

# Die Ökonomie der Universität: Nutzen und Kosten universitärer Bildung

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

## Synergien durch Kooperationen und Verbünde zwischen Hochschulen: Der dänische Hochschulraum

*Univ.Prof. Dr. Georg Winckler  
Rektor a.D. der Universität Wien  
Mitglied d. Rats f. d. Europäischen Forschungsraum  
georg.winckler@uniqa.at*

1. Der dänische Hochschulraum ist durch zwei Reformwellen seit 2000 gekennzeichnet. Erstens kam es 2002/2003 zur Begründung der Autonomie der Hochschulen mit einer durchgreifenden Reform der internen Governance Strukturen. Zweitens erfolgte 2006 im Rahmen der Globalisierungsstrategie Dänemarks eine Zusammenlegung von Universitäten und staatlichen Forschungsinstituten. Ohne die erste Reformwelle 2002/3 hätte die zweite 2006 nicht stattgefunden. Insgesamt besteht das Ziel, handlungsfähige und leistungsstarke dänische Universitäten in einer globalisierten Welt zu schaffen.
2. Die Reform 2002/2003 wurde im Oktober 2002 durch ein Memorandum „Time for Change for Denmark’s Universities“ eingeleitet. Der „University Act“, Mai 2003, machte aus der einzelnen Universität eine juristische Person („legal entity“), die in Studien-, Personal- und Budgetangelegenheiten Autonomie, insbesondere Weisungsfreiheit gegenüber dem Ministerium erlangte. Allerdings blieben die Universitäten weiterhin an gesetzlich oder ministeriell bestimmte Regeln stark gebunden. Die Autonomie der österreichischen Universitäten in Personal- und Budgetmaterien wurde im UG 2002 wesentlich weiter gefasst.

Zweck der dänischen Universitätsreform 2002/2003 war vor allem die „decision making power“ der Universitäten zu stärken und deren Fähigkeit zu verbessern, Strategien zu entwickeln („to make strategic priorities“). Um diese Entscheidungsfähigkeit zu erreichen, gibt es folgerichtig an der Spitze der Universität nur zwei Organe: (1) Board, (2) Rektor(at). Von diesen zwei Organen ist der Board das strategisch bedeutsamere: Er schließt mit dem Ministerium die 3jährigen Leistungsvereinbarungen („development contracts“) ab, genehmigt das Budget sowie den Rechnungsabschluss der Universität und ernennt bzw. entlässt den Rektor/die Rektorin. Im Board sind universitätsexterne wie –interne Mitglieder. Die Externen haben die Mehrheit, stellen den/die Vorsitzende(n) und wurden anfangs von der Regierung bestellt. Die weitere Bestellung der Externen erfolgt durch Selbstergänzung im Board. Die internen Mitglieder repräsentieren die verschiedenen Gruppen der Universität.

Diese einfache Leitungsstruktur soll die Universität befähigen, strategische Prioritäten zu setzen. Die in Österreich gewählte Variante von drei Leitungsorganen, Universitätsrat-Rektorat-Senat, schafft komplizierte Governance Strukturen und erschwert die Strategieentwicklung. Triumvirate sind zudem meist durch instabile Kooperationen gekennzeichnet.

3. Die zweite Reformwelle Dänemarks setzte 2005 ein, als mit der Schaffung des „Globalisation Council“ unter dem Vorsitz des damaligen Ministerpräsidenten Anders Fogh Rasmussen eine neue strategische Ausrichtung „Fortschritt, Innovation und Kohäsion“ für ganz Dänemark erarbeitet wurde. Diese politisch breit abgestützte Globalisierungsstrategie setzte und setzt besonders auf Bildung, Forschung und Innovation.

