und Darlehen für Bachelor und Master-StudentInnen	Stipendien und Darlehen für Bachelor und Master-StudentInnen, Unterschiede zwischen Kantonen	Lange Tradition und gut ausgebaut	Stipendien und Darlehen zur Finanzierung der Studiengebühren und der Lebenskosten	Stipendien und Darlehen zur Finanzierung der Lebenskosten, weitere Vergünstigungen (Bsp. ÖV)

Falls nicht anders angegeben, Werte für Universitäten für das Jahr 2008

Quellen: CHEPS et al. (2010), Ministry of Education (2009), Higher Education Statistics Agency Limited (HESA 2010).

Die **Ausgangssituation und Rahmenbedingungen in Österreich** sind:

- Österreichische Universitäten werden insgesamt zu einem **sehr hohen Anteil durch die öffentliche Hand finanziert**. Die Finanzierung durch die Wirtschaft und Haushalte (Studiengebühren)[121] ist im internationalen Vergleich niedrig.

- In Österreich gab es in den letzten beiden Jahrzehnten **stark steigende Studierendenzahlen** (2004/2005 210.080 Studierende, 2007/2008 233.046) mit sehr hohen Studierendenzahlen in den so genannten „Massenfächern", welche hinsichtlich Finanzierung und Ausstattung unterfinanziert sind. Parallel dazu sind die **Kapazitäten im Bereich der Fachhochschulen** – auch im Vergleich zu anderen Ländern - vergleichsweise gering ausgebaut worden. Ein stärkerer Ausbau hätte es ermöglicht, den starken Zustrom zu den Universitäten zu reduzieren.

- Im europäischen Vergleich hat Österreich den höchsten **Anteil an ausländischen StudentInnen im Tertiärbereich** (incoming European students) (2008 waren dies 12%). Gleichzeitig liegt der Anteil abgehender StudentInnen (outgoing students) im europäischen Mittelfeld[122]. Der Anteil ausländischer Studierender **an Universitäten** ist deutlich höher und lag 2008 bei den ordentlichen HörerInnen bei rund 20% (vergleichbare Statistiken sind nicht verfügbar). Wenngleich ein Teil dieser StudentInnen nach dem Studium in Österreich verbleibt, stellt die Finanzierung durch die öffentliche Hand eine im Vergleich zu anderen Ländern zusätzliche Belastung dar.

- Insgesamt konnten die Aufwendungen in Form des Globalbudgets durch die öffentliche Hand in den letzten Jahren mit den Steigerungsraten des Bruttoinlandsprodukts mithalten (BMWF 2009). Das Hochschulbudget ist in Österreich zwischen 1995 und 2007 um 51% gewachsen, was in etwa der Steigerung des Bruttoinlandsprodukts im selben Zeitraum entspricht und liegt damit über den Steigerungsraten des gesamten Bundeshaushalts (BMWF 2009). Die durchschnittlichen **Aufwendungen pro ordentlicher/m Studierender/m** sind in den letzten Jahren jedoch gesunken. Ein Vergleich der Aufwendungen pro **ordentlicher/m Studierender/m** von 2004 und 2009 zeigt, dass diese von 9.855 Euro auf 9.090 Euro (nominelle Werte) gesunken sind (= -7,8%), wird dieser Rückgang noch um die Inflation bereinigt, macht dies einen realen **Rückgang von immerhin 16%** aus.

- Vor dem Hintergrund der in den letzten Jahren zunehmenden und auch weiterhin steigenden Studierendenzahlen[123], des hohen Anteils ausländischer StudentInnen und des geringen Finanzierungsanteils durch die private Hand (Wirtschaft und Haushalte) ist das erforderliche Finanzierungsausmaß durch die öffentliche Hand in Österreich insgesamt als sehr hoch zu bewerten.

[121] Im europäischen Durchschnitt betragen die Studiengebühren rund 12% der Einnahmen von Universitäten (CHEPS 2010, 64).

[122] Österreich folgt dieser Statistik Großbritannien mit rund 8,5%; Deutschland und die Niederlande liegen bei rund 5%.

[123] Gleichzeitig hat Österreich nach wie vor eine im internationalen Vergleich niedrige Akademikerquote (im europäischen Vergleich jedoch überproportional gestiegen) und unterdurchschnittlichen Anteil von MaturantInnen, die studieren. Der Anteil der Personen, die zwischen 25 und 35 Jahren einen tertiären Bildungsabschluss haben, liegt derzeit (2008) bei 19%. In der Schweiz, Großbritannien, den Niederlanden und Finnland liegt dieser Wert im Bereich von 32-39%. Auch der Anteil Studierender an der Gesamtbevölkerung ist vergleichsweise gering. Österreichs Abschlussqoute im Tertiärbereich nach ISCED 5A und 5B („erweiterte Akademikerquote") an der 25- bis 64-jährigen Bevölkerung liegt bei 18% und damit unter dem OECD-Durchschnitt. Über Hintergründe, die diese Ergebnisse teilweise erklären und relativieren (Bsp. lange Studienzeiten, gut ausgebaute berufsbildende Sekundarstufe, späte Einführung der Fachhochschulen etc.) siehe unter anderem BMWF (2009).

Folgende implementierbare **Modellvarianten bzw. Einführungsszenarien** werden unterschieden:

1. **Preismodell bei (weiterhin) weitgehend freiem Hochschulzugang**: Dieses Modell ist international nur in der Schweiz und dort alleinig auf der Ebene der interkantonalen Hochschulfinanzierung zu finden.[124] Explizit festzuhalten ist, dass dieses Preismodell ohne Zugangsbeschränkungen nur einen Teil des gesamten schweizerischen Hochschulfinanzierungsmodells darstellt; auf Bundesebene wird sehr wohl ein Verteilungsmodell verwendet. Auch die Diskussion um die Einführung von Zugangsbeschränkungen – zumindest auf Masterebene – hat in der Schweiz (wenn auch vorrangig den ETH-Bereich betreffend) bereits begonnen. Vor dem Hintergrund der bereits angeführten Notwendigkeit der Planbarkeit des Bundesbudgets, aber auch auf Grund der gesteigerten Erfordernis, Kapazitäten (Infrastruktur, Räume, Lehrende etc.) aufzubauen, sind zumindest in bestimmten Fächern Zugangsbeschränkungen notwendig. Darüber hinaus ist eine derartige Strategie insofern problematisch, da durch die bessere Finanzierung von Massenfächern (und besseren Betreuungsverhältnissen) zusätzliche (auch ausländische) Studierende angezogen werden, was wiederum den Finanzierungsbedarf zusätzlich erhöht.

