

# Die jüngste Entwicklung des Australischen Hochschulsystems

Das *CHE Centrum für Hochschulentwicklung* ist eine Gründung der *Hochschulrektorenkonferenz* und der *Bertelsmann Stiftung*. Es soll neue Konzepte für das deutsche Hochschulsystem entwerfen und mit den Hochschulen und den Landesministerien gemeinsam umsetzen. Wesentliche Aufgabe ist die Prüfung ausländischer Konzepte auf ihre Anwendbarkeit und Übertragbarkeit auf das deutsche System. In diesem Zusammenhang analysierte eine Gruppe von *CHE*-Mitarbeitern im März das australische Hochschulsystem.

In den letzten zehn Jahren hat es im australischen Hochschulsystem insbesondere in folgenden Bereichen grundlegende Veränderungen gegeben:

- Überführung der Colleges of Advanced Studies (Fachhochschulen) in Universitäten,
- Hochschulzugang,
- Finanzierung,
- Qualitätssicherung.

Im folgenden werden, nach einer kurzen Beschreibung des Reformvorhabens, Bewertungen aus australischer Sicht wie aus Sicht des *CHE Centrum*

*für Hochschulentwicklung* vorgenommen, letztere verbunden mit Überlegungen zur Übertragbarkeit auf unser System.

## **Überführung der Colleges of Advanced Studies (Fachhochschulen) in Universitäten**

Wie in Großbritannien wurden die Colleges of Advanced Studies (CAE) in Universitäten überführt, verbunden mit einer starken Konzentration aller Hoch-

schulinstitutionen von 19 Universitäten und 58 CAE's in insgesamt 36 Universitäten. Die Gründe hierfür waren insbesondere:

- Zusammenführung zu „optimalen“ Betriebsgrößen zwischen 500 und 30 000 Studenten,
- Aufhebung der künstlichen Unterscheidung in andersartig, aber gleichwertig,
- Aufhebung der künstlichen Unterscheidung in angewandte und grundlagenorientierte Forschung,
- gleiche Finanzierung im Bereich der Lehre.

Aus Sicht der **australischen** Gesprächspartner wird die Konzentration und Überführung der CAE's in Universitäten unterschiedlich bewertet. Es wird kritisiert, daß teilweise sehr komplizierte Organisationseinheiten mit mehr als 700 km auseinanderliegenden Campi entstanden sind. Kritisiert wird auch, daß für die praxisorientierte Lehre eine Lücke entstanden ist, die nunmehr durch neue Institutionen besetzt wird. Insgesamt werden jedoch die Gründe akzeptiert, die zu dieser Reformmaßnahme geführt haben.

Aus **CHE-Sicht** spricht für diese Reformmaßnahme, daß letztlich außerordentlich schwierige Definitionsversuche zwischen Universität und Fachhochschule entfallen. Die unbedingt notwendige Differenzierung, die ein Hochschulsystem in einer wissenschaftsbasierten Gesellschaft mit unterschiedlichen Ansprüchen an das wissenschaftliche Niveau für verschiedene Ausbildungen benötigt, können auch in einem System realisiert werden, in dem alle Hochschulen Universitäten heißen. Die Differenzierung erfolgt im australischen System nicht zuletzt durch die Qualitätsbewertungen, müßte aber auch aus Sicht australischer Wissenschaftler einen noch stärkeren Ausdruck finden.

## Hochschulzugang

Jährlich finden sogenannte Studiengangs-Profil-Verhandlungen (educational profile negotiations) statt, in denen die Anzahl der Studienplätze sowohl vom Level her (Graduate, Postgraduate) wie von der Fachrichtung her zwischen jeder einzelnen Universität und der Bundesregierung ausgehandelt werden.