Im universitären Bereich sieht die Globalisierungsstrategie vor:

- (1) 50% einer Alterskohorte sollen eine Hochschulbildung erhalten,
- (2) die Anzahl der PhD Studenten, die in Dänemark in der Regel ein Beschäftigungsverhältnis zu einer Universität besitzen, ist zu verdoppeln,
- (3) die Universitätsfinanzierung soll in Richtung 2% des BIP erhöht werden und
- (4) die Forschungsausgaben sind zu steigern. So stieg der F&E-Anteil am BIP von 2,55% in 2007 auf 3,02% in 2009. Schließlich sollten (5) Universitäten und staatliche Forschungseinrichtungen zusammengeführt werden, um mehr Effektivität in der Lehre und Forschung zu erzielen.

2006 wurde daher ein Prozess der Zusammenlegung von Hochschul- und Forschungseinrichtungen betrieben. Zählte Dänemark 2001 noch 12 (wissenschaftliche) Universitäten und 25 staatliche Forschungseinrichtungen („governmental research institutes“, GRIs), so reduzierte sich diese Anzahl mit Anfang 2007 auf acht Universitäten und vier GRIs. Der Universitätssektor war durch folgende Fusionierungen erfasst:

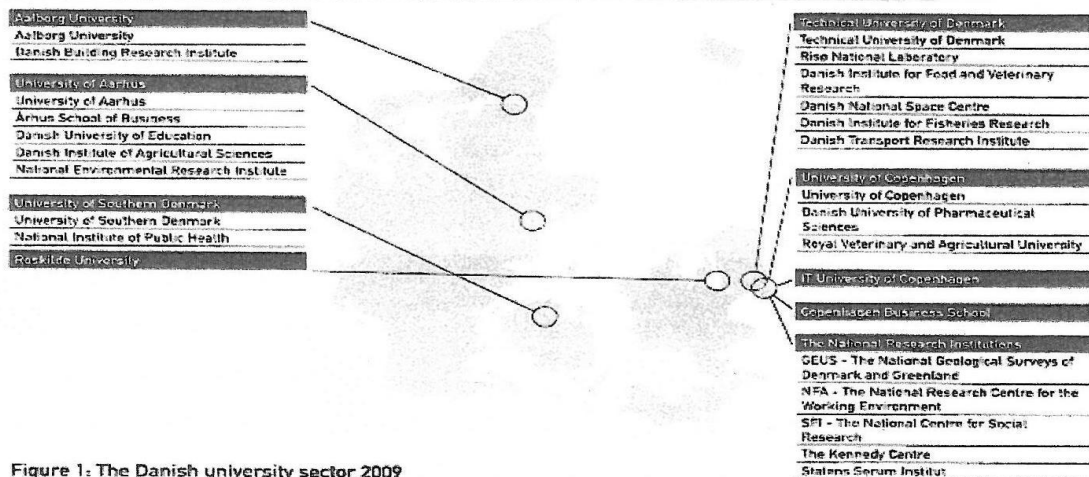


Figure 1: The Danish university sector 2009

Beschlossen wurde 2006 aber auch, 2009 eine Evaluierung der Reformen seit 2002 durchzuführen. Ein fünfköpfiges internationales Evaluierungsteam sollte dem Parlament, der Regierung und der dänischen Öffentlichkeit berichten. Als Mitglied dieses Teams hatte ich 2009 Gelegenheit, mich von der hohen Diskussionskultur in Hochschulangelegenheiten im dänischen Parlament, im zuständigen Ministerium wie in den Universitäten zu überzeugen.

Zum Evaluierungsbericht siehe <http://fivu.dk/en/publications/2009/danish-university-evaluation-2009?searchterm=university%20evaluation%202009>, siehe auch Pernille Meyn Milthers in „Higher Education Management and Policy“/OECD, Vol 23, Issue 1 (April 2011))

4. Die Reformbemühungen Dänemarks im universitären Bereich sind vom politischen Willen gekennzeichnet, die Universitäten in Forschung und Lehre an die globale Spitze zu führen. Diese Bemühungen erfolgten vor dem Hintergrund, dass die dänischen Universitäten zwar im Spitzenfeld des globalen Universitäts-rankings agieren, aber nicht die Spitze bilden. Zwei Statistiken mögen diese Ausgangssituation belegen.