2. **Preismodell mit Zugangsbeschränkungen**: Dieses, beispielsweise in Großbritannien seit 1992 implementierte Modell, kombiniert zwei Komponenten: Zum einen die vorweg festgelegte Anzahl der Studienplätze und zum anderen die damit einhergehende Operationalisierung mittels Zugangsbeschränkungen. Diskussionen über beide Elemente sind in der politischen Diskussion Österreichs bislang kaum geführt worden[125]. Der Erfolg eines solchen Modells gründet sich darüber hinaus auf die explizite und bindende Vereinbarung zwischen den Stakeholdern, deren konkreter Inhalt gemeinsam zu erarbeiten ist.

3. **Verteilungsmodell mit Beibehaltung des weitgehend freien Hochschulzugangs**: Ein typisches Beispiel für dieses Modell sind die Niederlande, wo der Bund ein Gesamtbudget für alle Universitäten mittels einer Formel verteilt. Die Preise der Studierenden werden somit retrograd ermittelt; d.h. bei steigenden Studierendenzahlen sinken die Preise pro StudentIn. Der Hochschulzugang ist – mit wenigen Ausnahmen – dabei grundsätzlich offen. In den Niederlanden konnten die Preise in der Vergangenheit im Wesentlichen konstant gehalten werden. Bei punktuell drohender Reduktion der Preise (eine inhärente Gefahr eines solchen Modells) konnte mittels Freigabe zusätzlicher öffentlicher Mittel und durch die Erhöhung der Studiengebühren der erforderliche finanzielle Mehrbedarf gedeckt werden.

4. **Verteilungsmodell mit Zugangsbeschränkungen**: Bei diesem Modell wird das Hochschulbudget mittels einer Formel verteilt (also keine direkten Preise pro StudentIn ausgewiesen). Die Zugangsbeschränkungen folgen dem Kalkül, hochschulpolitische Vorgaben präzise zu implementieren. Sie sind aber auch notwendig, um die vereinbarte Qualität der Lehre (insbesondere im Hinblick auf die Betreuungsverhältnisse) zu gewährleisten. Ein unkontrolliertes Wachstum würde dies mit den vorhandenen begrenzten Mitteln sonst unmöglich machen. Wie diese Zugangsbeschränkungen konkret ausgestaltet werden, variiert – wie internationale Beispiele zeigen – beträchtlich: So gibt es beispielsweise in Deutschland, neben dem bundesweiten (absoluten) Numerus clausus, auch den örtlichen Numerus clausus. In begehrten Fächern wird somit die Anzahl der Studienplätze ex ante festgelegt. In Finnland wurde hingegen ein restriktives Aufnahmeverfahren pro Fach eingeführt. Zum Teil erhebliche Wartezeiten in begehrten Studienfächern waren die Folge.

[124] Auch Dänemark folgt dieser Strategie: Wenngleich dort kein Numerus clausus existiert, können sich die Universitäten in einem bestimmten Ausmaß die Studierenden aussuchen, zudem wurden die Preise in Dänemark in der Vergangenheit kaum erhöht und sind teilweise sogar gesunken.

[125] Im Jänner 2011 wurde vom BMWF die Entwicklung eines Hochschulplans beauftragt, welche sich auch mit Fragen der notwendigen Kapazitätsfestlegung befasst.

Die konkreten **Ergebnisse der Modellrechnungen** (Höhe und Art etwaiger Umverteilungen zwischen den Universitäten, etwaiger finanzieller Mehrbedarf etc.) hängen dabei wesentlich von dem oben gewählten Modelltyp, als auch den jeweils festgelegten Gewichtungsfaktoren ab. Es zeigte sich, dass alle Modelle hochgradig **sensitiv auf** solche **Parameterveränderungen** reagieren. Auch konnten gewisse **Asymmetrien** bei der Allokation auf Seite der Universitäten in den unterschiedlichen Varianten verortet werden, deren Begründung (historisch gewachsen, unterschiedliche derzeit nicht berücksichtigte Kostenstrukturen etc.) einer gesonderten Analyse und – im Falle einer etwaigen Umsetzung – einer expliziten Berücksichtigung bedarf. Keine der modellierten Varianten ist daher geeignet 1:1 in Österreich übernommen zu werden.

Die in dieser Studie **verwendeten Daten** wurden **für die Modellierung aggregiert dargestellt**, um die wesentlichen Funktionsweisen aufzuzeigen. Dabei wurden die Daten der Studierenden aus dem Studienjahr 2007/2008 für die Budgetierung des Jahres 2009 verwendet. Unter der Annahme, dass nicht einzelne Fächer oder Universitäten auf Kosten anderer im Rahmen eines Verteilungsmodells besser gestellt werden, wurde unter Verwendung der niederländischen Preise – der Grundpreis pro Bachelorstudierenden im Basisfach in der Regelstudienzeit beträgt dabei 4.833 Euro pro Jahr[126] – auf Basis eines Preismodells ein Budgetbedarf für 2009 von rund 874 Mio. Euro ermittelt. Verglichen mit den tatsächlich erhaltenen Mitteln in 2009 (619 Mio. Euro) [127] **für die Lehre hätte dies einen Budgetmehrbedarf (nicht berücksichtigt in dieser Kalkulation die Forschung) für 2009 von rund 255 Mio. Euro** ergeben – unter der getroffenen Annahme, dass die österreichischen und niederländischen Universitäten vergleichbar gut ausgestattet werden.

Stellt man eine derartige Rechnung unter Verwendung der Studierendenzahlen aus 2008/2009 für die Budgetierung von 2010 an, hätte sich **für 2010 ein Budgetmehrbedarf für die Lehre von rund 316 Mio. Euro ergeben.** Dieser gestiegene Mehrbedarf gegenüber 2009 liegt an den weiter gewachsenen Studierendenzahlen, die im Universitätsbudget 2010 – folgt man der Logik einer Studienplatzfinanzierung – nicht adäquat berücksichtigt wurden.

