

Michael Leszczensky und Dominic Orr Qualität geht vor

Staatliche Hochschulsteuerung – OECD-Länder im Vergleich

HOCHSCHULFINANZIERUNG

Mit Blick auf den nachhaltigen Einfluss von Hochschulausgaben auf die ökonomische, technologische und kulturelle Leistungsfähigkeit moderner Wissensgesellschaften ist nicht nur die Größenordnung der zur Verfügung gestellten Ressourcen von Belang. Auch die Effizienz ihrer Umsetzung in Lehr- und Forschungsleistungen ist entscheidend. Auf welche Weise streben Wissensgesellschaften danach, mit den eingesetzten Mitteln einen möglichst hohen Wirkungsgrad zu erzielen beziehungsweise die Effizienz der Mittelverwendung zu steigern? Dies geschieht – wie eine Untersuchung der HIS Hochschul-Informationssystem GmbH von 14 OECD-Ländern zeigt – ganz maßgeblich durch die Etablierung von Verfahren der Qualitätssicherung und der leistungsorientierten Finanzzuweisung, mit denen Anreize zu Leistungssteigerungen und damit zu effizienterem Umgang mit den verfügbaren Ressourcen gesetzt werden.

Im Folgenden geht es darum, wesentliche Steuerungsfunktionen leistungsorientierter Budgetierungsverfahren und Qualitätssicherungsverfahren im internationalen Vergleich darzustellen. Ziel ist es dabei auch, die Wechselwirkungen zwischen den leistungsbezogenen Finanzierungsinstrumenten des Staates und den im Hochschulbereich eingesetzten Qualitätssicherungssystemen zu bestimmen. Eine entsprechende Vergleichsstudie anhand 14 ausgewählter OECD-Länder ist vor kurzem von HIS durchgeführt worden (Leszczensky u.a. 2004).

Leistungsorientierte Finanzzuweisung

Leistungsorientierte Finanzierungsmodelle sind in allen untersuchten Ländern – Australien, Belgien, Dänemark, England, Finnland, Frankreich, Irland, Japan, Niederlande, Norwegen, Schweden, Spanien, Tschechische Republik und Ungarn – zu finden und bestimmen mehr oder weniger große Budgetanteile. **Der Anteil der leistungsorientierten Finanzierung** beträgt in den meisten Ländern mehr als 50 Prozent der jeweiligen staatlichen Zuweisungen. Die Steuerungswirkungen auf die von den Hochschulen erbrachten Leistungen sind unterschiedlich komplex, je nach Auswahl der verwendeten Indikatoren. Es lassen sich zwei Arten von leistungsabhängigen Indikatoren unterscheiden: nachfrageorientierte Indikatoren wie zum Beispiel die Zahl der Studierenden und erfolgsorientierte Indikatoren wie zum Beispiel die Zahl der Absolventen. Beide Gruppen von Indikatoren sind in den betrachteten Ländern im Einsatz. Abbildung 1 zeigt, zu welchen Anteilen sie in den einzelnen Ländern genutzt werden.

In jedem der untersuchten Länder wird für wenigstens eine Hochschulart mindestens ein Viertel der staatlichen Mittel über Leistungsindikatoren vergeben. Die Anzahl der Studierenden und die Anzahl der Absolventen stellen dabei diejenigen Indikatoren dar, über die die höchsten Finanzierungsanteile vergeben werden.

Sowohl im Lehr- als auch im Forschungsbereich wird die gesamte (beziehungsweise die gesamte formelbasierte) Finanzierung des betreffenden Bereichs häufig nur durch ein oder zwei



Staatliche Hochschulsteuerung ist eine sensible Angelegenheit. Das gilt auch für die Etablierung von Verfahren der Qualitätssicherung.

Foto: Archiv

Stichwörter

Hochschulsteuerung

Hochschulfinanzierung

Qualitätssicherung

internationale Vergleiche

Indikatoren gesteuert. Ein Einsatz von drei oder mehr Indikatoren für einen Bereich – wie in Deutschland (Leszczensky/Orr 2004) – kommt in den untersuchten Ländern fast nicht vor.