## Australische Gesprächspartner

- Mitarbeiter des *Department of Employment, Education and Training* (zuständiges Bundesministerium für die Hochschulen)
- Mitglieder verschiedener Wissenschaftsorganisationen und Beratungsgremien: *Australian Vice-Chancellors Committee* (vergleichbar unserer Rektorenkonferenz), *Australian Research Council* (vergleichbar der *Deutschen Forschungsgemeinschaft*), *National Board of Employment, Education and Training* (unabhängiges Beratungsgremium von Praktikern und Wissenschaftlern), *Higher Education Council* (Unterkommission des *National Board*), *Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation* (Aufgaben wie Großforschungseinrichtungen und *Fraunhofer-Gesellschaft*)
- Mitglieder von insgesamt 9 der 36 australischen Universitäten
- Vertreter auf der Ebene der Bundesstaaten (*Office of Higher Education, Tertiary Entrance Procedures Authority*)
- Vertreter einer der beiden privaten Hochschulen.

Im Ministerium standen der für die Hochschulen zuständige First Assistant Secretary sowie verschiedene für Einzelfragen zuständige Mitarbeiter zur Verfügung, bei den Wissenschaftsorganisationen die jeweiligen Vorsitzenden bzw. Executive officers. In den Universitäten wurde jeweils mit dem Vice-Chancellor (Rektor), Deputy-Vice-Chancellor (Prorektor), Mitgliedern des Senats und Registrar (Kanzler) oder leitenden Mitarbeitern der Verwaltung gesprochen.

Auch Studienplätze unter dem Gesichtspunkt der Gleichheitschancen für Frauen, Aborigines usw. werden vereinbart. Die Universitäten werden anschließend nach diesen Studienplätzen finanziert, haben allerdings im gesamtuniversitären Rahmen große Freiheiten, Studienplätze zu verschieben.

Sowohl die Studierenden als auch die Universitäten haben die Wahl bei der Besetzung der Studienplätze. Dazu veröffentlichen die Universitäten die Anforderungen in Form von erforderlichen High School-Fächern sowie die im Vorjahr erforderliche Abschlußnote. Aufgrund der Bewerbung (sechs Präferenzen für Studiengang und Universität sind möglich) können die Universitäten dann frei entscheiden, wen sie mit welchen Noten oder anderen Anforderungskriterien akzeptieren. Bei Ablehnung haben die Bewerber noch im gleichen Verfahren die Möglichkeit, erneut sechs Präferenzen anzugeben. Das Verfahren ist aufgrund eines hohen Computerisierungsgrades außerordentlich kurz und flexibel.

Eine zusammenfassende Bewertung der **australischen** Gesprächspartner ergibt, daß die Universitäten grundsätzlich zufrieden mit dem Verfahren sind und anerkennen, daß die Verhandlungen mit der Regierung zu einer notwendigerweise sinnvollen strategischen Planung geführt haben. Unwillen wird

lediglich teilweise über die Festsetzung von Postgraduate Studienplätzen im Zusammenhang mit Doktorandenstudien geäußert. Da aber große interne Freiheiten zwischen den Fächern bestehen und die Regierung in erster Linie Wert auf Erfüllung der Gesamtzahlen legt, fällt dies nicht ins Gewicht.

Aus **CHE-Sicht** fällt auf, daß zwischen den Universitäten ein sehr deutlich ausgeprägter Wettbewerb um Studierende geführt wird. Dies hängt auch mit der studierendenbezogenen Finanzierung der Universitäten zusammen. Ohne die eigenverantwortliche Bestimmung über den Input kann die Qualität des Outputs nicht beeinflußt und verantwortet werden. Insofern muß auch in Deutschland — bei Wahrung des verfassungsmäßigen Rechts auf einen Studienplatz — eine Wahlmöglichkeit durch die Universitäten realisiert werden. Die verfahrensmäßigen Prozeduren für eine schnelle Abwicklung von mehreren Bewerbungsverfahren sind — wie die australischen Erfahrungen zeigen — möglich.

## Finanzierung

Die Hochschulen erhalten ihre Finanzierung weitestgehend durch die Bundesregierung. Zwar sind wie in Deutschland die Bundesstaaten verant-

wortlich für die Universitäten, faktisch ist jedoch die Bundesregierung aufgrund der Finanzierung — von allen akzeptiert — die entscheidende politische Kraft in der Hochschulpolitik.