Für eine etwaige **Umsetzung und konkrete Ausgestaltung einer Studienplatzfinanzierung in Österreich sind insbesondere folgende Aspekte** zu berücksichtigen:

- Geht man davon aus, dass auch **zukünftig Mittel und Budgets nicht beliebig erhöht werden können und weiterhin knapp sind, erfordert die Umsetzung einer Studienplatzfinanzierung de facto eine Studienplatzbewirtschaftung (Definition von Kapazitäten und Zielgrößen für Studienplätze) und damit Zulassungsregelungen. Dies ist zumindest in Massenfächern oder Fächern mit hohen Wachstumserwartungen erforderlich.** Dieser Zielvereinbarungsprozess ist sorgfältig zu gestalten und erfordert einen Abstimmungsprozess zwischen den beteiligten Akteuren. Dabei ist von Seiten der öffentlichen Hand und der Universitäten zu klären, welcher gesellschaftliche Bedarf für verschiedene Studienrichtungen existiert. Eine Definition von präzisen Studienplatzkapazitäten wäre etwa innerhalb der Leistungsvereinbarungen vorzunehmen, welche ihrerseits eindeutig definiert werden müssen.
- Eine **Definition von Normkosten benötigt auch eine Definition der angestrebten Qualität** (Betreuungsverhältnisse, Studienzeit etc.). Betreuungsverhältnisse wurden im Rahmen dieser Studie nicht systematisch erhoben, exemplarisch kann aber auf die Schweiz (vgl. Tabelle 6) und Finnland (vgl. Tabelle 17) verwiesen werden. Pflichten und Ziele in Bezug auf Qualität und Betreuung sind

[126] Dem niederländischen Modell zufolge kann jede Universität für einen Studierenden, der sein Studium erfolgreich absolviert, jeweils am Beginn eine Anfängerprämie und mit dem Abschluss eine Abschlussprämie lukrieren. Wird diese Summe durch die Studiendauer dividiert, ergibt sich der Preis für einen Vollzeitstudierenden pro Jahr in der Regelstudienzeit.

[127] Unter der Annahme, dass ein Anteil von rund 30% des österreichischen Globalbudgets auf Basis einer Formel für die Lehre verteilt wird.

zwischen Universitäten und Ministerium zu vereinbaren. In Österreich gibt es bereits eine etablierte Evaluierungskultur und entsprechende Einrichtungen, die dies zusätzlich unterstützen (könnten).

- Die Festlegung von Studienkapazitäten und die Definition von Obergrenzen sind mit dem freien Hochschulzugang gegenwärtiger Ausprägung nicht vereinbar. Die Implementierung einer Studienplatzfinanzierung (vor dem Hintergrund der budgetären und strukturellen Ausgangssituation und des in Österreich prognostizierten Wachstums an Studierenden an Universitäten) erfordert – zumindest in wachstumsstarken Fächern und damit in der Regel in Massenfächern – **Zugangsbeschränkungen**. Ohne diese wäre eine vernünftige Planung des Universitätsbudgets und des Bundeshaushalts auf Grund der Gefahr einer Kostenexplosion kaum möglich.

- Insgesamt zeigen internationale Erfahrungen, dass **punktgenaue Prognosen** des Bedarfs **nicht möglich** sind, aber innerhalb gewisser Bandbreiten sehr wohl sinnvolle Zielgrößen definiert werden können.

- Die Herausforderung liegt darin, die Studienplatzfinanzierung derart zu gestalten, dass es aufgrund der in diesem Zusammenhang erforderlichen Zugangsbeschränkungen für Studierende zu keinen extremen Verzögerungen führt (lange Wartezeiten, Warteschleifen auf Grund aufwendiger Aufnahmeverfahren etc.).

- Argumente für eine Studienplatzfinanzierung sind: **Transparenz, Objektivität und bessere Planbarkeit** sowohl auf Seite der Universitäten als auch auf Seite der öffentlichen Hand. Mittels eines geeigneten Modells ist es möglich, Mittelzuweisungen an Universitäten besser zu legitimieren und damit eine finanzielle Grundsicherung der Universitäten zu garantieren. Dazu ist es allerdings notwendig, Einflussgrößen der Finanzierung zu benennen.

- Die Definition der Preise bzw. Normkosten und deren Differenzierung nach Fach und Studium sollten möglichst transparent sein. Trotz Fehlens international gültiger Standardkosten oder Verfahren zeigt sich, dass auch mit Näherungswerten sinnvoll gesteuert werden kann. In jedem der hier untersuchten Länder wurden die Normkosten ausverhandelt, Daten aus **Kostenrechnungssystemen** flossen dabei ein, waren letztlich aber nur eine Grundlage. Vielmehr waren es vor allem historische Fortschreibungen und Erfahrungswerte, die als Grundlage für Kalkulationen herangezogen wurden. Wenngleich Daten aus der Kosten- und Leistungsrechnung wichtige Informationen liefern, könnte der Versuch, Kosten möglichst exakt festzustellen, letztlich sogar für eine rasche Umsetzung hinderlich sein. Ein solches Vorgehen könnte Anreize setzen möglichst viele und damit kostenwahre Kategorien zu definieren. Akteuren wären in einem solchen Fall bestrebt, mit Daten aus der Kostenrechnung zu argumentieren – was naturgemäß einen endlosen Diskussionsprozess über bestimmte benachteiligte Fächer mit sich bringen würde.

- Bei der **Auswahl von geeigneten Kennzahl(en)** für eine Operationalisierung von Studienplätzen stehen im Wesentlichen die „Anzahl der StudienanfängerInnen“, die „Anzahl der Abschlüsse/Prüfungsantritte“ oder die „Anzahl der Studierenden“ zur Verfügung (letztere kann beispielsweise durch die Anzahl der Studierenden in der Regelstudienzeit und/oder den Prüfungsleistungen gemessen werden). Jede Kennzahl setzt dabei eigene **Anreizmechanismen** (im Sinne entsprechender Optimierungsbemühungen seitens der Universitäten) in Gang, die es zu beachten gilt. Werden innerhalb der angewandten Formelverteilung stärker outputorientierte Ansätze verfolgt (wie z.B. Anzahl der Graduierungen, Finanzierung nur innerhalb der Regelstudienzeit etc.), werden damit Anreize für Universitäten gesetzt, StudentInnen möglichst schnell auszubilden. Dies kann ggf. zu Lasten der (nicht honorierten) Qualität der Ausbildung gehen. International zeigen allerdings die Erfahrungen, dass diese (vielfach theoretisch vorgebrachte) Befürchtung nicht eingetreten ist. Begründet wird dies nach Meinung der Experten zum einen durch die jeweils ausgeprägte Evaluierungskultur im Bereich der Lehre, zum anderen durch einen drohenden Reputationsverlust der Universitäten.