Nachfrageindikatoren

Die größten Budgetanteile werden über Nachfrageindikatoren gesteuert. Durch den Einsatz entsprechender Indikatoren und mit der damit erreichten Budgetwirksamkeit der Nachfrage nach Hochschulleistungen sollen die Hochschulen zu mehr Kundenorientierung in der Lehre und mehr Praxisbezug in der Forschung angeregt werden. **Zentraler Nachfrageindikator ist die Zahl der Studierenden.** Sie ist für die Finanzierung der Lehre beziehungsweise die gemeinsame Finanzierung von Forschung und Lehre relevant. Aber auch für die reine Forschungsfinanzierung kommen Nachfrageindikatoren zum Einsatz; die entsprechenden Finanzierungsanteile sind dabei allerdings deutlich geringer. Am häufigsten wird hier die Summe der Drittmittel verwendet.

In beinahe allen untersuchten Ländern wird die Zahl der Studierenden als Indikator im Rahmen der Formelfinanzierung eingesetzt. Oft werden über 50 Prozent des Budgets über diesen Indikator vergeben. Praktisch überall werden dabei Differenzierungen nach mindestens drei Fächergruppen vorgenommen, so dass Hochschulen für teurere Studiengänge durch eine entsprechende Gewichtung auch mehr Geld erhalten.

