

Juli 1997

HIS

KURZINFORMATION

HOCHSCHUL-INFORMATIONEN-SYSTEM, GOSERIEDE 9, 30159 HANNOVER, TEL. 0511/1220-0

A 9/97



Centrum für
Hochschulentwicklung



Hochschul-Informationen-System

SYMPOSIUM:

**STAATLICHE FINANZIERUNG DER HOCHSCHULEN -
NEUE MODELLE UND ERFAHRUNGEN AUS DEM
IN- UND AUSLAND**

am

29./30. April 1997

Hannover

BEITRÄGE

Teil 1: MODELLE - AUSLAND

Inhaltsverzeichnis

	Seite	
Vorwort	1	
Zum Symposium	2	
 Beiträge		
<i>Detlef Müller-Böling/Frank Ziegele</i> CHE Centrum für Hochschulentwicklung		
Einführung: Notwendigkeit und Typisierung neuer Modelle staatlicher Finanzierung	3	
 <i>Amnon Pazy</i> The Hebrew University of Jerusalem		
Hochschulen in Israel und ihre Finanzierung	11	
 <i>Gareth L. Williams</i> Institute of Education, University of London		
Die Finanzierung des Hochschulwesens in Großbritannien	17	
 <i>Harry J. Brinkam</i> Freie Universität Amsterdam		
Staatliche Globalzuweisungen an Hochschulen in den Niederlande: Kontexte, Problemlösungen, Merkmale und Perspektiven	39	
 <i>Karen Sonne Jakobsen</i> Roskilde Universität		
Staatliche Finanzierung der Hochschulen: Dänemark	47	
 <i>Eila Rekilä</i> Universität Vaasa		
Das Finanzierungsmodell der finnischen Universitäten	51	
 <i>Jürgen Ederleh</i> HIS Hochschul-Informationssystem GmbH		
Fazit	57	
 Anlage: Tagesordnung		61

Vorwort

Die Finanzierungsreform der deutschen Hochschulen stellt einen wesentlichen, wenn nicht den entscheidenden Eckpfeiler der derzeitigen Hochschulreform dar. Dabei rücken mehr und mehr Verfahren zur Vergabe staatlicher Mittel an die Hochschulen ins Zentrum der Debatte. Die zunehmende Autonomie deutscher Hochschulen bei der Verausgabung staatlicher Gelder erfordert eine darauf abgestimmte Methode der Mittelzuweisung. Im Zuge der aktuellen Diskussion werden Zweifel geäußert, ob das traditionelle Verfahren, das im wesentlichen eine Fortschreibung von Budgets bewirkt, der geeignete Ansatz ist. An dessen Stelle werden Zuweisungsmodelle mit formelgebundenen Elementen gefordert. Diesen Schritt haben zahlreiche Staaten bereits vollzogen, in Deutschland bestehen in mehreren Bundesländern erste Reformansätze. Es erscheint daher dringend geboten, ausländische Erfahrungen in die Debatte in Deutschland einzubringen und die deutschen Entwicklungsrichtungen einer eingehenden Betrachtung und Bewertung zu unterziehen.

Aus diesem Grunde haben das CHE Centrum für Hochschulentwicklung und die HIS Hochschul-Informationssystem GmbH gemeinsam das zweitägige Symposium "Staatliche Finanzierung der Hochschulen - neue Modelle und Erfahrungen aus dem In- und Ausland" durchgeführt, das vom niedersächsischen Ministerium für Wissenschaft und Kultur finanziell gefördert wurde. Am 29. und 30. April 1997 nahmen in Hannover ca. 200 Entscheidungsträger aus Hochschulen, Politik und Verwaltung an der Veranstaltung teil. Um der bei der Veranstaltung angestoßenen, intensiven Diskussion zusätzliche Impulse zu vermitteln, wollen CHE und HIS über eine Publikation der Vorträge der beiden Tage eine noch breitere Öffentlichkeit herstellen. Die Publikation besteht aus zwei Ausgaben der HIS/CHE-Kurzinformation; in der ersten sind die internationalen, in der zweiten die nationalen Modelle enthalten.

Eine Betrachtung internationaler Systeme staatlicher Hochschulfinanzierung am ersten Tag des Symposiums ermöglichte einen Überblick über die Typen neuer Systeme und verdeutlichte die mit unterschiedlichen Modellen verfolgten Ziele sowie die Vorzüge und Probleme der neuen Ansätze. Die Referenten aus Israel, den Niederlanden, England, Dänemark und Finnland erwiesen sich als erfahrene Kenner ihrer - sehr unterschiedlichen - nationalen Systeme. Es ergaben sich zahlreiche Anhaltspunkte für gangbare Reformwege, deren Realisierbarkeit in Deutschland in der weiteren Diskussion ernsthaft geprüft werden muß.

Die ersten Reformen in Deutschland waren Gegenstand des zweiten Symposiumstages. Vertreter der Ministerien charakterisierten die bestehenden Konzeptionen, Vertreter der Hochschulen nahmen zu ersten Erfahrungen und Positionen auf Hochschuleseite Stellung. Auch diese Gegenüberstellung von staatlichen und universitären Sichtweisen ist unserer Ansicht nach geeignet, die deutsche Debatte voranzubringen.

Gütersloh und Hannover, Juni 1997

Prof. Dr. Detlef Müller-Böling
Leiter des CHE Centrum für
Hochschulentwicklung

Dr. Jürgen Ederleh
Geschäftsführer der HIS Hochschul-
Informationssystem GmbH

Zum Symposium

Thema:

Die Reform der Verfahren zur Vergabe staatlicher Mittel an die Hochschulen ist ein wesentliches Problem der Hochschulfinanzierung in Deutschland. Die zunehmende Autonomie deutscher Hochschulen bei der Verausgabung staatlicher Gelder erfordert eine darauf abgestimmte Methode der Mittelzuweisung. Im Zuge der aktuellen Diskussion werden Zweifel geäußert, ob das traditionelle Verfahren, das im wesentlichen eine Fortschreibung von Budgets bewirkt, der geeignete Ansatz ist. An dessen Stelle werden Zuweisungsmodelle mit formelgebundenen Elementen gefordert. Diesen Schritt haben zahlreiche Staaten bereits vollzogen, in Deutschland bestehen in mehreren Bundesländern erste Reformansätze. Es erscheint daher geboten, ausländische Erfahrungen in die Debatte in Deutschland einzubringen und die deutschen Entwicklungsrichtungen einer eingehenden Betrachtung zu unterziehen.

Ziele:

Ein zweitägiges Symposium, das die Erfahrungen und Modelle neuer Formen staatlicher Mittelzuweisung im In- und Ausland thematisiert, kann der aktuellen Diskussion wichtige Impulse vermitteln. Aus diesem Grund haben das CHE Centrum für Hochschulentwicklung und die HIS Hochschul-Informationssystem GmbH gemeinsam eine solche Veranstaltung konzipiert. Das Symposium soll umfassende Informationen und ein Forum zur Diskussion und zum Erfahrungsaustausch über neue Finanzierungsmodelle bieten.

Eine Betrachtung internationaler Systeme am ersten Tag des Symposiums soll einen Überblick über die Typen neuer Systeme schaffen, die mit unterschiedlichen Modellen verfolgten Ziele verdeutlichen und die Vorzüge und Probleme der neuen Ansätze aufzeigen. Zu diesem Zweck haben wir internationale Referenten eingeladen, die das Modell ihres Landes präsentieren und sich der Diskussion stellen. Die ersten Reformen in Deutschland sind Gegenstand des zweiten Symposiumstages. Vertreter der Ministerien charakterisieren die bestehenden Konzeptionen, Vertreter der Hochschulen nehmen zu ersten Erfahrungen und Positionen auf Hochschuleseite Stellung. Die Reformdiskussion in Deutschland kann von den im Ausland gemachten Erfahrungen profitieren. Aus diesem Grund versprechen wir uns von der gemeinsamen Aufarbeitung der internationalen und nationalen Thematik in besonderem Maße Synergien.

Zielgruppen:

Das Symposium wendet sich an Entscheidungsträger in Hochschulen, Politik und Verwaltung, aber auch an die interessierte Öffentlichkeit. Insbesondere Hochschulleitungen, Parlamentarier, Mitarbeiter aus Ministerien und Gremienmitglieder aus den Hochschulen sind herzlich eingeladen.

Einführung: Notwendigkeit und Typisierung neuer Modelle staatlicher Finanzierung

Detlef Müller-Böling/Frank Ziegele,
CHE Centrum für Hochschulentwicklung

1. Fragestellungen

Um auf die folgenden zwei Tage einzustimmen, sollen im Rahmen der einführenden Bemerkungen folgende grundlegende Fragestellungen aufgeworfen werden:

(1) Warum müssen wir uns eigentlich über eine Reform der staatlichen Finanzierung der Hochschulen unterhalten? Geht es nicht in erster Linie um mehr Geld, und somit darum, die Unterfinanzierung der deutschen Hochschulen - auch im Vergleich zu anderen Hochschulsystemen weltweit - abzubauen?

Die letzte Frage muß mit nein beantwortet werden. Geld ist notwendig, aber es muß auch richtig eingesetzt werden; sowohl, wenn es im Überfluß da ist, als auch erst recht dann, wenn es spärlich fließt bzw. gekürzt wird und wenn den Hochschulen vorgeworfen wird, daß sie es falsch einsetzen und ein Faß ohne Boden sind.

Unter diesem Blickwinkel stellt eine Finanzierungsreform der Hochschulen einen wesentlichen, wenn nicht den entscheidenden Eckpfeiler der Hochschulreform dar. Natürlich muß eine Hochschulreform aus einem Gesamtkonzept bestehen. Dabei müssen nicht alle Elemente gleichzeitig, aber doch aufeinander bezogen gestaltet werden. Dann gehören zur autonomen, wissenschaftlichen, wettbewerblichen, profilierten und wirtschaftlichen Hochschule nicht nur ein Globalhaushalt und eine andere staatliche Finanzierung, sondern auch ein anderes Willensbildungs- und Leitungssystem, ein neues Verhältnis zum Staat (unter Einbeziehung eines Hochschulrats), ein freier und nicht verwalteter Hochschulzugang und etliches mehr, worauf das CHE ja in den letzten drei Jahren vielfach hingewiesen hat.

(2) Was bringt es, einen Blick in das Ausland zu werfen? Diese Frage ist auf den heutigen, ersten Tag des Symposiums bezogen. Ihre Beantwortung soll den Boden für die Experten aus fünf Staaten des europäischen Auslands und aus Israel bereiten, die uns jeweils die Eigenschaften und Implikationen des Verfahrens der staatlichen Hochschulfinanzierung ihres Landes vor Augen führen werden. Eine Umschau bei unseren näheren oder weiteren Nachbarn gehört zur Grundphilosophie des CHE.

(3) Wie lassen sich die bisher bekannten Mittelverteilungsmodelle typisieren? Das Herausarbeiten grundlegender Übereinstimmungen und Differenzen unterschiedlicher Modellkonzeptionen soll eine Grundlage für die anstehenden Entscheidungen in Deutschland bieten.

2. Notwendigkeit neuer Modelle der staatlichen Hochschulfinanzierung

Das System der Hochschulfinanzierung in Deutschland befindet sich in einer Phase des Umbruchs: An die Stelle einer staatlichen Detailsteuerung mit Hilfe des haushaltsrechtlichen Instrumentariums tritt in zunehmendem Maße die Finanzautonomie der Hochschulen. *Globalhaushalt* lautet das Zauberwort in inzwischen fast allen Bundesländern. Mit globalen Zuweisungen wird es den Hochschulen ermöglicht, über die Verausgabung der staatlichen Gelder in bestimmten Grenzen frei zu entscheiden.

Nun war der Ansatz, durch kameralistische Budgetierung die Hochschulausgaben zu steuern, vom Grundanliegen her nicht aus der Luft gegriffen: Natürlich besteht ein legitimes Interesse des Staates, über eine Einflußnahme auf die Hochschulen dafür zu sorgen, daß die Gelder der Steuerzahler im gewünschten Sinne ausgegeben werden. Nur hat sich inzwischen herausgestellt, daß der Staat mit dem traditionellen Haushaltsrecht ein inflexibles, teilweise kontraproduktives Steuerungsinstrument gewählt hat. Stichworte wie Dezemberfieber führen uns vor Augen, daß die Kameralistik zur Verschwendung von Mitteln geradezu einlädt und Sparsamkeit bestraft. Eine bedarfs- und leistungsgerechte Ressourcenallokation findet in unzureichendem Maße statt.

Diese Überlegungen führen unmittelbar zu einer ganz bestimmten Interpretation der Finanzautonomie. Autonomie darf nicht als Befreiung der Hochschulen von jeglichen Fesseln betrachtet werden, sondern ersetzt das ungeeignete Instrument der staatlichen ex-ante-Steuerung durch ein geeignetes Entscheidungs- und Anreizsystem. Dabei muß nach neuen Instrumenten staatlicher Steuerung gesucht werden, die tatsächlich effiziente Ergebnisse erzeugen. Die bloße Schaffung von Finanzautonomie genügt nicht, man muß auch die Rahmenbedingungen für autonome Entscheidungen gestalten. Diese Gestaltung ist eine Gratwanderung: Einerseits sollen sich die Potentiale autonomen Handelns entfalten können. Andererseits sollen die Hochschulen gleichzeitig in einen Rahmen von Anreizen und Sanktionen eingebunden werden, der dafür sorgt, daß sie ihre Freiheit im richtigen Sinne verwenden.

Anhand dieser Grundlogik wird deutlich, warum in der aktuellen Situation Handlungsbedarf besteht. Den mit dem Globalhaushalt auf der Ausgabenseite vollzogenen Reformen stehen bisher in den meisten Bundesländern keine umfassenden Reformen auf der Einnahmenseite gegenüber. Um den vom amerikanischen Politologen Aaron Wildavsky geprägten Begriff zu verwenden: Das Globalbudget wird weiterhin nach den Regeln des Inkrementalismus bestimmt, d.h. die Budgetsumme wird einfach von Jahr zu Jahr fortgeschrieben (ggf. je nach Haushaltslage mit gewissen, pauschalen Erhöhungen oder Senkungen). Der zunehmenden Autonomie bei der Verausgabung staatlicher Gelder steht somit zumeist keine darauf abgestimmte Methode der staatlichen Mittelzuweisung gegenüber. Der Staat gibt damit jegliche Mechanismen der finanziellen Steuerung von Hochschulen aus der Hand. Was mit dem Haushalt gemacht wird, ist Sache der Hochschulen; auch das Budgetvolumen kann kein Steuerungsinstrument sein, solange Haushalte fortgeschrieben werden.

Daraus resultieren wesentliche Probleme:

(1) Die Globalzuweisung wird *nicht legitimiert*. Um die Finanzautonomie auf der Ausgabenseite dauerhaft abzusichern, muß die Hochschule jedoch in jedem Jahr durch den Umfang der von ihr übernommenen Aufgaben bzw. durch die von ihr erbrachten Leistungen den Anspruch auf das Globalbudget rechtfertigen. Wird das Globalbudget fortgeschrieben, beinhaltet der Zuweisungsmechanismus keine solche Rechtfertigung.

Die Bedeutung der Legitimation zeigt sich angesichts der Tatsache, daß der augenblicklichen Mittelverteilung zwischen den Hochschulen keine nachvollziehbare Rationalität mehr zugrundeliegt. Sie ist bestenfalls historisch erklärbar. Damit birgt sie aber eine große Gefahr: Weil sie nicht mehr hochschulpolitisch begründet ist oder wird, kann sie haushaltspolitisch ausgehebelt werden. Der Staat könnte Kürzungen beim Globalbudget vornehmen, ganz gleich ob dies z.B. durch sinkende Studierendenzahlen und Leistungen gerechtfertigt ist oder nicht. Ein rationales System zur Bestimmung des Globalhaushalts würde hingegen die Hochschulen vor *willkürlichen staatlichen Kürzungen* schützen.

(2) Die Globalzuweisung ist mit *keiner Anreizsetzung* verbunden. Die zugewiesene Summe ist vom Verhalten der Hochschule völlig unabhängig. Egal ob die Hochschule viele oder wenige Studierende ausbildet, egal ob sie hohe oder geringe Forschungsleistungen erbringt, sie erhält stets dieselben staatlichen Mittel. Es liegen somit an dieser Stelle keine finanziellen Anreize zu effizientem Handeln der Hochschulen vor.

Die genannten Argumente weisen bereits auf eine mögliche Lösung dieser Probleme hin: Bei der Festlegung des Volumens des Globalbudgets bietet sich ein wesentlicher Ansatzpunkt zur Einführung eines neuen Steuerungsverfahrens, das kameralistische Budgetierung überflüssig macht (und das im übrigen besser geeignet ist als die Kameralistik). Das *Verfahren zur Bestimmung des Budgetvolumens* kann den geforderten Rahmen von Anreizen und Sanktionen schaffen. Mit der Höhe der Globalzuweisung müssen die Verhaltensweisen der Hochschulen belohnt oder sanktioniert werden. Zunehmende Aufgabenübernahme, z.B. in der Ausbildung, und steigende Leistung müssen eine finanzielle Belohnung erfahren. Umgekehrt müssen bei Leistungsrückgang oder mangelnder Aufgabenwahrnehmung der Hochschulen finanzielle Einbußen drohen. Eine Neukonzeption der staatlichen Mittelzuweisung, die diesen Anforderungen genügt, leistet einen wesentlichen Beitrag zur Legitimation der Finanzautonomie, zur rationalen Anreizsetzung und zur Prävention gegen staatliche Willkür. Erst wenn der Zuschuß des Staates - auch im Detail - wieder hochschulpolitisch und nicht nur mit allgemeinen bildungspolitischen Ansprüchen begründet wird, kann man auf eine Umkehrung des Grundsatzes hoffen, daß Haushaltsargumente eher stechen als Hochschulargumente.

Eine Zusatzbemerkung zur Anreizsetzung: Eine solche könnte durch neue Formen staatlicher Zuweisungen auch ohne vollständige Globalisierung der Haushalte zustande kommen. Auch im Rahmen des kameralistischen Haushalts bieten sich bereits Ansatzpunkte beispielsweise für eine partielle Mittelverteilung nach Leistungskriterien. Mit einer umfassenden Globalisierung ist jedoch die Notwendigkeit einer umfassenden Reform der Zuweisungsverfahren verknüpft.

Das klingt alles sehr plausibel und einfach - aber jetzt fangen die Probleme erst richtig an. Es muß ein praktikables Verfahren gefunden werden, das die Höhe des Globalbudgets an die Aufgabenwahrnehmung und die Leistung der Hochschulen koppelt. Die Konzeption eines solchen Verfahrens ist eine schwierige Aufgabe und setzt beispielsweise die Beantwortung folgender Fragen voraus: Auf welche Weise kann man die beschriebene Kopplung herbeiführen? Was ist unter der Leistung einer Hochschule zu verstehen? Wie sollen die Maßstäbe Leistung und Aufgabenwahrnehmung bei der Mittelbemessung gewichtet werden? Gibt es operationale Indikatoren für die beiden Aspekte? Besteht die Gefahr, daß das Zuweisungssystem zu instabil wird? Und das ist nur eine begrenzte Auswahl der Fragen, denen man sich stellen muß.

Es zeigt sich, daß die Reform der staatlichen Hochschulfinanzierung nicht auf halbem Wege bei der Einführung der Globalhaushalte stehen bleiben darf.

Stattdessen muß der Weg mit einer rationalen Neuordnung des Verfahrens der staatlichen Mittelzuweisung zu Ende gegangen werden. Offen ist, wohin der Weg führt. Was die Reform schaffen muß, ist ein atmendes System, das flexibel auf veränderte Anforderungen aus der Gesellschaft und Leistungen in der Hochschule reagiert und das von den Haushaltsvorgaben der ex-ante-Steuerung zu den an den Ergebnissen orientierten Verfahren einer ex-post-Steuerung übergeht.

3. Notwendigkeit der Betrachtung ausländischer Systeme

Welchen Nutzen können wir bei der Suche nach einem sinnvollen Weg für Reformen aus der Betrachtung *ausländischer Systeme* ziehen? Es entspricht der Grundphilosophie des CHE, ausländische Erfahrungen in Reformüberlegungen für Deutschland einzubeziehen. Damit stößt man in Deutschland zum Teil auf Schwierigkeiten: Sobald man anführt, das gebe es bereits hier oder da in der Welt, wird häufig das pauschale Argument vorgebracht, das wäre auf deutsche Verhältnisse nicht übertragbar. Insbesondere aus den USA darf man keine noch so interessante Variante für unser Hochschulsystem vorschlagen, ohne daß man gleich mit der Warnung vor einer Amerikanisierung der deutschen Hochschulen mundtot gemacht wird. Negativ besetzte Kampfbegriffe ersetzen argumentative Sachauseinandersetzungen.

Es gehört jedoch zu einem guten wissenschaftlichen Brauch, sich bei der Forschung und Entwicklung über den state of the art kundig zu machen, um nicht das Rad stets neu zu erfinden. Anstatt bestimmte Alternativen aus dogmatischen Gründen von vornherein abzulehnen, sollten alle Möglichkeiten sorgfältig erwogen werden. Es erscheint lohnenswert, ausgehend von einem bestimmten Problem, das sich im deutschen Hochschulsystem stellt, zunächst zu fragen, ob es in anderen Staaten bereits Lösungsansätze für genau dieses Problem gibt. Warum sollten wir auf die Nutzung von Ideen und Erfahrungen, die andernorts bereits gedacht und gemacht wurden, verzichten? Warum sollten wir Fehler, die im Ausland gemacht wurden, noch einmal begehen? Natürlich dürfen angesichts der Spezifika des deutschen Hochschulwesens ausländische Regelungen nicht blindlings übertragen werden. Zahlreiche Erfahrungen und Überlegungen sind jedoch generalisierbar und können die deutsche Reformdebatte voranbringen. Selbstverständlich will niemand, weder HIS noch das CHE, alle oder eines der ausländischen Modelle eins zu eins übernehmen. Aber wir wollen uns anregen lassen im Hinblick auf die verfügbaren Optionen.

Für die hier betrachtete Frage einer Neuregelung der staatlichen Finanzierung erscheint die Betrachtung ausländischer Modelle besonders lohnenswert. Die im folgenden diskutierten Modelle haben eine unterschiedlich lange Geschichte - vom traditionsreichen britischen System über das niederländische Modell, dessen Ursprünge 25 Jahre zurückliegen, bis hin zum finnischen System aus den 90er-Jahren. Dennoch standen alle Staaten bei der Modellkonzeption vor demselben Grundproblem, das sich in Deutschland heute stellt: Die Gestaltung der Rahmenbedingungen für Hochschulen mit Ausgabenautonomie, d.h. konkret die Verknüpfung eines Globalhaushalts mit einem adäquaten Verfahren der Mittelzuweisung. Daß in anderen Staaten die Reform früher stattgefunden hat, ist vielleicht mit einem früher einsetzenden, höheren Leidensdruck im Hochschulsystem zu erklären. Die Bereitschaft aller Beteiligten, Reformen zu wagen, tritt typischerweise in Zeiten staatlicher Haushaltskrisen auf (wenn absehbar ist, daß das althergebrachte muddling through nicht weiter funktionieren wird).

Der interessante Punkt ist nun, daß die verschiedenen Staaten sich an *sehr unterschiedlichen Problemlösungen* versucht haben. Zwar gehen alle Ansätze grundsätzlich in Richtung Legitimierung und Anreizsetzung - die beschriebenen, in Deutschland zur Zeit vorhandenen Probleme werden somit grundsätzlich in Angriff genommen. Die Modelle basieren jedoch auf verschiedenen politischen Zielsetzungen bzw. Zielgewichtungen und verwenden daher unterschiedliche Kriterien für die Bemessung des Globalhaushalts einer Hochschule. Sie erproben alternative Verfahren zur Lösung der grundsätzlichen Probleme. Jedes der im Verlauf des heutigen Tages zu betrachtenden Systeme hat seine speziellen Eigenheiten, die es zu erfassen und zu bewerten gilt. Es wird deutlich, daß man nicht ein einziges System als universell überlegen identifizieren kann. Man kann vielmehr im Detail zeigen, welche Regelungen unter welchen Bedingungen und für welches Ziel als mehr oder minder geeignet erscheinen. Daraus lassen sich unmittelbar Lerneffekte für die Entwicklungen in Deutschland erzielen.

Somit kann man sich von der Betrachtung der ausländischen Modelle *folgende Nutzen für die Reformdebatte* in Deutschland versprechen:

- Eine Orientierung an ausländischen Modellen und Erfahrungen *zeigt Optionen und Alternativen* für die Entwicklungen in Deutschland auf. In ihrer Gesamtheit offerieren die ausländischen Modelle ein Spektrum an möglichen Regelungen, aus dem man die im deutschen Kontext anwendbaren und vorteilhaften Regeln auswählen kann.

- Das Kennenlernen unterschiedlicher Typen von Modellen der Mittelzuweisung trägt dazu bei, einen in der hochschulpolitischen Diskussion weit verbreiteten Fehler zu vermeiden: Über die Systeme der Mittelzuweisung darf *kein Pauschalurteil* gefällt werden. Stattdessen sind mögliche Vorzüge und Probleme der Mittelzuweisung an die genauen, jeweiligen Regelungen geknüpft. Man muß daher sehr differenzierte Urteile fällen. Dies gelingt erst dann, wenn man in der Lage ist, die Modelltypen zu charakterisieren.

Nicht umsonst haben wir unser zweitägiges Symposium so strukturiert, daß sich der erste Tag mit den ausländischen und der zweite Tag mit den deutschen Reformansätzen beschäftigt. Dadurch stehen für eine intensive Diskussion der deutschen Modelle die ausländischen Erfahrungen zur Verfügung.

Nicht zuletzt zeigen die ausländischen Entwicklungen, daß man Hochschule auch anders betreiben kann. Weder sind die hier vorgestellten Hochschulsysteme nach Einführung neuer Finanzierungsformen zusammengebrochen, noch sind sie damit zwingend dem deutschen Hochschulsystem haushoch überlegen geworden.

4. Grundlage für die Nutzung der ausländischen Erfahrungen: Typisierung der Modelle

Um die beiden zuvor genannten Arten von Nutzen aus der Analyse ausländischer Systeme zu ziehen, sollte versucht werden, unterschiedliche *Modelltypen* herauszukristallisieren. In jedem betrachteten Land sieht man sich einem Wust von Regelungen gegenüber. Eine wesentliche Aufgabe ist es, diese Komplexität mittels weniger, klarer Typisierungsmerkmale zu reduzieren, welche das jeweilige Modell charakterisieren. Man kann dann auch Urteile fällen, welche positiven oder negativen Effekte von einem bestimmten Modelltyp zu erwarten sind und welcher Modelltyp für welche Zielsetzung besonders geeignet ist. Auf diese Weise geben die Typisierungsmerkmale zugleich die Optionen für eine Neuorientierung in Deutschland vor.

Die neu zu schaffenden Finanzierungsmodelle werden meist als leistungsorientiert und formelgebunden charakterisiert. Betrachtet man den state of the art, wird recht schnell deutlich, daß eine Reduzierung auf diese beiden Merkmale zu kurz greift. Vielmehr ist die Typisierungsaufgabe (und damit auch die Gestaltungsaufgabe für eine Reform des Finanzierungssystems) sehr viel komplexer.

Der erste Schritt zur Typisierung muß in der Erarbeitung der *Typisierungsmerkmale* bestehen. D.h. es ist erstens eine Bestandsaufnahme nötig, welche Bandbreite an Modelleigenschaften möglich ist. Zweitens

muß beurteilt werden, welche Merkmale besonders geeignet sind, den Charakter unterschiedlicher Modelle herauszuarbeiten. Daraus ergibt sich ein Katalog an Typisierungsmerkmalen. Ein Vorschlag für diesen Katalog soll dargestellt werden, indem für jedes Merkmal die polaren Ausprägungen angegeben werden. Reale Systeme liegen i.d.R. irgendwo zwischen den Polen. Betrachtet man beispielsweise, wie im folgenden erläutert wird, volumen- vs. leistungsorientierte Modelle, so spielen für reale Systeme beide Ausprägungen zumindest eine gewisse Rolle - ein bestimmtes Modell ist daher daher als *eher* leistungs- oder volumenorientiert einzuordnen (und nicht als vollständig leistungs- oder volumenorientiert). Auch wenn die folgenden Typisierungsmerkmale nicht überschneidungsfrei sind, können sie zu einem besseren Verständnis für die Arten von Finanzierungsmodellen verhelfen.

Die zunächst genannten Typisierungsmerkmale beziehen sich auf das *Gesamtsystem* der staatlichen Hochschulfinanzierung:

- *umfassende vs. partielle Modelle*: Neue Modelle können auf einen großen Teil des Hochschulhaushalts angewandt, sie können aber auch nur in Teilbereichen implementiert werden. Die alte, kameralistische Budgetierung kann z.T. bestehen bleiben. Beispielsweise wird für die Investitionsmittel häufig das alte Zuteilungsverfahren beibehalten; dies wäre ein eher partieller Ansatz. Der partielle Charakter würde sich verstärken, wenn neue Modelle z.B. nur die Verteilung der Sachmittel bzw. der laufenden Ausgaben für Forschung und Lehre zwischen den Hochschulen regeln.
- *Buffer- vs. Direktmodelle*: Die staatliche Finanzierung der Hochschulen kann direkt zwischen dem Staat und der einzelnen Hochschule erfolgen. Die Hochschulen können aber auch über zwischengeschaltete, vom Staat eingesetzte buffer institutions finanziert werden. Der Staat überträgt bestimmte finanzielle Entscheidungskompetenzen an die buffer institutions.
- *Global- vs. Zweckbindungsmodelle*: Hier wird thematisiert, zu welchen Anteilen die Hochschulfinanzierung auf globalen, frei verwendbaren Zuweisungen oder auf Mitteln beruht, deren Verwendungszweck bei der Vergabe definiert wurde. Würden beispielsweise die Gelder in den Hochschulkapiteln deutscher Haushalte global zugewiesen, wäre in Form von ministeriellen Zentralkapiteln immer noch eine zweckgebundene Finanzierungskomponente vorhanden. Der Modellcharakter wird auch davon geprägt, welche Zwecke bei den zweckgebundenen Zuweisungen berücksichtigt werden.

- *formelgebundene vs. diskretionäre Modelle:* Formelbindung impliziert einen Automatismus im Finanzierungsverfahren. Die Zuweisungen an die Hochschulen errechnen sich auf der Basis festgelegter Indikatoren, die mit Preisen bzw. Gewichtungen versehen werden. Dagegen beruhen diskretionäre Zuweisungen (der Begriff stammt aus dem Englischen: *discretionary funding*) auf staatlichen Einzelfallentscheidungen mit Ermessensspielraum der Entscheidungsträger. Typische Anlässe für diskretionäre Zuweisungen sind die Vergabe von Mitteln für innovative Vorhaben in Forschung und Lehre (da Innovationen über Indikatoren, die zwangsläufig einen Vergangenheitsbezug aufweisen, nicht ausreichend honoriert werden) und Investitionen für Bauten.

In allen neuen Modellen der staatlichen Hochschulfinanzierung spielt die formelgebundene Mittelzuweisung eine zentrale Rolle. Über eine Berechnung des Budgetvolumens einer Hochschule aus Formeln erhofft man sich in besonderem Maße eine Erfüllung der Legitimations- und Anreizfunktion. Die folgenden Typisierungsmerkmale beziehen sich auf die Gestaltung des *Formelsystems*. Das erste Typenpaar bezieht sich auf das gesamte Formelsystem, die weiteren auf das Indikatorensystem und das letzte auf das Preis- bzw. Gewichtungssystem:

- *einfache vs. komplexe Modelle:* Das Formelsystem kann sehr einfach und grob, aber auch sehr kompliziert und differenziert aufgebaut sein. Dies bezieht sich einerseits auf die Zahl und Komplexität der verwendeten Indikatoren. Andererseits stehen wenige, umfassende Preiscluster einem differenzierten Preissystem gegenüber (bzw. wenige, grobe Gewichtungen einer differenzierten Gewichtung). Die im folgenden betrachteten Systeme werden erweisen, daß die Zahl der unterschiedlichen Preise (d.h. der Grad der Differenzierung der Zuweisungen pro Indikatoreinheit) zwischen den Ländern stark abweicht.
- *zielbeladene vs. reduzierte Modelle:* Für das Verständnis eines Formelsystems muß man sich vergegenwärtigen, daß hinter der Konzeption von Formeln politische Ziele stehen. Um dies anhand der Analogie zu einem Spiel zu zeigen: Das Einbringen staatlicher Zielsetzungen erfolgt bei einem Formelsystem nicht dadurch, daß der Staat als aktiver Spieler am Spiel teilnimmt und Spielzüge ausführt, sondern dadurch, daß er bestimmte Spielregeln fixiert. So legt der Staat fest, welche Art von Aufgabenübernahme finanziell honoriert wird und was als zu honorierende Leistung zu betrachten ist. Die mit Formeln verfolgten politischen Ziele können auf wenige reduziert sein, es kann aber durch Einführung entsprechender Indikatoren auch eine Vielzahl sehr unterschiedlicher Ziele in die Formelgestaltung integriert werden (beispielsweise die Steigerung spezieller Forschungsleistungen, Verkürzung der Studienzeiten, Frauenförderung, Internationalisierung u.v.a.).
- *volumen- vs. leistungsorientierte Modelle:* Die verwendeten Indikatoren stellen (wie mehrmals bereits angeklungen ist) entweder ein Maß für den Umfang der Aufgabenübernahme durch die Hochschulen dar (volumenorientiert) oder messen die erbrachten Leistungen. Volumenbezogene Indikatoren werden häufig auch als Indikatoren für die Belastung bezeichnet - ein allerdings weniger glücklicher Begriff, da die Wahrnehmung von Aufgaben durch die Hochschulen wohl kaum als Last interpretiert werden sollte. Die Volumen-Indikatoren zielen nicht auf bestimmte Verhaltensänderungen im Sinne staatlicher Zielsetzungen ab, sondern orientieren sich an den Kosten, die aufgrund der übernommenen Aufgaben in den Hochschulen anfallen. Leistungsbezogene Indikatoren hingegen sollen das Hochschulverhalten gezielt beeinflussen, indem die realisierten Indikatorwerte mit Leistungsprämien honoriert werden.
- *stabilitäts- vs. anreizorientierte Modelle:* Dieses Merkmal bezieht sich auf die Stärke der Reaktion der Finanzierungsströme auf Indikatoränderungen. Modelle mit hoher Reagibilität verursachen bei veränderten Indikatorwerten starke finanzielle Anpassungen. Stabilitätsorientierte Modelle sind so konzipiert, daß Mechanismen der Stabilisierung starke finanzielle Schwankungen verhindern. Ein einfaches Beispiel für Stabilisierungselemente ist die Verwendung von Mehrjahresdurchschnitten u.a. für den Indikator Zahl der Absolventen, der von Jahr zu Jahr gewissen Zufallsschwankungen unterliegt.
- *lehr- vs. forschungsorientierte Modelle:* Finanzierungsmodelle können mit unterschiedlichen Gewichten Indikatoren verwenden, die bestimmte Aspekte der Lehre oder der Forschung messen. Innerhalb dieser Typenmerkmale können weitere Differenzierungen vorgenommen werden, z.B. je nachdem, ob die lehrorientierte Komponente über Indikatoren, die auf Absolventen oder auf Studierende bezogen sind, gemessen wird.
- *Soll-Wert- vs. Ist-Wert-Modelle:* Es gibt zwei grundsätzliche Möglichkeiten, die Indikatoren zu operationalisieren. Entweder es werden die tatsächlich vorliegenden Ist-Werte gemessen oder es werden Soll-Werte verwendet, die im Rahmen von Zielvereinbarungen zwischen dem Staat und

der einzelnen Hochschule festgelegt wurden. Beispielsweise könnte die aufzunehmende Studierendenzahl als Soll-Wert einbezogen werden.