### Globalhaushalt und Dreijahresbudgets

Die Universitäten erhalten Globalzuweisungen (Operating Grants), die für alle Kosten verwendet werden können (Personal-, Sach- und Investitionsmittel). Die Zuwendungen orientieren sich in erster Linie an den Studentenzahlen, wobei einzelne Fächer und Degree-Level unterschiedlich gewichtet werden (Relative Funding Model). Fünf bis sechs Prozent des Budgets orientieren sich an Forschungsparametern (Drittmittel, Ph.D. Degrees, Publikationen). Das Budget wird in einer rollenden Dreijahresplanung bewilligt, d.h. derzeit wird der Haushalt 1998 fixiert, 1997 wurde im Vorjahr festgelegt, der laufende Haushalt bereits im Jahre 1991. Das schafft nach Aussage aller Beteiligten erhebliche Planungssicherheit.

Vor zwei Jahren wurden auch die Investitionen (etwa für Bauten) von einem Antragsverfahren umgestellt in eine jährliche Zuweisung (orientiert an Studentenzahlen), so daß die Universitäten nunmehr selbständig in einer mehrjährigen Planung die Bauten finanzieren können. Hierzu sind sie auch, da ihnen Grund und Boden gehören, kreditfähig.

Der Verteilungsschlüssel mit Hilfe der gewichteten Fachstudienplätze wird von den **australischen** Gesprächspartnern durchweg akzeptiert. Die starke Betonung der Lehre im Verteilungsschlüssel wird als sinnvoll angesehen, da weitere Forschungsgelder über Antragsforschungsförderung (Drittmittel) verfügbar sind.

Die Umstellung der Investitionsfinanzierung wird von den Universitäten als ein großer Schritt zu mehr Autonomie begrüßt, der vor allem Planungssicherheit schafft.

Aus **CHE-Sicht** ist festzustellen, daß die Globalhaushaltszuweisungen um etliches weitergehend als unsere Versuche in Deutschland sind, da sie beispielsweise das Personal mit einbeziehen. Die laufende Mittelzuweisung

für Investitionen würde auch bei uns eine schlankere Abwicklung der z.Zt. außerordentlich schwerfälligen Prozesse ermöglichen. Darüber hinaus sind strategische Orientierungen möglich, die bei uns schlechthin undenkbar sind: So argumentierte die Macquarie University in Sydney, daß sie aufgrund der zukünftigen Entwicklung (Heimstudien- und Arbeitsplätze) das Geld in Informationstechnologie und Verkabelung anstatt in Hörsäle investieren werde. Im Zuge der Globalisierung der Haushalte in Deutschland sollten von daher unbedingt die Investitionsmittel mit einbezogen werden.

### Studiengebühren und Beiträge zum Ausbau des Hochschulsystems

Studiengebühren wurden von der Labour-Regierung im Jahre 1973 abgeschafft. Sie werden auch heute noch grundsätzlich — zumindest für den Undergraduate-Bereich (erster Abschluß: Bachelor Degree) abgelehnt. Um den enormen Ausbau des Hochschulsystems von rd. 350 000 Studierenden im Jahre 1983 auf rd. 580 000 Studierende im Jahre 1993 zu finanzieren, wurden neben dem grundsätzlichen Beibehalten des früheren Hochschulbudgets mehrere neue Wege beschritten.

- (1) Ausländische Studenten bezahlen Studiengebühren, für die von der Bundesregierung an Kosten orientierte Mindestbeträge festgesetzt wurden. Seit deren Einführung haben sich die Einschreibungen ausländischer Studierender von etwas über 1000 auf mehr als 39 000 entwickelt.
- (2) Von Postgraduate-Studenten (Masters-Degree und Ph.D.) können die Universitäten Studiengebühren verlangen. Die Höhe kann frei fixiert werden.
- (3) Für Undergraduate-Studenten gibt es weiterhin keine Studiengebühren. Die Bundesregierung hat allerdings 1989 das sogenannte Higher Education Contribution Scheme (HECS) eingeführt, nach dem alle Studierenden einen Beitrag (derzeit 2390 A\$ pro Jahr, etwa 2400 DM) zum Ausbau des Hochschulsystems zu zahlen haben. Sie können dies entweder unmittelbar mit einem