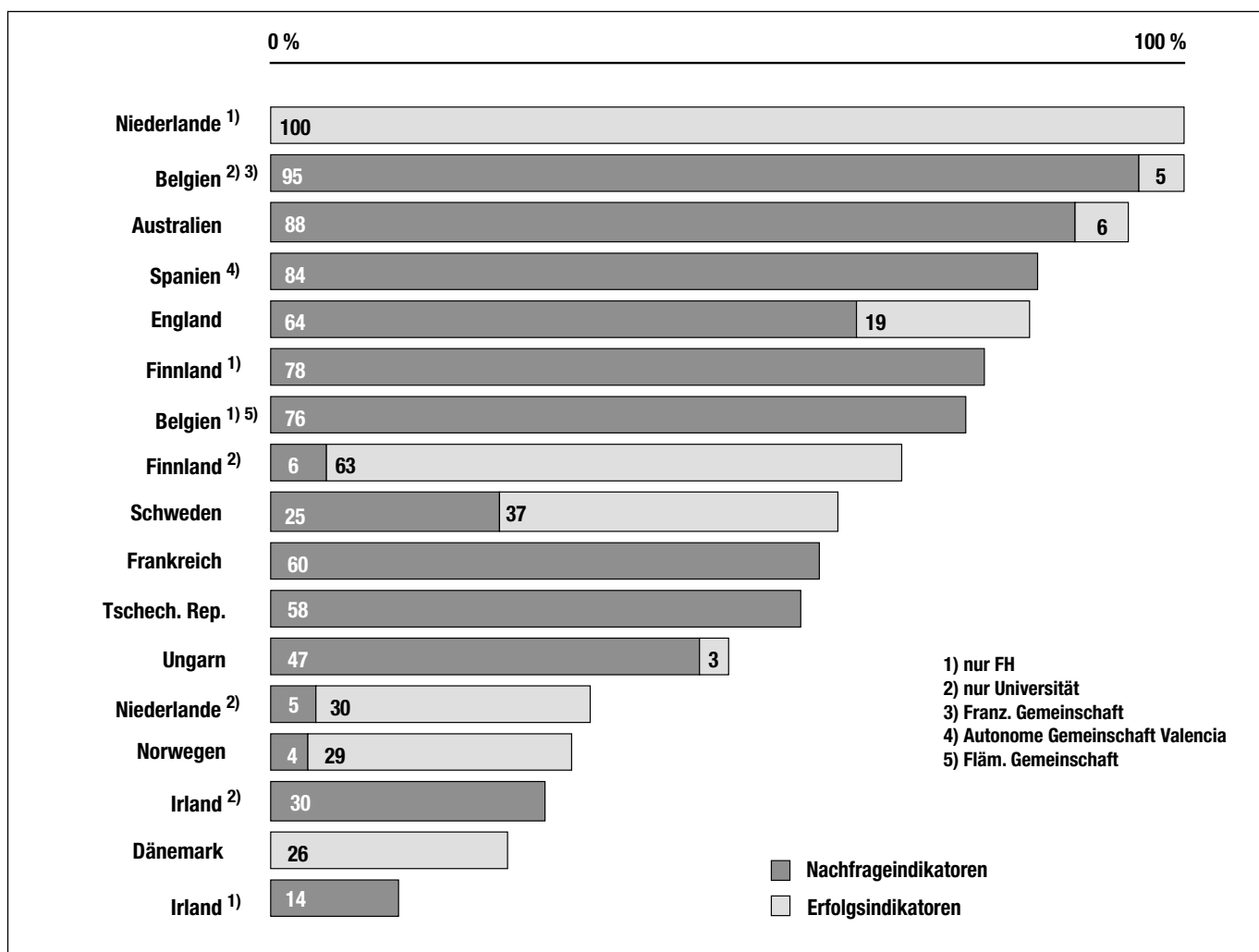


Abb. 1: Leistungsorientierte Hochschulfinanzierung in ausgewählten OECD-Ländern: nachfrage- und erfolgsorientierter Anteil am staatlichen Zuschuss

Die **Anreizwirkungen** einer an Studierendenzahlen orientierten Hochschulfinanzierung hängen auch von den **hochschulpolitischen Rahmenbedingungen** ab. Ist der quantitative Hochschulzugang staatlich kontrolliert, kann sich die Verwendung dieses Indikators nur gedämpft und zeitlich verzögert auswirken. So könnten im Falle einer relativ gleichmäßigen Auslastung, zum Beispiel unter der Bedingung flächendeckender Zulassungsbeschränkungen, allenfalls eine belastungsorientierte Budgetierung erreicht und lediglich Unterauslastungen sanktioniert werden. In einem Hochschulsystem, in dem die Hochschulen die Zahl der aufzunehmenden Studierenden selbst bestimmen können, würde hingegen die Verwendung dieses Indikators ceteris paribus eine deutliche Steigerung der Studierendenzahlen bewirken, da die Hochschulen damit ihren Zuschuss erhöhen und ihre Wettbewerbsposition verbessern könnten. In etlichen Ländern werden den Hochschulen allerdings dadurch Grenzen gesetzt, dass Vereinbarungen zwischen Staat und einzelnen Hochschulen über die jeweils maximal aufzunehmende Anzahl der Studierenden geschlossen werden. Diese Praxis schränkt zwar den Wettbewerb um Studierende wieder ein, hat aber folgende Vorteile:

- ◆ Die Hochschulen werden davor geschützt, bei gleicher Ausstattung immer mehr Studierende ausbilden zu müssen;
- ◆ Der Staat kann trotz weitgehender Hochschulautonomie Einfluss auf die Gesamtzahl der Studierenden und auch auf die Fächerstruktur nehmen.

Die hier deutlich werdende Einschränkung eines Marktmechanismus' von Nachfragesteuerung durch Festlegung von Maximalzahlen für potenzielle Nachfrager (Studierende) hat einerseits eine gewisse **Nähe zur direkten staatlichen Angebotssteuerung**. Andererseits können sich die Universitäten in Australien und Ungarn zum Beispiel unabhängig vom staatlichen Zuschuss dadurch am Markt orientieren, dass sie zusätzliche Kontingente an ausländischen und auch einheimischen Studierenden aufnehmen, die Studiengebühren in von der jeweiligen Universität frei festzulegender Höhe zahlen müssen.

Inwieweit bei der Verwendung dieses Indikators der Anreiz für die Hochschulen wirklich zum Tragen kommt, sich konsequent an der studentischen Nachfrage zu orientieren, ist demnach in hohem Maße von den jeweiligen Rahmenbedingungen abhängig. Nachfrageorientierte Indikatoren können bei der Hochschulfinanzierung allerdings auch zu Fehlanreizen führen. Das Interesse der Hochschulen an einem effizienten Studium wird damit nicht unbedingt gefördert, es sei denn, kurze Studienzeiten stellen einen Wettbewerbsvorteil dar. Dieses Steuerungsproblem belegt die Relevanz ergänzender erfolgsorientierter Indikatoren.