- *objektive vs. subjektive Modelle:* Als Indikatoren werden zumeist objektiv meßbare Größen verwendet. Es sind jedoch auch Modelle mit subjektiven Elementen möglich, die als Indikator subjektive Einschätzungen bestimmter Personen bezüglich der Hochschulen einbeziehen. Solche Modelle liegen typischerweise dann vor, wenn peer reviews in das Formelsystem integriert sind. D.h. das Ergebnis der Beurteilungen ist eine Grundlage für die Tüchtigkeit von formelgebundenen Zuweisungen.
- *quantitäts- vs. qualitätsorientierte Modelle:* Indikatoren können sich entweder auf die Quantität oder die Qualität des in den Hochschulen produzierten Outputs beziehen. Dabei bereitet die Messung der Qualität häufig Probleme. Oftmals ist ein qualitätsorientierter Indikator auch ein subjektiver, da peer reviews i.d.R. Einschätzungen der Qualität in Forschung und Lehre einschließen. Ein Beispiel für ein objektives, qualitätsorientiertes Element ist - wenn man bibliometrische Analysen zur Grundlage von forschungsbezogenen Finanzzuweisungen macht - die Gewichtung von Publikationen nach dem Qualitätsniveau der Zeitschrift, in der sie veröffentlicht werden.
- *Prozentual- vs. Preismodelle:* Diese polaren Fälle (hier handelt es sich bei der Modellgestaltung i.d.R. um ein Entweder-Oder) spielen eine wichtige Rolle für den Modellcharakter. Beim Prozentualmodell ist das gesamte Budgetvolumen über alle Hochschulen von vorneherein staatlich vorgegeben. Als Ergebnis der formelmäßigen Berechnung ergeben sich die Anteile der Hochschulen an diesem Topf; die staatliche Finanzierung ist als Nullsummenspiel konzipiert. Bei Preismodellen ist die Höhe der staatlichen Zuweisung pro Indikatoreinheit definiert. In einem solchen System ergibt sich das Gesamtbudget endogen. Steigen die Indikatorwerte aller Hochschulen, so erhöht sich auch das formelmäßig errechnete Gesamtbudget. Ein Preismodell ist in besonderem Maße auf die Legitimation der staatlichen Zuweisungen an die Hochschulen in Konkurrenz zu anderen Bereichen der öffentlichen Ausgabentätigkeit ausgerichtet.

Die Typisierung eines realen Modells ergibt sich aus der Einordnung des Modells in allen genannten Bereichen.

Die Auswahl der Typisierungskriterien ist nicht ganz frei von subjektiver Wertung und bedarf im Einzelfall möglicherweise noch der Ergänzung um weitere

Merkmale. Der Katalog stellt jedoch u.E. eine plausible Auswahl der wesentlichen Charakteristika dar. Eine Einordnung realer Systeme nach diesen Kriterien erscheint praktikabel. Die Typisierungsmerkmale bieten ein Denkraster zur Strukturierung komplexer Information.

Um ein reales System zu charakterisieren, reicht es allerdings noch nicht aus, die Merkmale einfach aufzulisten. Man muß zusätzlich ermitteln, welche Relevanz die einzelnen Charakteristika im jeweiligen Modell haben. Zu diesem Zweck muß man die grundlegende *Modellphilosophie* aufdecken. Angenommen ein bestimmtes Modell ist als ein umfassendes, volumenorientiertes und einfaches Prozentualmodell zu typisieren. Es könnte sein, daß in der Modellphilosophie eines der Merkmale eine zentrale Rolle spielt (beispielsweise könnte die Einfachheit besonders betont werden; ein grobes, einfaches Modell hat nämlich den Vorteil, daß es hochschulinterne Mittelverteilungen nicht präjudiziert). Um die Logik der Modelle zu ergründen, muß die *Wichtigkeit/Gewichtung* der Typisierungsmerkmale eingeschätzt werden. Wie ginge dies besser, als die Experten aus den Ländern, in denen die Modelle angewandt werden, nach den Modellphilosophien zu befragen?

Wie eine Modelltypisierung in Kurzform aussehen kann, soll an einem Länderbeispiel erläutert werden, das im weiteren Verlauf des Symposiums nicht mehr Gegenstand der Betrachtung ist: *dem australischen Modell*. Das australische System der staatlichen Hochschulfinanzierung weist die folgenden zentralen Eigenschaften auf:

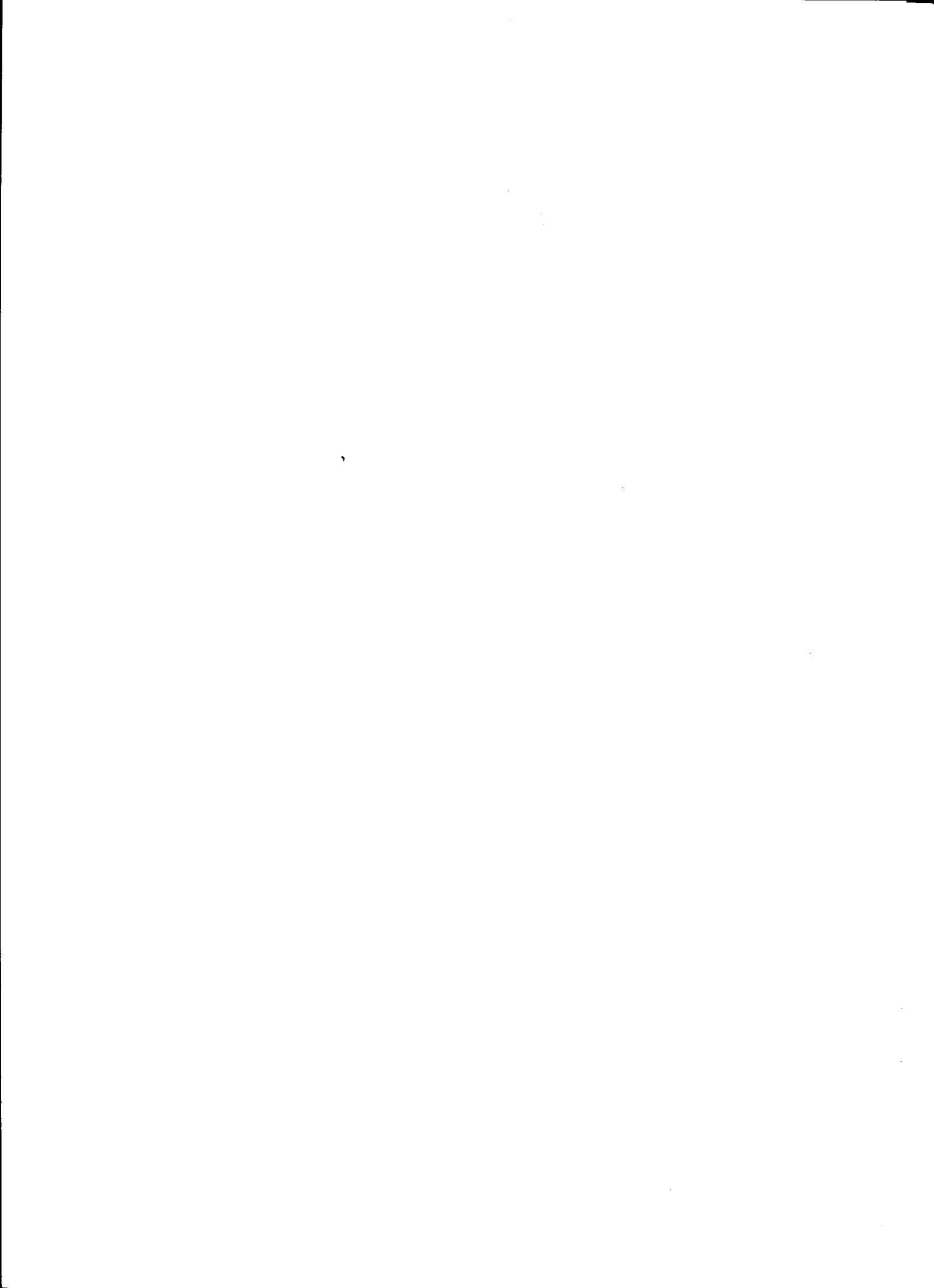
- Es ist umfassend, global und formelgebunden. Die operating grants, seit 1994 einschließlich der Investitionsausgaben (capital roll-in), und damit der größte Teil des Budgets werden unter Rückgriff auf das relative funding model global und formelgebunden zugewiesen (lediglich Infrastrukturinvestitionen bei außergewöhnlichem Wachstum einer Hochschule werden außerhalb der Globalzuweisung finanziert).
- Es enthält in begrenztem Umfang auch diskretionäre und zweckgebundene Elemente. Deren Bedeutung hat allerdings in jüngster Zeit abgenommen, da die aktuellen Budgetkürzungen schwerpunktmäßig im Bereich des discretionary funding stattfinden. Der Charakter der Zweckbindung hat sich verändert. Während früher die Qualitätssicherung und national priorities über spezielle Fonds finanziert wurden, wurden diese Fonds inzwischen durch das Higher Education Innovation Program abgelöst. Es zeigt sich, daß der Systemcharakter im Zeitablauf nicht unbedingt stabil bleiben muß.
- Die Formelbindung weist einen besonderen

Charakter auf. Die Berechnungen werden angestellt, um das Lehr- und Forschungsprofil einer Hochschule für die nächsten drei Jahre zu bestimmen. Bei der Berechnung der lehrbezogenen Komponente werden Soll-Werte als Indikator verwendet, d.h. Zielvereinbarungen über Studienplätze. Jährliche Budgetanpassungen erfolgen über eine Modifikation der vereinbarten Zahlen. Beispielsweise hatte die Regierung für 1997 Kürzungen der früher beschlossenen Zuwächse der operating grants angekündigt. Dies war mit einer Aufforderung zur Neuverhandlung der student load targets verbunden (aufgrund von staatlichen Prioritäten allerdings mit der Vorgabe, daß keine Reduktionen im undergraduate-Bereich stattfinden). Die längerfristige Ausrichtung des Modells und die Orientierung an Zielvereinbarungen führen zu einer Stabilitätsorientierung.

- Das Formelsystem ist außerdem als ein volumen- und lehrorientiertes, relativ einfaches Preismodell zu charakterisieren. D.h. die Finanzmittel werden auf Basis weniger Indikatoren, einer begrenzten Zahl von Preisclustern und vorwiegend nach lehrbezogenen Kriterien zwischen den Hochschulen verteilt. Dabei steht die Kostensorientierung und damit eine aufgabenbezogene Finanzierung im Vordergrund, spezielle politische Leistungsziele bleiben außen vor.

5. Weiteres Vorgehen im Rahmen des Symposiums

Nun sollen die Systeme aus Israel, England, den Niederlanden, Dänemark und Finnland betrachtet werden. Dabei werden wir den Typisierungsmerkmalen wieder begegnen. Zudem läßt sich eines bereits vorab versprechen: Jedes der Systeme weist - soweit wir bei unserer Vorbereitung der Veranstaltung erkennen konnten - ganz bestimmte Highlights bei den Modelleigenschaften auf, die es von den anderen Modellen sehr deutlich unterscheidbar und für die deutsche Debatte interessant machen.



Hochschulen in Israel und ihre Finanzierung

Amnon Pazy,
The Hebrew University of Jerusalem

I. Das Hochschulsystem

Die Institutionen

Der Hochschulsektor in Israel besteht aus 6 Forschungsuniversitäten, einer offenen Universität, einem Forschungsinstitut für Postgraduierte und ungefähr 30 akkreditierten Colleges und nichtuniversitären Institutionen, die eine Ausbildung bis zum Bachelor-Abschluß anbieten.

Das System wird vom Council for Higher Education-Gesetz (1958) geregelt. Dieses Gesetz stellt für die akkreditierten israelischen Hochschulen im Rahmen der ihnen genehmigten Budgets und im Rahmen der Bedingungen für die Akkreditierung die Autonomie bei der Durchführung ihrer akademischen und administrativen Angelegenheiten sicher. Die Institutionen selbst sind unabhängige öffentliche Einrichtungen, die von einem Board of Governors und von ihren akademischen und administrativen Leitungsinstanzen geführt werden. Als unabhängige Institutionen bestimmen sie die Studierendenzahlen in den unterschiedlichen Fächern (mit Ausnahme der medizinischen Fachbereiche), ihre Zulassungsbedingungen, die Lehrverpflichtungen ihres akademischen Personals, ihre Lehrpläne usw. Da sie über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügen, können die Hochschulen Spenden entgegennehmen, Darlehen aufnehmen, Stiftungskapital schaffen und investieren und alle ihre finanziellen Angelegenheiten selbst regeln. Eine nennenswerte Ausnahme von der vollständigen Autonomie besteht in der Festlegung der Höhe der Studiengebühren für staatlich geförderte Hochschulen. Die Höhe wird von einem öffentlichen Komitee und nicht von den Institutionen selbst festgelegt. Die Studiengebühren werden im folgenden noch genauer diskutiert.

Der Council for Higher Education

Das Council for Higher Education-Gesetz sieht den Council for Higher Education als die alleinige Behörde mit dem Recht zur Lizenzierung und Akkreditierung im israelischen Hochschulwesen vor. Der Bildungsminister ist ex officio Vorsitzender des Council. Die 19 bis 25 Mitglieder werden auf Empfehlung der Regierung für eine Amtszeit von fünf Jahren vom Staatspräsidenten persönlich ernannt. Das Gesetz legt fest, daß mindestens zwei Drittel der Mitglieder des Council Akademiker von hohem Ansehen sein müssen. Die nichtakademischen Mitglieder des Council sind in der Öffentlichkeit stehende Persönlichkeiten

aus Industrie und Wirtschaft und, gesetzlich vorgeschrieben, ein Studierendenvertreter. Das Ernennungsverfahren und die lange Amtszeit sollen die Unabhängigkeit des Council sowohl von der Regierung als auch von den Hochschulen stärken.

Die wesentlichen Funktionen des Council for Higher Education sind die folgenden: Neue Hochschulen und neue Programme in anerkannten Hochschulen zu akkreditieren; die Akkreditierung von Hochschulen oder Programmen, die dem Standard des Councils nicht mehr genügen, zurückzunehmen; die Regierung bei der Gründung neuer (staatlich geförderter) Institutionen im Hochschulsektor zu beraten; und der Regierung - durch das Planning and Budgeting Committee - Vorschläge für die Entwicklung der Hochschulen und für den finanziellen Beitrag der Regierung zu den Hochschulbudgets zu unterbreiten. Die Entscheidungen des Councils, neue (staatlich geförderte) Hochschulen zu gründen, erfordert die Zustimmung der Regierung.

Das Planning and Budgeting Committee

Das Planning and Budgeting Committee (kurz PBC) ist ein ständiges Unter-Komitee des Council for Higher Education und der ausführende Arm des Council. Es wurde vom Council im Jahre 1974 gegründet und basiert auf dem Modell des britischen University Grants Committee. Die israelische Regierung hat in ihrer Entscheidung 666 vom 5. Juni 1977 die Richtlinien für das PBC ausgegeben, zu denen folgendes gehört: Es soll eine unabhängige intermediäre Instanz sein, die zwischen der Regierung auf der einen Seite und den Hochschulen auf der anderen Seite steht und für alle Angelegenheiten im Zusammenhang mit Finanzzuweisungen an Hochschulen zuständig ist; es soll der Regierung Vorschläge für das Grundbudget und für das Entwicklungsbudget der Hochschulen unterbreiten und dabei den staatlichen und gesellschaftlichen Bedürfnissen Rechnung tragen, gleichzeitig aber auch die akademische Freiheit schützen und Fortschritte in Lehre und Forschung sicherstellen; es soll die ausschließliche Zuständigkeit dafür besitzen, den Hochschulen das global gebilligte Grundbudget und die Entwicklungsbudgets zuzuweisen; es soll der Regierung und dem Council for Higher Education Pläne für die Entwicklung des Hochschulsektors, einschließlich der Finanzierung, vorlegen; es soll die Effizienz der Hochschulen fördern und zwischen ihnen koordinieren, um unnötige Doppelarbeiten zu vermeiden; es soll sicherstellen, daß die Haushalte der Hochschulen ausgeglichen sind; es soll dem Council for Higher Education seine Meinung mitteilen, bevor der Council eine Entscheidung trifft, eine neue Institution oder Einheit einzurichten, deren Eröffnung finanzielle Implikationen für eine bestehende Institution hat.

Das PBC besteht aus sechs Mitgliedern: Vier Professoren aus den Hochschulen, die während ihrer Amtszeit als PBC-Mitglieder in ihren Institutionen keine Position mit administrativer Verantwortung innehaben dürfen; und zwei in der Öffentlichkeit stehende Persönlichkeiten aus Industrie und Wirtschaft. Der Vorsitzende des Komitees ist ein Professor und ist ex-officio Mitglied des Council for Higher Education. Die anderen Mitglieder des PBC sind keine Mitglieder des Council. Die Mitglieder des PBC werden vom Bildungsminister für einen Zeitraum von drei Jahren ernannt und vom Council gebilligt. Traditionsgemäß besteht die Mitgliedschaft nicht länger als zwei aufeinanderfolgende Amtsperioden. Die Richtlinien und die Zusammensetzung des PBC garantieren seine vollständige Unabhängigkeit in finanzieller Hinsicht.

Einige grundlegende Fakten über den Hochschulsektor in Israel

Die höhere Bildung in Israel umfaßt zwei getrennte Kategorien; die akademische Hochschulbildung, die zu einem akademischen Abschluß führt (etwa 30 Prozent einer Altersgruppe), und die sonstige weiterführende Bildung, die meist beruflicher Natur ist und die zu verschiedenen Diplomen oder Zertifikaten, aber nicht zu einem akademischen Abschluß führt (etwa 25 Prozent einer Altersgruppe).

Die Hochschulbildung steht an der Spitze des israelischen Bildungssystems. Sie folgt in der Regel nach zwölf Jahren Schulausbildung. Die Studiendauer auf der Ebene der undergraduates ist so angelegt, daß sie mit Ausnahme spezieller Fächer, insbesondere der Medizin (sechs Jahre), den Ingenieurwissenschaften und der Pädagogik (vier Jahre) und der Rechtswissenschaft (dreieinhalb Jahre), an den Universitäten drei Jahre beträgt. Auf der Ebene der postgraduates sind die Programme, die zum Master-Abschluß führen auf einen Abschluß nach zwei Jahren angelegt, während der Ph.D. weitere vier bis sechs Jahre für die Arbeit an der Dissertation erfordert.

Die Hochschulbildung in Israel ist nicht unentgeltlich. Die Studierenden müssen Studiengebühren für ihr Studium bezahlen. Die staatlich geförderten Hochschulen haben ihr Vorrecht aufgegeben, die Höhe der Studiengebühren festzusetzen. Schon seit vielen Jahren wird die Höhe der Studiengebühren von einem ad hoc einberufenen öffentlichen Komitee bestimmt, das vom Bildungsminister ernannt wird, dessen Vorsitz eine Persönlichkeit des öffentlichen Lebens übernimmt und dem Vertreter der Hochschulen, des Finanzministeriums, des PBC und der Studierendenorganisationen angehören. Das Komitee legt die Gebührenhöhe üblicherweise für eine Zeitspanne von fünf Jahren fest. Die Studiengebühr ist in allen staatlich

geförderten Hochschulen, allen Studienabschnitten und allen Fächern einheitlich. Sie deckt ungefähr 20 Prozent der Grundbudgets der Universitäten und einen höheren Anteil der Budgets der Colleges.

Als Folge der israelischen Wehrpflicht (36 Monate für Männer und 20 Monate für Frauen) sind die meisten israelischen Studierenden 2 bis 3 Jahre älter als die Studierenden in anderen Ländern. Der Wehrdienst wird in der Regel vor der Hochschulausbildung abgeleistet, auch wenn einige Studierende ihn hinausschieben. Die Unterbrechung in der akademischen Ausbildung scheint keine Probleme zu erzeugen, da eine höhere Zahl an reiferen Studierenden in das System eintreten. Das Engagement des durchschnittlichen israelischen Studierenden und der Anteil der abgeschlossenen Studien sind relativ hoch. Tatsächlich schließen 70 Prozent aller undergraduates ihr Studium innerhalb von fünf Jahren ab.

In den 80er-Jahren vollzog sich der Anstieg der Studierendenzahlen in Israel relativ langsam - ca. 2 Prozent pro Jahr - und die damals existierenden Hochschulen konnten die Nachfrage problemlos befriedigen. Seit den frühen 90er-Jahren wächst das System viel schneller. Im Jahre 1990 gab es 76.000 Studierende, 55.000 undergraduates und 21.000 graduates. Davon studierten 68.000 an Universitäten. Im Jahre 1995 gab es 125.400 Studierende, 92.650 undergraduates und 32.750 graduates. Von diesen studierten 97.250 an Universitäten. Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate betrug während dieser fünf Jahre 10,5 Prozent.

Das Wachstum fand an den Universitäten ohne größere Schwierigkeiten statt. Ihre Budgets wurden dem Wachstum der Studierendenzahlen angepaßt und wo es nötig war wurden die Gebäude und Einrichtungen ergänzt. Das wissenschaftliche Personal der Universitäten befindet sich ebenfalls in einem Wachstumsprozeß, hat jedoch noch kein neues, langfristiges Gleichgewicht erreicht. In der Zwischenzeit haben die Institutionen von befristet angestellten Teilzeitlehrern Gebrauch gemacht, die zukünftig durch wissenschaftliches Vollzeitpersonal ersetzt werden.

Einschließlich dem wissenschaftlichen Personal aller Hierarchiestufen, dem nicht-wissenschaftlichen Personal und dem Verwaltungspersonal haben die Universitäten fast 19.000 Angestellte. Zum wissenschaftlichen Personal gehören 5.000 lecturers, senior lecturers, associate professors und Professoren.

Die nationalen Ausgaben für die tertiäre Bildung belaufen sich in Israel auf 1,8 Prozent des Sozialprodukts und auf ungefähr 21 Prozent der nationalen Ausgaben für Bildung. Die durchschnittlichen Ausgaben pro Vollzeitstudierendem betragen im Jahre 1995 ca. 10.000 \$.

II. Die Finanzierung des Hochschulsystems

Die Haushalte der Institutionen

Aktivitäten in den Hochschulen können nach vier Budgettypen klassifiziert werden:

- das Grundbudget - für die laufenden Aktivitäten in Lehre und Forschung;
- geschlossene Budgets - für extracurriculare Aktivitäten und spezielle Studienprogramme;
- Forschungsbudgets - für Forschungsprojekte;
- das Entwicklungsbudget - für neue Gebäude und ihre Ausstattung.

Die meisten Ausgaben der Hochschulen sind im Grundbudget enthalten. Dazu gehören: Löhne, der Kauf wissenschaftlicher Ausstattung, Bücher, Zeitschriften, Verbrauchsmaterial, Wartung, Renovierung, finanzielle Unterstützung der Studierenden usw. Im Grundbudget sind ca. 80 Prozent des gesamten Hochschulhaushalts enthalten.

Das Grundbudget der Hochschulen wird in Israel wie folgt finanziert: ca. 65 Prozent des Grundbudgets bestehen aus öffentlichen, vom PBC zugewiesenen Mitteln (ca. 55 Prozent als direkte Globalzuweisung und ca. 10 Prozent als zweckgebundene Zuweisungen), 20 Prozent stammen aus dem Aufkommen der Studiengebühren, 7 Prozent sind Spenden (hauptsächlich aus dem Ausland). Der Rest der Einnahmen (ca. 8 Prozent) resultiert aus Forschungs-Overheads, dem Verkauf von Dienstleistungen usw.

Die Forschungsbudgets werden hauptsächlich aus nationalen, bi-nationalen und ausländischen Forschungsfonds finanziert, um die ein Wettbewerb besteht. Die anderen Quellen des Forschungsbudgets sind die Industrie und die Regierung, die spezielle Forschungsprogramme finanzieren, und private Spenden zu Forschungszwecken. Die Forschungsbudgets machen ca. 10 Prozent des Gesamtbudgets aus.

Die geschlossenen Budgets werden von den Nutzern der Dienstleistungen in den betreffenden Bereichen finanziert und betragen ungefähr 5 Prozent des Gesamthaushalts.

Schließlich enthielt das Entwicklungsbudget in den letzten Jahren nur 5 Prozent des Gesamtbudgets. Dieses Budget wird durch Zuweisungen des PBC (40 Prozent) und privater Spender (60 Prozent) finanziert.

Die Finanzzuweisungen des PBC

Entsprechend seinem Auftrag schlägt das PBC der Regierung das Gesamtbudget für den Hochschulsektor vor. In der Vergangenheit war dies ein jährlich

stattfindender Vorgang. Seit Mitte der 80er-Jahre handelt das PBC mit der Regierung ein Mehrjahres-Budget aus (in der Regel 3 bis 4 Jahre). Dieses Budget basiert auf dem erwarteten Wachstum (oder der Verminderung) der Studierendenzahlen, dem Bedarf in bezug auf die Erneuerung der Ausrüstung für Lehre und Forschung und dem Baubedarf. Das vorgeschlagene jährliche Gesamtbudget für den Hochschulsektor wird vom Parlament genehmigt bevor es vom PBC den Hochschulen zugewiesen wird. Die Zuweisung des PBC ist in drei wesentliche Bestandteile gegliedert; die Zuweisung für das Grundbudget, für das Entwicklungsbudget und zweckgebundene Zuweisungen.

Der größte Teil der Zuweisung des PBC fließt in das Grundbudget. Entsprechend dem Council for Higher Education-Gesetz haben die Hochschulen vollständige Autonomie bei der Durchführung ihrer akademischen und administrativen Angelegenheiten im Rahmen der ihnen zugebilligten Haushalte. Um diese Autonomie abzusichern, erhalten die Institutionen die Zuweisung des Grundbudgets als Pauschalsumme, die von ihnen gemäß ihrer Bedürfnisse und Prioritäten verwendet wird. Die Prinzipien der Verteilung des PBC-Anteils am Grundbudget an die Hochschulen werden weiter unten beschrieben. Ein wichtiges Merkmal der PBC-Zuweisung im Rahmen des Grundbudgets ist ihre Transparenz. Als Folge dieser Transparenz sind die Institutionen in der Lage, die finanziellen Konsequenzen der von ihnen beabsichtigten Veränderungen im akademischen und administrativen Bereich abzuschätzen. Auf diese Weise können sie ihren Planungsprozeß verbessern. Ein Problem, das aus der Transparenz resultiert, ist die Tendenz der Verwaltungen, die Finanzmittel innerhalb der Institutionen genau entsprechend den vom PBC definierten Mittelkategorien zuzuweisen. Auf diese Weise gehen die Vorteile aus der Gewährung einer Pauschalzuweisung durch das PBC verloren.

Ungefähr 10 Prozent der Zuweisungen des PBC sind zweckgebunden. Sie zielen darauf ab, für begrenzte Zeit spezielle Vorhaben, die von den Hochschulen vernachlässigt wurden oder die aus Sicht des PBC besonderer Anreize bedürfen, finanziell zu unterstützen. Typische Beispiele sind: Spezielle Hilfen für Bibliotheken, um Bücher und Zeitschriften zu kaufen, Mittel zur Erneuerung und zum Kauf neuer Forschungsausrüstung, die Erneuerung von Lehlabor, Stipendien für Doktoranden in bestimmten (unpopulären) Feldern, die nationale Priorität aufweisen, usw. Eine Ausnahme von der zeitlichen Begrenzung zweckgebundener Zuweisungen ist die permanente Finanzierung der Israel National Science Foundation durch das PBC.

Das Entwicklungsbudget wird für Bau- und Renovierungsmaßnahmen der Hochschulen (außerhalb von

Routinereparaturen und Instandhaltung) eingesetzt. Das Hauptkriterium für einen finanziellen Beitrag des PBC zu einer solchen Maßnahme ist der Bedarf der Hochschule, der aus dem Zuwachs der Studierendenzahl oder aus Forschungsaktivitäten in Bereichen von nationaler Priorität abgeleitet wird. Hier betreibt das PBC die Politik, neue Bauprogramme nur dann zu genehmigen, wenn sich die Studierendenzahl auf dem geplanten neuen Niveau eingependelt hat. Andere Kriterien sind: Das Alter der vorhandenen Gebäude der Hochschule und die relative Situation der Hochschule im Vergleich zur Normgröße der Durchschnittsfläche pro Studierenden über das gesamte Hochschulsystem. Der finanzielle Beitrag des PBC bei jeder der genannten Maßnahmen ist im voraus durch feststehende Tarife bestimmt, welche die Bedeutung der Maßnahme, ihre Gesamtkosten und die aus Spenden und anderen Quellen verfügbaren Ressourcen einberechnen. Die finanzielle Beteiligung des PBC deckt die Kosten üblicherweise bis zu einem Drittel und in speziellen Fällen möglicherweise bis zur Hälfte ab.

Die Verteilung des vom PBC zugewiesenen Anteils am Grundbudget

Wie bereits erläutert wurde, fließt der größte Teil der staatlichen Zuweisungen an die Hochschulen dem Grundbudget zu. Diese Zuweisungen belaufen sich im Jahre 1997 zusammen mit dem Aufkommen aus Studiengebühren auf ca. 1 Mrd. US-\$. Die Verteilung dieser Finanzmittel auf die Hochschulen basiert auf ihren Lehr- und Forschungsaktivitäten.

Die Methode der Mittelverteilung für die Lehrkomponente des Grundbudgets der Hochschulen basiert auf der Bezahlung der Hochschulen für die erzielten Studienabschlüsse in 12 Fächergruppen bei zwei Niveaus von Abschlüssen - undergraduates und postgraduates. Dies führt zu 24 Preisen p^i , $i = 1, 2, \dots, 24$, die zu Finanzierungszwecken verwendet werden. Das Produkt $p^i \cdot g^i$, wobei g^i für die Zahl der Abschlüsse in der Kategorie i einer bestimmten Hochschule steht, entspricht der an den Abschlüssen der Kategorie i orientierten Zuweisung an eine bestimmte Hochschule. Die Summe über alle 24 Fächerkategorien entspricht der an der Lehre orientierten Gesamtzuweisung für diese Hochschule.

Um in Jahren mit starkem Zuwachs oder Rückgang der Studierendenzahlen Schwierigkeiten zu vermeiden, verwendet das PBC, basierend auf der Zahl der Studierenden, für die Zahl der Abschlüsse anstatt der tatsächlichen Zahl der Abschlüsse g^i eher eine Schätzgröße.

Die Gesamtsumme der lehrbezogenen Komponente der Zuweisung der PBC im Rahmen des Grundbud-

gets der Hochschulen ist daher eine Funktion der Anzahl ihrer Abschlüsse.

Im Gegensatz zur lehrbezogenen Zuweisung ist die Gesamtsumme, die nach forschungsbezogenen Kriterien zugewiesen wird, vorgegeben. Sie beträgt in der Regel 30 bis 40 Prozent der Gesamtmittel des Grundbudgets. Diese feste Summe wird unter den Universitäten entsprechend ihrer Forschungsoutputs aufgeteilt.