- In allen hier untersuchten Ländern werden die Finanzierungsmodelle sukzessive weiterentwickelt. Bei echten Preismodellen sind die Normkosten entsprechend über die Jahre anzupassen (Index). In keinem der untersuchten Länder wurden klare, vorweg definierte Vorgaben oder Mechanismen implementiert. Dies ist – wie sich gezeigt hat – in der Praxis ein vornehmlich sukzessiver **Aushandlungsprozess.**

- Eine Studienplatzbewirtschaftung benötigt darüber hinaus auch eine **adäquate Forschungsfinanzierung der Universitäten**, um forschungsgeleitete Lehre und Finanzierung der Infrastruktur zu gewähren. Die Implementierung einer Studienplatzfinanzierung hat Konsequenzen für die Finanzierung der Forschung.[128] Wie gezeigt wurde, gehen die hier untersuchten Länder den Weg, die Forschung auf Basis eines eigenständigen und separaten Modells (Bsp. Formelbudget) zu finanzieren, wie es etwa in Großbritannien umgesetzt wurde. Zugleich besteht die Möglichkeit, dass die Preise bzw. Normkosten auch die Forschung, die zur Aufrechterhaltung der Lehre notwendig ist, beinhalten. Dies wurde beispielsweise in der Schweiz, teilweise auch in den Niederlanden realisiert. Ein Rückzug der öffentlichen Finanzierung aus der Forschung zu Gunsten der Lehre ist hier zu verhindern. Gute Lehre benötigt auch hervorragende Forschung, die ihrerseits eine adäquate Grundfinanzierung erfordert.

- Die internationalen Erfahrungen haben gezeigt, dass der **politische Boden** vor großen Veränderungen im gesamten Hochschulsystem **aufbereitet sein muss**. Ohne eine im Vorfeld durchgeführte Erklärungs- / Informationskampagne sind Konfrontationen und mangelnde Akzeptanz bei den Beteiligten wahrscheinlich.

[128] Die Untersuchung der Finanzierung von Forschung war nicht Gegenstand dieser Studie. Es kann jedoch auf eine Vorgängerstudie verwiesen werden, bei der die hier untersuchten Länder für die Frage der Finanzierung der Forschung untersucht wurden (siehe Leitner et al. 2007).

6 Referenzen

Allgemein

BMWF (2009): Universitätsbericht 2008, Wien.

Conraths, B., Smidt, H. (2005): The funding of University-Based Research and Innovation in Europe. An exploratory study, EUA Publications, Brussels.

Carayol, N., Matt, M. (2006): Individual and collective determinants of academic scientist's productivity, Information Economics and Policy, 18, 55-72.

Connolly, L.S. (1997): Does external funding of academic research crowd out institutional support? Journal of Public Economics, 64, 389-406.

Leitner, K-H., Hölzl, W., Nones, B., Streicher, G., (2007): Finanzierungsstruktur von Universitäten, TIP Report, Wien. download unter: http://www.tip.ac.at/publications/tip%20Studie%20Finanzierungsstruktur.pdf

Leitner, K-H., Schaffhauser-Linzatti, M., Stowasser, R., Wagner, K., Prikoszovits, J. (2007): The impact of size and specialisation on universities' department performance: A DEA analysis applied to Austrian universities, Higher Education, 53, 4, 2007, 517-538.

CHEPS et al. (2010): Progress in higher education reform across Europe. Funding Reform. Volume 1: Executive Summary and main report. Brussels, download: http://ec.europa.eu/education/news/news2259_en.htm

Holm-Nielsen, L. (2011): Danish University Funding Model, Aarhus University – An Example. download: http://www.eua.be/Libraries/Country_Workshop_Austria/Lauritz_Holm-Nielsen_Danish_University_Funding_Model_Final_Presentation.sflb.ashx

Jongbloed, B. (2004): Funding higher education: options, trade-offs and dilemmas", Paper for Fulbright Brainstorms 2004 – New Trends in Higher Education. download: www.utwente.nl/cheps/documenten/engpap04fundinghe.pdf#search=%22Jongbloed%20B.%20(2004)%20%E2%80%9CFunding%20higher%20education%22.

Jongbloed, B., Lepori, B., Salerno, C., Slipersaeter, S. (2005): European Higher Education Institutions: Building a Typology of Research", interim report for the project "Changes in University Incomes: Their Impact on University-Based Research and Innovation (CHINC).

Lepori, B., Benningshoff, M., Jongbloead, B., Salerno, C., Slipersaeter, S. (2007): Changing models and patterns of higher education funding: some empirical evidence, in: Bonaccorsi, A., Daraio, C. (Hrsg.): Universities and Strategic Knowledge Creation. Specialisation and Performance in Europe, Edward Elgar PRIME Collection.

Pechar, H. (2005): Studienangebotsplanung durch Leistungsvereinbarung: Angebot, gesellschaftliche Nachfrage und politische Vorgaben im Verhandlungsprozess, Vortrag im Rahmen des Workshops „Universitäre Leistungsvereinbarungen im Spannungsfeld von Bestandssicherung, Transformation und Profilbildung im Wettbewerb" der Österreichischen Forschungsgemeinschaft, 16. – 17. Dezember, Wien.

Swedish Institute (2004): Tatsachen über Schweden – Höhere Ausbildung in Schweden. http://www.sweden.se/upload/Sweden_se/german/factsheets/SI/Hohere_Ausbildung_in_Schweden_TS83I.pdf.

Schweiz

AKW (Arbeitskreis Kapital und Wirtschaft) (2004): Neue Wege zur Hochschulfinanzierung, Zürich. http://www.economiesuisse.ch/d/Studie_Bildung.pdf#search=%22Neue%20Wege%20zur%20Hochschulfinanzierung%22.