Erfolgsorientierte Indikatoren

Wie Abbildung 1 zeigt, wird in einer Vielzahl der untersuchten Länder eine erfolgsorientierte Indikatorfinanzierung genutzt, wobei die entsprechenden Finanzierungsanteile sehr unterschiedlich ausfallen und in einem Fall – an den niederländischen Hogescholen – sogar 100 Prozent ausmachen. Allerdings kommt ihnen in der Regel nicht die gleiche Bedeutung wie den Nachfrageindikatoren zu. **Erfolgsbezogene Indikatoren** lassen sich danach differenzieren, ob sie quantitäts- oder qualitätsbezogen sind. Quantitative Indikatoren sind häufiger vorzufinden; am weitesten verbreitet ist der Indikator „Anzahl der Absolventen“.

Die Verwendung von **Absolventenzahlen als Lehrindikator** soll bewirken, dass die Hochschulen durch Verbesserungen in Lehre und Studienorganisation zu einer deutlichen Erhöhung ihrer Erfolgsquote kommen. Ein Problem liegt aber darin, dass solche Veränderungen nur mit großer



Dr. Michael Leszczensky ist stellvertretender Leiter der Abteilung II Hochschulforschung bei der HIS Hochschul-Informations-System GmbH in Hannover. Er ist außerdem Projektleiter im Themenfeld Hochschulfinanzierung und -controlling beziehungsweise Qualitätssicherung.



Dr. Dominic Orr ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der HIS Hochschul-Informations-System GmbH in Hannover im Projektbereich Hochschulfinanzierung und -controlling beziehungsweise Qualitätssicherung.

keywords

higher education steering

university funding

quality assurance

international comparisons

summary

Knowledge societies turn to new steering mechanisms to operationalize their goal of improving the efficiency with which universities transform public funding into high quality teaching and research. Performance-related funding and quality assurance are key components of this strategy. This article compares practices in the international field and deals particularly with the interdependency of state funding methods and quality assurance systems.

zeitlicher Verzögerung erwartet werden können, kurzfristige Verhaltensanpassungen sich also nicht unmittelbar in finanziellen Erfolg der Hochschulen umsetzen lassen. Dabei muss zusätzlich berücksichtigt werden, dass der **Einfluss der Hochschulen auf den Studienerfolg** begrenzt ist, da auch hochschulunabhängige Faktoren einen Studienabbruch begründen können wie Schwierigkeiten in der Studienfinanzierung, negative Arbeitsmarktsignale et cetera (Heublein u.a. 2003). Trotz dieser Bedenken erscheint die Annahme plausibel, dass die Hochschulen den Erfolg ihrer Studierenden mittel- bis langfristig beeinflussen können. Wegen der genannten „Verzögerungswirkung“ ist jedoch eine zu starke Berücksichtigung als Lehrindikator nicht ganz unproblematisch; mit Blick auf die hier einbezogenen Länder wird er nur bei den Finanzierungsverfahren in den Niederlanden (nur für Fachhochschulen) und in Finnland (nur für Universitäten) als dominierendes Element eingesetzt.

Weiterhin wird durch die Verwendung dieses Indikators ein Anreiz für die Hochschulen gesetzt, sich die **Studienbewerber selbst auszusuchen**, um möglichst leistungsstarke Studierende zu gewinnen und damit die Erfolgsquote zu erhöhen. Außerdem ist ein Anreiz für gute Betreuung gegeben. Ein negativer Anreiz, den dieser Indikator mit sich bringt, besteht allerdings in der Herabsetzung der Qualitätsstandards, um die Zahl derer zu verringern, die ihren Abschluss nicht erreichen. Es müssen insofern andere Instrumente genutzt werden, um dieser negativen Anreizwirkung Grenzen zu setzen – dies ist nur durch den Einsatz entsprechender Qualitätssicherungssysteme zu erreichen.