Um eine Verteilung nach den Forschungsoutputs herbeizuführen, werden fünf Indikatoren herangezogen:

1. Die Gesamtsumme, die jede Hochschule an Forschungsmitteln aus einer (vorher festgelegten) Menge von Forschungsfonds, die ihre Mittel wettbewerblich vergeben, erhält.
2. Die Gesamtsumme, die jede Hochschule jährlich aus Forschungszuweisungen und Auftragsforschung erhält, soweit die für ein einzelnes Projekt erhaltenen Mittel 50.000 \$ übersteigen. Diese Mittel können aus unterschiedlichen Quellen stammen (ohne die Mittel aus den wettbewerblich ausgerichteten Fonds, die bereits unter 1. erfaßt wurden).
3. Die Summe, die aus dem Grundbudget forschungsbezogen zugewiesen wird.
4. Die Anzahl der Doktoranden an der Hochschule.
5. Die Anzahl und die wissenschaftliche Bedeutung der wissenschaftlichen Artikel, die vom akademischen Personal der Hochschule veröffentlicht werden.

Jeder der genannten fünf Indikatoren wird in ein Verteilungsmaß überführt, indem für den jeweils betrachteten, speziellen Parameter der für eine einzelne Hochschule errechnete Wert durch die Summe der Werte für alle Hochschulen dividiert wird. Ein gewichteter Durchschnitt dieser Maße ist das letztendliche Maß für die Verteilung der Forschungsoutputs auf die Hochschulen. Die forschungsbezogenen Mittel werden dann entsprechend der auf diese Weise gemessenen Outputverteilung zugeteilt.

Die lehr- und forschungsbezogenen Zuweisungen sind die wesentlichen Komponenten des Beitrags des PBC zum Grundbudget der Hochschulen und sie werden jeder Hochschule als eine einzige Pauschalsumme zugeteilt.

In jüngster Zeit wurde eine dritte Komponente eingeführt, die sich auf die Qualität bezieht. Diese Komponente beläuft sich auf 3 bis 5 Prozent der gesamten Mittelzuweisung. Die genauen Prinzipien ihrer Zuweisung sind noch nicht abschließend festgelegt, aber sie enthalten die folgenden Elemente: Lehrevaluationen, das Ausmaß der Arbeit der permanenten Fakul-

tätsangehörigen außerhalb der Hochschule, die Relation der Lehraktivitäten zu den Senior-Fakultätsmitgliedern usw.

(übersetzt von Frank Ziegele)

Die Finanzierung des Hochschulwesens in Großbritannien

Gareth L. Williams
Institute of Education, University of London
(assisted by Claudia Fischer)

I. Hintergrund

Die britische Vorstellung einer Universität hat vier signifikante Merkmale. Erstens ist es eine unabhängige Institution, rechtlich basierend auf einer sogenannten 'Royal Charter'¹, die den Universitäten eine beträchtliche Unabhängigkeit von parlamentarischer Aufsicht zugesteht. Dies hat zum zweiten Merkmal geführt, nämlich daß sie ihre finanziellen Angelegenheiten selbst verwalten. Obwohl Universitäten den Großteil ihrer Mittel seit den 40er Jahren von der Regierung erhalten haben, mußten Nachweise über deren Verwendung bis zu den 80er Jahren nicht erbracht werden. Zum dritten haben Universitäten vergleichbare Freiheiten in ihren akademischen Angelegenheiten. Sie stellen ihr eigenes Personal ein, registrieren selbst ihre Studenten und vergeben ihre eigenen akademischen Grade. Grenzen werden allein durch die zugrunde liegenden 'Royal Charters' gesetzt, die jedoch eher allgemein formuliert und gehandhabt werden. Zum letzten haben britische Universitäten für die letzten anderthalb Jahrhunderte - ähnlich wie ihre deutschen Pendanten - die Vorstellung geteilt, daß ihr akademischen Personal sich sowohl in der Lehre als auch in der Forschung zu engagieren hat und daß sie hierfür die entsprechenden Mittel erhalten.

All diese Schlüsselemente einer britischen Universität lassen sich aus ihrer historischen Entwicklung herleiten. Wie auch im Rest von Europa, trat die britische Universität - in der Form, wie wir sie heute kennen, - zuerst während des Mittelalters auf und hatte enge Verbindungen zur Kirche. Während des großen Zeitalters der modernen Universitätsentwicklung wurde Großbritannien jedoch durch einen Laissez-faire Kapitalismus dominiert und das Konzept von Universitäten als staatlich kontrollierte öffentliche Dienstleistungsunternehmen war nicht bekannt. Bis in die späten 1880er Jahre erhielten Universitäten keine finanzielle Unterstützung aus zentral-staatlichen Mitteln und, obwohl es bereits im späten 19. Jahrhundert erhebliche Bedenken bezüglich des wissenschaftlichen Forschungserfolges in Großbritannien im Vergleich mit Deutschland gab, wurden diese Bedenken nicht durch staatliche Unterstützung oder staatliche Regu-

lierung abgestützt. Von 1888 bis 1919 erhielten Universitäten periodisch staatliche Mittel, um die schlimmsten finanziellen Krisen lindern zu können, aber die Beträge waren geringfügig und unregelmäßig.

Erst am Ende des ersten Weltkrieges, der die meisten Universitäten einem totalen finanziellen Ruin nahe brachte, etablierte die Regierung das 'University Grants Committee' (UGC) als einen Mechanismus zur Regelung ihrer Zahlungen an Universitäten. Diese Regelung sah vor, daß die Regierung Mittel im fünfjährigen Rhythmus dem universitären System in Form einer Globalsumme zur Verfügung stellte und daß die Universitäten selbst, durch das UGC, diese Mittel ihren eigenen Prioritäten folgend aufteilen. Bei Ausbruch des zweiten Weltkrieges in 1939 leistete die Regierung nur rund 30 Prozent der universitären Einnahmen. Die Hälfte des verbleibenden Restbetrages resultierte aus Studiengebühren, die andere Hälfte aus Spenden, Investitionen, öffentlichen und privaten Beiträgen der lokalen Regierungen und einem kleinen Teil aus extern geförderten Forschungseinnahmen. Das UGC fungierte als Puffer zwischen der Regierung und den einzelnen Universitäten und schützte diese vor politischer Einmischung und parlamentarischer Überprüfung ihrer finanziellen oder akademischen Angelegenheiten.

Vor diesem Hintergrund finanzieller und rechtlicher Unabhängigkeit entwickelte sich der starke Glaube an die Autonomie der Universität. Die dominante Ideologie des britischen Hochschulsystems beinhaltet, daß eine akademische und finanzielle Autonomie der Universitäten der beste Schutz der intellektuellen Freiheit des akademischen Personals und der Studenten sind.

Diese institutionelle Autonomie verwurzelte sich in 1945 um so fester, je mehr die Regierung zur Hauptquelle universitärer Mittel wurde. Die Universitäten kamen aus dem Krieg in einer starken Position hervor. Zum einen wurden ihre bedeutenden Forschungsergebnisse als wichtige Beiträge zum Kriegserfolg gewürdigt und damit auch ihr wirtschaftliches Potential in Friedenszeiten erkannt. Zum anderen glaubte man, daß die deutschen Universitäten der 30er Jahre sich nur allzu leicht dem Nazi-Staat ergeben hatten und daß eine universitäre Autonomie ein wirksamer Schutz gegenüber einem starken totalitären Staat sei.²

Die dreißig Jahre zwischen 1945 und 1975 waren das goldene Zeitalter der britischen Universitäten. Sie wurden durch die Regierung großzügig als Institutionen unterstützt, deren Hauptaufgabe es war, eine

1 Royal Charter: Die rechtliche Grundlage der neueren Universitäten, 1993 aus den früheren Polytechnics und Colleges entstanden, ist ein parlamentarisches Gesetz. Aus praktischen Gründen sind die Unterschiede minimal.

2 Dies Argument ist häufig angezweifelt worden. Viele Akademiker glauben heute, daß die Universitäten sich viel zu leicht der dominanten Marktideologie der 80er und 90er Jahre unterworfen haben.

Es bestand jedoch eine Schwäche, welche sich ultimativ als fatal für die britische Vorstellung einer Universität herausgestellt hat. Dieses verhätschelte System bildete nur rund 5 Prozent jeder Generation von Schulabgängern aus. Es war der Archetyp dessen, was Trow in den 60er Jahren als elitäre Hochschulausbildung bezeichnete, nämlich einer bereits begünstigten Minderheit eine qualitative hochwertige Ausbildung zu sichern. Eine umfangreiche nationale Untersuchung, das Robbins Komitee, wurde 1960 gebildet, um dieses Thema zu untersuchen. Das Komitee veröffentlichte seinen Bericht in 1963.

Das Robbins Komitee erkannte, daß der komplett passive Ansatz einer Universitätsfinanzierung der 60er Jahre nicht länger durchführbar sei, da die Anzahl von Institutionen und Studenten bereits rapide anstieg. Das UGC war eine informelle Einrichtung, die ihre Mittel direkt vom Finanzministerium erhielt. Robbins empfahl, daß das Komitee (UGC) seine Mittel fortan vom Ministerium für Ausbildung erhalten sollte, wie alle anderen Schulen und Weiterbildungseinrichtungen auch.

Diese äußerlich geringfügige Änderung hatte beträchtliche Auswirkung für die Universitäten. Die direkte Verbindung mit dem Finanzministerium sah keinerlei akademische Kontrolle vor und verlangte wenig finanzielle Rechtfertigung. Das Universitätsbudget stellt nur einen kleinen Teil der gesamten Staatsausgaben dar, so daß sogar relativ große Änderungen des Universitätsbudgets nur wenig Einfluß auf die staatlichen Ausgaben hatten. In Zeiten finanzieller Härte lohnte es sich nicht zu kürzen und in Zeiten verhältnismäßiger Prosperität bedeutet eine größere prozentuale Erhöhung sehr wenig im Vergleich mit den gesamten staatlichen Ausgaben.

Der Wechsel hin zum Ministerium für Ausbildung und Wissenschaft (DES)³ bedeutete, daß das Universitätsbudget nun ein Teil des gesamten Ausbildungsbudgets war, welches einen erheblich kleineren Umfang als die Gesamtausgaben hatte. Demzufolge mußten die Universitäten nun mit Schulen und Weiterbildungseinrichtungen um ihre Mittel konkurrieren und sie waren einem Ministerium unterstellt, das direkte Interessen an der Ausbildung hatte. Das DES versuchte nicht, in die akademischen Angelegenheiten der Universitäten einzugreifen, konzentrierte sich aber auf Aspekte wie Studentenzahlen und generelle Einschreibemuster je Studienfach. Der Minister für Ausbildung und Wissenschaft hatte stellvertretend für die Universitäten dem Parlament Rede und Antwort zu stehen.

Das UGC System wurde weithin bewundert und weltweit kopiert. Sein zentrales Element war der Mechanismus, den Staat in die Lage zu versetzen, Universitäten zu finanzieren, ohne jedoch politischen Einfluß auf akademische Angelegenheiten zu nehmen. Die Regierung leistete Zahlungen an das gesamte Hochschulsystem und nicht an einzelne Universitäten. Das UGC, dessen zwanzig Mitglieder weitestgehend Vertreter des universitären Sektors waren, war für die Verteilung der Mittel an die individuellen Universitäten verantwortlich und der Staat nahm hierauf keinen Einfluß.

Das UGC entwickelte dieses Prinzip noch einen Schritt weiter. Seine Mittelzuweisungen an die einzelnen Universitäten erfolgten ebenfalls als Pauschalsummen auf einer generell ansteigenden Basis alle fünf Jahre. Universitäten waren dann frei, diese *wiederkehrenden* Mittel ihren eigenen Vorstellungen entsprechend einzusetzen, solange sie dies im Rahmen der eher allgemein gehaltenen Royal Charters taten. Sie konnten diese Mittel für nahezu jeden Lehr- oder Forschungszweck ihrer Wahl einsetzen. Das UGC zeigte nur sehr generell die Wege an, auf welchen sie die Mittel der einzelnen Universitäten kalkuliert hatten. Beispielsweise wurde einer Universität 1972 mitgeteilt, daß das UGC bei der Festlegung der Mittelverteilung ihrer früheren Entscheidung, ein Rechtsinstitut an der Universität einzurichten, Rechnung getragen hatte. Es wurden jedoch keinerlei Angaben über die Höhe der Mittel zu diesem Zweck gemacht. Die Theorie war, daß jeder Versuch, dies zu tun, die Autonomie der jeweiligen Universität, eigene Verteilungsentscheidungen machen zu können, eingeschränkt hätte.

1.1. Die 80er Jahre

Die 80er Jahre waren eine Dekade radikaler Änderungen im britischen Hochschulsystem. Das Jahrzehnt begann mit einer Kürzung der Staatsausgaben⁴ um 20 Prozent und endete mit der stärksten Ausweitung der Studentenzahlen in der Geschichte. Die Zahl der Vollzeitstudenten stieg von 510,000 in 1979 auf 626,000 in 1988 und auf 950,000 in 1993. Gleichzeitig wuchs die Zahl der Teilzeitstudenten von 268,000 auf 490,000; 34 Prozent aller registrierten Studenten im späteren Jahr. Der Anteil weiblicher Studenten stieg von 43 Prozent in 1979 auf 49 Prozent in 1993. Andere wichtige Änderungen war der Zuwachs an Studenten in einem Eintrittsalter von über 25 von 12 Prozent der Gesamtheit in 1979 auf nahezu 20 Prozent in 1990 und ein Anstieg von 410,000 auf

3 DES: Department for Education and Science

4 Kürzung sämtlicher Subventionen für Übersee-Studenten und eine weitere 15-prozentige Kürzung der Regierungsmittel an Universitäten.

750,000 zwischen 1981 und 1993 in der Anzahl Studenten in Weiterbildungsprogrammen in Universitäten.

Obwohl die Einschnitte zu Beginn der 80er Jahre rein aus Gründen der Kürzung der Staatsausgaben gemacht wurden, bedeuteten sie auch einen Wendepunkt in den Beziehungen zwischen den Hochschulen und der Regierung. Bis 1981 - für ein Dritteljahrhundert - konnten Universitäten die Ausweitung ihrer Mittel als gegeben hinnehmen. Zuwächse waren nicht immer so hoch wie erwartet, aber eine gewisse Ausweitung erfolgte Jahr für Jahr. Eine ganze Generation von akademischem Personal und akademischen Managern war in dem Bewußtsein aufgewachsen, sich voll auf eine staatliche Finanzierung verlassen zu können. Der Schicksalsschlag der Kürzungen von 1981 war traumatisch.

Die meisten Universitäten entwickelten eine Strategie, die zuerst von einer der erfolgreichsten Universitäten der 80er Jahre - Warwick - angenommen wurde. Diese konnte in dem Slogan "Spar die Hälfte - Mach die Hälfte" zusammengefaßt werden: mit anderen Worten zielte die Universität darauf ab, eine Hälfte der staatlichen Kürzungen durch Einsparungen aufzufangen und die andere Hälfte durch gesteigerte Einnahmenbeschaffung im nicht-staatlichen Sektor zu generieren.

Auf diese Weise begann die Marktorientierung der britischen Hochschulsystems. In der Mitte der 80er Jahre wurde dies durch die Regierung dahingehend formalisiert, daß Universitäten dazu ermutigt wurden, ihre Einnahmen aus anderen Quellen als dem UGC zu steigern.

Es existierten sechs Hauptquellen an zusätzlichen Einnahmen:

- angewandte Forschung;
- kurzfristige Kurse zu vollen Kosten (Programme der beruflichen Weiterbildung);
- Beratung;
- universitäre Unternehmen;
- Wissenschaftsparks, Vermietung von Einrichtungen für Konferenzen, etc.;
- Geschenke und Spenden.

Während der nächsten zehn Jahre erhöhten die meisten Universitäten ihr nicht-staatliches Einkommen in größerem Maße als sie es ursprünglich erwartet hat-

ten. In 1994/95 kam weniger als 60 Prozent der Einnahmen britischer Universitäten direkt von der Regierung und in vielen beträgt dieser Anteil weniger als 50 Prozent.

Ein Ergebnis dieser Diversifikation von Einnahmequellen war, daß Universitäten und Hochschulen ihr Finanzmanagement erheblich ausbauten. Diskussionen entbrannten, ob bestimmte Aktivitäten finanziell lohnend waren oder nicht. Hauptthema war dabei die Abschätzung der allgemeinen Kosten und der indirekten Kosten der Tätigkeiten, die nicht Teil des Hauptauftrages der Universität waren, nämlich Lehre und akademische Forschung auf hohem Niveau.

Das Hochschulreformierungsgesetz von 1988 markierte den expliziten Wechsel in der Hochschulpolitik, welcher noch durch das Hochschul- und Weiterbildungsgesetz von 1992 verstärkt wurde. Formale Hochschulfinanzierungsräte wurden eingerichtet, die als explizite staatliche Instrumente gesehen werden können.⁵ Ihre Mitglieder wurden durch die Regierung ernannt und der Vorsitzende und der Hauptteil der Mitglieder kamen von außerhalb des Hochschulsektors. Die Pufferrolle, die das UGC gespielt hatte, wurde weitestgehend reduziert. Sie wurden durch den Minister instruiert, sicherzustellen, daß "Mittel und Wege zur Spezifizierung dessen gefunden würden, was von den Institutionen für die Bereitstellung der Mittel zu erwarten sei". Mit anderen Worten sah sich die Regierung selbst als stellvertretender Konsument, der die Ergebnisse der Hochschulen im Interesse der direkten Kunden, der Studenten, erwirbt. Die Finanzierungsräte interpretierten diese Instruktion als Aufforderung, explizite formel-gesteuerte Finanzierungsmethoden zu entwickeln.

1989 ging die Regierung noch einen Schritt weiter und transferierte rund 20 Prozent der Hauptmittel weg von der direkten Unterstützung der Institutionen und benutzte diese Mittel zur Subventionierung der Zahlung der Studiengebühren der Studenten an ihre Universitäten und Hochschulen. Im Endergebnis waren dies Gutscheine für Studenten, die rund 30 Prozent der Ausbildungskosten der Hochschuleinrichtungen abdeckten.

Diese zwei Änderungen, formel-gesteuerte Finanzierung und Subventionen der Studiengebühren von bis 30 Prozent der Ausbildungskosten, schafften die Grundlage der explosiven Expansion der Studentenzahlen. Nach fast einem Jahrzehnt der finanziellen Härte waren die Institutionen knapp an Mitteln und zum ersten Male waren Polytechnics und Colleges in der Lage, eigenständig finanzielle Entscheidungen

⁵ Der UFC (Universitätsfinanzierungsrat) für Universitäten und der PCFC (Rat für die Finanzierung der Polytechnics und Colleges) für andere Hochschuleinrichtungen. 1992 wurden diese durch die Hochschulfinanzierungsräte (HEFCEs) ersetzt, die für die gesamte Finanzierung des Hochschulsystems verantwortlich sind, jedoch mit unterschiedlichen Räten für England, Schottland und Wales.

treffen zu können. Zusätzliche Studenten bedeuteten zusätzliche Mittel.

Sie reagierten auf die Änderungen der Finanzierungsmechanismen, indem sie so viele Studenten, wie es die Forschungsräte erlaubten, rekrutierten und darüber hinaus so viele selbstzahlende Studenten wie möglich. Das Ergebnis war ein fünfzig-prozentiger Anstieg von Erstsemestern zwischen 1988 und 1993, wobei viele Institutionen ihre Einschreibungen in den nächsten fünf Jahren verdoppelten.

Folglich änderten die Gesetze von 1988 und 1992 das Wesen des britischen Hochschulsystems fundamental. Es ist nun unzweifelhaft ein Massensystem und die auftretenden Probleme sind die einer Massenhochschulbildung, insbesondere die Vereinbarung der widerstreitenden Konzepte des akademische Standards, der Exzellenz der Forschung und ihrer Diversität, der Zugangsmöglichkeiten und der Gleichberechtigung.

I.2. Forschung

Seit dem 19. Jahrhundert, zweifellos beeinflusst durch die neuen deutschen Universitäten dieser Zeit, sahen sich britische Universitäten als Institutionen, die sich im gleichen Maße der Forschung und Lehre widmeten. Die Gründe für diese unterstellte Verbindung konnten bislang nicht befriedigend geklärt werden. Es nicht eindeutig klar, ob eine Verbindung mit der Lehre ein besseres Forschungsergebnis produziert oder ob Studenten davon profitieren, von Dozenten und Professoren unterrichtet zu werden, die auch aktive Forschung betreiben. Ist es einfach, daß sowohl Lehre als auch Forschung sehr fähiger Leute bedürfen oder ist es ein bedeutender Faktor für Dozenten, einmal in ihrem Leben ein Stück ernsthafte Forschung betrieben zu haben? Sicherlich bestand einmal der Glaube, daß Forschung am besten durch junge Akademiker betrieben wird, die dann zu Dozenten heranreifen und schließlich die letzten Jahre ihrer Laufbahn als universitäre Verwalter verbringen.

Was immer die Gründe waren, die Verbindung zwischen Forschung und Lehre hat sich in den britischen Universitäten in den 50er Jahren durch ein sogenanntes duales Finanzierungssystem institutionalisiert. Im Rahmen dieser Regelung erhielten Universitäten öffentliche Mittel für Forschung aus drei verschiedenen Quellen. Der größte Teil kam vom UGC durch die fünf-jährliche Globalsumme. Diese Mittel wurden von allen Universitäten geteilt, nicht notwendigerweise zu gleichen Teilen, aber alle erhielten einen signifikanten Anteil.

Als Gegenleistung wurde von allen Mitgliedern des akademischen Personals aktive Forschung erwartet, ungeachtet der Disziplin, wobei es jedoch keine natio-

nen Regelungen zur Sicherstellung dieser Forschungsaktivität gab. Einzelne Universitäten überprüften die Forschung neuer Mitglieder während deren Probezeit, die zwei bis fünf Jahre lang war. Nach dieser Probezeit erfolgte in der Regel eine feste Anstellung, ungeachtet dessen, ob der Betreffende auch nur ein Wort publiziert hatte.

Forschung verblieb aber das Hauptkriterium für weitere Karriereentwicklungen in den meisten Disziplinen in den meisten Universitäten. Typischerweise existierten zwei Stationen, an denen die Leistung bewertet wurde. Einer war ein Effizienzmaßstab in der Bezahlung der Dozenten. Wiederum variierte die Konsequenz, mit der Universitäten diesen Maßstab anwendeten, erheblich. In den späten 60er Jahren wurde dieser Maßstab weitestgehend mißbraucht und die meisten Dozenten konnten sich auf wenigstens fünfzehn Jahre regelmäßiger Einkommenssteigerung nach Ablauf ihrer Probezeit freuen.

Die eigentliche Karriere hing mit Bewertungen der Forschungsleistungen zusammen, die erstellt wurden, wenn sich der Betreffende um eine Dozentur oder Professur bewarb. Während eine Dozentur eine Beförderung innerhalb einer Universität bedeutete, wurde eine Professur im Rahmen einer offenen Ausschreibung vergeben. Kandidaten weltweit wurden hierfür in Erwägung gezogen. An diesem Punkt wurde ein hoher Grad an Strenge angewandt und Einstellungskomitees beinhalteten in der Regel auch Vertreter anderer Universitäten. Standards variierten jedoch erheblich zwischen den Universitäten, zwischen den Disziplinen und dem jeweiligen Zustand des akademischen Arbeitsmarktes.

Forschung war also unzweifelhaft in die Kultur der britischen Universität der 60er und 70er Jahre eingebaut, aber es war auch eine vollständig sich selbstverwaltende Kultur. Während der akademische Wert individueller Forschung erwogen wurde, war seine weitere Anwendbarkeit kaum ein Thema, selbst nicht in den angewandten Wissenschaften wie dem Ingenieurwesen. Es herrscht wenig Zweifel darüber, daß Forschung lange vor den 80er Jahren ebenso ein Vehikel der persönlichen Karriereentwicklung wie auch ein Mittel der Wissenserweiterung und der Verbesserung der Lehre geworden war. Viele Akademiker betrieben Forschung, weil es von ihnen erwartet wurde und weniger aus Enthusiasmus oder Talent. Die Forschungsergebnisse, die sie produzierten, wurden in akademischen Journalen begraben, wo sie oft ungelesen verblieben, außer vielleicht durch die eigenen Doktoranden des Akademikers.

Die zweite Quelle der öffentlichen Mittel der Forschung (der andere Teil des "dualen Finanzierungssystems") waren die Forschungsräte. Zuweisungen

durch die Forschungsräte⁶ stellte den zweiten Teil des "dualen Finanzierungssystems" dar. Die Theorie war, daß, da die Universitäten bereits grundlegende Forschungsmittel durch das UGC erhielten, es nicht angemessen sein würde, noch zusätzliche Mittel zur Förderung der *Forschungsinfrastruktur* von den Forschungsräten zu erhalten. Es wurde unterstellt, daß jede Universität, die sich um Forschungsmittel bewarb, über angemessene Laboratorien, Ausstattung und Professoren bereits verfüge und daß das Personal in der Lage sei, Forschungen zu überwachen und Mittel angemessen zu verwalten. Die Forschungsräte stellten nur Gelder für die Deckung der direkten Kosten, für zusätzliches Personal, Verbrauchsmaterialien, Reisekosten und kleinere Ausrüstungsgegenstände, die für ein bestimmtes Projekt benötigt wurden, zur Verfügung. Obwohl es bis zu den 80er Jahren keine Versuche gegeben hat, diese Anteile zu kalkulieren, belieben sich diese direkten Kosten immer auf etwas mehr als die Hälfte der tatsächlichen Kosten der Forschung.

Während der 70er und 80er Jahre fanden mehrere öffentliche Untersuchungen zur Finanzierung der Forschung statt. Das duale Finanzierungssystem blieb jedoch weitestgehend intakt als die Universitäten in die turbulenten 80er Jahre eintraten. Während dieser Dekade waren die Änderungen in der Finanzierung der Forschung mindestens so weitreichend wie die bezüglich der Finanzierung der Lehre.

Die ersten substantiellen Änderungen erfolgten hauptsächlich als Reaktion eine Kampagne des nicht-universitären Sektors, die zeigte, daß Universitäten für eine äquivalente Lehrleistung ungefähr 40 Prozent mehr erhielten als die sogenannten Polytechnics. Die Antwort der Universitäten, der Hinweis auf ihre Forschungsfunktion, verlor jedoch an Glaubwürdigkeit, da sie nicht in der Lage waren, die Kosten ihrer Forschung oder den Umfang der Forschungsprojekte zu dokumentieren, in die die zusätzlichen Mittel eingegangen waren.

Das UGC wurde auch durch den Aufruhr beeinflusst, der der Strategie der selektiven Ausgabenkürzungen folgte, da diese Reduktionen in 1981 sehr unausgewogen erfolgten. Das UGC behauptete, daß es sich an den Forschungsleistungen der individuellen Universitäten orientiere, aber, abgesehen von Informationen über die Mittelverteilungen durch die Forschungsräte, standen ihnen keinerlei Daten zur Verfügung, auf die

sie diese Entscheidungen hätten basieren können. Beispielsweise klagten einige Universitäten, die unter erhebliche Kürzungen zu leiden hatten, daß sie einen großen Teil ihrer angewandten Forschung für die Industrie durchführten, was doch die Regierung fördern wolle.

Die neue UGC Strategie begann 1985/86 und blieb die Grundlage der Ressourcenallokation für Forschung. Sie basiert auf einer expliziten Bewertung des Volumens und der Qualität der Forschungen in jedem Universitätsinstitut. Jedes Institut wurde bewertet auf der Basis von :

- dem Umfang und der Qualität der akademischen Publikationen seiner Mitglieder in den letzten vier Jahren;
- dem Umfang der Mittel von Forschungsräten und anderen Forschungssponsoren;
- der Anzahl der Forschungsstudenten und der Anzahl der erfolgreich abgeschlossenen Forschungsgrade.

Es wurden Bewertungstabellen für jede der 80 Disziplinen erstellt. Jedem Institut wurde in jedem der 80 Studienrichtungen ein Wert zwischen 1 und 5, basierend auf den obigen drei Kriterien, gegeben.⁷ Der Umfang der Mittel, den eine Universität für ihre Forschung in den anschließenden vier Jahren erhält, basiert auf der Anzahl aktiven Forschungspersonals, gewichtet durch die Werte (1-5) aus der Überprüfung⁸.

Es hat bislang vier solcher Überprüfungen gegeben, die letzte in 1996. Die Prozeduren wurden jedesmal ein wenig abgeändert. Zu Beginn wurde nur ein Teil des Forschungsmittel auf diesem Wege an die Universitäten verteilt, der substantielle Teil wurde mehr oder weniger gleichmäßig auf alle verteilt. Mittlerweile werden nahezu alle Mittel auf der Basis der Ergebnisse der Überprüfung verteilt und Institute mit den niedrigsten Wert 1 erhalten gar keine Mittel mehr.⁹

Diese größere Konzentration ist ein Versuch, die Hauptschwierigkeiten dieses Systems zu überwinden. Der Gesamtbetrag, der für Forschung zur Verfügung steht, wird unabhängig von der Überprüfung festgelegt. Die Überprüfung selbst ist demzufolge ein Nullsummen-Spiel, in dem, wenn eine große Anzahl Institute hoch eingeschätzt wird, die durchschnittlichen Mittelzuweisungen geringer ausfallen als wenn nur

6 Ende der 60er Jahre existierten vier Forschungsräte: Wissenschaft (SRC), Medizin (MRC), Landwirtschaft (ARC), und Sozialwissenschaften (SSRC). Der SRC wurde anschließend in den Forschungsrat für Wissenschaft und Ingenieurwesen (SERC) und den Nationalen Umweltforschungsrat (NERC) aufgeteilt und der SSRC änderte seinen Namen Anfang der 80er in den Forschungsrat für Ökonomie und Sozialwissenschaften, um die Vorurteile eines Ministers, die Sozialwissenschaften seien nicht wirklich wissenschaftlich, genüge zu tun.

7 Das System, das von 1997 an gilt, hatte geringfügige Änderungen. Diese werden an späterer Stelle in dieser Arbeit erläutert.

8 Research Assessment Exercise (RAE)

9 Anfang 1997 wurde bekannt gemacht, daß Institute mit einem Wert von 1 ODER 2 fortan KEINE Mittel für Forschung erhalten würden.

einige Institute einen hohen Wert erlangen. Eine Universität, die in einer Überprüfung nur einen geringen Wert erzielen konnte, kann ihre Einnahmen beim nächsten Mal deutlich vergrößern, indem sie Schritte zur Verbesserung ihrer Leistung anstrebt. Das Nettoergebnis hat gezeigt, daß der durchschnittliche Wert in den meisten Disziplinen von Überprüfung zu Überprüfung progressiv angestiegen ist. Institute, die bereits Spitzenwerte erzielen konnten, haben jedoch keine Möglichkeit, ihre Position weiter zu verbessern, so daß der Nettoeffekt der ansteigenden Durchschnittswerte für die besten Forschungsinstitute bedeuten würde, weniger Mittel von Überprüfung zu Überprüfung zu erhalten. Der Wechsel hin zu einer Verteilung auf dieser wertenden Basis und das Abziehen von Mitteln von Universitäten mit niedrigen Werten ist ein Versuch, dieses Problem zu überwinden.

Andere bedeutende Entwicklungen der 80er Jahre waren die Ermutigung der Universitäten, Forschung für die Industrie und andere private Institutionen zu betreiben und ein zunehmender Zwang der Universitäten, die vollen Kosten ihrer Forschung zu fordern, anstatt die durch das duale Finanzierungssystem subventionierten Raten. Die Regierung trug zu diesem Wechsel der Schwerpunkte in 1993 bei, indem sie 25 Prozent des Forschungsbudgets von den Finanzierungsräten zu den Forschungsräten transferierte und von den Forschungsräten forderte, die vollen Kosten der Forschungsprojekte zu tragen (ausgenommen die generelle Infrastruktur wie Gebäude und Laboratorien). Es wird mitunter erwähnt, daß diese Politik der Forschung zu Vollkosten Probleme schafft, wenn britische Universitäten sich für Forschungsmittel aus Quellen der Europäischen Gemeinschaft bewerben. Alle Universitäten haben mittlerweile Abteilungen zur Forschungsverwaltung, unter anderen mit der Aufgabe sicherzustellen, daß Forschungsvorhaben zu vollen Kosten abgedeckt sind.

I.3. Finanzielle Unterstützung der Studenten

Britische Studenten haben von ihrem elitären Hochschulsystem profitiert. Bis zu den 90er Jahren war die Anzahl der Schulabgänger, die in das Hochschulsystem eintrat, weit unter dem OECD Durchschnitt, wobei aber die Ressourcen pro Student und die Abschlußquoten weit über Durchschnitt lagen.

Von 1961 hatte jeder entsprechend qualifizierte Student, der einen anerkannten Studienplatz erhalten hatte, Anspruch auf eine Förderung des Lebensunterhaltes, die ursprünglich zur Deckung der elementaren

Lebenshaltungskosten gedacht war. Diese Mittel hingen von der Höhe des elterlichen Einkommens ab. Zu Beginn erhielten 30 Prozent aller Studenten eine solche Unterstützung, 20 Prozent erhielten gar keine und der verbleibende Rest etwas dazwischen.

Abgesehen von der Sicherstellung, daß auch der ärmste Student die Möglichkeit haben sollte, an der besten Universität studieren zu können und die teuersten Kurse wahrnehmen zu können, traten auch andere Effekte auf. Einer war der Anreiz für Studenten, ihre Studien innerhalb der vorgeschriebenen drei Jahre abzuschließen.¹⁰ Die Unterstützung wurde nur für die normale Dauer der Kurse geleistet und Studenten, die länger brauchten, mußten selbst bezahlen. Die Unterstützung linderte auch die schlimmsten finanziellen Sorgen der Studenten, so daß sie in der Lage waren, sich eher auf ihre Studien zu konzentrieren, statt während des Studiums arbeiten zu müssen. Diese Mittel wurden nicht an Teilzeitstudenten gezahlt, so daß ein anderer Effekt die Ermutigung zu Vollzeitstudien war.