BFS (2008): Kosten der universitären Hochschulen 2006, Neuchâtel.

BFS (2009): Bildungsperspektiven: Szenarien 2009-2018 für die Hochschulen, Neuchâtel.

BFS (2010): Hochschulindikatoren, abrufbar unter: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/06/key/introduction.html.

Botschaft über die Förderung von Bildung und Forschung und Innovation in den Jahren 2008-2011 vom 24. Januar 2007.

Botschaft zum Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) vom 29. Mai 2009.

Bracher, K. (2010): ETH bereitet Numerus clausus vor, erschienen in der NZZ am 31. Oktober 2010, S. 13.

Bundesamt für Statistik (2006a): Finanzierung des Aufwandes UH. http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/bildung_und_wissenschaft/indicateurs/he/ind1.indicator.10204.html.

Bundesamt für Statistik (2006b): Internationaler Vergleich: Ausgaben IV. http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/bildung_und_wissenschaft/indicateurs/he/ind8.indicator.80205.html.

Bundesamt für Statistik (2006c): Lage und Größe der universitären Hochschulen in der Schweiz, Wintersemester 2005/06. http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/bildung_und_wissenschaft/indicateurs/he/introduction.html.

Bundesgesetz über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH-Gesetz) vom 4. Oktober 1991 (Stand am 1. März 2010).

Bundesgesetz über die Förderung der Universitäten und über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich (Universitätsförderungsgesetz, UFG) vom 8. Oktober 1999 (Stand am 1. August 2008).

Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) vom 29. Mai 2009.

CRUS (Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten) (2004): Neue Schweizer Hochschulpolitik ab dem Jahr 2008: Der Bundesrat definiert die Leitlinien der Reformen, Medienmitteilung vom 18. November 2004. http://www.sbf.admin.ch/htm/services/publikationen/bildung/hochschullandschaft/pm-18-11-2004-d.pdf#search=%22Schweizer%20Hochschulpolitik%202004%22.

CRUS (2006a): Das universitäre Hochschulstudium in der Schweiz. http://www.crus.ch/deutsch/iud/index.htm.

CRUS (2006b): Zwischenbericht 2005/06 der CRUS zum Stand der Erneuerung der Lehre an den universitären Hochschulen der Schweiz im Rahmen des Bologna-Prozesses. http://www.crus.ch/docs/lehre/bologna/schweiz/bericht/Rep.%20bericht%202006%20d.pdf#search=%22Zwischenbericht%202005%2F06%20der%20CRUS%22.

CRUS (2006c): Kosten eines Universitätsstudiums, Pressemeldung vom 20.04.2006. http://www.cus.ch/wDeutsch/pressemeldungen/index.php?script=/wDeutsch/pressemeldungen/wScripts/pressemeldung_anzeigen.php&pressemeldungid=681304250.

EID (Eidgenössisches Department) (2005): Hochschulautonomie – der Schlüssel zum Erfolg der schweizerischen Hochschulen, Mediencommuniqué vom 21. April 2005. http://www.crus.ch/docs/aktuell/communiqu%C3%A9/Autonomie-Communique-d.doc.

European Trend Chart on Innovation (2005): Country Report 2005 for Switzerland. http://trendchart.cordis.lu/reports/documents/Country_Report_Switzerland_2005.pdf.

ETH-Rat (o.J.): Strategische Planung 2004 - 2007. http://www.ethrat.ch/download/Strategische_Planung_04-07D.pdf.

EVD (2007): 21,2 Milliarden für Förderung von Bildung, Forschung und Innovation. http://www.edi.admin.ch/aktuell/00705/00724/index.html?lang=de&msg-id=10359.

Interkantonale Fachhochschulvereinbarung (FHV) ab 2005 vom 12. Juni 2003.

Interkantonale Universitätsvereinbarung (IUV) vom 20. Februar 1997.

Lepori B. (2006): Public Research Funding and Research Policy: a long-term analysis for the Swiss case", Science and Public Policy, 33, 3, 205-16.

OAQ: Quality Audits, unter www.oaq.ch.

SBF (2004): Bericht über die Neuordnung der schweizerischen Hochschullandschaft, erstellt von der Projektgruppe Bund-Kantone Hochschullandschaft 2008, 20.10.2004. http://www.sbf.admin.ch/htm/services/publikationen/bildung/hochschullandschaft/bericht-hsl-d.pdf.

SBF (2005): Richtlinien (vom 1. Mai 2005) des Staatssekretariats für Bildung und Forschung für die Universitätsförderung – Investitionsbeiträge. http://www.sbf.admin.ch/htm/services/formulare/uni/UFG-Richtlinien-Investitionsbeitraege-d.pdf.

SBF (Staatssekretariat für Bildung und Forschung) (2006a): Das Schweizer Innovationssystem im internationalen Vergleich, SBF Newsletter 02. http://www.sbf.admin.ch/htm/services/publikationen/news/2006/02/web_News_02_d.pdf.

SBF (2006b): Hochschullandschaft Schweiz. http://www.sbf.admin.ch/htm/bildung/hochschullandschaft/hsl-d.html.

SER (State Secretariat for Education and Research) und OPET (Federal Office for Professional Education and Technology) (2006): Higher Education in Switzerland. http://www.sbf.admin.ch/htm/services/publikationen/schriften/Bildung/higher_education-e.pdf#search=%22Higher%20Education%20in%20Switzerland%22.

SNF (Schweizer Nationalfonds) (2007): Der Schweizer Nationalfonds wappnet sich für die Zukunft. http://www.snf.ch/de/com/prr/prr_arh_07feb01.asp.

SNF (2005): Portrait SNF: Statistiken 2005. http://www.snf.ch/de/por/fac/fac_sta.asp.

Sporn, B., Aeberli, C. (2004): Hochschule Schweiz. Ein Vorschlag zur Profilierung im internationalen Umfeld. http://www.infopartner.ch/skbf-csre/PE/2004/zu04034.pdf.

SUK (2006): Kernfragen des Hochschulrahmengesetzes, SUK Info Nr. 3 2006. http://www.cus.ch/wDeutsch/publikationen/sukinfo/SUK-INFO_3-06.pdf.