Nachlaß von 25% tun oder ein Darlehen von der Regierung bekommen, das unverzinst, aber an die Inflation angepaßt, später mit der Einkommensteuer zurückbezahlt wird, so daß bei Arbeitslosigkeit oder geringem Einkommen keine Rückzahlung erfolgt. HECS refinanziert sich nach ca. zehn Jahren. Die ursprünglichen Ausfallschätzungen von 30% sind mittlerweile nach unten auf 15% korrigiert worden.

Die **australischen** Gesprächspartner bestätigen, daß alle Gebühren und Beiträge von den gesellschaftlichen Gruppen und politischen Parteien, ebenso wie von den Studenten akzeptiert sind. Trotz der Studiengebühren für Ausländer ist die Nachfrage nach Studienplätzen stark gestiegen. Diese kann wegen der guten Kostendeckung von den Universitäten auch durch Kapazitätserweiterungen befriedigt werden. Darüber hinaus werden auch Studienplätze für Australier mitfinanziert.

Der „Bildungsexport“ führt zu erheblichen Einnahmen, mit denen der Ausbau des Gesamtsystems und die australische Wirtschaft (aufgrund der späteren Geschäftspartner) gefördert sowie die internationalen Wissenschaftsbeziehungen gestärkt werden.

Aus **CHE-Sicht** ist vor allem folgendes hervorzuheben: HECS als Beitrag der Studierenden zum Ausbau des Hochschulsystems vermeidet zwei wesentliche Kritikpunkte, die auch unsere Diskussion prägen: Es ist sozialverträglich und vom Verfahren her wenig aufwendig. Die soziale Komponente wird nicht vorher, sondern nachher in einem bereits laufenden Verfahren, dem der Einkommensteuerfestsetzung geprüft. Daher bedarf es auch vorher keiner Befreiungstatbestände. Jeder ist zahlungspflichtig, aber nicht zwingend rückzahlungspflichtig. Das Verfahren selbst wird völlig unbürokratisch abgewickelt. Die Studenten füllen lediglich ein Formular bei der Einschreibung aus, das einmal an die Trust-Agentur des *Department of Employment Education and Training* (personell sehr klein besetzt; die gesamte Hochschulabteilung hat lediglich 140 Mitarbeiter!) geht, zum anderen an die Steuerbehörde weitergeleitet wird. Die Studentenzahlen sind trotz entgegengesetzter Befürchtungen nicht zurückgegangen.

## Qualitätssicherung

Die Bundesregierung hat externe Qualitätsbewertungen eingeführt, die von folgenden Grundsätzen ausgehen:

- (1) Es wird die Universität als Institution untersucht. Eine detaillierte Betrachtung aller Einzelfächer (britisches Modell) wurde als zu aufwendig abgelehnt.
- (2) Die Universitäten werden nach den von ihnen selbst formulierten Zielen und Plänen bewertet. Damit soll der großen Bandbreite von universitären Schwerpunktsetzungen Rechnung getragen werden. Letztlich wird auch nicht die Qualität selbst, sondern werden die Anstrengungen und Prozesse, die Qualität erzeugen sollen (Qualitätsmanagement), bewertet.
- (3) Die Beteiligung an der Bewertung ist freiwillig. Allerdings werden für (positive) Bewertungen nicht unerhebliche Geldmittel zur Verfügung gestellt. In der ersten Runde wurden 76 Mio. A\$, in der zweiten Runde 71 Mio. A\$ zusätzlich ausgeschüttet. Dabei ergaben sich zusätzliche Mittel von bis zu 7,5 Mio. A\$ pro Universität. Insofern hat sich auch keine Universität der Bewertung entzogen.