Mitte der 80er Jahre, im Lichte der ständigen Bemühungen der Regierung, die Staatsausgaben zu reduzieren, wuchs die Erkenntnis, daß Studenten wenigstens einen Teil ihrer Lebenshaltungskosten selbst tragen sollten. Die meisten Vorschläge beinhalteten eine Art Darlehenssystem von der Art, wie es in den skandinavischen Ländern bereits seit vielen Jahren betrieben wird.

1989 stiegen die Studentenzahlen rapide an und die Regierung entschied, daß es nun angemessen sei, Darlehen einzuführen. Die Regierung bevorzugte ein Schema, das ähnlich wie in den Vereinigten Staaten durch kommerzielle Banken geleitet werden sollte. Jedoch wurde im Lichte der scharfen Opposition der Studenten und den Zweifeln der Banken an einem Schema, das sie nicht kontrollieren konnten, eine von der Regierung finanzierte Behörde für Studentendarlehen (Student Loans Agency) eingerichtet.

Die Hauptmerkmale dieses Schemas waren, daß die Regierung die Studentenförderungen auf ihrer bestehenden Höhe einfroren und darüber hinaus ein kleines Darlehen für alle registrierten Vollzeitstudenten zur Verfügung stellte. Von den Darlehensnehmern wurde erwartet, daß sie mit der Rückzahlung ein Jahr nach Abschluß beginnen sollten, zu einem Zinssatz äquivalent zur Inflationsrate - in anderen Worten ohne Zinsen. Die Darlehen waren nicht abhängig vom Einkommen der Eltern, so daß dies für Studenten aus reichen Familien ein einfacher Weg war, zu einer zinsgünstigen Anleihe zu kommen. Im Zuge steigender

10 4 Jahre in Schottland.

Lebenshaltungskosten würde der Wert der freien Mittel sinken, dafür aber die Höhe der Darlehen steigen. Die Regierung schätzte, daß auf diesem Wege die öffentliche finanzielle Unterstützung der Studenten zum Ende des Jahrhundert aus 50 Prozent Unterstützung und 50 Prozent Darlehen bestehen würde.

Alle Studiengebühren von Studenten des Vereinigten Königreiches und dem Rest der Europäischen Gemeinschaft werden nach wie vor aus öffentlichen Mitteln bezahlt.

II. Wie die Hochschulfinanzierungsräte in England ihre Mittel verteilen¹¹

Der HEFCE wurde 1992 mit der Aufgabe gegründet, Mittel für Forschung und Lehre in Hochschuleinrichtungen in England bereitzustellen. Sein Auftrag ist die Förderung einer hochqualifizierten, effektiven Lehre und Forschung innerhalb eines finanziell gesunden Ausbildungssektors und unter Berücksichtigung nationaler Bedürfnisse.

Bei der Verfolgung seines Auftrages ist der HEFCE bestrebt:

- Institutionen dazu zu ermutigen, die Nachfrage der Studenten kosten-effektiv zu decken und gleichzeitig die Qualität in Lehre und Forschung zu fördern und zu überprüfen
- die Vielschichtigkeit der Hochschulausbildung und eine Erweiterung der Zugangsmöglichkeiten zu fördern
- eine aktive Partnerschaft mit Institutionen unter voller Anerkennung ihrer Autonomie zu entwickeln
- Institutionen zu ermutigen, ihre Stärken zu identifizieren und ihre Bedeutung auf lokaler, regionaler, nationaler und internationaler Ebene auszubauen
- Institutionen zu ermutigen, diese Ziele mit zu unterstützen und die effektive und effiziente Ausnutzung ihrer Mittel und Ressourcen und eine hochwertige Dienstleistung durch eine Verstärkung ihres Management und der Abfassung strategischer Pläne sicherzustellen.

Im März jeden Jahres gibt der HEFCE den Umfang der finanziellen Unterstützung bekannt, mit der im darauffolgenden Jahr die einzelnen Universitäten und

Hochschulen gefördert werden. Im folgenden werden die Prinzipien, die diesen Mitteln zugrunde liegen und die individuellen Komponenten einer Institutionsförderung erklärt. Subventionen sind hauptsächlich durch Formeln festgelegt. Wieviel Geld jede Institution erhält hängt von ihren jeweiligen Umständen ab. Berücksichtigt werden dabei die Größe und Zusammensetzung der Studentenschaft, die angebotenen Studienfächer und die Qualität der Forschung.

Die Finanzierungsmethoden des HEFCE wurden nach intensiver Beratung mit dem Hochschulsektor eingeführt. Ihre Entwicklung erfolgte in einer Periode großen Studentenzuwachses, haben sich aber als flexibel genug erwiesen, die derzeitige Politik der Konsolidierung zu unterstützen. Der HEFCE verfolgt eine Politik der Offenheit bezüglich der Allokationsmechanismen und ist bestrebt, daß diese auch gut nachvollzogen werden können.

II.1. Hintergrund

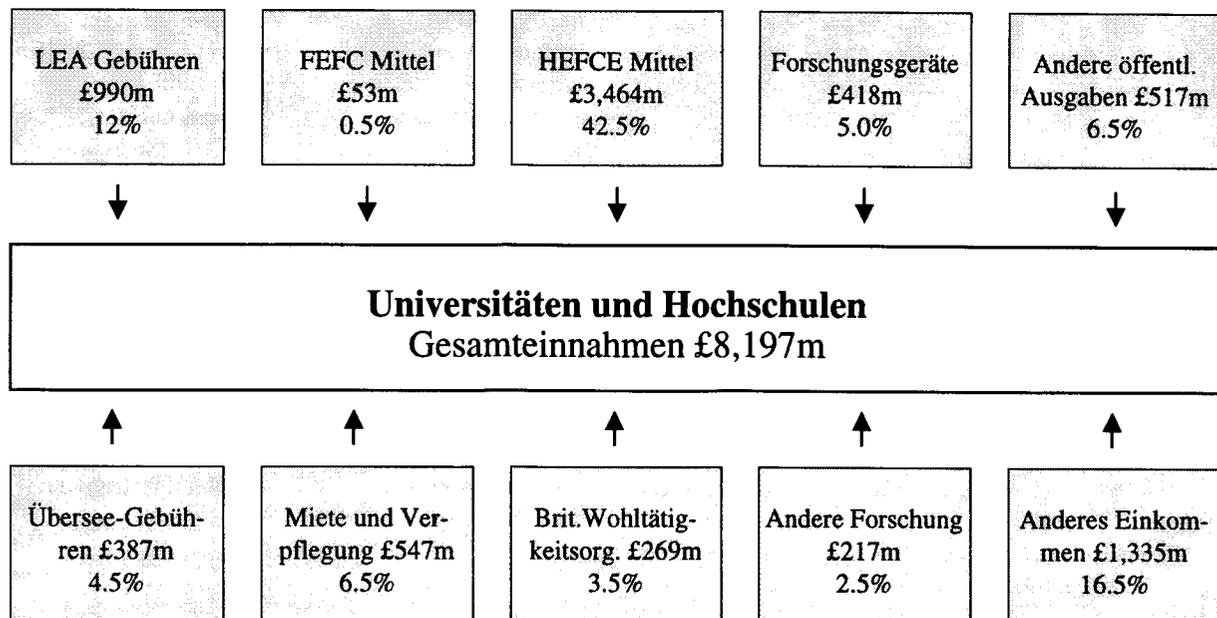
Jedes Jahr berät der HEFCE den Minister für Ausbildung über den Unterstützungsbedarf des Hochschulsektors in England. Die tatsächliche Subventionshöhe wird durch die Regierung festgesetzt und im Parlament abgestimmt. Sie wird durch den Minister im Rahmen der Haushaltserklärung für das folgende Finanzjahr Ende November bekanntgegeben. Der HEFCE ist für die Verteilung dieser Summe verantwortlich. Dies geschieht innerhalb politischer Grundsätze, vorgeschrieben durch den Minister. Zur Zeit verteilt der HEFCE Subventionen an 138 Hochschulinstitutionen und 74 Weiterbildungseinrichtungen.

Die Institutionen haben sich dem HEFCE und letztlich dem Parlament gegenüber für die Verwendung dieser Mittel zu verantworten. Sie sind unabhängige Körperschaften und frei, finanzielle Mittel von anderen Quellen zu beziehen. Dies gibt den Institutionen die Möglichkeit, Aktivitäten nachzugehen, die neben denen, die durch den HEFCE unterstützt werden, bestehen.

Die Übersicht 1. zeigt, daß die Institutionen finanzielle Mittel aus einer Vielzahl öffentlicher und privater Quellen beziehen. Der HEFCE stellt dabei die größte einzelne Einnahmesquelle des Sektors dar. Den Anteil der Förderung durch den HEFCE an den Gesamteinnahmen der Institutionen hängt jeweils von deren Auftrag, Aktivitäten und zusätzlichen Einnahmequellen ab.

¹¹ Dieser Abschnitt ist in enger Anlehnung an die offizielle Broschüre des HEFCEs (A Guide to Funding Higher Education in England, "How the HEFCE allocates its Funds", Bristol, 1996-97) erstellt worden.

Übersicht 1: Hauptfinanzquellen der Hochschulinstitutionen in 1994-95



(Quelle: A Guide to Funding Higher Education in England, 1996-97, p. 2)

Studiengebühren stellen eine andere bedeutende Quelle öffentlicher Einnahmen dar. Studiengebühren werden von dem Ministerium für Ausbildung und dem Walisischen Ausbildungsministerium den lokalen Ämtern für Ausbildung (LEAs) in England und Wales zur Verfügung gestellt. Diese Ämter leisten Zahlungen an Universitäten und Hochschulen für Studenten des Vereinigten Königreiches und anderer Staaten der Europäischen Gemeinschaften, sofern diese sich dafür qualifiziert haben. In Schottland und Nordirland werden die entsprechenden Studiengebühren durch die schottische Behörde und das nordirische Ministerium für Ausbildung direkt an die Institutionen geleistet. Die Forschungsräte, deren Finanzierung durch das Amt für Wissenschaft und Technologie sichergestellt ist, unterstützen Forschungsprojekte in individuellen Institutionen und fördern außerdem einige Postgraduierte.

Human- und zahnmedizinische Ausbildung und Forschung hängt von der Partnerschaft zwischen dem HEFCE und dem Nationalen Gesundheitswesen (NHS) ab. Während der HEFCE mit seinen Zahlungen Lehre und Forschung in den medizinischen Hochschulen unterstützt, stellt der NHS die Mittel für klinische Einrichtungen zur Verfügung.

II.2. Die Finanzierung von Lehre und Forschung

HEFCE verteilt Mittel an die jeweiligen Universitäten und Hochschulen für Lehre, Forschung und damit zusammenhängende Aktivitäten. Diese Subventionen

werden in Form einer Pauschalzahlung zur Verfügung gestellt. Es steht den Institutionen dann frei, diese Summe nach eigenem Ermessen intern aufzuteilen, solange diese Mittel für die dafür vorgesehenen Zwecke verwandt werden.

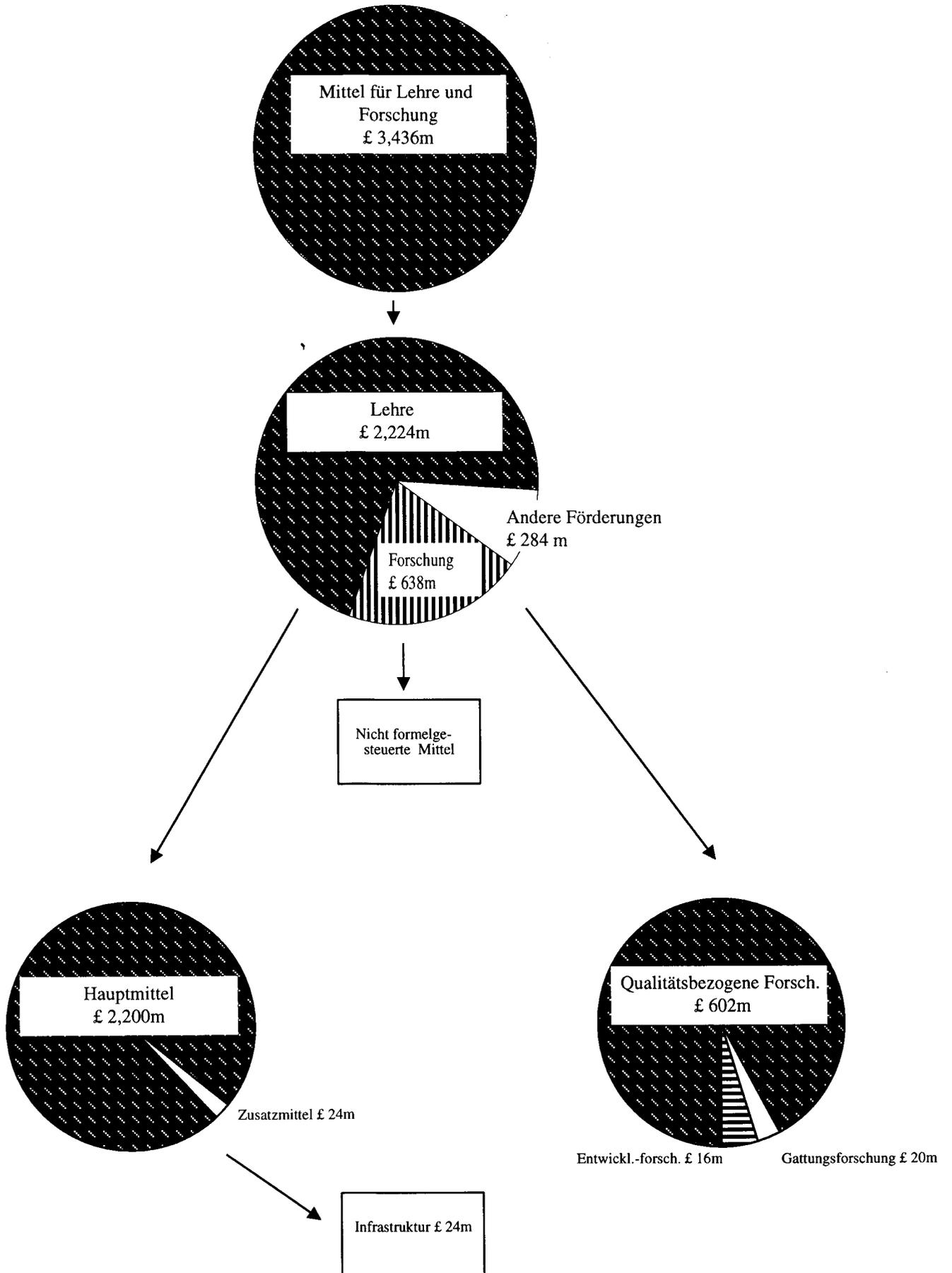
Der HEFCE unterhält eine von Jahr zu Jahr weitestgehend konsistente Aufteilung der Mittel zwischen Lehre und Forschung. Die exakte Aufteilung wird jährlich entschieden. Eine Aufschlüsselung der gesamten HEFCE Subventionen in 1995-96 wird in der Übersicht 2. dargestellt.

Bei der Verteilung der Mittel für Lehre und Forschung ist der HEFCE bestrebt

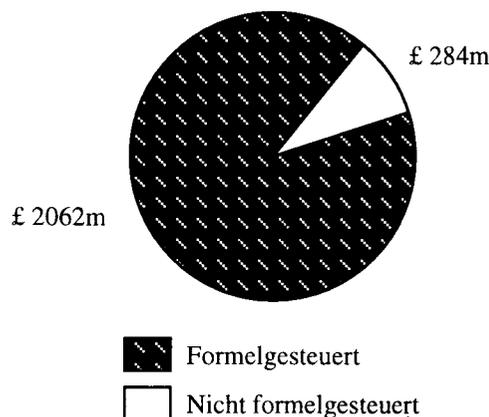
- Diversität zu unterstützen und Möglichkeiten zu erweitern
- die Effektivität der Ausnutzung öffentlicher Mittel zu fördern
- Qualität zu halten und zu verbessern
- die Mittelverfügbarkeit von Jahr zu Jahr zu stabilisieren.

Wie die Übersicht 3. zeigt, wird der Großteil der Mittel mit Hilfe von Formeln verteilt, welche die Größe und Aktivitäten der einzelnen Institutionen sowie die Qualität ihrer Forschung berücksichtigen. Da die formelgesteuerten Subventionsmethoden veröffentlicht werden, können deren Ergebnisse mit Hilfe der publizierten Informationen des HEFCE nachvollzogen werden.

Übersicht 2: Aufteilung der Finanzierung durch den HEFCE in 1996-97



Übersicht 3: Aufteilung der Finanzierung von Lehre und Forschung in formel- und nicht formel-gesteuerte Verteilung



(Quelle: A Guide to Funding Higher Education in England, 1996-97, p. 4)

Der HEFCE bestimmt die Mittel für die Institutionen zwischen Dezember und Februar jedes Jahr, nach den Bekanntmachungen des Ministers in der Haushaltserklärung vom November (siehe Übersicht 4.). Jeden Dezember stellen Universitäten und Hochschulen eine Aufstellung ihres Studentenkörpers zusammen, aufgeschlüsselt nach Studienfach, inklusive aller Informationen bezüglich ihrer Forschungsaktivitäten und leiten diese an den HEFCE weiter. Das Hauptergebnis, HESES¹², gibt Informationen über die Anzahl der Studenten in den jeweiligen Institutionen.

II.3. Die Finanzierung der Lehre

Die Mittel für Lehre sind dazu bestimmt, Lehrveranstaltungen auf allen Niveaus zu finanzieren. Sie sind ferner dazu gedacht, den Dozenten einen Abstand zu ihren Forschungen zu ermöglichen und genügend Freiraum für die Entwicklung ihrer Lehrveranstaltungen zu bieten.

Der HEFCE entscheidet in jedem Januar über die Gesamtsumme, die zur Verteilung für Lehrzwecke gedacht ist, basierend auf der Gesamtheit an Mitteln, die durch den Minister bekannt gegeben worden ist. Diese Gesamtsumme wird dann in Haupt- und Zusatzmittel unterteilt.

Hauptmittel sind die Teile der Institutionsfinanzie-

rung, welche von Jahr zu Jahr übernommen werden, also finanzielle Stabilität sicherstellen. Zusatzmittel werden für eine zusätzliche Anzahl Studenten, die Entwicklung der Infrastruktur und zur Förderung besonderer Lehrinitiativen eingesetzt.

II.3.1. Implikationen der Konsolidierungspolitik der Regierung

Im Mai 1991 veröffentlichte die Regierung in ihrer Erklärung *Hochschulausbildung: Eine neue Grundstruktur* die Erwartung, daß bis zum Jahr 2000 einer von drei jungen Menschen zwischen 18 und 21 Jahren eine Hochschulausbildung anstreben würde. Die tatsächliche Expansion in den folgenden Jahren war jedoch weit größer als in den Regierungsplänen erwartet. In 1993-94 verfolgten bereits 30 Prozent aller Jugendlichen eine Hochschulausbildung.

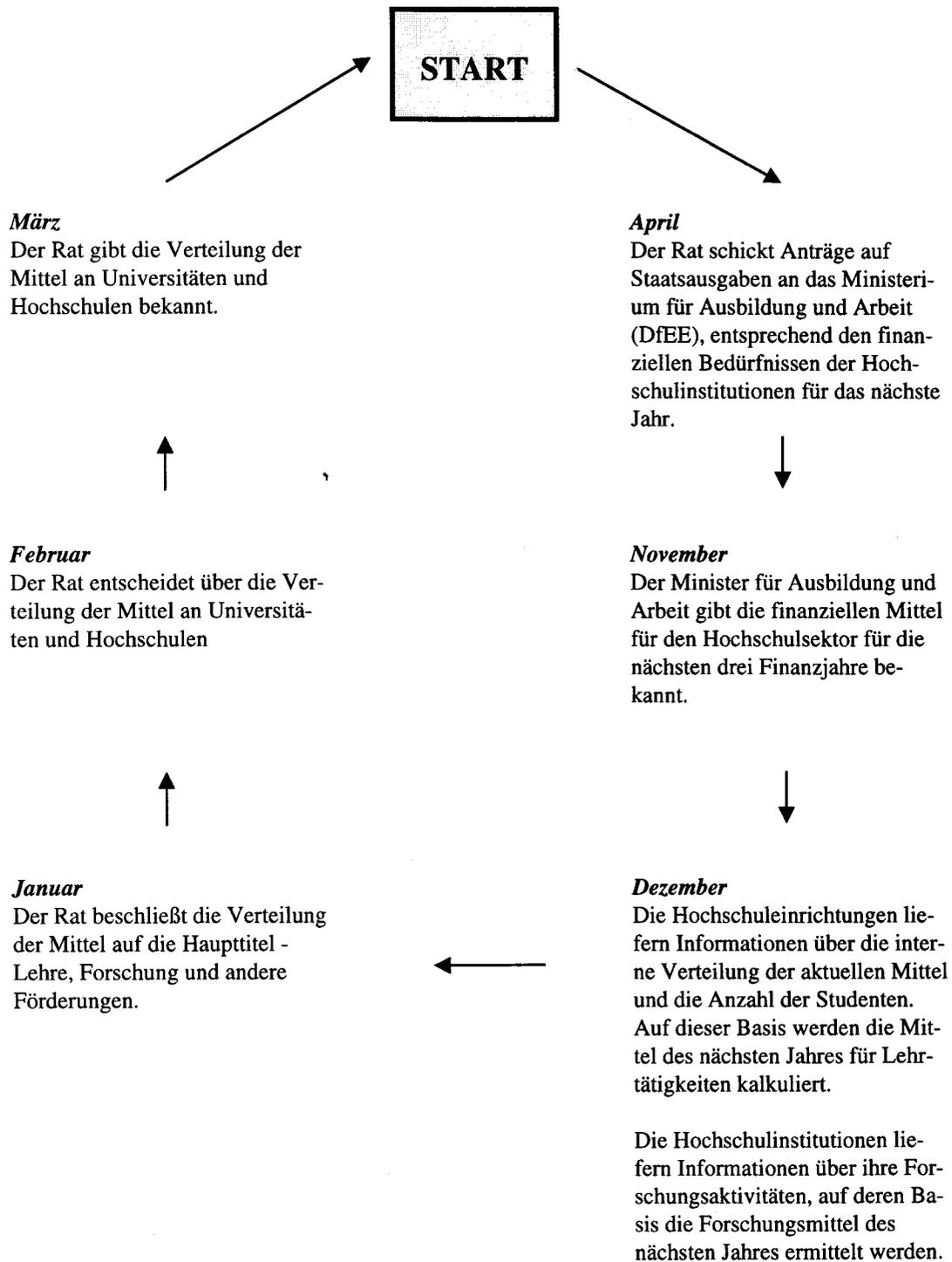
Im Licht dieser rapiden Expansion veröffentlichte die Regierung eine Politik der 'Konsolidierung', in deren Rahmen das Wachstum der Studentenzahlen an die eingeschränkten öffentlichen Ausgaben angepaßt werden sollte. Der Minister für Ausbildung beauftragte den HEFCE sicherzustellen, daß die geplante Studentenzahl nicht überschritten wurde. Die Regierung erwartet so, den Zugang von bis zu 30 Prozent aller Jugendlichen bis 1997-98 sicherstellen zu können.

Diese Politik hat zwei Hauptauswirkungen auf den Verteilungsmodus des HEFCEs gehabt. Sie hat:

- den Anteil an Zusatzmitteln, gedacht für zusätzliche Studenten, erheblich reduziert
- den HEFCE dazu veranlaßt, Höchstgrenzen für die Anzahl der Stipendiaten zu setzen.

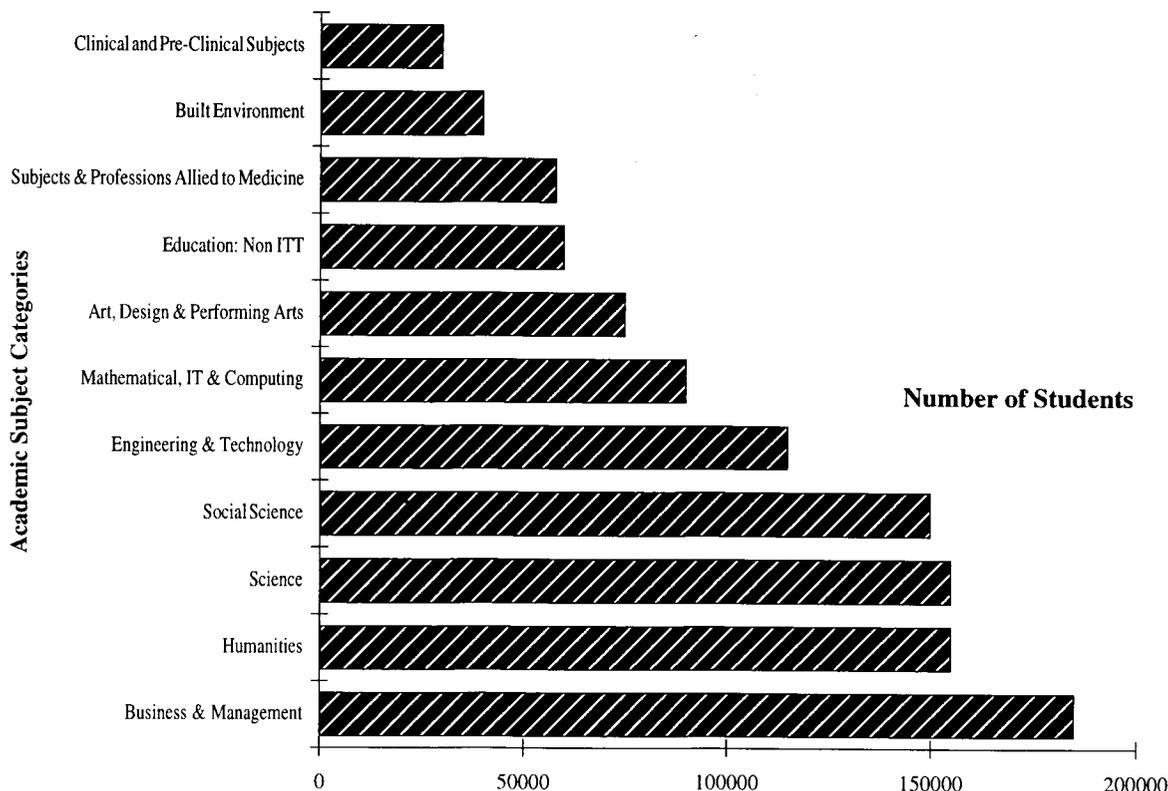
Daraus folgt, daß die Hauptmittel nun den Großteil der Finanzierung der Lehre ausmachen (99 Prozent in 1995-96).

Übersicht 4: Der jährliche Finanzierungszyklus



(Quelle: A Guide to Funding Higher Education in England, 1996-97, P. 6)

Übersicht 5: Anzahl der Studenten je akademischem Studienfach



(Quelle: A Guide to Funding Higher Education in England, 1996-97, P. 9)

II.3.2. Die Kalkulation der finanziellen Mittel

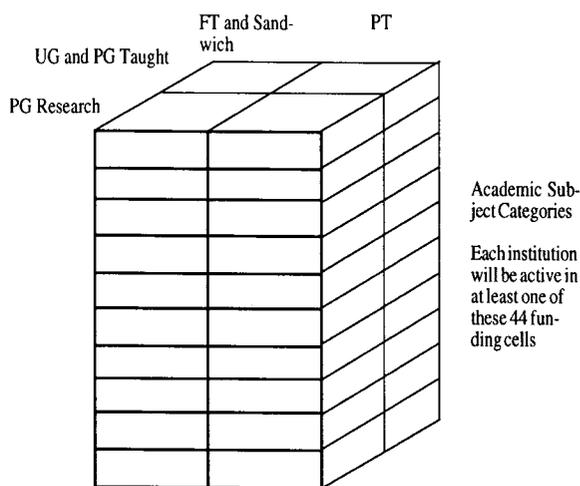
Die finanzielle Unterstützung der Lehre berechnet sich auf der Grundlage von Finanzierungszellen. Diese Zellen definieren sich durch:

- 11 Studienfachkategorien (siehe Übersicht 5., Academic Subject Categories)
- 2 Studienarten
 - a. Vollzeit und Sandwich¹³ (FT and Sandwich)
 - b. Teilzeit (PT)
- 2 Studienebenen
 - c. Lehre von Studierenden und Postgraduierten (UG and PG Taught)
 - d. Forschung von Postgraduierten (PG Research)

Wie in der Übersicht 6. dargestellt, basiert die Verteilung der Lehrfinanzierung auf einem Maximum von 44 Finanzierungszellen (11 x 2 x 2). Die Anzahl Zellen, in welchen die jeweilige Institution Unterstützung erhält, bestimmt sich durch den Mix an angebotenen Studienfächern und Kursen und die Studienarten und

-ebenen, in welchen die Studenten ihre Ausbildung wahrnehmen. Größere Universitäten werden in den meisten Finanzierungszellen aktiv sein, während klei-

Übersicht 6: Die 44 Finanzierungszellen



(Quelle: A Guide to Funding Higher Education in England, 1996-97, p. 9)

13 Sandwich: Ausbildungsgang, bei dem sich Theorie und Praxis abwechseln.

neren, spezialisiertere Hochschulen sich nur in einigen Zellen betätigen.

Jede Institution erstellt im Dezember eine Übersicht darüber, wie es die Finanzierungsmittel des HEFCE und die Anzahl der Studenten zwischen den Finanzierungszellen aufgeteilt hat. Die hier generierten Daten werden durch den HEFCE dazu benutzt, die Finanzierung der jeweiligen Institution für das nächste Jahr zu kalkulieren. Im Hinblick auf die Tatsache, daß der HEFCE die Mittel jeder Institution in Form einer Globalsumme zur Verfügung stellt, liegt es im Ermessen jeder Einrichtung, diese Summe auf die jeweiligen Zellen zu verteilen.

Über die letzten Jahre hat die Regierung ein größeres Maß an Effektivität von den Institutionen verlangt und demzufolge weniger Mittel je Student zur Verfügung gestellt. Diese Anpassung nach unten oder dieser Effektivitätsgewinn wird vom HEFCE durch den Verteilungsmodus an die Institutionen weitergegeben.

Ein Element des Wettbewerbs stellt die durchschnittliche Finanzierungseinheit der Mittel des HEFCE (AUCF¹⁴) je Institution je Finanzierungszelle dar. Diese Durchschnittseinheit berechnet sich, indem die Mittel in jeder Finanzierungszelle durch die Anzahl der Studenten in dieser Zelle geteilt werden. Die Durchschnittseinheiten erlauben Vergleiche darüber, wie verschiedene Institutionen die einzelnen Zellen finanzieren.

Die Hauptmittel im folgenden Jahr in jeder Zelle werden durch zwei Faktoren beeinflusst:

- eine Angleichung nach oben, basierend auf der von der Regierung geschätzten Inflation (2,75 Prozent in 1996-97), um eine inflationsbereinigte Finanzierung sicherzustellen.
- eine Angleichung nach unten, welche die relativen Kosten des HEFCE zur Förderung der Finanzierung in den Institutionen berücksichtigt (gemessen auf der Grundlage der Durchschnittseinheiten).

Kostengünstigere Institutionen (geringere Durchschnittseinheiten) werden je Zelle durch eine geringere Angleichung nach unten belohnt, während kostenintensivere Institutionen (relative hohe Durchschnittseinheiten) größere Angleichungen nach unten erhalten. Die Anpassungen bewegen sich momentan zwischen 2 und 4 Prozent. Die Gesamtsumme an Hauptmitteln für jede Institution berechnet sich aus der Summe der angepaßten Beträge je Finanzierungszelle.

II.3.3. Zusatzmittel

Der HEFCE entscheidet jedes Jahr, wieviel Zusatzmittel zur Sicherung des Studentenwachstums und zur Förderung spezifischer Lehrentwicklungen zur Verfügung gestellt werden. Zusatzmittel werden durch Formeln und durch Anträge verteilt, wobei Institutionen Anträge für zusätzliche Studenten in spezifischen Programmen einreichen.

Formelgesteuerte Förderung

Formelgesteuerte Zusatzmittel werden im Rahmen eines Wettbewerbs verteilt. In einem ersten Schritt entscheidet der HEFCE über die Menge der verfügbaren Mittel und dann über deren Verteilung zwischen Finanzierungszellen. Institutionen mit geringen Durchschnittseinheiten erhalten die größte proportionale Erhöhung ihrer Mittel als Zusatzmittel.

Die Geldsummen werden dann in Studentenzahlen übersetzt, basierend auf den individuellen Durchschnittswerten je Institution je Zelle. Diese Studentenzahlen werden dann zu denen addiert, welche der HEFCE in diesem Jahr finanziert und fließen in die Berechnung der Studentenzahlen des nächsten Jahres ein.

In der derzeitigen Phase der Konsolidierung stehen keine Mittel zur Erweiterung der Zahl der Vollzeitstudenten zur Verfügung. Der HEFCE hat ferner entschieden, keine weiteren Mittel für einen zahlenmäßigen Anstieg der Teilzeitstudenten zur Verfügung zu stellen.