SUK (2006): Kosten eines Universitätsstudiums: Ergebnisse der Kosten- und Leistungsrechnung 2004 - Universitäten und ETH. http://www.cus.ch/wDeutsch/publikationen/Kostenrechnung/DKosten-Unistudium_V.O.pdf.

SUK (2006): Evaluation der Einführung des Kostenrechnungsmodells (KRM) an den Schweizer Hochschulen, Schlussbericht, Bern.

SUK (2006): Richtlinien für die Qualitätssicherung an den schweizerischen universitären Hochschulen (Qualitätssicherungs-Richtlinien) vom 7. Dezember 2006, Bern, abrufbar unter: http://www.cus.ch/wDeutsch/publikationen/richtlinien/D-443-06A-Quali-RL-VO.pdf.

SUK (2007): Kosten eines Universitätsstudiums: Ergebnisse der Kosten- und Leistungsrechnung 2005 – Universitäten und ETH, Bern.

SUK (2010): Kostenrechnungsmodell für universitäre Institutionen, Version 2.4 vom 01.02.2010.

Swiss Science (2006a): Das Schweizer Hochschulsystem. http://www.swiss-science.org/html_d/highereducation/hed_14.htm.

Swiss Science (2006b): In den Denkplatz Schweiz investieren: Ein Überblick zur BFT-Botschaft des Bundes 2004-2007. http://www.swiss-science.org/html_d/highereducation/hed_92.htm.

Swiss Science (2006c): Wohin fliesst das Geld? http://www.swiss-science.org/html_d/highereducation/hed_93.pdf.

SWTR (2004): Stellungnahme SWTR zu den Berichten „Neuordnung der schweizerischen Hochschullandschaft“ und „Für eine Stärkung der Hochschulmedizin“, 13. September 2004. http://www.swtr.ch/d/ablage/dokumentation/stellungnahmen/swtr130904.pdf#search=%22Stellungnahme%20SWTR%22.

SWTR (Schweizer Wissenschafts- und Technologierat) (2006): Empfehlungen für die schweizerische Bildungs-, Forschungs- und Innovationspolitik 2008-2011. http://www.swtr.ch/d/ablage/dokumentation/publikationen/swtr_posi2006D.pdf#search=%22Empfehlungen%20f%C3%BCr%20die%20schweizerische%20Bildungs-%2C%20Forschungs-%20und%20Innovationspolitik%202008-2011%22.

Verordnung zum Universitätsförderungsgesetz (UFV) vom 13. März 2000 (Stand am 1. Januar 2010).

Deutschland

Dölle, F. und Gwosć, C. (2008): Modelle der Hochschulfinanzierung in Deutschland unter Berücksichtigung von KLR, AKL und der Vorgaben in Baden-Württemberg, Vortrag im Rahmen der Tagung der baden-württembergischen Universitätskanzler, Universität Stuttgart, am 31.10.2008.

Eiselstein, C. (2009): Rechtsgrundlagen für die Hochschulen in Baden-Württemberg, in Haug. V. (Hrsg.): Das Hochschulrecht in Baden-Württemberg: Systematische Darstellung, 2. Auflage, Heidelberg: C.F. Müller Verlag, S. 13-37.

Faisst, S. (2009): Gebühren und Entgelte, in Haug. V. (Hrsg.): Das Hochschulrecht in Baden-Württemberg: Systematische Darstellung, 2. Auflage, Heidelberg: C.F. Müller Verlag, S. 435-472.

Gesetz über die Hochschulen und Berufsakademien in Baden-Württemberg (Landeshochschulgesetz – LGH) vom 5. Januar 2005.

Haug, V. (2009): Einführung, in Haug. V. (Hrsg.): Das Hochschulrecht in Baden-Württemberg: Systematische Darstellung, 2. Auflage, Heidelberg: C.F. Müller Verlag, S. 1-12.

Hessen: Hochschulpakt: Rahmenzielvereinbarungen zur Sicherung der Leistungskraft der Hochschulen in den Jahren 2006 bis 2010.

Hessen: Hochschulpakt 2011-2015.

KLR-Fachkonzept, Version 1-52, unter: http://mwk.baden-wuerttemberg.de/themen/hochschulen/hochschulfinanzierung/kosten-und-leistungsrechnung/.

Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst Baden-Württemberg: Bericht zum Staatshaushaltsplan für 2010/ 2011, Stuttgart im November 2009.

Nickel, S. und Ziegele, F. (2008) (Hrsg.): Bilanz und Perspektiven der leistungsorientierten Mittelverteilung: Analysen zur finanziellen Hochschulsteuerung, CHE Arbeitspapier Nr. 111, November 2008, Gütersloh.

Sandberger, G. (2009): Hochschulmedizin, in Haug. V. (Hrsg.): Das Hochschulrecht in Baden-Württemberg: Systematische Darstellung, 2. Auflage, Heidelberg: C.F. Müller Verlag, S. 391-415.

Sandberger, G. (2009): Qualitätssicherung, in Haug. V. (Hrsg.): Das Hochschulrecht in Baden-Württemberg: Systematische Darstellung, 2. Auflage, Heidelberg: C.F. Müller Verlag, S. 274-284.

Solidarpakt II: Vereinbarung des Landes Baden-Württemberg mit den Hochschulen und Berufsakademien des Landes Baden-Württemberg vom 2. März 2007.

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2010): Hochschulen in Baden-Württemberg (1998-2008), Stuttgart: Pfitzer.

Umbach, U. (2009): Hochschulfinanzierung, in Haug. V. (Hrsg.): Das Hochschulrecht in Baden-Württemberg: Systematische Darstellung, 2. Auflage, Heidelberg: C.F. Müller Verlag, S.152-192.

Verordnung des Wissenschaftsministeriums über die Kapazitätsermittlung, die Curricularnormwerte und die Festsetzung von Zulassungszahlen (Kapazitätsverordnung – KapVO VII) vom 14. Juni 2002.

Verordnung des Wissenschaftsministeriums zur Ausführung des Landeshochschulgebührengesetzes (Studiengebührenverordnung – StudGebVO) vom 24. Oktober 2006.

Zweites Gesetz zur Änderung hochschulrechtlicher Vorschriften (Zweites Hochschulrechtsänderungsgesetz – 2.HRÄG) vom 1. Januar 2005.