Qualitative Erfolgsindikatoren werden selten verwendet, da ihre Generierung recht aufwändig ist. In den untersuchten Ländern gab es nur drei Beispiele dafür, das prominenteste in England. Dort werden Forschungsmittel nach den Ergebnissen des **Research Assessment Exercise (RAE)** verteilt. Beim RAE werden die Veröffentlichungen ausgewählter Wissenschaftler der jeweiligen Hochschulen in „peer reviews“ nach ihrer Qualität beurteilt; das Qualitätsurteil wird in eine Note transformiert. Es erhalten nur solche Universitäten Forschungsmittel, die eine bestimmte Note erreicht oder überschritten haben. Der größte Teil der Forschungsmittel wird nur für die Bestnoten vergeben. Dieses Verfahren führt zu einer sehr selektiven Forschungsfinanzierung. Da die Beurteilungen auch von Drittmittelgebern beachtet werden, wird dieser Effekt noch potenziert. Das Resultat einer entsprechend heterogenen Hochschullandschaft mit reinen Lehruniversitäten auf der einen und qualitativ hochrangigen Lehr- und Forschungsuniversitäten auf der anderen Seite ist in England offenbar politisch gewollt.

Verhältnis von Qualitätssicherungs- und leistungsorientierten Finanzausweisungsverfahren

Wechselwirkungen zwischen der Qualitätssicherung und einer leistungsorientierten Finanzierung sind in zwei Richtungen denkbar: zum einen als Auswirkungen von Verfahren der Qualitätssicherung auf Finanzierungsmodi, zum anderen als Anforderungen von Finanzausweisungsverfahren an die Qualitätssicherung. Einflüsse von Verfahren der Qualitätssicherung auf die der Finanzierung sind nur in marginalem Umfang festzustellen. Allerdings können **Qualitätsbewertungen** in Einzelfällen die Höhe der Finanzierung in gewissem Umfang beeinflussen. In der Praxis wurde dies in der deutlichsten Ausprägung für die Forschungsfinanzierung in England festgestellt. Eine Verzahnung von **Quality Audits** mit Finanzierungsverfahren ist nicht üblich, aber auch nicht ganz ausgeschlossen, wie das Beispiel Norwegen zeigt: Schlechtes Abschneiden bei einem Quality Audit kann dort unter Umständen zur Aberkennung der **Akkreditierung** führen, was einen Verlust staatlicher Budgetierung nach sich zieht.

Verfahren leistungsorientierter Finanzausweisung stellen dagegen recht häufig spezifische Anforderungen an die Qualitätssicherungsverfahren (Ewell 1999 und Harvey/ Askling 2003):

◆ Qualitätssicherungsverfahren als Instrument der Rechenschaftslegung

Leistungsorientierte Finanzierung geht mit einer erweiterten Autonomie einher. Deshalb müssen die Hochschulen bei Anwendung entsprechender Verfahren Rechenschaft über die Verwendung der staatlichen Mittel abgeben. Zwei Verfahren der Qualitätssicherung – Qualitätsbewertung und Quality Audit – können zu diesem Zweck eingesetzt werden.

◆ Qualitätssicherungsverfahren als Minimalkontrolle des Angebots

Zentrale Voraussetzung für die Wirkung anreizverträglicher Finanzierung ist eine weitgehende Handlungsautonomie der Hochschulen. Ein entsprechender Verzicht des Staates auf Detailsteuerung bedeutet aber nicht zwangsläufig, dass nicht zumindest die Einhaltung von Mindeststandards kontrolliert wird. Diese Minimalkontrolle fungiert als Eintrittsbarriere zum „Hochschulmarkt“ und dient auch dem Schutz der Studierenden, die als Kunden am Markt agieren sollen (Dill 2003). Zu diesem Zweck wird der Einsatz von Akkreditierungsverfahren präferiert.

◆ Qualitätssicherungsverfahren als Kontrolle von Fehlsteuerungen

Im Falle des Einsatzes leistungsorientierter Finanzzuweisungsverfahren muss es im Interesse des Staates liegen, zu prüfen, ob die mit der Verwendung spezifischer Indikatoren beabsichtigte Wirkung eintritt und ob damit gegebenenfalls auch nicht beabsichtigte Wirkungen für Hochschulen oder Studierende einhergehen. So können staatlich initiierte Qualitätssicherungssysteme eingesetzt werden, um Fehlsteuerungseffekte wie zum Beispiel das Absenken des qualitativen Leistungsniveaus im Falle einer an Absolventenzahlen orientierten Finanzierung transparent zu machen. Damit wird der Grad der Erfüllung beziehungsweise Nicht-Erfüllung der staatlichen Ziele erkennbar. Das Verfahren der Qualitätsbewertung eignet sich für diesen Zweck am besten.