Verteilung durch Anträge

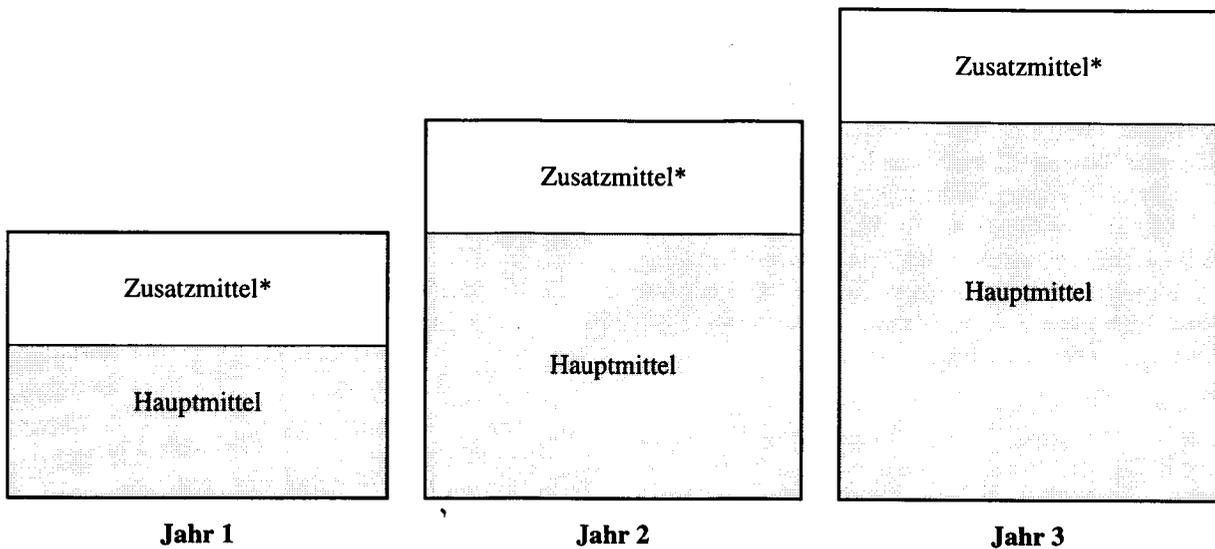
Der HEFCE kann sich entscheiden, bestimmte Lehrgebiete gesondert zu fördern. Dazu werden Institutionen aufgefordert, im Rahmen von spezifischen Programmen 'Anträge' auf zusätzliche Studentenzahlen einzureichen. Beispiele aus der Vergangenheit beinhalten den Ausbau des Hochschulwesens in geographisch benachteiligten Regionen und zweijährige, berufsorientierte Diplomkurse in Wissenschaft, Ingenieurwesen und Technologie.

Institutionen können Anträge auf Hauptmittel für Finanzierungszellen einreichen, in denen sie zur Zeit nicht aktiv sind. Mittel, die nach erfolgreichen Anträgen bewilligt worden sind, fließen in die Berechnung der Hauptmittel der Institution für das nächste Jahr mit ein. Der HEFCE hat beschlossen, in 1996-97 keine weiteren Anträge zu bewilligen.

Die Übersicht 7. zeigt, wie über einen Zeitraum von drei Jahren Zusatzmittel durch Formeln und durch Anträge verteilt und der Berechnungsgrundlage des nächsten Jahres hinzugefügt werden.

¹⁴ AUCF: Average Unit of Council Funding

Übersicht 7: Haupt- und Zusatzmittel über einen dreijährigen Zyklus



* : Änderungen durch Studentenzahlen und anträge

(Quelle: A Guide to Funding Higher Education in England, 1996-97, p. 13)

II.3.4. Der Finanzierungsvertrag

Der HEFCE informiert die Institutionen jedes Jahr über die Mindestzahl an Studenten, die im Rahmen der Hauptmittel zu unterrichten sind (Finanzierungsvertrag). Falls eine Institution weniger Studenten als erwartet registriert, wird die finanzielle Unterstützung entsprechend zurückgehalten.

Die Grundlage des Finanzierungsvertrages ist die Anzahl der Studenten des aktuellen Jahres, in dem Hauptmittel zur Verfügung gestellt werden. Hinzugefügt werden jegliche zusätzliche Studenten, welche durch Zusatzmittel angenommen werden können.

In 1995-96 wurden im Rahmen dieses Finanzierungsvertrages 712.000 Vollzeitstudenten (1 Prozent Erhöhung gegenüber 1994-95) und 401.000 Teilzeitstudenten durch den HEFCE finanziert.

Qualitätsförderung

Der HEFCE hat eine gesetzliche Verpflichtung, die Qualität der Hochschulausbildung in allen von ihm unterstützten Institutionen zu überprüfen. Dies wird erreicht durch eine kontinuierliche Überprüfung der Studienfächer im Rahmen von Besuchen in den einzelnen Institutionen. Wo der qualitative Standard als unzureichend befunden wird, werden der Institution bis zu zwölf Monate zugestanden, diesen Zustand abzustellen. Falls das Qualitätsniveau unzureichend verbleibt, werden finanzielle Mittel und zugestandene Studienplätze für das betreffende Fach zurückgezogen.

II.4. Finanzierung der Forschung

Der HEFCE hat sich verpflichtet, eine exzellente Forschung zu fördern. Daher wird ein Großteil des Budgets selektiv an die Hochschuleinrichtungen verteilt, die ihre Forschungsstärken im Vergleich mit nationalen und internationalen Standards demonstrieren können.

Öffentliche Forschungsmittel werden aus einem dualen Förderungssystem geleistet: während der HEFCE für die Gehälter der permanenten akademischen Personals, für Räumlichkeiten und Computerkosten aufkommt, decken die Forschungsräte die direkten Projektkosten und leisten einen Beitrag zu den indirekten Kosten der Projekte.

Mit den generellen Finanzmitteln unterstützt der HEFCE die Grundlagenforschung in den Institutionen und trägt zu den Kosten der Forschungsausbildung bei. Diese Grundlagenforschung liefert die Grundlage für strategische und angewandte Arbeiten, welche später vielfach durch die Forschungsräte, wohltätige Einrichtungen oder die Industrie weitergefördert werden.

Die Forschungsmittel des HEFCE umfaßten 1996-97 ein Budget von £638 Millionen und werden nach den folgenden drei Hauptgesichtspunkten auf die Institutionen verteilt:

- qualitative Forschung (QR)
- Forschungsentwicklung (DevR)
- fachorientierte Forschung (GR)

Förderung der Qualitativen Forschung (Qr)

1996-97 betragen die Förderungsmittel für qualitative Forschung £602 Millionen (94 Prozent der gesamten Forschungsmittel). Nachdem spezifische Geldsummen für jeden der 72 Forschungsbereiche (Bewertungseinheiten) ermittelt worden sind, wurden diese unter Berücksichtigung von Qualität und Umfang der Forschungsprojekte an die jeweiligen Institutionen verteilt. Der Umfang der Mittel je Forschungsschwerpunkt richtet sich nach der Förderungshöhe der vorherigen Jahre. Diese Beträge werden durch den HEFCE an den geplanten Finanzierungsrahmen angepaßt, welcher für die vier grundlegenden Forschungsbereiche fixiert wurde (klinische Bereiche, Wissenschaft und Technologie, Geisteswissenschaften und Erziehung).

Der Betrag je Forschungsbereich, der einer Institution zukommt, errechnet sich proportional aus der Multiplikation von Volumen und Qualität.

$$\text{Betrag} = \text{Qualität} \times \text{Umfang}$$

Qualität

Die Forschungsqualität wird durch eine akademische Kommission im Rahmen einer Forschungsbewertung

Übersicht 8: Werte aus der Forschungsüberprüfung übersetzt in Finanzierungsgewichte je Bewertungseinheit

Bewertung aus der Forschungsüberprüfung	Finanzierungsskala
5	4
4	3
3	2
2	1
1	0

(Quelle: A Guide to Funding Higher Education in England, 1996-97, p. 13)

(RAE¹⁵) alle drei bis vier Jahre überprüft. Die letzte Überprüfung fand 1992 statt und bildet die Grundlage aller Finanzierungsentscheidungen bis 1996-97. Die nächste Forschungsbewertung, welche 1996 stattfand, lieferte Informationen für die Finanzierung von 1997-98.

Im Rahmen der letzten Bewertung wurde jeder Institution auf einer Skala von 1 bis 5 ein Rang zugeordnet, der die Forschungsqualität in jeder angebenen Bewertungseinheit (Forschungsbereich) berücksichtigt. Übersicht 8. zeigt, wie diese Ränge in einen Finanzierungsmaßstab übersetzt werden. Während der Rang 1 keine finanzielle Unterstützung erhält, erhält ein Rang 5 viermal mehr Mittel für dieselbe Forschungsaktivität als ein Rang 2. Der HEFCE kann das Verhältnis zwischen Bewertungsskala und dem Finanzierungsmaßstab variieren, um die Forschungsförderung mehr oder weniger selektiv zu gestalten.

Die Forschungsbewertung in 1996 wird eine modifizierte Fünf-Punkte-Skala haben, wobei jedoch noch keine Angaben gemacht worden sind, wie sich diese Skala auf die Finanzierung auswirken wird.

Volumen

Um eine einzige Gesamtmaßeinheit zu bilden, wird das Forschungsvolumen je Bewertungseinheit durch fünf verschiedene Komponenten wie folgt gewichtet:

- aktives Forschungspersonal (1x Anzahl der aktiven Forschungsmitarbeiter in Vollzeitbeschäftigung (VZ))
- Forschungsassistenten (0,1x Anzahl der Forschungsassistenten in VZ)
- Forschungsstipendiaten (0,1x Anzahl der Forschungsstipendiaten in VZ)
- postgraduierte Forschungsstudenten (0,15x Anzahl der postgraduierten Forschungsstudenten im zweiten und dritten Jahr ihrer Arbeit)
- Forschungsmittel von wohltätigen Einrichtungen (0,2/25.000x Durchschnitt der Mittel von wohltätigen Einrichtungen der letzten zwei Jahre)

75 Prozent der qualitätsorientierten Forschungsmittel richten sich nach der Anzahl an aktiven Forschungsmitarbeitern. Der Gesamtbetrag für qualitätsorientierte Forschung je Institutionen errechnet sich aus der Summe der individuellen Beträge je Forschungsbereich.

Die zugrundeliegenden Daten werden von den Institu-

tionen jährlich auf den neuesten Stand gebracht.

Förderung der Entwicklung von Forschung

Diese Mittel zielen auf einen Forschungsausbau in Institutionen, die bereits Potential gezeigt haben, aber noch nicht in den Genuß substantieller Unterstützung gekommen sind. In diesen Institutionen werden, proportional zur Anzahl an Forschungsmitarbeitern, Projekte gefördert, die in Bereichen der Bewertungsskala 2 und höher eingestuft worden sind (RAE von 1992). In 1996-97 betragen diese Mittel £16 Millionen.

Förderung von gattungsspezifischer Forschung

Gattungsspezifische Forschung zielt auf den vermögensbildenden Einfluß von Wissenschaft und Technologie hin, thematisiert in der Regierungserklärung von 1993, *Realising Our Potential*. In 1996-97 betragen die hier verteilten Mittel £20 Millionen.

Gattungsspezifische Förderungen belohnen kollaborative Forschungen, die keinen speziellen Nutznießer haben. Verteilungen berücksichtigen den von der Institution erwirtschafteten Betrag, der durch das Zurverfügungstellen der Forschungsergebnisse, an denen die Institution Patent- und Publikationsrechte besitzt, zustande gekommen ist.

III. Das Management eines marktorientierten Hochschulsystems

Britische Hochschuleinrichtungen operieren nun als marktorientierte Dienstleistungsunternehmen. Während bis 1980 zwei Drittel der Einnahmen der Universitäten und ein noch größerer Anteil bei nicht-universitären Einrichtungen als einzelner Mittelfluß von der Regierung kam, fließen diese Einnahmen nun aus vielen Quellen und Mechanismen. Wie im vorherigen Teil schon gezeigt, ist die finanzielle Unterstützung des HEFCE fragmentiert und Universitäten müssen sich um die Mittel für jedes Fragment einzeln bemühen. Diese Hauptmittel repräsentieren im Moment ungefähr 40 Prozent der Gesamteinnahmen der Universitäten und Hochschulen. Weitere 25 Prozent rühren von Studiengebühren her, welche zu drei Vierteln von der Regierung subventioniert werden. Die Forschungsräte tragen 15 Prozent bei und weitere 10 Prozent stammen von anderen Forschungsprojekten. Der Restanteil wird durch Beratung und andere kommerzielle Aktivitäten und Spenden verdient.

Das Management dieses Portfolios stellt nun eine Hauptaufgabe dar und Finanzabteilungen in den Universitäten haben sich in Größe und Verantwortlichkeit ausgedehnt. Die Leitung der Finanzen ist jetzt ei-

ne der bedeutendsten administrativen Funktionen, direkt unter dem Vizekanzler angesiedelt, und das Strategische Management der Finanzen ist eine der wichtigsten Aufgaben des Vizekanzlers selbst. Es wird bedeutend mehr Zeit auf diesen Aspekt verwandt als auf die akademische Führung der Universitäten.

Der Direktor für Finanzen übt in der Regel vier Hauptaufgaben aus. Eine ist die traditionelle Aufgabe sicherzustellen, daß Mittel in Übereinstimmung mit gesetzlichen Bestimmungen und den Entscheidungen der Universitätsautoritäten eingesetzt werden. Die zweite ist, Anreize zur Mittelgenerierung für die Mitarbeiter zu schaffen. Zum dritten ist sicherzustellen, daß alle Aktivitäten finanziell abgedeckt sind. Falls parallele Unterstützung fließt (z.B. Forschung subventioniert die Lehre), sollte dies bewußt geschehen und nicht als Resultat akademischer Ignoranz gegenüber finanziellen Implikationen. Die vierte Funktion ist, das Investitionsportfolio der Universität zu verwalten.¹⁶ Wie in anderen kommerziellen Unternehmen ist der Grad an Autonomie der Universität nun größtenteils von ihrer Rentabilität abhängig.

Diese Änderungen haben auch das Verhältnis zwischen den beiden leitenden Organen der Universitäten radikal verändert. Die meisten Universitäten haben aus zwei Kammern bestehende leitende Einrichtungen, den Senat und den Rat. Während der Senat die akademischen Belange überwacht, ist der Rat für finanzielle, rechtliche und andere administrative Angelegenheiten verantwortlich. Die Mitgliedschaft in beiden Organen variiert zwischen den Universitäten, jedoch besteht der Senat nahezu vollständig aus Repräsentanten des akademischen Personals sowie einigen ausgewählten Repräsentanten der Studentschaft und des übrigen Personals. Der Rat besteht zumeist aus gewählten Mitgliedern des Senats, aber mehr als 50 Prozent der Mitglieder repräsentieren lokale und nationale Einrichtungen, Industrie, Handel, Politik, Kirche und Schulen. Es existiert keine universelle Formel für eine Mitgliedschaft im Rat und die meisten Mitglieder nehmen aufgrund einer persönlichen Einladung durch den Rat teil.

Formal ist der Rat das höher gestellte Organ, wobei jedoch bis 1980 alle Entscheidungen effektiv durch den Senat getroffen wurden. Der Senat traf alle akademischen Entscheidungen und der Rat stellt die dazu notwendigen finanziellen Mittel bereit. Die substantiellen finanziellen Einschnitte der frühen 80er Jahre kehrten die Richtung der Entscheidungsfindung um. Die meisten akademischen Entscheidungen betreffen auch die Finanzen und daher entscheidet nun der Rat, für welche Aktivitäten Mittel zur Verfügung stehen:

¹⁶ Die Kommerzialisierung der Universität bedeutet, daß die Universität zu jedem Zeitpunkt Debitoren, Kreditoren und eine Kassenhaltung hat. Ihr vernünftiges Management kann das verfügbare Einkommen um mehr als 5 Prozent erhöhen.

der Senat fällt seine akademischen Entscheidungen innerhalb dieser Grenzen.

Andere Veränderungen in den letzten zehn Jahren führten zu einem strafferen, hierarchischen Management, eine strengere Formulierung von akademischen Personalverträgen und der Gründung von universitären Unternehmungen zur Vermarktung von Forschungsergebnissen, Beratungsdiensten und der Benutzung von Universitätseinrichtungen. Die traditionelle Struktur der Entscheidungsfindung unter Beteiligung mehrerer Komitees wurde verschlankt und viele Entscheidungen, die ursprünglich durch Komitees bearbeitet wurden, werden jetzt durch die Abteilungsleiter selbst getroffen. Zusammenfassend kann man feststellen, daß substantielle Änderungen in den Universitäten seit der Mitte der 80er Jahre zu einer deutlichen Beschleunigung der Reaktionsfähigkeit auf wechselnde finanzielle Umstände und externe Möglichkeiten der Einnahmengenerierung geführt haben.

Diese Änderungen wirkten auf ein System, das vor 1980 an stabile Finanzierungsmechanismen gewöhnt war. Kritik von Seiten des Privatsektor betonte richtigerweise, daß Universitäten zu viel Sicherheit in einer unsicheren Welt suchten. Es kann aber auch nur wenig Zweifel darüber geben, daß viele Änderungen der letzten Jahre eine schärfere Richtung eingeschlagen haben als in jedem anderen freien Markt von vergleichbarer Größe. Exzessive Sicherheit ist unverhältnismäßiger Unsicherheit gewichen.

Die Änderungen werfen ebenfalls fundamentale Fragen über den Charakter der Universitäten als akademische Institutionen auf. Eine "Idee einer Universität" ist, daß ihre einzige Funktion ist, Studenten und Doktoranden zu lehren und Grundlagenforschung zu betreiben. Jede andere Aktivität stellt eine Störung dar und ist nur gerechtfertigt, wenn ein genereller Vorteil für Forschung und Lehre daraus erwächst. Das andere Extrem ist die Sichtweise, daß Universitäten ökonomische Unternehmen in der Wissensindustrie sind und daß sie demzufolge den kosten-effektivsten Dienstleistungsmix vermarkten. Die Erwägung aller anderen Tätigkeiten ist somit zu vernachlässigen. Falls Universitäten einige ihrer Ressourcen für öffentliche Dienstleistungen einsetzen, sollten diese nur geringfügig sein und komplementär zu Forschung und Lehre.

Marktkräfte sind nicht notwendigerweise für Universitäten schädigend. Seit dem Mittelalter ist ihre Anpassungsfähigkeit eine der Stärken der Universität. Es ist jedoch wichtig zu erkennen, daß fundamentale Änderungen stattfinden und daß diese profunde Konsequenzen für das Wesen der Universitäten haben können.

Ein Weg, dieser Änderungen zu charakterisieren, ist der Wechsel von der Vorherrschaft des Produzenten

zu der des Konsumenten. Diese Transformation ist als substantiell anzusehen. Innerhalb von zehn Jahren haben sich Studenten von Auszubildenden in Konsumenten verwandelt und ihre Lehrer von Meisterhandwerkern zu Kaufleuten. Dies hat zu radikalen Änderungen im Management der Universitäten und in den Verhältnissen zwischen Akademikern und Verwaltern geführt. Nur sehr wenige Ressourcen sind nun für Individuen und Gruppen, die nicht zu einem vermarktbareren Output beitragen, zugänglich.

Bis zu den 80er Jahren war das UGC ein respektierter Puffer zwischen dem Staat, welcher den Großteil der finanziellen Mittel zur Verfügung stellt, und den Universitäten, welche entschieden, wie diese Mittel zu verwenden waren. Das Prinzip einer fünfjährigen Pauschalzahlung unterstrich die universitäre Autonomie. Da die Universitäten selbst ein festgesetztes Budget verwalteten, wurde so finanzielle Verantwortung und lokale Effizienzoptimierung gefördert. Die Opportunitätskosten jeder Ausgabenentscheidung waren so deutlich. Die Universitäten wußten, daß, wenn sie ihre Mittel für einen Zweck einsetzten, keine Mittel für einen anderen zur Verfügung stehen würden.

Dieses System funktionierte in einem kleinen und relativ homogenen Hochschulsystem mit einem hohen Grad an gemeinsamen Zielen und Zwecken gut. Solange die Universitäten nur einen kleinen Teil des öffentlichen Budgets beanspruchten, bestand nur wenig politische Forderung nach Überwachung: gemeinsame Ziele und Zwecke förderten eine einvernehmliche Entscheidungsfindung in den Komitees. Dieser Zustand wird in der Literatur als *kollegial* beschrieben. Interne Ressourcenverteilung war eher auf die Mittel als auf das gewünschte Endergebnis konzentriert.

Kollegialität ist dem politische Konflikt gewichen als die allgemeine Expansion die Gemeinsamkeit von Interessen reduzierte und als die finanziellen Beschränkungen den Wettbewerb um Ressourcen verschärfte. Es ist relativ einfach, einvernehmliche Entscheidungen zu treffen, wenn es darum geht, neue Mittel zu verteilen. Dagegen ist es bedeutend schwerer, Einschränkungen zu verteilen oder bestehende Aktivitäten zu beenden, um neue zu beginnen.

Das UGC Globalsummensystem war demzufolge unfähig, dem finanziellen Druck eines expandierten, diversifizierten und finanziell eingeschränkten Hochschulsystems der 80er Jahre standzuhalten. Die Schwierigkeiten wurden noch dadurch verschärft, daß verschiedene Vorstellungen über eine angemessene Form einer Hochschullehre existierten. Die motivierende Kraft bei Lehrplanänderungen war nicht mehr das in Forschungslaboren neu generierte Wissen oder das traditionelle Wissen in den Universitätsbibliotheken. Die neuen Kategorien von Studenten strebten vielmehr danach, sich praxisrelevantes Wissen anzu-

eignen, und sie wurden dabei von einer Regierung, die sich den Marktprinzipien im öffentlichen Sektor verschrieben hatte, unterstützt.

Im allgemeinen stützte das UGC ein Hochschulsystem, in dem den Interessen des akademischen Personals Priorität eingeräumt wurde. Forschung hatte in der Regel Vorrang vor der Lehre, eine Anstellung bis zu Pensionierung wurde nahezu universell gewährt und das akademische Personal kontrollierte das Universitätsmanagement. Das Managementmodell basierte auf der antiken Demokratie Athens, in der das akademische Personal Mitglied des entscheidungfindenden Gemeinwesen war. Studenten waren Lehrlinge in diesem Modell und erlernten ihre akademische Fähigkeiten durch enge Interaktion mit ihren Mentoren.

Dahingegen kann das heutige Finanzierungssystem britischer Universitäten als eines charakterisiert werden, dessen Budget sich durch Leistungsziele definiert. Im Rahmen dieser Ressourcenallokation ist die Finanzierung durch vereinbarte zukünftige Ergebnisse spezifiziert. Finanzierungsorgane überwachen eher Ergebnisse als den Input. Das meist genannte 'Outputmaß' ist die Anzahl der Studenten und die Universitäten erhalten ihre Mittel aufgrund einer Formel, die auf der Anzahl der Studenten multipliziert mit den prognostizierten Kosten pro Student basiert. Nachdem Formeln und Kosten per Einheit festgelegt worden sind, erlaubt die Regierung, im Prinzip, den Universitäten diese Mittel so einzusetzen, wie diese es wünschen. Voraussetzung ist jedoch, daß das vorher vereinbarte Ergebnis an Studenten, bzw. Graduierten erreicht wird. Ist dieses Prinzip einmal fest etabliert, kann es durch die Regierung genutzt werden, das gesamte System in Übereinstimmung mit nationalen Prioritäten zu steuern.

Die Schlüsselfunktion dieser auf Leistung basierenden Finanzierung ist die umsichtige Identifikation und Spezifizierung des 'Outputs'. Damit wird die Frage aufgeworfen, ob die Anzahl der Studenten überhaupt eine sinnvolle Größe ist. Wenn es das Ziel der Regierung ist, Universitäten dazu zu bewegen, so viele Studenten wie möglich zu rekrutieren, erscheint es als vernünftig, die Anzahl der Immatrikulationen zu erwägen. Dieses war das Ziel der Regierungspolitik in Großbritannien in der Zeit von 1988 bis 1994. Wenn der Output 'Studenten' lautet, ohne weitere Spezifikation, besteht ein Anreiz Studenten zu bevorzugen, die günstig zu unterrichten sind und sich nicht zu sehr auf den erfolgreichen Abschluß eines Studiums zu konzentrieren. Wenn das institutionale Einkommen auf Massenimmatrikulationen basiert, besteht sogar der Anreiz, Studenten zum Herausögern ihres Studienabschlusses zu ermuntern. Diesbezüglich hat es kürzlich einige Bedenken im Zusammenhang mit Teilzeitstudenten gegeben.

Leistungsorientierte Budgets tendieren dazu, zu straffer und straffer spezifizierten Outputs zu führen. Die Einführung der Outputfinanzierung hat folglich das Rad in einem wichtigen Aspekt einmal voll herumgedreht. Regierung und externe Finanzierungsorgane werden zu einem Maße in die detaillierte Regulierung miteinbezogen, wie es bei den meisten der inputbasierten, titelspezifischen Finanzierungen der europäischen Universitäten der Fall ist. Ob dies effizienter ist oder nicht, hängt davon ab, wie gut Ergebnisse definiert sind und wie beschwerlich und teuer die Überwachung der tatsächlichen Ergebnisse mit den gewünschten ist. Dies ist zu einem großen Teil die Erklärung des Paradoxes, daß die Einführung eines outputbasierten Budgets die finanzielle Autonomie der Universitäten und zugleich die Intervention der Regierung erhöht hat.

Zwischen 1988 und 1993 erhielten die Universitäten und Hochschulen Mittel für eine jährliche Studentenquote (mit unterschiedlichen Quoten und Kosten pro Einheit für jedes Studienfach und Studienart). Über diese Quote hinausgehend, waren sie in der Lage selbstfinanzierende Studenten anzunehmen, entsprechend etwa 30 Prozent der Durchschnittskosten pro Student. Diese Studiengebühren wurden durch öffentliche Mittel subventioniert. Diese selbstfinanzierenden Studenten wurden mit in die Formel des nächsten Jahres einbezogen, bestimmten die jährliche Quote mit und reduzierten die Durchschnittskosten pro Student, die die Regierung Willens war zu tragen. Dies übte Druck auf die Universitäten aus, Immatrikulationen selbstfinanzierender Studenten zu erhöhen, um nicht Mittel im nächsten Jahr zu verlieren. Der Nettoeffekt resultierte in dem wohl stärksten Anstieg an Immatrikulationen in der Geschichte des britischen Hochschulsystems und Senkung der Durchschnittskosten. Zwischen 1988 und 1993 stiegen die Immatrikulationen um 60 Prozent, während die Durchschnittskosten pro Student um ungefähr 25 Prozent fielen. Ökonomisch gesehen handelte es sich hier um ein System einer hochentwickelten Kostenpolitik, in der Universitäten, deren marginale Kosten geringer als die Durchschnittskosten waren, neue Studenten zu einem niedrigeren Preis rekrutierten.

Diese Politik erwies sich jedoch als zu erfolgreich. 1994 beendete die Regierung ihre Expansionsstrategie, teils weil das enorme Anwachsen von Immatrikulationen die öffentlichen Ausgaben im Hochschulbereich substantiell anstiegen ließ und teils aufgrund von Befürchtungen bezüglich der Implikationen dieser kostengünstig orientierten Expansion für die traditionell hohe Qualität der britischen Hochschulausbildung. Es wird bereits daraufhin gewiesen, daß Studienabschlußraten deutlich unter die traditionellen 85 bis 90 Prozent gefallen sind.

Nachdem Universitäten mehr finanzielle Autonomie gegeben worden ist, stellt sich die Frage, wieviel von dieser finanziellen Freiheit an untere organisatorische Einheiten - Fakultäten und Institute - weitergegeben werden soll. Die Ansichten hierzu widersprechen sich. Eine ist, daß Universitäten eher in der Lage sind, ihre Ressourcen zu mobilisieren, wenn alle Verfügungsgewalt im Zentrum konzentriert ist. Dem gegenüber steht die Ansicht, daß Fakultäten eher kommerzielle Initiative zeigen, wenn sie die so generierten Einnahmen für sich verwenden können. Gleiches gilt dann entsprechend für die Institute.

In einer Studie über die sich ändernden finanziellen Strukturen in britischen Universitäten (Williams, 1992) haben wir gefunden, daß eine Reaktion vieler Universitäten auf Änderungen in externen Finanzierungsangelegenheiten die Delegation vieler täglicher Entscheidungen an Fakultäten und Institute war. Die zentrale Verwaltung behält ihre strategische Rolle und verteilt die Mittel an die Institute, ohne jedoch auf die Genehmigung von Routineausgaben zu bestehen. Institute erledigen dies im Rahmen ihrer fixierten Budgets. Durch die Einführung von Computern in Hochschulen und damit hochentwickelten Informationssystemen ist es nun möglich, die Ausgabenentscheidungen der Institute täglich zu überwachen und durch Prüfungsprozeduren Unregelmäßigkeiten aufzudecken.

In Universitäten ohne diese Systeme melden Manager ihre Zweifel an der Kapazität dieser Kostenzentren an, wenn es um schwierige finanzielle Entscheidungen geht. Es wird ebenso angegeben, daß eine finanzielle Dezentralisierung den Verzicht der institutionellen Manager auf die Verantwortung für die Implementierung universitätsweiter Entscheidungen über akademische Prioritäten reflektiert. In nahezu allen Universitäten mit dezentralen Budgets ist das institutionale Budgetziel *Sparen*.

Der Aspekt institutionaler Kontrolle versus Autonomie der Fakultät reflektiert den Konflikt zwischen staatlicher Kontrolle und Autonomie der Universität. Es ist interessant zu beobachten, daß einige Vizekanzler in Großbritannien, die sich laut und deutlich für eine finanzielle Autonomie der Universitäten einsetzen, ebenso vehement vor der Ausweitung derselben auf die einzelnen Institute in der Organisation warnen. Es ist zu vermuten, daß es sich hier eher um eine Frage der Macht handelt. Auf der anderen Seite ist das finanzielle Management eine Fähigkeit, die erlernt sein will. Es kann durchaus sein, daß Universitäten die Fähigkeiten und notwendigen Informationssysteme, um ihr Budget effizient zu verwalten, bereits haben, während dies bei den einzelnen Instituten nicht der Fall ist.

Die Spannungen sind um so stärker, je mehr Einnahmen für quasi-kommerzielle Aktivitäten durch Institute und Forschungszentren generiert werden. Die Vermarktung von Einnahmen generierenden Aktivitäten schafft mitunter ernsthafte Konflikte zwischen akademischen Instituten und der zentralen Verwaltung. Akademiker behaupten, daß sie Lehre und Forschung in Auftragsarbeit betreiben, weil es entweder einen eigenständigen akademischen Wert hat oder Einnahmen schafft, welches ihnen erlaubt, ihrer eigenen akademischen Arbeit nachzugehen. Institutionale Manager sind eher an der vollen Kostendeckung aller Aktivitäten interessiert und beginnen darauf zu bestehen, daß alle zusätzlichen Tätigkeiten in sofern voll abgedeckt sind, daß sie als Minimalforderung einen positiven Beitrag zur den allgemeinen Kosten des Institutes leisten. Der Aspekt einer angemessenen Abdeckung indirekter Kosten stellt einen Gegenstand lebhafter Debatten dar. Wenn substantielle Beiträge zu den allgemeinen Ausgaben der Universität gewonnen werden konnten, mißfällt es Akademikern, die diese Gewinne erzeugt haben, wenn diese Mittel - aus ihrer Sicht - unnötigerweise an die zentrale Verwaltung fallen oder weniger aktive Institute damit unterstützt werden.

Andere Spannungen resultieren aus der wachsenden Anzahl an Mitarbeitern, die ausschließlich für Einnahmen generierende Aktivitäten eingestellt werden. Es herrscht Verwirrung darüber, ob ihre Arbeit nun ein Teil der Hauptbetätigung der Universität sei oder ob sie eher eine Art akademischen Proletariats darstellen, deren Aufgabe es ist, Einnahmen zu schaffen, daß dem etablierten Personal erlaubt, die wirkliche akademische Arbeit auszuführen. In Großbritannien ist der Anteil an akademischen Personal, welches nicht vollständig aus den regulären Mitteln der Universität finanziert wird, von 22 Prozent in 1980 auf über 40 Prozent in 1994/95 angestiegen: die vertraglichen Bedingungen, zu denen diese Art Personal eingestellt wird, sind fast immer schlechter als die des etablierten akademischen Personals.

Viele Universitäten haben nun institutionale Beratungsdienste mit dem Ziel, Profit zu machen. Beratungen werden in der Regel aufgrund des finanziellen Anreizes getätigt, aber sind auch als praktische Erfahrung für akademisches Personal und Studenten und als Werbung für zukünftige Forschungsaufträge zu rechtfertigen. Es ist ebenso gebräuchlich für Universitäten geworden, unabhängige kommerzielle Unternehmen zur Entwicklung und Nutzung der Forschungsergebnisse zu gründen. Diese Unternehmen befinden sich häufig in den Gebieten der Computersoftware und der Biotechnologie.

IV. Abschließender Kommentar

Britische Universitäten verhalten sich nun hinsichtlich vieler Aspekte wie Mehrprodukt-Unternehmen, in denen das Portfolio der Aktivitäten durch sich ändernde Kosten und wechselnde Marktbedingungen für jedes Produkt determiniert wird. Die Produktionsfunktion ist komplex; einige Aktivitäten wirken komplementär aufeinander, andere konkurrierend. Die meisten sind teils komplementär, teils konkurrierend. Änderungen sowohl im Umfang wie auch in der Struktur der Finanzierung verändern das Gleichgewicht zwischen akademischen und unterstützenden Aktivitäten und ebenso die Zusammensetzung akademischer Tätigkeiten.