Großbritannien

AHRC/HEFCE (Arts and Humanities Research Council/Higher Education Funding Council for England) (2006): Use of Research Metrics in the Arts and Humanities, Report of the Expert Group, AHRC/HEFCE.

Barr, N. (2002):Funding higher education: policies for access and quality. House of Commons, Education and Skills Committee, 19-35.

Barr, N. (2004): Higher education funding, Oxford Review of Economic Policy, 20, 264-283.

Barr, N. (February 2010):Paying for higher education: What policies, in what order? London School of Economics, Submission to the Independent Review of Higher Education Funding and Student Finance.

BBC News (09.07.2009): Q&A: Student fees. - http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/education/3013272.stm.

Ben Ansell, A. (2008): University Challenges: Explaining Institutional Change in Higher Education. World Politics 60(2), 189-230.

DTI (2005) Science Budget Allocations 2005-06 to 2007-08, Department of Trade and Industry, http://www.dti.gov.uk/files/file14994.pdf.

Eason, G. (3 November 2009): Universities 'must widen access'. BBC. - http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/education/8339454.stm.

Graeme, D. (2009): Publicly-funded Higher Education Institutions in the UK: Funded students and quality research. Workshop der Österreichischen Forschungsgemeinschaft 11.-12.12.2009.

Greenaway, D. and Haynes, M. (2003): Funding Higher Education in the UK: The Role of Fees and Loans. The Economic Journal, 113(2), F150-F166.

Grimston, J. (07.02.2010): A-level entry requirement shock for university applicants. The Sunday Times, 11.11.2010.

HEFCE (2005a): Higher Education in the United Kingdom, HEFCE, London, 2005/10.

HEFCE (2005b): Funding Higher Education in England, HEFCE, London, 2005/34..

HEFCE Higher Education Funding Council for England (September 2009): A guide to UK higher education.

HEFCE Higher Education Funding Council for England (2/2010): The higher education workforce framework 2010, Main report. 1-140 pp.

HEFCE Higher Education Funding Council for England (August 2010): Investing for sucessful futures - A guide to HEFCE.

HEFCE Higher Education Funding Council for England (September 2010): Guiding to funding - How HEFCE allocates its funds.

Lambert, R. (2003): Lambert Review of Business-University Collaboration, UK Treasury. http://www.hm-treasury.gov.uk/media/EA556/lambert_review_final_450.pdf.

May, R.M. (1997): The Scientific Wealth of Nations, Science, 275, 793-796.

OECD (2/2007): On the Edge: Securing a Sustainable Future for Higher Education. OECD Education Working Papers No. 7.

Oppenheim, C. (1997): The Correlation between Citation Counts and the 1992 Research Assessment Exercise Rating for British Research in Genetics, Anatomy and Archaeology, Journal of Documentation, 53, 477-87.

Roberts, G. (2003): Review of Research Assessment, Report by Sir Gareth Roberts to the UK funding bodies, HEFCE 2003. http://www.hefce.ac.uk/pubs/hefce/2003/03_22.htm.

Scott, P. (September 2010): UK higher education in the wenty first century: a changing picture? QAA Briefing Paper - Quality matters, 1-7.

Smith, M. (27. Mai 2005): The "study now, pay later" plan. THE - Times Higher Education

Stiles, D. R. (2000): Higher Education Funding Patterns since 1990: A new Perspective, Public Money and Management, 20, 2000, 51- 57.

Universities UK (2003): Funding research diversity, Evidence Ltd. http://www.universitiesUK.ac.uk/diversity.

Woolcock, N. (22.12.2009): Huge cash cuts to hit teaching at universities. The Times, 11.11.2010.

Niederlande

Bennink, R. (2003): Quality Assessment of Research in the Netherlands, in: DISRRP (Hrsg.): The Use of Evaluations in Europe: Report from the European RTD Evaluation, Network Meeting, Aarhus, Danish Institute for Studies in Research and Research Policy, pp. 28-33 http://www.knaw.nl/cfdata/publicaties/detail.cfm?boeken__ordernr=90000091.

Canton, E., Jongbloed, B.: The Dutch higher education system, in: Higher Education Reform: Getting the Incentives Right, Hrsg. von CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis und CHEPS, University of Twente.

Jongbloed, B., Vossensteyn, J. (2004): Keeping up Performances: an international survey of performance based funding in higher education, Journal of Higher Education Policy and Management, 23, 2, 127-145.

Kieser, A. (1998): Going Dutch – Was lehren niederländische Erfahrungen mit der Evaluation universitärer Forschung, Die Betriebswirtschaft, 58, 2, 208-224.

Ministry of Education, Culture and Science (2009): Key figures 2004-2008, Den Hague.

Rip, A., van der Meulen, B. (1995): The Patchwork of the Dutch Evaluation System, Research Evaluation, 5, 1, 45-53.

Vossensteyn, H. (2006): Funding of higher education research in the Netherlands, Presentation, 9. November 2006, CHEPS, University of Twente, Enschede.

VSNU (1999): Quality Assessment Made to Measure, Protocol for the External Assessment of Educational Programmes (2002-2005). http://www.knaw.nl/publicaties/pdf/90000091.pdf.

VSNU (2003): Standard Evaluation Protocol (2003-2009) for Public Research Organisations.

Vroeijstijn, T. (1992): External quality assessment: Servant of tow masters? The Netherlands university perspective, in: Craft, A. (Hrsg.): Quality Assurance in Higher Education, Proceedings of an International Conference Hong Kong, 109-132.

Westerheijden, D. F. (1997): A solid base for decisions. Use of the VSNU research evaluation in Dutch universities, Higher Education, 33, 397-413.

Finnland

Alho, J.M., Salo, M. (2000): Merit rating and formula-based resource allocation, The International Journal of Educational Management, 14, 3, 95-102.

Haukka, S. (2005): Research training and national innovation systems, Finland compared to Australia and the USA, Technology Review 182/2005, TEKES, Helsinki.

Ministry of Education (2004): Management by Results in Higher Education, Helsinki.

Ministry of Education (2006): Universities 2005, Annual Report, Ministry of Education publications 2006:31, Helsinki.

Ministry of Education (2009): Higher education institutions 2009, Publications of the Ministry of Education, Finland 2009:51, Helsinki.