Zwei Qualitätsbewertungsrunden sind bisher durchgeführt. Die erste bezog sich auf Lehre, Forschung und gesellschaftliche Dienstleistungen, die zweite, die mit der Veröffentlichung der Ergebnisse während unseres Aufenthaltes beendet wurde, bezog sich nur auf Studium und Lehre. Die dritte Runde, die jetzt begonnen wird, bezieht sich auf die Forschung. Eine Runde läuft jeweils in etwa 10 Monaten ab. Dabei werden die Universitäten aufgefordert, ihre Ziele und Maßnahmen schriftlich darzulegen (Zeitraum zwei Monate). Anschlie-

ßend besuchen vier Experten für einen Tag die Universität und schreiben noch am gleichen Tag eine erste Stellungnahme (Dauer für alle Universitäten zwei Monate). Hierzu kann die Hochschule Stellung nehmen. Anschließend schreibt das Qualitätskomitee den Endbericht und klassifiziert die Universitäten in Gruppen (in der ersten Runde in sechs Gruppen, in der zweiten in drei Gruppen). Entsprechend der Gruppenzugehörigkeit werden die zusätzlichen Geldmittel verteilt, wobei Universitäten der letzten Gruppe kein Geld erhalten.

Das Verfahren zur Qualitätssicherung wird von den **australischen** Gesprächspartnern kontrovers beurteilt. Insbesondere werden kritisiert:

- die Undifferenziertheit in bezug auf einzelne Fächer und Fakultäten,
- die Bewertung qualitätsfördernder Maßnahmen, statt der qualitativen Leistungen,
- die zu kurzen Visitationen von einem Tag.

Andererseits wird von allen Gesprächspartnern, gerade auch aus den Hochschulen, positiv gewürdigt:

- die enorme interne Wirkung, die sich bereits bei der zweiten Bewertungsrunde ein Jahr später erwiesen hat,
- eine sehr viel differenziertere Transparenz über die Qualität innerhalb der Universität als sie in der globalen externen Bewertung zum Ausdruck kommt,
- der heilsame Zwang zu Strategieformulierungen.

Der Generaltenor ist: Auch wenn die Ergebnisse grob und ungenau sind, werden die Wirkungen allenthalben begrüßt. Motivierendes Element sind sowohl das Prestige als auch das Geld.

Aus **CHE-Sicht** fällt insbesondere bei diesem Reformvorhaben die Bereitschaft und Fähigkeit der Australier zu

pragmatischem Handeln auf. Das australische Verfahren zur Qualitätssicherung ist bei weitem weniger aufwendig als das britische oder das niederländische Modell. Das Qualitätskomitee besteht aus neun Personen. Dazu kommen 15 kooptierte Experten für die Universitätsbesuche sowie fünf Schriftführer. Hinsichtlich des zeitlichen und personellen Aufwandes ist das australische Modell gegenüber europäischen Verfahren konkurrenzlos. Darüber hinaus ist es von der Akzeptanz eindeutig dem britischen Modell, von der Wirkung offensichtlich auch dem niederländischen überlegen.

Dies ist einerseits auf die (nur positiven) finanziellen Anreize zurückzuführen, zum anderen auf die starke Autonomie, über die australische Universitäten verfügen.

Insgesamt und abschließend ist aus **CHE-Sicht** die ausgeprägte Autonomie der australischen Hochschulen zu erwähnen. Von seiten der Bundesregierung wird diese lediglich durch die Quotenverhandlungen über die Anzahl der Studienplätze eingeschränkt. Im Bereich der Lehre sind die Universitäten jedoch frei in der Schaffung von Studiengängen und Studienordnungen. Auch Ressourcenverteilungen innerhalb der Universitäten hinsichtlich der Personalmittel (von den Regelungen für die Investitionsmittel ganz abgesehen) sind jederzeit möglich. Insofern sind sie für die Qualität einerseits verantwortlich, aber auch viel umfassender reaktionsfähig.

**CHE**

Prof. Dr. rer. pol.  
Detlef Müller-Böling,  
Dr. phil. Andreas Barz und  
Reg.-Dir. Klaus Neuvians,  
Centrum für Hochschulentwicklung