Ein Beispiel der Stärken und Gefahren des Marktansatzes war die Antwort der Britischen Universitäten auf die Auferlegung von vollen Studiengebühren für ausländische Studenten durch die Regierung in 1980. Der Anhebung der Gebühren folgte ein nahezu unmittelbarer Rückgang ausländischer Studenten in Großbritannien auf 40 Prozent. Einige Universitäten realisierten jedoch sofort, daß diese neuen Regelungen nicht nur eine Bedrohung ihres Überlebens, sondern auch eine Möglichkeit der Rettung sein können. Sie betrieben aktives Marketing, besonders in denjenigen Ländern, die zuvor große Anzahlen an Studenten nach Großbritannien geschickt hatten. 1985 hatten 65 Prozent der Universitäten Anreizschemata, um individuelle Institute zu ermuntern, mehr ausländische Studenten zu rekrutieren. Dies resultierte mitunter in unverantwortlichen Rekrutierungen und der Etablierung sogenannter Ghetto-Kurse, die mehr mit der Ausnutzung finanzieller Vorteile als mit der angemessenen Ausbildung ausländischer Studenten zu tun. Demgegenüber hat es auch steigendes Bemühen um das Wohlbefinden ausländischer Studenten und der Einführung einer breiten Palette hochqualifizierter Spezialkursen, die sich auf bestimmte Marktnischen konzentrieren, gegeben - amerikanische Studenten suchen die Erfahrung europäischer Kultur, europäische Studenten vom Kontinent mit dem Ziel, die englische Sprache und Literatur zu studieren, Studenten der ölreichen Ländern streben eine Forschungsausbildung an, die ihnen gute Positionen in ihrem eigenen, expandierenden Hochschulsystem verschaffen und Studenten aus Entwicklungsnationen mit Stipendien von staatlichen und interstaatlichen Einrichtungen mit dem Ziel, spezifischen technischen und professionelles Wissen zu erlernen. Marktkonkurrenz kann sowohl eine Verbesserung der Qualität wie auch eine Kostenreduzierung stimulieren.

Das britische Hochschulsystem ist momentan mit der Frage konfrontiert, wie eine Erweiterung der allgemeinen Zugangsmöglichkeiten mit dem Bestreben, führend in Wissenschaft und Technologie zu bleiben,

vereinigt werden kann. Der Schlüssel zur Lösung liegt in der Diversität. Ein Massenhochschulsystem muß differenzierte Institute und Kurse haben. Es bedarf einer breiten Palette von Studienfächern, -formen und -finanzierungen. Akademische Standards müssen den jeweiligen Studenten und Kursen angemessen sein.

Eine weithin angenommene Lösung ist eine Modulation der Kurse. Es ist nicht länger anerkannt, daß eine Hochschulausbildung in allen Fächern in diskrete Einheiten von drei oder vier Jahren Länge eingeteilt werden müssen. In einigen Bereichen ist eine längere Studiendauer notwendig, um ein Niveau zu erreichen, das professionelle Praxis erlaubt: dies ist bereits in der Medizin und dem Ingenieurwesen der Fall. In vielen anderen erlaubt eine kürzere Zeitspanne die Aneignung notwendigen Wissens und Fähigkeiten. Eine Frage, die noch nicht umfassend beantwortet worden ist, stellt sich in der Anerkennung derjenigen, die eine kürzere Zeitspanne zur erfolgreichen Beendigung ihres Studienfaches benötigen. Dieser Aspekt gewinnt an Bedeutung, wenn die Entwicklung des britischen Hochschulsystems hin zu einer Massenausbildung die Schwächen vieler europäischer Systeme, in denen der Masseneintritt Massenabbrüche ohne Erlangen der vollen Qualifikation folgen, vermeiden will. In den meisten Staatssystemen der USA sind Studenten in der Lage, mit einer angemessenen Akkreditierung zu nahezu jedem Zeitpunkt des Kurses die Universität zu verlassen. Großbritannien scheint sich in diesem Aspekt den Vereinigten Staaten anzunähern.

Dem gegenüber kann die Diversifizierung zum Zwecke der Zugangserweiterung schädigenden Einfluß auf die Hochwertigkeit der Forschung haben. Die Bedürfnisse der Forschung unterscheiden sich erheblich von denen der Lehre. Eine Konsequenz der Varietät der Zwecke und Kriterien in Lehrinrichtungen ist, daß Forschung nicht die gleiche Funktion in allen innehaben kann. Viele wissenschaftliche Forschungen bedürfen einer teuren Ausrüstung und es existieren daher unzweifelhafte Vorteile einer Konzentration der Bemühungen. Zweifel wachsen bezüglich des Wesens der Verbindung zwischen Lehre und Forschung. Es wird zunehmend realisiert, daß nicht alle Studenten aus einer engen Zusammenarbeit mit forschenden Wissenschaftlern Vorteile ziehen. Für viele ist eine größere Herausforderung, mit professionellen Praktikern zusammenzuarbeiten oder durch externe Lehrkräfte unterrichtet zu werden. Für Forscher sind reguläre Lehrverpflichtungen oft eher eine Störung. Im Zuge einer zunehmenden Spezialisierung der Wissenschaft, wird die Wissenslücke zwischen Forschern und der Mehrzahl an Studenten immer größer. Während der einzelne Universitätslehrer, in Zusammenarbeit mit einer kleinen Gruppe oder allein, kontinuier-

lich Fortschritte in einigen Bereichen machen kann, wächst die Erkenntnis, daß eine moderne Ausrüstung und eine häufige, schnelle Kommunikation zwischen Wissenschaftlern essentiell für einen bedeutenden wissenschaftlichen Fortschritt ist. Dies erhöht den vergleichbaren Vorteil spezialisierter Forschungsgruppen mit nur losen Kontakten zur Universität. Schlußendlich wird das Humboldtsche Ideal der Einheit von Lehre und Forschung in den integrierten Universitäten Großbritanniens nicht mehr praktiziert.

Staatliche Globalzuweisungen an Hochschulen in den Niederlanden: Kontexte, Problemlösungen, Merkmale und Perspektiven

Harry J. Brinkman,
Freie Universität Amsterdam

1. Einführung

Es ist nun bereits 25 Jahre her, daß in den Niederlanden die inkrementelle, kameralistische Budgetierung der Hochschulen zusammengebrochen ist. Dieser Zusammenbruch war das Ergebnis des Drucks, der aus dem Zusammenwirken einer schweren Krise des Staatshaushalts, der Einführung professionellen Hochschulmanagements und einer Festlegung auf die Planung der Massenausbildung an Hochschulen resultierte. Nach der zum damaligen Zeitpunkt vorherrschenden Überzeugung war eine formelgebundene Globalzuweisung ein wesentlicher Bestandteil der Modernisierung des Hochschulsystems (im Sinne einer verstärkten Selbststeuerung der Hochschulen). Daher wurde sie in den 70er-Jahren eingeführt und stellte über viele Jahre hinweg einen zentralen Tagesordnungspunkt im Verhältnis zwischen Minister und Hochschulen dar: Wie soll die Globalzuweisung gestaltet und reguliert werden, und wie soll sie mit anderen Entwicklungen in Einklang gebracht werden? Die Abschaffung von titelscharfer, kameralistischer Budgetierung hat weitreichende Konsequenzen für die Gesamtordnung des Hochschulsystems und für die Beziehungen zwischen Staat und Hochschulen.

Heute haben wir (auf den ersten Blick) ein etabliertes System der Globalzuweisungen, das - wenn auch lose - mit der staatlichen Budgetierung verknüpft ist, das aus Lehr- und Forschungskomponenten besteht und das auch die Finanzierung von Investitionen einschließt. Die auf die Lehre bezogene Komponente berechnet die Zahl der Studierenden nach einem ausgeklügelten Verfahren. Sie war bis in die jüngste Zeit stark von den Studierenden abhängig und kennt nur zwei Preis-Kategorien. Man muß jedoch auch berücksichtigen, daß andere Einnahmequellen der Universitäten schätzungsweise bereits 27 Prozent der Ausgaben für Lehre und Forschung abdecken (15% aus vertraglichen Vereinbarungen, 7% aus Studiengebühren und 5% aus Zuweisungen des research council). Und es muß betont werden, daß es sich bei dem niederländischen System der staatlichen Hochschulfinanzierung um ein umfassendes und einfaches System der Globalzuweisung handelt. Es ist jedoch zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur in sehr begrenztem Ausmaß ein formelgebundenes Finanzierungssystem. Im Jahre 1997 basieren 90 Prozent der Mittelzuweisung auf konstanten Prozentsätzen für jede Hochschule bezogen auf den insgesamt verfügbaren staatlichen

Hochschulhaushalt.

Die Entwicklung hin zu Globalzuweisungen ist offensichtlich nicht umkehrbar. Sie hat in hohem Maße zur notwendigen Modernisierung der Organisation und des Managements der Universitäten beigetragen. Sie konnte jedoch nicht für Stabilität im Verhältnis zwischen Staat und Hochschulen sorgen. Um eine angemessene Analyse der niederländischen Globalzuweisungen durchzuführen, muß die Aufmerksamkeit auf die Kontexte, die zu lösenden Probleme, die Eigenschaften des Modells und die Perspektiven gerichtet werden.

Für das Verständnis ist wichtig, daß in den Niederlanden ungefähr die Hälfte der Hochschulausgaben für die Forschung eingesetzt wird. Dies läßt sich durch die Tatsache, daß außerhalb der Hochschulen relativ wenig akademische Forschungsinstitute existieren und durch die Tatsache, daß der niederländische research council keine permanenten Stellen in Hochschulen finanziert, erklären. Folglich spielt die Forschung bei den Globalzuweisungen an die Universitäten eine sehr große Rolle. Die niederländischen Fachhochschulen erhalten nur lehrbezogene Zuweisungen, die anhand von Formeln bemessen werden, welche aus den Erfahrungen der Universitätsfinanzierung abgeleitet wurden, welche aber - bisher - weniger festgelegt sind.

In den Niederlanden steht es den Studierenden frei, sich eine Hochschule und ein Studienfach auszusuchen. Ein Numerus Clausus existiert nur in der Medizin. Veränderungen im Verteilungsmuster der Studierenden zwischen den Hochschulen und den Disziplinen können Umverteilungen bei den Globalzuweisungen verursachen.

2. Kontexte

Die Kontexte sind bei der Analyse der Finanzierung über Globalzuweisungen von enormer Bedeutung. Im Rahmen der hier erfolgenden Präsentation ist allerdings nur eine grobe Benennung dieser Kontexte möglich.

Unsere Universitäten erfüllen ihre Aufgaben in sogenannten wissensbasierten Gesellschaften. Dies ist der Grund, warum sie sich an der Massenausbildung beteiligen müssen. Vieles von dem Wissen, zu dem die Hochschulen Zugang haben, ist in der einen oder anderen Weise für die Gesellschaft relevant. Die Hochschulen begreifen jedoch nur langsam, daß beispielsweise die Qualität der Forschung in sehr vielen Programmen mehrdimensional sein kann und muß.

Seit der Aufklärung weisen die Hochschulen enge Beziehungen zum modernen Staat auf. Aber der Staat ist nun in eine Krisensituation geraten. Die Aufteilung

der Verantwortlichkeiten zwischen dem Staat und den (gebildeten) Bürgern muß einer Neubewertung unterzogen werden. Der Staat steht unter Druck, sein Budget und seine Aufgaben zu reduzieren und in den Kernbereichen seiner Funktionen bessere Resultate zu erzielen. Politiker müssen um das Vertrauen der Bürger kämpfen.

Die Hochschulen werden zunehmend für ihr eigenes Fortbestehen selbst verantwortlich. Die Qualitätskontrolle und Innovationen fallen unter die Zuständigkeiten des Hochschulmanagements. Bei der Abwicklung ihrer Geschäfte müssen die Hochschulen auf in privatrechtlichen Organisationen bewährte Praktiken zurückgreifen. Sie müssen als lernende Organisationen in komplexen Kontexten operieren. Sie müssen ihr Verhältnis zum Staat neu ordnen. Sie müssen interne Verknüpfungen zwischen Budget, Programmen, Personal, Infrastruktur und Mission herstellen. Sie kultivieren die Finanzierung aus unterschiedlichen Quellen. Als wesentliche Aufgaben der Hochschulführung rücken die Übernahme von Arbeitgeberfunktionen und das human resource management in den Vordergrund, mehr noch als das finanzielle Management.

3. Einige Probleme, die bei der Einführung und Handhabung von Globalzuweisungen zu lösen sind

1) Die Finanzierung über Globalzuweisungen setzt in weit höherem Maße als die inkrementelle, kameralistische Budgetierung gegenseitiges Vertrauen und grundlegenden Konsens zwischen Staat und Hochschulen voraus. Eine gemeinsame Anstrengung zur Weiterentwicklung und Bestandssicherung ist notwendig, um konstitutionelle Stabilität zu erzielen. Auf Seiten der Hochschulen ist es erforderlich, diese auf die selbständige Suche nach Problemlösungen zu verpflichten.

2) Geeignete Parameter müssen gefunden werden: Transparent, in gewissem Maße normativ (auch wenn sich der Finanzminister nie darauf festlegen würde), fair bei der Verteilung knapper Gelder zwischen den Hochschulen, zweckmäßig in bezug auf die Strategie. Ausbildung und Forschung müssen getrennt betrachtet werden, zumindest teilweise, da die Anzahl der Studierenden nicht das Forschungsvolumen eines Fachs bestimmen sollte. Die Ausbildung vollständig über eine Orientierung an den Durchschnittskosten pro Student (abgeleitet aus den Personal-Studierenden-Relationen) zu finanzieren, ist einfach aber ineffizient, denn es werden überhöhte Reallokationen ausgelöst, und ein zusätzlicher Student bei gegebenem Curriculum verursacht nur geringe Grenzkosten. Es stellt sich die Frage, wie Maßgrößen für die For-

schung bestimmt werden können, beispielsweise um die Unterschiede zwischen verschiedenen Disziplinen abzubilden. Die Analyse der Outputs kann dies nicht leisten. Die Profile der Universitäten in bezug auf die Fakultäten sind ein möglicher Ausgangspunkt, dieser Ansatz würde jedoch von einigen als inkrementell und inputorientiert abgelehnt. Die Umverteilung von Mitteln muß in einem glaubwürdigen System der formelgebundenen Finanzierung eine mögliche Konsequenz darstellen, sie ist ein Gebot der Fairness in einer Wettbewerbssituation. Aber die Umverteilung ist aufgrund von Entlassungsabfindungen möglicherweise auch eine kostenträchtige Angelegenheit.

3) Die Einführung oder die Veränderung der Finanzierung über Globalzuweisungen wird in hohem Maße von der zuvor bestehenden Mittelverteilung geprägt, welche nun in Bestandteile zerlegt, neu interpretiert und rekonstruiert werden muß. Wenn die Reform den Charakter eines Nullsummenspiels aufweist (dies ist in der aktuellen Situation der Regierungen der wahrscheinliche Fall), ist es extrem schwierig, zwischen den Hochschulen Umverteilungen herbeizuführen, die darauf beruhen, daß das Budget, das gestern noch als fair betrachtet wurde, heute nur deshalb unfair geworden ist, weil ein neues Verteilungsmodell existiert.

4) Staatliche Finanzierung führt zu einer starken staatlichen Machtposition. Aus diesem Grund benötigen wir Rechtssicherheit, die gesetzliche Begrenzung staatlichen Handelns und Maßnahmen zum Schutz der Bürger sogar gegenüber dem Parlament. Einer Hochschule muß es möglich sein, eine verwaltungsrechtliche Beschwerde im Hinblick auf die ihr staatlich zugeteilten Mittel einzulegen. Folglich müssen die Prinzipien und Mechanismen für die formelgebundene und globale Mittelzuweisung in einem Gesetz und in Durchführungsbestimmungen niedergelegt sein.

5) Es muß möglich sein, die Finanzierung über Globalzuweisungen mit Strategien, mit Innovationen in der politischen Linie, mit mittel- und langfristiger Planung oder selbst mit geradlinigem Management zu verbinden. Wenn beispielsweise Prognosen anzeigen, daß das Ergebnis der staatlichen Budgetpolitik in einem Hochschulhaushalt besteht, der 90 Prozent des sich aus dem Finanzierungsmodell ergebenden Mittelvolumens aufweist, welche Schlüsse sollten die Regierung und die Hochschulen daraus ziehen? Sollen die Gehälter in den Hochschulen gesenkt werden? Oder sollen die Studiengebühren erhöht werden? Soll man das Personal und die Ausgaben reduzieren? Auch in der Forschung? Und, wenn die Kürzungen in der Lehre erfolgen: Sollte die Zahl der Studierenden in teuren Fächern gesenkt oder die Dauer des Studiums gesenkt werden oder sollte man mehr Studieren-

de pro Lehrendem haben? Oder - Wunder wollen wir nicht ausschließen - sollte die Budgetpolitik der Regierung revidiert werden?

6) Die Substitution der kameralistischen durch die globale Finanzierung bedeutet, daß bestimmte Regulierungen, welche eine Folge der Kameralistik darstellen, revidiert werden müssen. Die in einer Demokratie unerläßliche Ermächtigung durch den Minister, das Geld des Steuerzahlers zu verausgaben, kann neu geregelt werden, indem der Minister den jährlichen Rechenschaftsbericht der Hochschule genehmigt. Dies setzt voraus, daß durch entsprechende Gesetzgebung auch staatliche Universitäten davon befreit werden, Teil der staatlichen Bürokratie zu sein (diese Voraussetzung wurde in den Niederlanden 1960 geschaffen). Wenn der Minister weiterhin Kontrolle über den Umfang und die Zusammensetzung der Personalstellen in den Hochschulen ausüben will, kann er dies durch Festlegung von Grenzwerten tun, welche die maximale Anzahl z.B. von Professoren betreffen, die aus der staatlichen Zuweisung finanziert werden dürfen. Die interne Allokationspolitik der Hochschulen kann vom Minister auf Basis des jährlichen Rechenschaftsberichts beurteilt werden. Für die Regulierung und Bewertung des Profils einer Hochschule, der Zusammensetzung der Fakultäten, der Lehrprogramme usw. sind jedoch andere Instrumente, nicht aber das Budget geeignet. Solche Instrumente (z.B. Verträge, Beurteilungen, Akkreditierungen) wurden in der modernen Hochschulverwaltung in reichem Maße entwickelt.

7) Eine sehr wichtige Voraussetzung für die Einführung und erfolgreiche Handhabung von Globalzuweisungen ist die Modernisierung der Hochschulorganisation und die Professionalisierung des Hochschulmanagements. Globalhaushalte erfordern im Vergleich zur Kameralistik höhere - rechtliche und tatsächliche - Kompetenz der Hochschulleitung. Eine solche höhere Kompetenz ist in Zeiten der Budgetierung unter finanziellem Druck sogar noch wichtiger als bei Budgetierung unter Bedingungen des Wachstums.

8) Jedes System mit Globalzuweisungen und Formelbindung muß in bezug auf seine Anreizeffekte kritisch überprüft werden. Die Angehörigen der Hochschulen sind allerdings keine Pawlowschen Hunde. Sowohl die Relation zwischen Staat und Hochschule als auch die Beziehungen innerhalb der Hochschulorganisation sind durch eine Fülle von Prinzipal-Agent-Problemen gekennzeichnet. Die beste Regulierung der Arbeit in den Hochschulen findet nicht durch die Finanzierung, sondern durch die richtige Kultur und geeignetes Management statt.

4. Einige Merkmale der formelgebundenen Mittelzuweisung in den Niederlanden

1) Das gegenwärtige Modell basiert auf der Datensammlung und den frühen Modellierungen in den 70er-Jahren, die in den frühen 80er-Jahren in ein sehr komplexes Modell mündeten. In den frühen 90er-Jahren wurde das Modell auf drastische Weise revidiert und aggregiert. Das aktuelle, einfache Modell wurde 1996 angepaßt, um den Umverteilungsdruck zu reduzieren.

Anmerkung: Wesentliche Gegenstände der frühen Datensammlungen waren die Profile der Lehrpläne und das nichtwissenschaftliche Personal.

2) Die staatliche Globalzuweisung an jede Universität wird aus dem jeweiligen Anteil der Hochschule an der lehr- und forschungsbezogenen Komponente berechnet (Forschung inklusive der Ausbildung und Betreuung der Doktoranden verstanden). Die beiden Komponenten sind auf nationaler Ebene getrennt, ergeben aber zusammen eine einzige Globalzuweisung auf Hochschulebene. Die Relation der Mittel dieser Komponenten beträgt 35 zu 65 (wenn man die Studiengebühren in die lehrbezogene Komponente einbezieht: 42 zu 58).

Der hohe Anteil der Forschung (siehe auch obige Einführung) wurde aus mehreren Gründen gewählt. Er bietet im politischen Prozeß bessere Rechtfertigungen für Hochschulausgaben. Die Zahl der Studierenden weist keine Steigerungen mehr auf. Der hohe Forschungsanteil reduziert den Umverteilungsdruck, der sich als Folge der Vereinfachung der lehrbezogenen Formel durch Verwendung der Personal-Studierenden-Relationen im Rahmen eines Durchschnittskostenansatzes erhöht hatte. Erhebungen über die Zeitaufteilung des akademischen Personals mit dauerhafter Anstellung belegen, daß die Selbstregulierung zwischen Forschung und Lehre in den meisten Fächern ungefähr zu einer Aufteilung von 50 : 50 führt - und das bei einer Anzahl von Arbeitsstunden, die die arbeitsvertraglich fixierte Arbeitszeit um mindestens 30 Prozent übersteigt. Die für die Forschung notwendige Infrastruktur ist im Vergleich zur Lehre relativ teuer.

3) Bis zum Jahre 1996 wurde die lehrbezogene Komponente zu 80 Prozent auf der Grundlage von Studierendendaten zugewiesen. Dieser Anteil wurde auf 12 Prozent gesenkt. Die Hälfte davon wird auf der Basis der Zahl der Studienabschlüsse, die andere Hälfte auf Basis der Zahl der Studierenden in der Regelstudienzeit berechnet.

40.000 der 145.000 eingeschriebenen Studierenden werden nicht gezählt, da sie die Regelstudienzeit überschritten haben. Die Dauer der Regelstudienzeit ist seit 1986 gesetzlich geregelt und für den Basisab-

schluß auf 4 Jahre beschränkt. Dabei wird das erste Jahr mit einer Zwischenprüfung abgeschlossen, die in einigen Fachbereichen zu Drop outs bis zu 50 Prozent der Studierenden im ersten Jahr führt. Nach dem ersten Jahr sind nur noch wenige Studienabbrüche zu verzeichnen. Der Zahl der Abschlüsse in der neuen Berechnungsmethode ein hohes Gewicht zu geben, ist einfach, erfreut die Output-Fans und kann aufgrund der stark reduzierten Bedeutung der Studierenden-daten auch nicht viel Schaden anrichten.

Die 1996 vorgenommene Reduzierung der Abhängigkeit der Formel von den Studierenden soll nur vorübergehend sein. Erneute Verhandlungen zwischen dem Minister und den Universitäten in dieser Angelegenheit stehen bevor. Die Verringerung des Umverteilungsdrucks scheint allerdings irreversibel zu sein. Man kann davon ausgehen, daß - unter der Annahme ausreichender Managementkompetenz - eine ausgefeilte, ausgewogene Lösung erarbeitet wird. Angesichts der möglichen Konsequenzen der Reallokationen, wie beispielsweise die Entlassung von dauerhaft beschäftigtem Personal und die Notwendigkeit, das Hochschulbudget für Entlassungsabfindungen heranzuziehen (je länger die Anstellung bestand, desto höher die Zahlung), sollte Mittelumverteilung nur auf der Basis von aus den Personal-Studierenden-Relationen ermittelten Grenzkosten stattfinden (das bedeutet stärkere Differenzierung der Preise und höhere Komplexität der Finanzierungsformel), durch längerfristige Trends gerechtfertigt sein und graduell wirksam werden.

4) Die Studierenden und die Abschlüsse werden nach einem hohen und einem niedrigen Preis klassifiziert. Die Differenzierung wird durch den unterschiedlichen Bedarf an nichtwissenschaftlichem Personal gerechtfertigt. Der Hochpreis wird auf die Naturwissenschaften, technische Fächer und Medizin (einschließlich Zahnmedizin) angewandt. Die Relation der Preise beträgt 1 zu 1,5.

Anmerkung: Es läßt sich berechnen, daß ein 4-jähriges Regelstudium zum Erwerb des Basisabschlusses mit ungefähr 40.000 Gulden an staatlichen Zuweisungen und mit ungefähr 10.000 Gulden an Studiengebühren verbunden ist, wenn man den Niedrigpreis heranzieht. Nach dem Hochpreis beliefen sich die entsprechenden Zuweisungen auf 60.000 Gulden bzw. 10.000 Gulden.

5) Ungefähr 10 Prozent der Forschungskomponente werden auf Basis der Anzahl der Promotionen pro Universität zugewiesen (die landesweite Produktion an Promotionen beläuft sich auf ca. 2.500 pro Jahr). Der Niedrigpreis beträgt hier 65.000 Gulden, der Hochpreis 130.000 Gulden.

Anmerkung: In der Regel wird die Promotion wäh-

rend einer vierjährigen Anstellung als Junior-Mitarbeiter bei reduziertem Gehalt erstellt. Die Ausbildung und Führung der Promo venden wird in der Regel von den besten Forschern des Faches übernommen, die in einer hochschulübergreifenden research school zusammenarbeiten.

6) 90 Prozent der Forschungskomponente wird den Universitäten auf historischer Basis nach konstanten Prozentsätzen zugeteilt. Es handelt sich für alle praktischen Zwecke um eine feste Geldsumme. 75 Prozent der Forschungskomponente wird mit dem Begriff strategisch belegt. Dies bedeutet, daß die Art und Weise der Verausgabung durch die Universität zum Gegenstand von Diskussionen zwischen Minister und Universität gemacht werden kann. Die Basis dafür sind die Prioritäten und Posterioritäten zwischen Fächern, die der Minister in seinem Plan für Hochschulbildung und Forschung rechtfertigen muß. Rechtlich gesehen kann die Diskussion zu einer Umverteilung zwischen den Hochschulen führen. Dies wäre auch der Fall, wenn eine Universität bei den regelmäßigen, vorgeschriebenen Evaluationen durch außenstehende Peers keine ausreichenden Erfolge in Form von Forschungsprogrammen von hoher Qualität und mit guten Ergebnissen vorweisen kann (die Berichte der Peers sind öffentlich zugängliche Dokumente). Bisher ist dies noch nie geschehen.

Aufgrund der Hochschulautonomie sind die gesetzlichen Hürden für den Minister hoch. Bisher konzentrierten sich die Konsultationen zwischen Minister und Hochschulen auf bestimmte gesellschaftliche Interessen, die durch spezielle Planung und Berichterstattung in bezug auf die Ausgaben zu berücksichtigen waren, auf die Förderung bestimmter Innovationen im Rahmen der Forschungspolitik und auf mögliche Prämien für (neue) herausragende Leistungen. Es ist selten der Fall, daß die vom Minister aufgebrachte Angelegenheit nicht bereits in der einen oder anderen Form auf der Tagesordnung der Hochschulen steht.

7) Alle Komponenten werden automatisch an die Inflation angepaßt, sicherlich im Hinblick auf die Personalkosten. Das aus der Formel errechnete Ergebnis für die Bildungskomponente auf Basis der Studierenden-daten kann sich vom verfügbaren ministeriellen Haushalt unterscheiden. In diesem Fall wird der sogenannte Realisierungsfaktor berechnet und dokumentiert. Sehr mangelhafte Realisierung kann eine Revision der Politik verursachen.

Anmerkung: Dieser Realisierungsfaktor betrug 1996 gemäß dem vereinfachten Modell aus dem Jahr 1992 97 Prozent. Bei dieser Vereinfachung wurde jedoch übersehen, daß es sich bei dem Budget des Jahres 1992 um eine Realisierung von 90 Prozent des früheren Modells handelte. Demnach sank der über den Realisierungsfaktor verdeutlichte Grad der Realisie-

rung des formelmäßig kalkulierten Budgets innerhalb eines Zeitraums von ungefähr 10 Jahren um ca. 13 Prozent. Grund dafür ist der Anstieg der Studierendenzahlen bei gleichbleibendem Budget.

8) Die Globalzuweisung, die nach dem Modell berechnet wird, deckt alle Kosten ab - seit 1996 einschließlich der Investitionen (Abschreibungen, Reserven usw.). Im Laufe der maßgeblichen Veränderung der Gesetzgebung wurde besonders betont, daß von nun an staatliche Hochschulen Bankrott gehen können. Das Finanzmanagement, die Budgetierung und die Rechenschaftslegung vollzieht sich auf Basis der bewährten Praktiken aus dem privatrechtlichen Bereich. Der jährliche Rechenschaftsbericht muß von einem Prüfer gebilligt werden und muß den gesamten Finanzhaushalt der Universität abdecken, einschließlich vertraglicher Verpflichtungen usw. Der Bericht muß vom Minister abschließend genehmigt werden. Die Integration der Investitionen in die Globalzuweisung wurde vom Minister dazu verwendet, das Problem eines 40-prozentigen Zurückbleibens der Investitionsmittel hinter den Kapitalkosten der Universitäten auf die Universitäten zu verlagern.

9) In den letzten Jahren haben die Universitäten auch die finanzielle Verantwortung für Entlassungsabfindungen erhalten. Um dieser Verpflichtung nachzukommen, erhalten sie eine spezielle Zuweisung vom Minister, die sie gegebenenfalls aus ihrem übrigen Budget ergänzen müssen. Diese Regelung war ein starker Anreiz zur Reduktion des Umverteilungsdrucks. Eine weitere Implikation ist, daß geplante Veränderungen, die z.B. vom Minister vorgeschlagen werden, einschließlich der Kosten der Reallokation analysiert werden müssen.

5. Einige Perspektiven

Das System der Globalzuweisungen hat in den Niederlanden ohne Zweifel zur Modernisierung des Hochschulsystems beigetragen. Die Stellung der niederländischen Universitäten wurde in mehrerlei Hinsicht gestärkt. Starke Konflikte mit dem Staat wurden vermieden. Aber das Bild, das sich für die Niederlande ergibt, ist weit davon entfernt, stabil und unproblematisch zu sein. Dies wird deutlich, wenn man folgende Aspekte betrachtet:

1) Die Anforderungen an das Hochschulmanagement auf Fakultäts- und Führungsebene sind gestiegen. Gleich nach einem privatisierten Finanzmanagement steht die Entwicklung einer professionellen Wahrnehmung der Arbeitgeberfunktion ganz oben auf der Agenda. Ein universitärer Arbeitgeberverband wird für einen Großteil der Regelungen der Arbeitsbedingungen mittels kollektiven Verhandlungen mit den Gewerkschaften zuständig sein. Die Einführung eines

human resource management an den Hochschulen ist jedoch der wichtigste neue Aspekt der Modernisierung.

2) Die einzige durchhaltbare Alternative für eine stabile Finanzierung der Massenausbildung an Hochschulen scheint eine Mischung aus staatlicher Finanzierung und relativ hohen Studiengebühren zu sein, welche den Mix aus kollektiven und privaten Interessen widerspiegelt. Von den Steuerzahlern kann nicht erwartet werden, daß sie den Zugang zu besseren Jobs und höheren Einkommen in der wissensbasierten Gesellschaft vollständig finanzieren.

Erste Anmerkung: Daraus folgt, daß eine ausgebaute Ausbildungsförderung in Form einer hohen Transferkomponente für die 18-Jährigen am Beginn ihres Studiums und einer hohen Darlehenskomponente im weiteren Verlauf (auf Basis einer Selektion und einer Erfolgsprognose durch die Hochschule) notwendig ist. Eine solche Veränderung in der Finanzierung der Hochschulausbildung ist Teil einer generellen Entwicklung in Richtung auf Steuersenkungen und erhöhte Eigenverantwortlichkeit der Bürger. Dies kann auch zu einer Verlagerung der Regulierungsmacht von der Regierung zu den Studierenden (zum Markt) führen.

Zweite Anmerkung: Die neue, seit 1994 bestehende niederländische Regierungskoalition hat ein neues Programm zur Reduktion des Staatshaushalts beschlossen, welches den Weg für Steuersenkungen bereitet. Der Anteil des Bildungsministeriums an diesem Programm ging vollständig zu Lasten der Ausbildungsförderung und der Hochschulausbildung. Für den Anteil der Hochschulausbildung wurde geplant, ihn vollständig aus dem Vorhaben zu decken, die Regelstudienzeit bis zum ersten Abschluß von 4 auf 3 Jahre zu reduzieren. Das Forschungsbudget der Universitäten wurde nicht angetastet. Die Universitäten und Fachhochschulen verweigerten kategorisch jegliche Kooperation in bezug auf dieses Regierungsprogramm. Die Universitäten betonten, daß sie seit 1980 die Kosten des ersten Abschlusses bereits um 40 Prozent reduziert haben und daß eine 4-jährige Ausbildung nötig wäre, um im Kontext einer europäischen wissensbasierten Gesellschaft bestehen zu können. Dieser Standpunkt wurde von der Industrie und den Arbeitgeberverbänden unterstützt. Die neue Regierung gab nach und entschied, das Budgetproblem durch das Vorhaben einer Erhöhung der Studiengebühren zusätzlich zu den Kürzungen bei der Ausbildungsförderung zu lösen. Dies rief starke Proteste der Studierendenvereinigungen hervor. Das Parlament, welches zustimmen mußte, da Studiengebühren gesetzlich geregelt sind, war mit dieser Lösung nicht glücklich. Die Hochschulen müssen nun dem Parlament - schrittweise entsprechend dem Gebührenanstieg - demonstrieren, daß sie die höheren Gebühren

durch abgeschlossene oder momentan stattfindende Verbesserungen in Lehre und Ausbildung verdient haben. Dies dient offensichtlich dazu, daß die Politiker sagen können: die Studierenden zahlen mehr für bessere Ausbildung, anstatt: die Studierenden zahlen mehr wegen der Steuersenkungen. Die Hochschulen haben nun Projekte mit Verbesserungsmaßnahmen entwickelt, die vom Bildungsminister zeitlich begrenzt außerhalb der Globalzuweisung finanziert werden. Diese Zusatzfinanzierung wird aus den Geldern gespeist, die er und sein Kollege aus dem Finanzressort dadurch einsparen, daß die von der neuen Regierung veranschlagten Entlassungsabfindungen, die als Folge des Planes zur Reduktion der Regelstudienzeit auf 3 Jahre entstanden wären, nicht anfallen. So mancher hat Schwierigkeiten, die Logik all dieser Dinge zu verstehen, aber die Verbesserung der Ausbildung ist auf jeden Fall ein positiver Effekt.