Ministry of Education (2010): Funding of Universities from 2010, Dokument aufbereitet und zur Verfügung gestellt von Jorma Karhu, Ministry of Education, 11. Dezember 2010.

Oksanen, T., Lehvo, A., Nuutinen, A. (2003) (Hrsg.): Scientific Research in Finland, A Review of its Quality and Impact in the Early 2000s. Publications of the Academy of Finland 10/03.

7 Liste der befragten ExpertInnen

Schweiz

Silvia Studinger, SBF (Staatssekretariat für Bildung und Forschung)

Urs Zemp, SBF (Staatssekretariat für Bildung und Forschung)

Raymond Werlen, CRUS (Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten)

Mathias Stauffacher, CRUS (Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten)

Nivardo Ischi, SUK (Schweizerische Universitätskonferenz)

Martina Weiss, SUK (Schweizerische Universitätskonferenz)

Sabine Vonlanthen, SWTR (Schweizerische Wissenschafts- und Technologierat)

Emanuel von Erlach, BFS (Bundesamt für Statistik)

Loic Lang, BFS (Bundesamt für Statistik)

Juan Segura, BFS (Bundesamt für Statistik)

Deutschland

Uwe Umbach, Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst

Axel Kühn, Statistisches Landesamt Baden-Württemberg

Christine Hopp, Statistisches Landesamt Baden-Württemberg

Aninna Epple, Statistisches Landesamt Baden-Württemberg

Großbritannien

Nicholas Barr, London School of Economics, London

Aldo Geuna, SPRU, Brighton

Cliff Hancock, HEFCE, London

Niederlande

Ben Jongbloed, CHEPS, University of Twente

Hans Vossensteyn, CHEPS, University of Twente

Paul van Capelleveen, Bildungsministerium, Den Haag

R. Van der Meer, Bildungsministerium, Den Haag

Finnland

Jukka Haapamäki, Bildungsministerium, Helsinki

Jorma Karhu, Bildungsministerium, Helsinki

Liisa Savunen, Finnish Council of University Rectors (FCUR), Helsinki

Terhi Nokkala, University of Surrey und EUA

AutorInnen der Studie

Karl-Heinz Leitner

Priv.-Doz. Dr. Karl-Heinz Leitner ist seit 1995 Wirtschafts- und Innovationsforscher im Geschäftsfeld Research, Technology & Innovation Policy des Austrian Institute of Technology. Er studierte Wirtschaftsinformatik und hat sich 2010 an der TU Wien im Fach Betriebswirtschaftslehre habilitiert. Karl-Heinz Leitner war Visiting Research Scholar an der Copenhagen Business School (2008) und unterrichtet unter anderem Innovationsmanagement, Management Control und Technologiepolitik an der TU Wien, der WU Wien und der Donau-Universität Krems. Die Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich der Innovationsforschung, Forschungspolitik und der Bewertung von immateriellen Vermögensgütern von Forschungsorganisationen und Universitäten. Karl-Heinz Leitner hat zahlreiche Beratungs-, Forschungs- und Evaluierungsprojekte für Kunden wie Ministerien, Unternehmen, Universitäten und der europäischen Kommission durchgeführt. Er hat sich mit Finanzierungs- und Steuerungsmodellen sowie Wissensbilanzierung für Forschungsorganisationen und Universitäten befasst und Effizienzanalysen an österreichischen Universitäten durchgeführt. 2007 koordinierte er eine Studie zur Finanzierung von Forschung an Universitäten im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft tip. Karl-Heinz Leitner hat unter anderem in Research Evaluation, Management Accounting Research und Higher Education publiziert.

Brigitte Ecker (Nones)

Dr. Brigitte Ecker ist Betriebswirtin und trat nach mehrjähriger Tätigkeit in der Wirtschaft 2004 als wissenschaftliche Mitarbeiterin ins Institut für Wirtschafts- und Innovationsforschung von Joanneum Research ein. Zuvor absolvierte sie ihr Studium mit dem Schwerpunkt „Internationales Management“ an der Johannes Kepler Universität, wo sie auch ihre Dissertation über die Rollen ausländischer F&E-Einheiten multinationaler Unternehmen in Österreich verfasste. Zu ihren Forschungsaufenthalten zählen die University of Reading, die Konjunkturforschungsstelle an der ETH Zürich sowie die University of Amsterdam. Neben der Evaluierung nationaler Forschungsförderprogramme begleitete sie den Österreichischen Forschungsdialog. Sie setzt sich laufend mit Themenschwerpunkten wie Internationalisierung von F&E, Wissenstransfer, Humankapital und Nationalen Innovationssystemen auseinander. Zuletzt publizierte sie in Fachjournals wie R&D Management, Journal of Technology Transfer und Wirtschaftspolitischen Blättern.

Claudia Steindl

Dr. Claudia Steindl arbeitet seit Mai 2004 Foresight & Policy Development Department des Austrian Institute of Technology. Sie studierte Volkswirtschaft an der Wirtschaftsuniversität Wien mit Schwerpunkten in Bereich Außenwirtschaft und Growth Accounting. In ihrer Dissertation beschäftigte sie sich mit „Investitionspolitik in Österreich (1945-2003) - Wirtschaftstheoretischen Grundlagen, Parteiprogramme und empirische Umsetzung“. Sie beschäftigt sie sich ihm Rahmen von nationalen und internationalen Beratungs- und Forschungsprojekten mit FTI-Politk und hat dabei sowohl Erfahrungen im Bereich des Politik- und Foresight Monitorings als auch der empirischen Analyse gesammelt. Des Weiteren hat sie als Projektleiterin des ERAWATCH baseload inventory Informationen über die österreichische Forschungsförderung für die Europäische Union analysiert.

Impressum

AIT-F&PD-Report
ISSN 2075-5694

Herausgeber, Verleger, Redaktion, Hersteller:
AIT Austrian Institute of Technology GmbH
Foresight & Policy Development Department
1220 Wien, Donau-City-Straße 1
T: +43(0)50550-4500, F: +43 (0)50550-4599
f&pd@ait.ac.at, http://www.ait.ac.at/foresight_and_policy_development

Alle Rechte vorbehalten.
Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, Mikrofilm oder in einem anderen Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Herausgebers reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.