◆ Qualitätssicherungsverfahren als Anstoß zur Verbesserung der internen Managementkompetenzen in den Hochschulen

Unter den Rahmenbedingungen weitgehender Hochschulautonomie und eines Finanzierungsmodells, das auf die Wirkung von Anreizen setzt, müssen die internen Managementkompetenzen von Hochschulen gestärkt werden. In vielen der betrachteten Länder unterstützt der Staat deshalb hochschulinterne Qualitätssicherungsmaßnahmen. Zu diesem Zweck kommen unter anderem Quality Audits zum Einsatz.

Fazit: Zusammenspiel von finanzieller Steuerung und evaluativer Kontrolle

Das Zusammenspiel oder auch die parallele Nutzung von finanzieller Steuerung und evaluativer Kontrolle ist erst durch die zunehmende Autonomie der Hochschulen so bedeutsam geworden, weil trotz des tendenziellen Rückzugs aus der Detailsteuerung die politisch verantwortete Steuerung eine zentrale Aufgabe des Staates bleibt (Leszczensky 2003). Letzteres ist einerseits durch eine strategische Steuerung über Ziele zu erreichen. Die Indikatoren in den leistungsorientierten Budgetierungsverfahren bilden in diesem Sinne die quantifizierten Zieldimensionen ab und wirken als Anreize. Andererseits kann leistungsorientierte Steuerung nicht nur auf quantitative Anreize setzen. Erst durch zusätzliche qualitätssichernde Maßnahmen kann der Staat sicherstellen, dass die Umsetzung seiner hochschulpolitischen Ziele gewährleistet ist und die angestrebten Leistungs- und Qualitätsstandards erfüllt werden. Evaluation schafft in diesem Sinne die nötige Transparenz und hat überdies die Funktion einer Rechenschaftslegung.

Literatur

Dill, D. D., *Allowing the Market to Rule, The case of the United States*, in: *Higher Education Quarterly* 57 (2003) 2, p. 136-157.

Ewell, P. T., *Linking Performance Measures to Resource Allocation, Exploring unmapped terrain*, in: *Quality in Higher Education* 5 (1999) 3, p. 191-209.

Harvey, L./Asking, B., *Quality in Higher Education*, in: Begg, R. (ed.): *The Dialogue between Higher Education Research and Practice*, Dordrecht 2003.

Heublein, U./Spangenberg, H./Sommer, D., *Ursachen des Studienabbruchs, Analyse 2002*, (Reihe HIS Hochschulplanung Bd. 163), Hannover 2003.

Leszczensky, M., *Neue Steuerung im Hochschulbereich*, in: Leszczensky, M. (Hrsg.), *Internes und externes Hochschulcontrolling, HIS-Tagung vom 30. September – 1. Oktober 2003 in Hannover (Bd. 1) (Reihe HIS Kurzinformation A8)*, Hannover 2003.

Leszczensky, M./Orr, D., *Staatliche Hochschulfinanzierung durch indikatorgestützte Mittelverteilung, Dokumentation und Analyse der Verfahren in 11 Bundesländern (Reihe HIS Kurzinformation A2)*, Hannover 2004.

Leszczensky, M./Orr, D./Schwarzenberger, A./Weitz, B., *Staatliche Hochschulsteuerung durch Budgetierung und Qualitätssicherung, Ausgewählte OECD-Länder im Vergleich (Reihe HIS Hochschulplanung Bd. 167)*, Hannover 2004.

Kontakt:

Dr. Michael Leszczensky
HIS Hochschul-Informations-System GmbH
Goseriede 9
30159 Hannover
Tel.: +49-(0)5 11/12 20-2 25
Fax: +49-(0)5 11/12 20-2 50
E-Mail: leszczensky@his.de