3) Der internationale Trend besteht in einer Verstärkung der staatlichen Forschungsfinanzierung (auch dies vor dem Hintergrund der wissensbasierten Gesellschaft). Entsprechend sind die Forschungsbudgets der niederländischen Hochschulen nicht dem Druck von Haushaltskürzungen ausgesetzt. In bezug auf die akademische Grundlagenforschung gibt es keine Alternative zur staatlichen Finanzierung. Dennoch zeigen sich auf zweierlei Weise Instabilitäten. Erstens wurden die konstanten Prozentsätze auf Basis der historischen Entwicklung (s. 6) in Abschnitt 3.) von den kleineren und jüngeren Universitäten nicht akzeptiert. Der Minister konnte dieses Problem auch durch Umverteilung zu Lasten anderer Universitäten nicht lösen. Zweitens handelt es sich bei herausragenden wissenschaftlichen Leistungen und gesellschaftlicher Relevanz um Aspekte, die in der Politik hochgehalten werden: Hochschulen müssen in dieser Hinsicht stets besser werden. Die üblichen Reaktionen von Seiten der Hochschulen bestehen einerseits darin, Innovationsprogramme und -initiativen aufzulegen (vorausgesetzt daß starke Umverteilungen vermieden werden können). Andererseits demonstrieren die Hochschulen größere Verantwortlichkeit für Qualitätskontrolle, Selektivität bei der Mittelzuweisung, ihre Performance in speziellen Bereichen usw. Es gibt zunehmende Tendenzen und eine zunehmende Begabung auf Hochschuleseite, spezifische Abkommen zu treffen und spezielle Verträge abzuschließen, die eine Verwendung der Globalzuweisung vorsehen, welche die politischen Wünsche befriedigt.

Anmerkung: Es ist jedoch schwierig, die politischen Verantwortlichkeiten und die Restriktionen auf eine Linie zu bringen, denn die politischen Wünsche sind nicht immer stabil und konsistent. Das Feedback von politischer Seite auf das Berichtswesen und die Rechenschaftslegung der Hochschulen ist gering. Die Hochschulen müssen anscheinend flexibler darin wer-

den, sich einer Doppelperspektive anzupassen. Manchmal handelt es sich um Regieren aus der Distanz, wobei die Hochschulforschung weit außerhalb der politischen Kernangelegenheiten liegt. Ein anderes Mal handelt es sich um selektives Regieren, bei dem sich Politiker um die Dinge kümmern (und dadurch politische Punkte sammeln wollen), auch wenn dies ein wenig dem populistischen Zufall überlassen bleibt. Es sieht so aus, daß die Interaktion - im Gegensatz zur Tradition zwischen Staat und Hochschule - in bezug auf die Forschungsergebnisse der Universitäten in ihrer Bedeutung zunimmt. Dies ist vielleicht keine Bedrohung für die Globalzuweisung als solche, aber macht sie weniger einfach. Angesichts der Unvermeidbarkeit der staatlichen Forschungsfinanzierung können die Hochschulen jedoch dem Staat und der Politik nicht den Rücken zuwenden.

4) Das dringendste Problem ist jedoch das der Innovation angesichts der Veränderungen und Entwicklungen in bezug auf die internationalen wissenschaftlichen Erkenntnisse und in den Gesellschaften, denen die Hochschulen angehören. In der Regel schafft der Haushalt wenig Raum, um mit den Veränderungen Schritt zu halten, um in einem frühen Stadium neues wissenschaftliches Talent zu identifizieren und mit Forschungsmöglichkeiten abzustimmen, sowie um neue Programme in Forschung und Lehre aufzulegen. Daher müssen Neuorientierungen in der Mittelzuteilung, der Infrastruktur, der Organisation, der Verwendung der Zeitbudgets usw. von Zeit zu Zeit forciert werden. Dies muß allerdings in maßgeschneiderter Art und Weise durch das Hochschulmanagement geschehen. Dies ist Teil einer Vorsorge für die zukünftige Qualität, welche erfordert, daß Qualitätsbeurteilungen auch vorwärts blicken.

6. Schlußbemerkungen

Ich habe versucht, eine faire Analyse des niederländischen Modells vorzunehmen und ich habe nicht versucht, seine Mehrdeutigkeiten und Instabilitäten zu verschweigen. Nachdem ich seit ca. 20 Jahren dieses Feld beackert habe, möchte ich zum Schluß bemerken, daß

- die Relationen zwischen den Zuständigkeiten und der Finanzierung der Hochschulen durch Formeln, welche die Basis für Globalzuweisungen darstellen, auf rationale Weise analysiert werden können und müssen. Auf sehr viel niedrigerer Aggregationsebene würde dies mit Hilfe einer verlässlichen traditionellen Budgetierung geschehen;
- die Aggregation der für die Globalzuweisungen verwendeten Formeln so hoch sein kann, daß

marginale Mittelumverteilung stattfindet und konstante Prozentsätze als Formel eingesetzt werden;

- es rechtlich unmöglich und politisch unrealistisch ist, zu erwarten, die Finanzierungsformeln könnten als Rahmenbedingung für die Budgetierung der Regierung wirken;
- es extrem schwierig ist, geeignete Formeln für die forschungsbezogene Finanzierung zu finden;
- es unvermeidlich ist, Interaktionen und Verhandlungen zwischen den Hochschulen und den Politikern über die Verausgabung der Globalzuweisung zu realisieren. Allerdings ist diese Interaktion bei Globalzuweisungen symmetrischer als bei Verhandlungen über die Höhe der Zuweisung;
- der Hochschulautonomie über eine Mischfinanzierung in Lehre (Studiengebühren) und Forschung (Verträge mit anderen Geldgebern als dem zuständigen Ministerium) am besten gedient ist;
- Qualitätsverbesserungen und Innovationen stärker mit der Verausgabung als mit der Einnahmenerzielung verbunden sind;
- Globalzuweisungen einen Schlüssel zur Weiterentwicklung der Organisation und des Managements in Hochschulen darstellen.

Anmerkung: Mein Dank gilt Dr. Ben Jongbloed vom Center for Higher Education Policy Studies, Universität Twente, und dem Financial-Economic Department der Vrije Universiteit Amsterdam für die Unterstützung bei der Vorbereitung dieses Papiers.

(übersetzt von Frank Ziegele)

Staatliche Finanzierung der Hochschulen: Dänemark

Karen Sonne Jakobsen,
Roskilde Universität

1. Die dänischen Hochschulen, Finanzierungsprinzipien

In Dänemark gibt es 12 Universitäten und Hochschulen, davon zwei relativ große "alte" Universitäten (die Uni Kopenhagen hat ungefähr 30.000 Studenten) und drei kleinere, junge Universitäten (darunter Roskilde mit etwa 6.500 Studenten), eine Technische Universität, drei Handelshochschulen. Hinzu kommen die Landwirtschaftliche Hochschule, die Pharmazeutische Hochschule und die Lehrerbildungshochschule. Universitäten und Hochschulen unterliegen dem Universitätsgesetz, sie betreiben Forschung und Lehre und bilden aus bis zum "höchsten wissenschaftlichen Niveau", d.h. bis zum Ph.D. (Die Akademien für Kunst, Architektur, Musik gehören zum Kultusministerium und sind anders reguliert.)

Die dänischen Hochschulen sind öffentlich finanziert. Die Studien sind gebührenfrei, nur für Teilzeitstudiengänge für Erwerbstätige werden (meistens niedrige) Gebühren erhoben. In der Forschung stellen Drittmiteinnahmen einen wachsenden Anteil dar.

1993 trat ein neues Universitätsgesetz in Kraft, das sowohl die Universitätsleitung als auch die Selbstbestimmung (Autonomie) der Hochschulen stärkte. Danach folgte 1994 eine Budgetreform, der folgende Prinzipien zu Grunde liegen:

- Die Hochschule verfügt über zugewiesene Mittel und Einnahmen als Ganzes ("Globalhaushalt") und kann sie nach eigenem Ermessen für die Erreichung ihrer Ziele einsetzen;
- Die vom Staat zugewiesenen Mittel können nicht für bestimmte Zwecke gebunden werden (außer wenn im Staatshaushalt ausdrücklich vermerkt);
- Mittel werden für die primären Zwecke, Lehre und Forschung, vergeben; die Hochschule verfügt frei über deren Verwendung.
- Die einzelnen Zuweisungsgeber sollen zu den gesamten Kosten beitragen, d.h. auch zu den indirekten Kosten.

2. Formelgebundene Mittelzuweisung für die Lehre

Seit 1994 werden die Mittel für die Lehre nach einer Formel zugewiesen.

Die Grundlage für die Zuweisung bildet das **Studien-**

jahreswerk, das folgendermaßen definiert ist:

1 Studienjahreswerk = bestandene Prüfungen, die einem Studienjahr (Regelstudienzeit) entsprechen.

Die Jahreswerke werden von der Hochschule für das betreffende Finanzjahr prognostiziert und angemeldet; am Jahresende wird nachgezählt, und danach findet eine Korrektur in positive oder negative Richtung statt.

Die "Preise" für ein Jahreswerk sind in einem "Katalog" festgesetzt, der jedes Jahr im Staatshaushalt angesetzt wird. Nach dem ersten Durchlauf 1994-95, bei dem den Hochschulen Finanzierungsstabilität garantiert war, sind einzelne Korrekturen vorgenommen worden.

Beispiele aus dem Finanzjahr 1997 (in DKr.):

Geisteswissenschaften

Dänisch, Geschichte, Philosophie...	23.300+5.400
Fremdsprachen...	26.300+6.100
Musik, Medien, Informatik...	40.300+9.300

In den Geisteswissenschaften gibt es also drei "Preisgruppen", die den unterschiedlichen Kosten für die Lehre Rechnung tragen sollen. Die erste Zahl bezieht sich direkt auf die Lehre, die zweite auf "gemeinsame Ausgaben".

Gesellschaftswissenschaften

Rechtswissenschaft, Wirtschaftswiss...	23.300+5.400
Anthropologie, Psychologie...	26.300+6.100
Mathematik/Informatik-Betriebswirt.	31.500+5.400

Naturwissenschaften

Mathematik...	40.300+7.700
Physik, Chemie, Biologie....	51.800+9.300

Gesundheit

Medizin...	51.800+7.700+79.200
------------	---------------------

Die dritte Zahl bezieht sich auf das Praktikum, das bei den Medizinern relativ teuer ist.

Die Formel ist selbstverständlich Gegenstand kritischer Diskussion. Die Kritik gilt u. a.

- den unterschiedlichen Preishöhen. Viele sind der Meinung, daß der Unterschied zwischen den Geistes- bzw. Gesellschaftswissenschaften und den Naturwissenschaften zu groß ist.
- der sehr starken Output-Orientierung. Was passiert bei z.B. stark rückläufigen Studentenzahlen, wie wir es aktuell in einigen naturwissenschaftlichen und technischen Studiengängen erleben?

Bis jetzt ist am Prinzip nicht gerüttelt worden, dafür ist der Staat mit konkreten Programmen eingesprungen, um den betreffenden Fächern zu helfen.

- der Tatsache, daß der Verdacht entstehen kann, die Hochschulen würden des lieben Geldes wegen ihre Standards senken: Je mehr Studenten durchkommen, desto mehr verdienen die Hochschulen. Eine solche mögliche Tendenz ist von der dänischen Evaluationsagentur untersucht worden - mit negativem Ergebnis: Am Prüfungsverhalten hat sich seit Einführung des neuen Systems anscheinend nichts geändert, die drop out- bzw. Durchführungsquoten sind konstant geblieben. Eine eindeutige Bestätigung bzw. Widerlegung solcher möglichen Zusammenhänge kann allerdings - wegen der großen Komplexität dieser Prozesse - kaum geleistet werden.

Obwohl das System sicherlich in einigen Punkten verbessert werden kann, wird es von den Hochschulleitungen durchgehend positiv bewertet, vor allem weil es den Hochschulen eine durchschaubare und berechenbare Finanzierung sichert.

3. Externe Qualitätssicherung/Evaluation der Studiengänge

Die Eigenverantwortung der Hochschulen für die Mittelverwendung erhält durch ein System zur Qualitätssicherung ein Gegengewicht. Die externe Qualitätssicherung liegt hauptsächlich bei zwei Instanzen:

Die meisten Prüfungen (mindestens 2/3 aller Prüfungen) finden unter Mitwirkung eines externen Prüfers statt. Das Ministerium bestellt für vergleichbare Studiengänge eine Gruppe von Prüfern, von denen Vertreter der potentiellen Arbeitgeber 1/3 ausmachen sollen. Die externe Prüfung hat in Dänemark Tradition als Maßnahme zur Sicherung sowohl gemeinsamer Standards als auch der Rechte des einzelnen Prüflings. Vor einigen Jahren wurde der Aufgabenbereich um die regelmäßige Berichterstattung über die Qualität der Studiengänge, wie sie bei Prüfungen zum Ausdruck kommt, erweitert.

Seit 1992 werden alle Studiengänge durch eine vom Ministerium eingerichtete Evaluationsagentur regelmäßig evaluiert. Die inhaltliche Verantwortung für die Evaluation (Berichterstattung, Empfehlungen) liegt bei einer unabhängigen, fachkompetenten Lenkungsgruppe, z.B. Professoren aus anderen nordischen Ländern, ergänzt um einen gleichfalls fachkompetenten Vertreter der Abnehmer der Absolventen.

Hinzu kommt eine Reihe von internen Methoden zur Qualitätssicherung und -entwicklung, z.B. Studentenevaluationen der Kurse und Seminare, die heute fast

überall regelmäßig durchgeführt werden.

Evaluationsergebnisse sind mit der Mittelzuweisung nicht direkt verbunden. Bei (erheblichen) Qualitätsproblemen kann das Ministerium eingreifen, z.B. durch (zeitlich begrenztes) Kürzen bzw. Stoppen der Aufnahme von neuen Studenten, eine Maßnahme die dann allerdings auch finanzielle Konsequenzen nach sich ziehen würde. Bisher sind solche Probleme nur in Einzelfällen vorgekommen, die durch eigene Maßnahmen der Fakultäten gelöst worden sind.

4. Mittelzuweisung für die Forschung

Forschungsmittel werden heute grundsätzlich unabhängig von den Lehrmitteln zugewiesen. Der weitaus größte Teil der vom Staat direkt zugewiesenen Mittel bezieht sich weder auf quantitative noch auf qualitative Maße, sondern werden nach der sog. "historischen Methode" zugewiesen. Änderungen sind aber im Gange.

In den letzten 15-20 Jahren stellen die Drittmittel einen ständig wachsenden Anteil der gesamten Forschungsmittel dar; die Drittmittel, die teils über öffentliche Programme (nationale, EU), teils über Stiftungen und Verträge mit Betrieben und Organisationen eingeworben werden, machen heute ungefähr 40 % des gesamten Forschungsvolumens an den Hochschulen aus. Die Tatsache, daß der Anteil der sog. "Basismittel" für die freie, nicht zweckgebundene Forschung ständig sinkt, wird als beunruhigend empfunden.

Um dieser Tendenz entgegenzuwirken hat die Regierung beschlossen, daß erstens die freien Forschungsmittel auf ein Niveau von mindestens 1/3 sämtlicher Einnahmen der Hochschulen steigen sollen und daß zweitens ein neues Modell zur Zuweisung der Forschungsmittel erarbeitet werden soll.

Heute liegt ein Entwurf vor, der in Grundzügen folgendermaßen dargestellt werden kann:

Mit dem neuen System sollen folgende Ziele erreicht werden:

- ein transparentes Zuweisungssystem,
- Anreize für hohe Qualität,
- Zusammenhang zwischen Lehre und Forschung.

5 % der Basismittel sollen nach bestimmten Kriterien zugewiesen werden, davon

- 1) 50 % nach quantitativen Indikatoren,
- 2) 50 % nach qualitativen Kriterien (Evaluation).

Zu 1) Die Zuweisung erfolgt jährlich nach folgenden Indikatoren:

- Einnahmen für die Lehre, einschl. Erwachsenen-

- bildung,
- Zahl der Doktoranden,
- eingeworbene Drittmittel.

Zu 2) Die Zuweisung erfolgt im 4-Jahres-Turnus auf der Grundlage von Berichten der Hochschulen, die nach einem gemeinsamen Paradigma erstellt werden sollen:

- A. quantitative Forschungsindikatoren;
- B. von der Hochschule ausgewählte Forschergruppen, deren Schwerpunkte und Ergebnisse;
- C. Vermittlung/Wissenstransfer, u. a. Vermittlung in der Lehre, für die Öffentlichkeit, "community service" (regional-national-international);
- D. Strategische Planung, u. a. Ziele/Visionen, Zusammenarbeit mit der Wirtschaft und anderen Organisationen/Gruppen, Prioritäten u. a. Entwicklung von Forschungsschwerpunkten und neuen Studiengängen, Qualitätsmaßnahmen.

Die Berichte sollen als Grundlage einer Evaluation durch ein externes (internationales) Expertenpanel dienen, deren Ergebnisse schließlich für die Zuweisung maßgeblich sein sollen.

Der rein quantitative Teil des Modells funktioniert z.T. schon; in den letzten Jahren sind zusätzliche Forschungsmittel unter Rücksichtnahme auf die hier erwähnten Indikatoren zugewiesen worden.

Der qualitative Teil ist noch Gegenstand z.T. kontroverser Diskussion; z.B. fragt man sich, ob er operationalisierbar ist, ob der Aufwand sich lohnt und in einem vernünftigen Verhältnis zu den umzuverteilenden Mitteln steht (zu viel oder zu wenig?) - und nicht zuletzt: Wie werden die gewählten Kriterien das Verhalten der Hochschulen beeinflussen?

Das Modell weicht in einem wichtigen Punkt von der Formel zur Zuweisung von Lehrmitteln ab, indem vorgesehen ist, daß die Mittelzuweisung direkt - wenn auch nur zu einem kleineren Teil - von den qualitativen Evaluationsergebnissen bestimmt werden soll. Das Risiko einer Anpassung an die jeweils vorgegebenen Kriterien liegt auf der Hand, und ein solches "Anpassungsverhalten" wäre mit der Idee der freien Forschungsmittel wohl kaum vereinbar.

Die Beratungsgremien der Regierung (Forschungsrat, Bildungsrat) halten das Modell für zu wenig zukunftsorientiert und schlagen vor, daß das Kriterium "strategische Planung" mehr ins Gewicht fallen sollte. Nach ihrem Vorschlag sollen "Qualitätsentwicklung und Umstellung", die sowohl Forschung als auch neue Studiengänge umfassen, belohnt werden.

Heute ist noch nicht abzusehen, wie das Ergebnis aus-

fallen wird. Daß ein neues System fällig ist, das mehr Transparenz und einen Zusammenhang zwischen Forschung und Lehre herstellt, darüber bestehen allerdings kaum Zweifel.

Das Finanzierungsmodell der finnischen Universitäten

Eila Rekilä,
Universität Vaasa

1. Das finnische Hochschulwesen

Das finnische Hochschulwesen besteht aus 20 Universitäten und neun Fachhochschulen. Der Bereich der Fachhochschulen wird sich in den kommenden Jahren noch ausweiten und schließlich 20 bis 30 Fachhochschulen umfassen. Zehn der Universitäten haben mehrere Disziplinen, vier vertreten ausschließlich die Künste, drei die Wirtschaftswissenschaften und drei die technischen Wissenschaften. Alle Universitäten in Finnland werden vom Zentralstaat getragen, die Fachhochschulen dagegen von Kommunen und Kommunalverbänden. Hier werde ich nur die Universitäten und deren Finanzierungssystem behandeln.

An den finnischen Universitäten gibt es etwa 135.000 Studierende. Pro Jahr gibt es etwa 18.000 Studienplätze für Studienanfänger. Das entspricht einem Anteil von 29% der Altersklasse. Ziel der finnischen Regierung ist es, daß beim Übergang ins 21. Jahrhundert 60% der Altersklasse an den Universitäten und Fachhochschulen studieren. Die Universitäten sind unterschiedlich groß. Die größte ist die Universität Helsinki mit 32.000 Studierenden, die kleinste die Akademie der Bildenden Künste mit knapp 300 Studierenden. Jährlich schließen etwa 9.800 Studierende ein Hochschulstudium ab, Promotionen gibt es etwa 760 pro Jahr. Hochschul- wie postgraduales Studium sind kostenlos. Die Universitäten bieten auch sogenannte "Offene Universitätsstudien" als Erwachsenenbildung ohne akademischen Abschluß für Hörer ohne Hochschulreife an. An diesen Offenen Universitäten studieren jährlich über 70.000 Menschen. An anderen Weiterbildungskursen nehmen jährlich fast 100.000 Studierende teil.

Die finnischen Universitäten werden über das Unterrichtsministerium finanziert. Ihr Budget beträgt etwa 5,5 Milliarden Finnmark (etwa 1,8 Milliarden D-Mark). Das entspricht 2,8% des Staatshaushaltes. Neben dem Unterrichtsministerium gibt es im Staatsbudget Mittel in Höhe von 450 Mio FIM (150 Mio DM) für die Forschungstätigkeit der Finnischen Akademie. Als Drittmittel erhalten die Universitäten zum Teil über andere Ministerien, zum Teil aus privaten Quellen jährlich etwa 930 Mio FIM (310 Mio DM). Der größte Teil der Drittmittel sind Forschungsmittel. Entsprechend einem Beschluß der Regierung soll bis zum Jahre 2000 die Finanzierung der Forschung so erweitert werden, daß ihr Anteil am Bruttosozialprodukt auf 2,9% steigt. Im Jahre 1995 betrug ihr Anteil 2,35%.

2. Grenzen der Tätigkeit der Universitäten

In Finnland war und ist die Hochschulausbildung - wie in den anderen nordeuropäischen Ländern auch - ein fester Bestandteil des Wohlfahrtsstaates. Das führte dazu, daß in den 60er und 70er Jahren das Hochschulwesen so ausgebaut wurde, daß es im ganzen Land Universitäten gab. Das wäre ohne eine detaillierte Steuerung der Finanzmittel und der Studienplätze nicht möglich gewesen. Das Hochschulwesen wurde im Zuge seines Ausbaus zunehmend zentral gesteuert. Die Vorzüge des Wohlfahrtsstaates wurden durch eine ausgedehnte Bürokratie bezahlt. In den 70er Jahren war das finnische Hochschulwesen eines der am stärksten zentralgesteuerten in Europa.

Vor allem nach Modellen in den OECD-Ländern begann man in Finnland in der Mitte der 80er Jahre, die staatlich-administrative Entscheidungsgewalt anderswohin zu delegieren und den Verordnungsapparat zu demontieren. Das Hochschulwesen war in diesem Prozeß einer der Vorreiter. Zu Beginn der 90er Jahre war man bei der Delegierung der Entscheidungsgewalt bereits so weit vorangeschritten, daß die Organisation der universitären Tätigkeit und die Verteilung der finanziellen Mittel nur in wenigen europäischen Ländern so frei war wie in Finnland. Man kann jedoch aus der Diskussion an den Universitäten den Schluß ziehen, daß die Delegierung der Entscheidungsgewalt nicht problemlos vor sich ging. Sich daran zu gewöhnen, auch besonders schwierige Entscheidungen selbst fassen zu müssen, braucht seine Zeit.

In Finnland war die Höhe der den Universitäten zugewiesenen Mittel lange gesetzlich gesichert. Von 1976 bis 1987 war die Höhe dieser Mittel an die jährliche Inflationsrate gebunden. Auf der Grundlage eines Regierungsbeschlusses wuchsen die zentralen Haushaltstitel in den Jahren 1989-1991 jährlich um 15%, 1992 wurde das Wachstum gestoppt und 1993-1994 schrumpften sie entsprechend zweier jährlicher Gesetzesänderungen um etwa 16%. Gemäß dem derzeit gültigen Gesetz sollten die Geldmittel jährlich entsprechend dem Anstieg der Löhne und Gehälter steigen.

Derzeit werden den Universitäten ihre Geldmittel hauptsächlich über zwei Haushaltstitel zugeteilt: Ausgaben für die Universitätstätigkeit, d.h. Löhne und Gehälter und andere laufende Ausgaben, sowie Bauinvestitionen. Die jährlich zugewiesenen Mittel können innerhalb von zwei Jahren verbraucht werden, womit die Flexibilität beim Verbrauch der Mittel erhöht wird. Praktisch gesehen ist die Situation jedoch nicht so gut, weil einige Mittel gesondert zweckgebunden zugewiesen werden mußten. Besonders in den Jahren 1994 und 1995 wurde den Universitäten zur Förderung der Beschäftigungslage eine Zusatzfinanzierung gewährt, die gesondert beantragt werden

mußte. Auch die Verteilungspraxis bei den EU-Mitteln weicht wesentlich von der bei den nationalen Mitteln ab.

Die innere Struktur und Entscheidungsbefugnis der Universitäten wurde bisher durch gesonderte Gesetze und Verordnungen für jede Universität gesteuert. Im August kommenden Jahres wird ein für alle Universitäten geltendes gemeinsames Universitätsgesetz in Kraft treten. Dieses Gesetz wird den Universitäten sehr große Handlungsfreiheit geben. Die Studienabschlüsse an den Universitäten werden jedoch weiterhin durch die Prüfungsverordnung geregelt. Somit bleibt eine zentrale Steuerung in der Frage bestehen, welche Ausbildung es an welcher Universität geben darf.

In der Personalpolitik können die Universitäten recht frei selbst entscheiden. Das Mindestniveau der Löhne und Gehälter der Lehrerschaft und des anderen Personals sind in einem ganz Finnland umfassenden Tarifvertrag festgelegt. Löhne und Gehälter können im Rahmen der zugewiesenen Mittel erhöht werden. Die Universitäten dürfen selbst Beamtenstellen schaffen und auflösen und alle Beamten außer den Professoren berufen. Die Berufungsgewalt für Professoren wird erst in den kommenden Jahren an die Universitäten übergehen.

3. Die Allokation der universitären Mittel

Das Unterrichtsministerium weist die Mittel an die Universitäten in drei Posten zu: Grundfinanzierung (etwa 90%), leistungsorientierte Finanzierung (etwa 5%) und Projektfinanzierung (etwa 5%). Diese Zuteilung sowie die Kriterien für die Zuteilung jeder dieser Posten wurde über die Jahre in den verschiedensten Arbeitsgruppen mit Teilnehmern des Ministeriums und der Universitäten feinabgestimmt.

Ziel war es, ein Finanzierungsmodell zu entwickeln, das die originären Aufgaben der Universität, die Lehre und die Forschung, enthält, und in dem zwischen den Zielen und den Mitteln ein ausreichender Konnex besteht. Das Modell sollte darüber hinaus auch möglichst einfach sein, damit die Berechnungsmechanismen kontrollierbar sind.

Das Grundfinanzierungsmodell beruht auf den Zielvereinbarungen über zu erreichende Studienabschlüsse, die in Verhandlungen zwischen dem Unterrichtsministerium und den Universitäten für jeweils drei Jahre festgelegt werden. Die Vorschläge der Universitäten hinsichtlich der zu realisierenden Studienabschlüsse werden in den Verhandlungen mit dem Ministerium abgestimmt. Über die Anzahl der angebotenen Studienplätze für Studienanfänger entscheidet die Universität selbst, entscheidend ist, daß die

abgestimmten Studienabschlüsse erreicht werden.

Bestimmte Einrichtungen bei einigen Universitäten werden als überregional angesehen, so z.B. die Nationalbibliothek bei der Universität Helsinki oder das Beschleunigerlaboratorium bei der Universität Jyväskylä. Diese Einrichtungen, die offensichtlich der Tätigkeit des gesamten Hochschulwesens dienen, werden bei der Zuweisung der Mittel gesondert behandelt, sie werden nicht in die Berechnungsmodelle einbezogen. Diese Mittel werden jedoch im Budget nicht extra ausgewiesen.

3.1. Grundfinanzierung

Die Grundfinanzierung wurde lange nach historischen Gesichtspunkten zugeteilt. Zu Beginn der 90er Jahre, als die Mittel für die Universitäten erhöht wurden, wurde ein Teil der Mittel als sogenannter Ausgleich der Grundfinanzierung zugewiesen. Zu diesem Zeitpunkt begann man in Finnland, auf Leistungsorientierung zu setzen, und man meinte, daß alle Universitäten die gleichen wirtschaftlichen Voraussetzungen haben sollten, Leistung zu erbringen. Die Höhe der Mittel für die Universitäten wurde nach den Fachbereichen im Verhältnis zu den Lehrenden- und Studierendenzahlen erhöht und einige Universitäten erhielten einen größeren Zuschuß als andere. Als das Wachstum der Mittel gestoppt wurde, unterbrach dies den Ausgleich zwischen den Universitäten.

Bei der früheren, sich im Laufe der Jahre geformten Zuteilung der Mittel gab es zwischen den Studienabschlüssen und den zugewiesenen Mitteln keinen klaren Konnex. Die Verteilung der Gelder zwischen den Universitäten wurde als verzerrt angesehen, und Kosten in gleichen Fachbereichen an verschiedenen Universitäten konnten signifikant unterschiedlich sein. Die Betonung der Leistungsorientierung setzte ein neuartiges Verfahren für die Grundfinanzierung in Gang. Es wurde ein neues Berechnungsmodell für Mittel entwickelt, das auf den zu erreichenden Studienabschlüssen basierte. Das Berechnungsmodell bringt im Vergleich zu vorher auch eine bedeutend größere Transparenz mit sich. Darüber hinaus fördert es mehr Voraussagbarkeit.

Bei der Grundfinanzierung gehen wir also vom 1997er Budget an zur formelgebundenen Budgetpraxis über. Das Modell sieht folgendermaßen aus:

- 65 % der Grundfinanzierung werden auf der Grundlage eines Ausbildungsindicators (Studienabschlüsse) und 35% auf der Grundlage eines Forschungsindicators (Promotionen) verteilt; auf dem Kunstsektor ist das Verhältnis 80 : 20.
- Für die Studienabschlüsse (Masters degree) wurden auf den verschiedenen Ausbildungsgebieten

Kostenfaktoren festgelegt; ihr Wert liegt zwischen 1 und 5,5 (z.B. Jura 1, Naturwissenschaften 1,75, Medizin 3,5).

- Der Faktor für Promotionen ist auf allen Gebieten 1,9.
- Der Anteil einer Universität an den Finanzmitteln für die Ausbildung wird als Summe über alle Fachbereiche auf der Grundlage der zu erreichenden Studienabschlüsse und ihrer Kostenfaktoren festgelegt.
- Der Anteil einer Universität an den Finanzmitteln für die Forschung wird auf der Grundlage der Promotionen festgelegt.
- Einige niedrigere Studienabschlüsse werden mit kleineren Anteilen als die vorher genannten Faktoren berücksichtigt.
- Die Ziele werden in Verhandlungen zwischen dem Unterrichtsministerium und der Universität abgestimmt.

Das Modell wird stufenweise implementiert. Im 1997er Budget wurden 10% der Grundfinanzierung nach dem neuen Berechnungsmodell zugewiesen. Dieser Anteil wächst nach und nach, und im Jahre 2003 werden die Mittel der Grundfinanzierung vollständig auf der Grundlage der zu erreichenden Studienabschlüsse und Promotionen und deren Kosten verteilt.

Im Grundfinanzierungsmodell wurde davon ausgegangen, daß eine im Verhältnis zum zu erreichenden Ziel zu große Zahl der Studienabschlüsse nicht belohnt wird. Über eine Sanktionierung für den Fall, daß die Ziele nicht erreicht werden, wurde diskutiert, aber dies würde wegen der dreijährigen Vertragsdauer erst um die Jahrtausendwende sichtbar werden. Wahrscheinlich wird es jedoch nicht zu Sanktionen kommen, sondern entsprechend den Planungen des Ministeriums wird zu einem Modell übergegangen werden, in dem ein Drittel der Grundfinanzierung auf der Grundlage der erreichten Studienabschlüsse und zwei Drittel auf der Grundlage des Studienabschlußzieles zugewiesen werden. Die Universitäten treten für eine solche das Resultat und das Ziel gleichzeitig berücksichtigende Verfahrensweise ein.

3.2. Leistungsorientierte Finanzierung

Die leistungsorientierte Finanzierung wird jährlich in Höhe von 5% des Etats des Hochschulsektors verteilt. Die Kriterien für die Verteilung haben sich über die Jahre etwas verändert und sehen für das Jahr 1998 folgendermaßen aus:

- Leistungseinheiten werden für zwei Jahre ausgewählt: die Leistungsforschungseinheiten von der

Finnischen Akademie, die Leistungslehreinheiten vom Evaluierungsrat. Es werden (je) zehn Leistungseinheiten beider Bereiche gewählt. Die Mittel pro Leistungseinheit werden je nach Größe der Universität berechnet.

- Finanzierung der Finnischen Akademie: die Mittel werden an alle Universitäten so verteilt, daß das von der Akademie zugewiesene Geld in Beziehung zu den Tätigkeitsausgaben gesetzt wird.
- Internationalisierung: Kriterium sind die Forschenden- und Studierendenbesuche sowie der Studierendenaustausch. Höchstens zehn Universitäten bekommen hier Mittel zugewiesen.
- Beschäftigung: Arbeitslosigkeit dreier Absolventenjahrgänge zwei Jahre nach der Beendigung des Studiums sowie Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung. Gelder für 3-5 Universitäten.
- Erwachsenenbildung: Anzahl der Studierenden an der Offenen Universität sowie das Erreichen der quantitativen Ziele der Erwachsenenbildung.
- Einschätzung der gesellschaftlich relevanten Dienstleistungstätigkeit der Universität: Das Unterrichtsministerium schätzt die Aktivitäten ein, die weder im Berechnungsmodell der Grundfinanzierung noch bei den soeben genannten Kriterien berücksichtigt werden. Mittel werden höchstens fünf Universitäten zugeteilt.

Die den Universitäten nach dem jeweiligen Kriterium zugewiesenen Mittel werden gewöhnlich im Verhältnis zur Größe der Universität als eine bestimmte Maximal- und Minimalsumme verteilt. Belohnungen für die Anzahl der Studienabschlüsse und der Promotionen gibt es nach wie vor nicht, da die Studienabschlüsse bereits in der Grundfinanzierung berücksichtigt sind.

3.3. Projektfinanzierung

Der Anteil der Projektfinanzierung liegt bei etwa 5% des Universitätsetats. Projekte werden in den Verhandlungen zwischen dem Unterrichtsministerium und der jeweiligen Universität abgestimmt. Als Projekte werden hier neue Lehr-, Forschungs- und andere Projekte verstanden. Die Finanzierung beläuft sich in der Regel auf ein Jahr, aber in einigen Fällen, z.B. wenn ein neuer Ausbildungszweig begonnen wird, kann man auch für drei Jahre über diesen Teil finanziert werden.

4. Ausbildungsvertragsverfahren

Die Universitäten führen jährlich Verhandlungen mit dem Unterrichtsministerium. Auf der Grundlage die-

ser Verhandlungen wird ein Ausbildungsvertrag abgeschlossen, in dem die Ziele sowie diejenigen Finanzmittel festgeschrieben werden, bezüglich derer sich das Unterrichtsministerium verpflichtet, sie für den Staatsetat vorzuschlagen. Die formelgebundenen Grundressourcen und Leistungsorientierung sind nicht verhandelbar, ausschließlich die Projektfinanzierung wird in den Verhandlungen abgestimmt. Auch Bauvorhaben und deren Umfang werden in den Verhandlungen abgestimmt.

Einen Teil der Ziele haben alle Universitäten gemeinsam. Ein Teil der gemeinsamen Ziele wird gemäß den Regierungsbeschlüssen festgelegt, über einen anderen Teil verhandelt das Ministerium mit dem Rat der Universitätsrektoren im voraus. Ein weiterer Teil betrifft nur jeweils die eigene Universität, die dafür einen Antrag beim Ministerium vorlegt. Das Ministerium kommentiert den Universitätsantrag noch vor den Verhandlungen, so daß der Vertragsentwurf bereits vor Beginn der Verhandlungen weitgehend fertig ist.

Früher wurden die Verträge jedes Jahr erneuert, aber jetzt ist man zu Verträgen mit einer dreijährigen Dauer übergegangen. Der erste Dreijahreszeitraum betrifft die Jahre 1998-2000. Die Grundfinanzierung und die Kriterien für die Leistungsorientierung werden für drei Jahre festgelegt. Die Projektfinanzierung wird jährlich verhandelt.

5. Die KOTA -Datenbank

Seit dem Jahre 1986 erstellen das Unterrichtsministerium und die Universitäten eine Datenbank. Diese Datenbank enthält die für die Universitäten zentralen Daten vom Beginn der 80er Jahre an: Studierende, Studienabschlüsse, Personal, Finanzmittel. Das Unterrichtsministerium kommt für die Kosten der Datenbank auf und die Universitäten aktualisieren die Daten jährlich. Auch die Universitäten haben das Verfügungsrecht über die Datenbank.

Die Datenbank hat die vorher beschriebene Mittelzuweisung und Belohnung der Leistungsorientierung ermöglicht. Die Datenbank hat in die Tätigkeit der Universitäten eine Transparenz gebracht, wie sie vorher nicht vorhanden war. Denn sowohl das Ministerium als auch die Universitäten verwenden die gleichen Informationen. Die Universitäten kontrollieren ja in der Regel die Berechnungen des Ministeriums.

6. Diskussion

Über den Übergang der Universitäten zur Leistungssteuerung, über das Ausbildungsvertragsverfahren und über das neue Berechnungsmodell für die Finanzmittel wurde sowohl öffentlich als auch universitäts-

intern viel diskutiert. Im folgenden nur einige der Punkte, die in den Diskussionen auftraten.

Das Ausbildungsvertragsverfahren haben die Universitäten allgemein befürwortet, weil es ja den Dialog zwischen dem Unterrichtsministerium und den Universitäten beträchtlich ausgebaut und verbessert hat. Verständlich ist, daß die Implementierung der Ziele in der akademischen Gemeinschaft, die im allgemeinen kollegial Beschlüsse faßt, nicht problemlos war. Das Ministerium handelt jedoch im Vergleich zu früher äußerst offen.

Die Universitäten war in bedeutendem Maße dazu in der Lage mitzubestimmen, nach welchen Prinzipien die Universitätsmittel verteilt werden. Ein Problem war nur, daß im Hochschulsektor keine gemeinsame Meinung vertreten wird. Die Meinungen sind je nach der Größe und der disziplinären Struktur der Universität unterschiedlich. Dem Ministerium obliegt so in jedem Falle noch eine bedeutende Entscheidungsgewalt.

Die Kostenfaktoren pro Studienabschluß wurden entsprechend den gegenwärtigen Kosten und den international gebräuchlichen Faktoren festgelegt. Das Ministerium ist der Meinung, daß die Faktoren eher einen Wunschzustand als die Vergangenheit ausdrücken. Die Ausformung eines solchen Wunschzustandes ist problematisch, und es ist zu fragen, um wessen Wunsch es im jeweiligen Falle geht.

Es wurde hartnäckig gewünscht, daß das landesweit verwendete Modell für die universitätsinterne Mittelverteilung übernommen wird, wo es möglicherweise überhaupt nicht funktioniert. Die universitätsinterne Mittelverteilung liegt natürlich bei den Universitäten selbst, was aber leicht Widersprüche in die Universität bringt. Offenbar unabhängig davon, um welches Modell auch immer es sich handelt.

Das Grundfinanzierungsmodell wurde u.a. deshalb kritisiert, weil der Anteil der Forschung ausschließlich auf Grund der Promotionen bestimmt wurde. Das Ministerium setzte im Jahre 1995 eine Arbeitsgruppe ein, die einen Vorschlag unterbreiten soll, wie die Forschung berücksichtigt werden sollte. Der unterbreitete Vorschlag ähnelt weitgehend dem englischen Modell und er wurde sehr abweisend entgegengenommen. Vorläufig ist über die Integration der Forschung in das Modell noch nichts entschieden.

Bis auf weiteres wird die universitäre Erwachsenenbildung, d.h. die Offene Universität und die Weiterbildung, gesondert finanziert. Möglicherweise wird sie schon im 1998er Budget im Etat für die Tätigkeitsausgaben enthalten sein. So werden u.a. die zum Hochschulstudium berechtigenden Examina über die Offene Universität im Berechnungsmodell sichtbar werden. Es ist zu erwarten, daß die Veränderung uni-

versitätsinterne Probleme verursachen wird, wenn der Anteil der Gelder für die Erwachsenenbildung festgelegt wird.

Der Übergang zur Leistungssteuerung hat den Wettbewerb zwischen den Universitäten deutlich verstärkt, was in erster Linie positiv zu bewerten ist. Es ist jedoch auch einzuräumen, daß auch nachteilige Erscheinungen bemerkbar sind und die Zusammenarbeit erschwert wird.

Fazit

Jürgen Ederleh
HIS Hochschul-Informationssystem GmbH

Die Referate und die Diskussionen des heutigen Tages haben uns eine Vielzahl interessanter Lösungsansätze gleichermaßen geboten wie sie Erfahrungen über Probleme, Schwächen und Unzulänglichkeiten praktizierter Modelle offenbart haben. In disziplinierter kompakter Form Auslandsmodelle diskutierbar gemacht zu haben, war das Ziel des ersten Tages unseres gemeinsamen Symposiums. Bewertet man die vergangenen 6 Stunden unter der Perspektive "was können wir lernen", so werde ich für folgendes:

Die Unterschiedlichkeit der Hochschulsysteme der betrachteten Länder und deren Historie konnten nicht erwarten lassen, daß die Komplettübernahme ausländischer Modelle für das bundesrepublikanische Hochschulwesen in Betracht kommt. Wir haben aber - ich hoffe Sie teilen diese Beurteilung - eine Vielzahl von Anregungen und Facetten kennengelernt, die zur Eigenfindung geeigneter bundesrepublikanischer Modelle hochwichtig sind. In diesem Sinne waren aus den 5 Länderdarstellungen vor allem folgende Einzelphänomene für unsere weiterführenden Überlegungen und die morgige Diskussion hochwichtig:

Gemeinsamkeiten

Obwohl unterschiedlich weit realisiert, läßt sich in allen fünf Länderlösungen die Tendenz ablesen, das Formelwerk der Mittelzuweisung mehr und mehr zu vereinfachen. Diese Vereinfachung bezieht sich nicht nur auf Rechenformel und Parameter, sondern auch auf die Differenzierung der Bemessungseinheiten. Am weitesten fortgeschritten in dieser Beziehung ist Holland.

Je globaler das Bemessungsverfahren gerät, um so größer wird der Autonomiespielraum, der den Hochschulen zugestanden werden muß. Auflagen- und Bewirtschaftungsvermerke beschränken sich tendenziell auf erwartete, globale Ergebnisse (Kontrakte).

Die dargestellte Tendenz zu Globalformeln der Mittelzuweisung des Staates an die Hochschulen beinhaltet auch, daß staatliche Mittelzuweisung und hochschulinterne Mittelverteilung verfahrenstechnisch weitgehend entkoppelt werden.

Je globaler die staatliche Mittelzuweisung erfolgt, um so größer wird der Aufwand der Hochschulen, ein eigenes leistungs- und zielgerichtetes Verfahren der Binnenverteilung der Mittel zu entwickeln.

Da Bewirtschaftungsaufgaben mehr und mehr entfallen, entfällt auch für den mittelzuweisenden Staat die Möglichkeit, über Verwendungsnachweise den Ver-

brauch der Mittel im einzelnen zu kontrollieren. Die staatliche Kontrolle beschränkt sich insofern nur noch auf die Prüfung der Jahresabschlüsse und die Einhaltung der Leistungskontrakte.

Die Tendenz zur formelgebundenen Mittelzuweisung ist verbunden mit dem Ziel, Aushandlungsprozesse zwischen Hochschule und Staat durch automatisierte Zuweisungsprozesse zu ersetzen. Je regelhafter die Zuweisungsansätze sind, um so weniger läßt sich eine Diskussion um die Angemessenheit der Mittelzuweisung zwischen Hochschule und Staat führen. Die an Betriebszielen orientierte Aufteilung von Globalzuwendungen an die Hochschulen ist allein Aufgabe der Hochschulen.

Die Tendenz zur globalen, formelgebundenen, diskussionsfreien Mittelzuweisung ist verbunden mit einer vollständigen Transparenz und Öffentlichkeit der formelgebundenen Verteilungsverfahren. Die Verteilungsverfahren sind nachvollziehbar; sie werden nicht - wie z. T. in Deutschland üblich - nur als interne überschlagsverfahren für die Errechnung von Budgetansätzen benutzt.

Unterschiede

Grundsätzlich steht jede Formelzuweisung vor der Frage, ob das an die Hochschulen eines Landes zu verteilende Gesamtbudget durch politische Setzung vorgegeben oder ob es auch selbst von der nachfrage- oder leistungsabhängigen Formelberechnung abhängig gemacht werden soll. Alle fünf Länder - Schweden mit Einschränkung - unterwerfen sich im Bereich der Lehrmittel weitgehend dem Formelautomatismus. Allerdings wird durch bestimmte Vorkehrungen (Anpassungsfaktoren, unterdurchschnittliche Lehrpreise, variable Restkomponenten) dafür Sorge getragen, daß dieser Automatismus nicht dazu führt, daß politisch besetzte Budgetansätze überschritten werden. Beachtet man diese länderspezifischen Korrekturmöglichkeiten, so läßt sich feststellen, daß alle vorgefundenen Formelverfahren der Mittelzuweisung letztlich doch nur zu leichten Modifikationen politisch vorgegebener Gesamtbudgets genutzt werden.

1. Israel

Das hochtransparente israelische Finanzierungssystem zeichnet sich durch vollständige Autonomie der Hochschulen bei der Durchführung ihrer akademischen und administrativen Angelegenheiten aus. Als unabhängige Institutionen bestimmen die Hochschulen die Studierendenzahlen in den unterschiedlichen Fächern (mit Ausnahme Medizin), ihre Zulassungsbedingungen, die Lehrverpflichtungen ihres akademischen Personals, ihre Lehrpläne etc. in Eigenregie.

Das Modell Israel weist die Besonderheit einer konse-

quenten Buffer-Institution zwischen Staat und Hochschule auf: Der Council for Higher Education mit dem Recht der Lizenzierung und Akkreditierung der Hochschulen mit dem Unterkomitee Planning and Budgeting Committee nimmt zentrale Mittelverteilungsaufgaben wahr. Die Aufteilung des Gesamtbudgets in die 4 Typen

- Grundbudget für laufende Aktivitäten Forschung und Lehre
- "geschlossene" Budgets für extracurriculare Aktivitäten und spezielle Studienprogramme
- Forschungsbudgets für Forschungsprojekte
- Entwicklungsbudgets für neue Gebäude und Ausstattung

hat stark wettbewerbsorientierte Facetten. 80 % der Gesamtmittel sind im Grundbudget enthalten, die zu 2/3 vom Unterkomitee Planning and Budgeting Committee zugewiesen werden. Studiengebühren beteiligen sich mit 20 % an den Gesamtmitteln.

Die Outputorientierung des Gesamtverfahrens kommt durch die Basierung auf Studierendenzahlen zum Ausdruck; Ersatz-, Erneuerungs- und Baubedarf wird gesondert veranschlagt, allerdings nur bei neuen Studienprogrammen oder bei objektiv vorhandenem dringlichsten Sanierungsbedarf.

Die Ermittlung des Grundbudgets für Lehre erfolgt preisorientiert nach **Abschlußarten** und **Fächern** unterschiedlich. Forschungsmittel werden wettbewerbsorientiert vergeben (ein Forschungsfond, um den sich Hochschulen bewerben). Es handelt sich insgesamt gesehen um ein Verteilungsmodell.

2. Großbritannien/England

Das Hochschulfinanzierungssystem in England mit dem HEFC ist auf den ersten Blick ebenfalls ein Beispiel für eine Buffer-Organisation, wobei man wissen muß, daß der Funding Council hinsichtlich der personellen Zusammensetzung regierungsbestimmt ist. Insofern fordert der Staat über die Einflußnahme auf die personelle Besetzung der Councils Leistungen in konsumentenähnlicher Erwartung ab. Das System in Großbritannien ist extrem outputorientiert und versucht eine Balance zwischen Kosteneffektivität und Qualitätsförderung zu realisieren. Die über den Funding Council verteilten Mittel machen ca. 40 % der Gesamteinnahmen aus; das Gesamtsystem speist sich aus einer Vielzahl von Finanzierungsquellen, zu 12% aus Studiengebühren.

Das Verhältnis der Aufteilung der Mittelzuweisung zwischen Lehre und Forschung ist über Jahre hinweg unverändert. Ziele sind, Diversität zu unterstützen

und auf der Grundlage eines nicht unkomplizierten Formelwerks (nach Studienabschlußkategorien und Disziplinen differenziert) Mittelzuweisungen vorzunehmen. Das System ist in hohem Maße transparent und wettbewerbsorientiert. Es enthält Ausgleichsmechanismen, um Inflationsbereinigungen durchzuführen. Formelgesteuerte Zusatzmittel sichern Wettbewerbselemente; der Funding Council hat die Möglichkeit, bestimmte Lehrgebiete zu priorisieren. Es wird ein Finanzierungsvertrag zwischen der Institution und dem Funding Council geschlossen.

Die Finanzierung der Forschung - unter der Prämisse, Exzellenz zu fördern - erfolgt auf der Grundlage einer Forschungsbewertung durch eine akademische Kommission, die für jeden Forschungsbereich einer jeden Institution eine "Notenbewertung" vornimmt. Der Funding Council legt Forschungsfächergruppen fest; innerhalb derer findet ein transparenter Wettbewerb zwischen den Hochschulen statt. (Stichwort: Jede Hochschule erhält Rangskalenwert.) Es gibt eine starke Abhängigkeit vom Qualitätsurteil externer Gutachter.

Prof. Williams hat uns in seiner schriftlichen Ausarbeitung überzeugend dargelegt, wie zwingend einhergehend mit der Marktorientierung des Finanzierungssystems in Großbritannien ein professionelles Management des Portfolios der Finanzen ist. Das System ist durch Leistungsziele definiert, Finanzierungsorgane überwachen Ergebnisse.

Die wirkliche Intention des britischen bzw. großbritannischen Finanzierungssystems liegt in der "billigen" Kapazitätsausweitung: Es geht darum, **kostengünstige** Studienplätze zu schaffen. Die billigsten Lehranbieter werden belohnt, indem sie zu "gleichbilligen" Kosten zusätzliche Studienplätze einrichten können. Die Hochschulen unterliegen hohen Rechenschaftslegungsverpflichtungen.

3. Niederlande

Das niederländische Finanzierungsmodell mit relativ hohen Studiengebühren priorisiert die Forschung mit einem Anteil von fast 60 %, wenn man rechnerisch die Studiengebühren in die lehrbezogene Komponente einbezieht. Das System ist preisorientiert (Hochpreis für Naturwissenschaften, technische Fächer und Medizin einschließlich Zahnmedizin), gleichwohl aber ein "Verteilungsmodell" mit Inflations- und Anpassungsfaktoren.

Die leistungsorientierte Finanzzuweisung im Bereich Lehre zielt vor allem darauf ab, bestimmte Fehlentwicklungen, wie verlängerte Studiendauer und erhöhten Drop-out, tendenziell zu unterbinden. Dies gelingt dadurch, daß die Mittelzuweisung für die Lehre abhängig von der Zahl der **Studierenden in der Regel-**

studienzeit und von dem Umfang der **Absolventen** gemacht wird. Diese ergebnisorientierte Mittelzuweisung wird also nicht nur durch den Parameter "Absolventen" gesteuert, sondern auch durch die Berücksichtigung der Regelstudienzeit für die Berechnung der kalkulatorischen Studentenzahlen.

Die Forschungsmittel werden zu 10 % nach der Anzahl der Promotionen und zu 90 % auf historischer Basis zugewiesen, aber von diesen 90 % ca. drei Viertel nach **strategischer** Priorisierung (Fächerpriorisierung nach Aushandlung zwischen Hochschule und Ministerium).

Das System der Niederlande weist 1997 90 % der Insgesamt-Mittel nach konstanten Prozentsätzen für jede Hochschule zu; insoweit ist es nur begrenzt ein "formelgesteuertes".

Das Finanzierungsmodell deckt alle Kosten einer Hochschule ab; die Konkursgefahr ist strategisch gewollt. Besonderes Gewicht haben Qualitätskontrollen und eine - gerade auch für die Bundesrepublik - beispielgebende Evaluationskultur (Stichwort: holländisches Modell).

Die Aufgaben des Hochschulmanagements umfassen die Übernahme von Arbeitgeberfunktionen und das "human resource management", mehr noch als das finanzielle Management (Brinkmann).

Die niederländischen Hochschulen haben hohe Rechenschaftslegungspflicht; der Minister soll zukünftig den jährlichen Rechenschaftsbericht genehmigen einschließlich der dort beschriebenen Grundsätze für die interne Allokationspolitik. Die Interaktionen zwischen den Hochschulen und den Politikern über die Verausgabung der Globalzuweisungen haben erhebliche hochschulpolitische Relevanz.

4. Dänemark

Das dänische Hochschulfinanzierungssystem auf der Basis des Globalhaushaltes unterscheidet wie viele Modelle zwischen Mittelzuweisungen für die Lehre einerseits und für die Forschung andererseits. Die Lehrmittel werden preisorientiert festgesetzt; die stark outputorientierte Philosophie macht bestandene Prüfungen in einem Prüfungsjahr zur Grundlage und ermittelt unterschiedliche Preise für Geistes-, Gesellschaft-, Naturwissenschaften sowie Medizin. Studierende, welche ihre Studienleistungen über einen längeren Zeitraum strecken (Überschreitung der Regelstudienzeit), werden im Umfang ihrer tatsächlichen Studienleistungen rechnerisch zu Anteilsstudenten reduziert. Insoweit ist das dänische Modell gegenüber dem niederländischen noch leistungsorientierter.

Das dänische System verfügt über ein durchorgani-

siertes Qualitätssicherungs-/Evaluationssystem; die Eigenverantwortlichkeit der Hochschulen für die Mittelverwendung erhält durch ein System der Qualitätssicherung erhebliches Gegengewicht. Die Qualitätssicherung erfolgt bei Prüfungen durch externe Prüfergruppen; eine zentrale Evaluationsagentur mit internationaler Besetzung bewertet Studiengänge. Zwar gibt es keine direkte Verbindung zwischen Mittelzuweisung und Evaluationsergebnissen, indirekt jedoch wohl.

Forschungsmittel werden unabhängig von Lehrmitteln zugewiesen.

Drittmittel spielen mit über 40 % des gesamten Forschungsvolumens eine dominierende Rolle. Sogenannte Basismittel für freie, nicht zweckgebundene Forschungsgelder nehmen in der Bedeutung ab.

Ziel aktueller Überlegungen ist, Forschungsmittel auf einem Niveau von 1/3 sämtlicher Einnahmen der Hochschulen anzuheben und neue Modelle der Mittelzuweisung für Forschung zu erarbeiten. Ziele sind, ein transparentes Zuweisungssystem zu erhalten, Anreize für hohe Qualität zu etablieren und die Einheit von Forschung und Lehre zu aktivieren. Elemente strategischer Planung auf der Grundlage von Berichten und deren Evaluierung durch Expertenpanels sollen für die Mittelzuweisung herangezogen werden. Insoweit ist für die Forschungs- und Mittelbemessung zukünftig ein direkter Bezug zu Evaluationsergebnissen absehbar. Innovation, Qualitätsentwicklung sowie Anpassung und Änderung von Studienangeboten sollen nach den Ergebnissen von Beratungsgremien, die die Regierung eingerichtet hat, zukünftig "belohnt" werden.

Wir können vom dänischen Modell insbesondere lernen, daß der hier und da bei uns noch etwas kritisch bewertete Zusammenhang zwischen Evaluationsergebnissen und Mittelzuweisung - jedenfalls konzeptionell - realisierungsnäher diskutiert wird.

5. Finnland

Das finnische Modell der Hochschulfinanzierung weist ab 1997 die Eigenschaften auf, die aus anderen formelgebundenen Budgetmodellen bekannt sind: Die Grundfinanzierung bemißt sich maßgeblich nach Outputkriterien (Studienabschlüsse), die Forschungsmittel nach Forschungsindikatoren, z. B. Promotionen. Die Kostenfaktoren sind nach Wissenschaftsdisziplinen unterschiedlich; eine stufenweise Einführung des neuen Finanzierungssystems (zunächst 10 % der Grundfinanzierung mit wachsendem Anteil bis zum Jahre 2003, dann vollständig) ist die Implementationsstrategie. Die Mittel werden im Zwei-Jahres-Rhythmus zugewiesen.

Derzeit werden lediglich 5 % leistungsorientiert bereitgestellt. 90 % umfassen die Grundfinanzierung auf der Basis von Zielvereinbarungen über zu erreichende Studienabschlüsse (65 % nach Fächern kostenvariirt) sowie auf der Grundlage eines Forschungsindikators (Promotion 35 %). Leistungsforschungseinheiten werden von der finnischen Akademie und Leistungslehreinheiten vom Evaluationsrat festgelegt.

Das Besondere des finnischen Systems sind die Ausbildungsverträge. Ziel und finanzielle Dotierung einschließlich der Grundressourcen und der Leistungsbestandteile bilden die Kontraktgrundlage zwischen Staat und Hochschule; die Kontraktdauer wird zukünftig 3 Jahre betragen.

Die Hochschulen begrüßen dieses Ausbildungsvertragsverfahren, weil der Dialog zwischen Unterrichtsministerium und Universitäten sich verbessert hat. Die Einflußnahme der Universität auf den Inhalt der Ausbildungsverträge war erheblich.

Problematisiert wird die Dimensionierung der Forschungsmittel nach der Zahl der Promotionen. Neue Bemessungsmodi herauszufinden, ist ein Inhalt aktueller Diskussion.

Wichtig ist noch, daß die Erwachsenenbildung (offene Universität) und die Weiterbildung gesondert finanziert werden.

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

soweit skizzenhaft einige mir wichtig erscheinende Strukturelemente der fünf ausgewählten Ländermodelle.

Abschließend noch eine Bemerkung zu leistungs- und belastungsorientierten Prinzipien von Formelmodellen einerseits sowie zur Steigerung/Sicherung von Qualität in Lehre / Forschung/ Studium und Ausbildung - auch im Hinblick auf die morgigen Referate und Diskussionen andererseits:

Wir müssen bei Formelfindungen sicherstellen - dies gilt insbesondere auch für die Verantwortlichkeit, die das CHE und HIS im Rahmen aktueller Projekte wahrnehmen müssen, wollen und werden -, daß im Zuge der rechenhaftigen Perfektionierung von Formeln nicht die Qualität der Hochschulleistungen, insbesondere auch die Innovationsfähigkeit im Sinne der wissenschaftsbezogenen Weiterentwicklung von Forschung und Lehre, ihre finanzwirksame Priorisierung verliert bzw. ihr nicht jene Aufgabenbedeutung zugemessen wird, auf die jedwede Weiterentwicklung von Universitäten und Fachhochschulen existentiell angewiesen ist. Quantitativ meßbare Leistungsindikatoren objektivieren die Bemessungsverfahren als solche; sie können aber nicht das gesamte Leistungsspektrum einer Hochschule abbilden. Im Gegenteil müssen Indikatoren wie Absolventenzahlen, Studierendenzahlen,

Prüfungen, Promotionen etc. für sich allein genommen Qualitätsunterschiede zwischen den Hochschulen zunächst außer acht lassen. Um so mehr bedürfen sie einer "zweiten Dimension", nämlich der Qualitätssicherungs- und Evaluationsmechanismen.

Tagesordnung 29. April 1997**Neue Modelle und Erfahrungen aus dem Ausland**

Moderation:	<i>Prof. Dr. Detlef Müller-Böling</i> Leiter des CHE Centrum für Hochschulentwicklung, Gütersloh
11.00 Uhr - 11.30 Uhr	Kaffee-Empfang
11.30 Uhr - 11.35 Uhr	Begrüßung <i>Dr. Jürgen Ederleh</i> , Geschäftsführer der HIS Hochschul-Informationssystem GmbH, Hannover
	Grußwort
11.35 Uhr - 11.50 Uhr	<i>Prof. Dr. Ludwig Schätzl</i> , Präsident der Universität Hannover
11.50 Uhr - 12.15 Uhr	Einführung: Notwendigkeit und Typisierung neuer Modelle staatlicher Finanzierung <i>Prof. Dr. Detlef Müller-Böling</i> , Leiter des CHE Centrum für Hochschulentwicklung, Gütersloh
12.15 Uhr - 12.40 Uhr	Hochschulen in Israel und ihre Finanzierung <i>Prof. Dr. Amnon Pazy</i> , Mitglied des Beirats des CHE, ehem. Chairman des Councils for Higher Education, Planning & Budgeting Committee, Jerusalem; Hebrew University of Jerusalem Fragen / Diskussion
12.40 Uhr - 13.00 Uhr	Fragen / Diskussion
13.00 Uhr - 14.00 Uhr	Mittagessen
14.00 Uhr - 14.25 Uhr	Die Finanzierung des Hochschulwesens in Großbritannien <i>Prof. Gareth Williams/Claudia Fischer</i> , Institute of Education, University of London
14.25 Uhr - 14.45 Uhr	Fragen / Diskussion
14.45 Uhr - 15.10 Uhr	Staatliche Globalzuweisungen an Hochschulen in den Niederlanden: Kontexte, Problemlösungen, Merkmale und Perspektiven <i>Dr. Harry J. Brinkman</i> , ehem. Präsident der Freien Universität Amsterdam
15.10 Uhr - 15.30 Uhr	Fragen / Diskussion
15.30 Uhr - 16.00 Uhr	Kaffeepause
16.00 Uhr - 16.25 Uhr	Staatliche Finanzierung der Hochschulen: Dänemark <i>Prof. Dr. Karen Sonne Jakobsen</i> , Prorektorin der Roskilde Universität
16.25 Uhr - 16.45 Uhr	Fragen / Diskussion
16.45 Uhr - 17.10 Uhr	Das Finanzierungsmodell der finnischen Universitäten <i>Eila Rekilä</i> , Director of Administration der Universität Vaasa
17.10 Uhr - 17.30 Uhr	Fragen / Diskussion
17.30 Uhr - 17.45 Uhr	Fazit <i>Dr. Jürgen Ederleh</i> , Geschäftsführer der HIS Hochschul-Informationssystem GmbH
17.45 Uhr	Ende

Tagesordnung 30. April 1997***Neue Modelle und Erfahrungen aus den Bundesländern***

Moderation:	<i>Dr. Jürgen Ederleh</i> Geschäftsführer der HIS Hochschul-Informationssystem GmbH, Hannover
8.30 Uhr - 9.00 Uhr	Kaffee-Empfang
9.00 Uhr - 9.30 Uhr	Einführung <i>Dr. Jürgen Ederleh</i> , Geschäftsführer der HIS Hochschul-Informationssystem GmbH, Hannover
	<u>Nordrhein-Westfalen</u>
9.30 Uhr - 9.55 Uhr	<i>Ministerialdirigent Dr. Werner Fleischer</i> , Ministerium für Wissenschaft und Forschung, Düsseldorf
9.55 Uhr - 10.05 Uhr	<i>Prof. Dr. Erich Hödl</i> , Rektor der Bergischen Universität-Gesamthochschule, Wuppertal
10.05 Uhr - 10.30 Uhr	Fragen / Diskussion
10.30 Uhr - 11.00 Uhr	Kaffeepause
	<u>Baden-Württemberg</u>
11.00 Uhr - 11.25 Uhr	<i>Ltd. Ministerialrat Peter Guntermann</i> , Leiter des Haushaltsreferats des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst, Stuttgart
11.25 Uhr - 11.35 Uhr	<i>Dr. Dietrich Eberhardt</i> , Kanzler der Universität Ulm
11.35 Uhr - 12.00 Uhr	Fragen / Diskussion
	<u>Rheinland-Pfalz</u>
12.00 Uhr - 12.25 Uhr	<i>Ltd. Ministerialrat Josef Mentges</i> , Leiter der Abteilung Hochschulen, Wissenschaft und Forschung des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung, Mainz
12.25 Uhr - 12.35 Uhr	<i>Prof. Dr. Josef Reiter</i> , Präsident der Johannes-Gutenberg-Universität, Mainz
12.25 Uhr - 13.00 Uhr	Fragen / Diskussion
13.00 Uhr - 14.00 Uhr	Mittagessen
	<u>Niedersachsen</u>
14.00 Uhr - 14.25 Uhr	<i>Ministerialdirigent Dr. Klaus Palandt</i> , Leiter der Abteilung Hochschulverwaltung und Forschungsförderung des Niedersächsischen Ministeriums für Wissenschaft und Kultur, Hannover
14.25 Uhr - 14.40 Uhr	<i>Prof. Dr. Erhard Mielenhausen</i> , Präsident der Fachhochschule Osnabrück <i>Jan Gehlsen</i> , Kanzler der Universität Hannover
14.40 Uhr - 15.00 Uhr	Fragen / Diskussion
15.00 Uhr - 15.30 Uhr	Fazit <i>Prof. Dr. Detlef Müller-Böling</i> , Leiter des CHE Centrum für Hochschulentwicklung, Gütersloh
15.30 Uhr	Ende

Herausgeber: HIS-Hochschul-Informationen-System GmbH,
Goseriede 9, 30159 Hannover
Tel.: 0511 / 1220-0
Geschäftsführer: Dr. Jürgen Ederleh

ISSN 0931-8143

Verantwortlich: Dr. Jürgen Ederleh

Redaktion: Barbara Borm

Erscheinungsweise: unregelmäßig

"Gemäß § 33 BDSG weisen wir jene Empfänger der HIS-Kurzinformationen, denen diese zugesandt werden, darauf hin, daß wir ihren Namen und ihre Anschrift ausschließlich zum Zweck der Erstellung des Adreßaufklebers für den postalischen Versand maschinell gespeichert haben."