Erstens wird die Forschungsstärke der Universitäten relativ zur Größe des Landes und in Bezug auf den US-Durchschnitt gemessen. Diese Messung erfolgte in einer Arbeit von Aghion, Mas Colell, Sapir u.a. im Bruegel Policy Brief – 2007 :

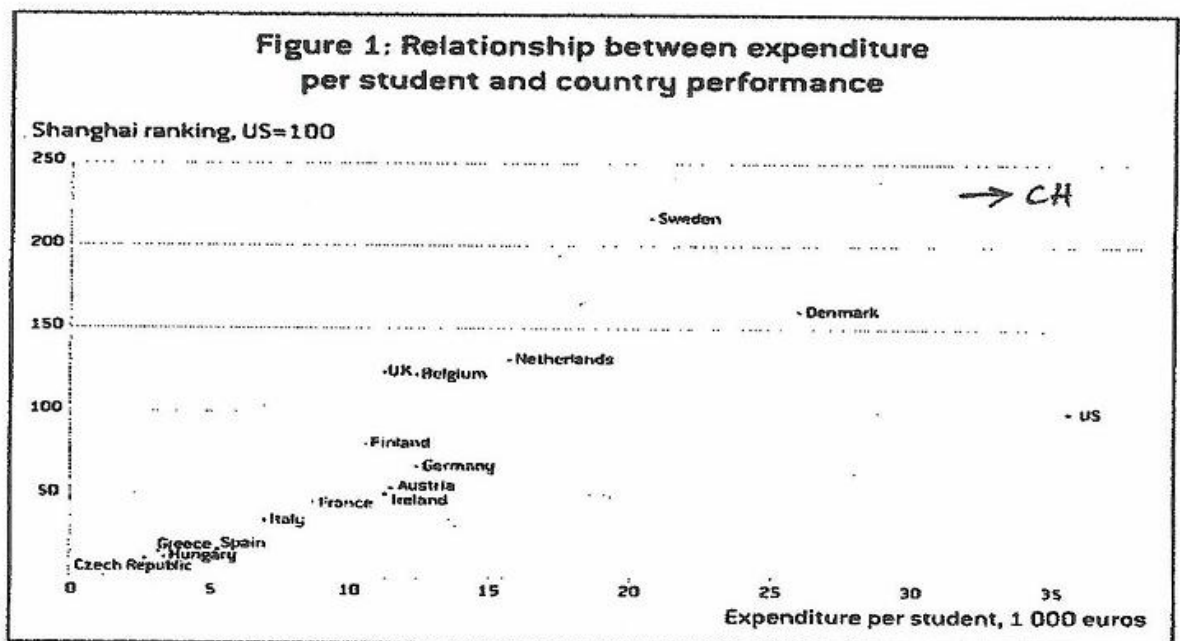
#### Forschungsstärke

	Top 100	Top 500
US	100	100
- Mass.	308	263
- Calif.	199	103
Dänemark	75	161
Österreich	0	53
Deutschland	17	67
Frankreich	15	45
Japan	17	27
Schweden	117	217
Schweiz	166	230
UK	86	124

(basierend auf Academic Ranking der Shanghai Jiao Tong University)

Zweitens wird die Forschungsstärke (gemäß Shanghai Ranking) mit den universitären Ausgaben pro Studierenden verglichen:

## Zusammenhang zwischen Aufwendungen pro Student und Forschungsleistung



Diese Vergleiche zeigen, dass Dänemark jeweils im Spitzenfeld liegt. Österreich nimmt nur eine mittlere Position ein. Dennoch sind auch für Dänemark Verbesserungen möglich. Die Repräsentanz dänischer Universitäten unter den Top 100 Universitäten ist relativ zu den USA unterdurchschnittlich (75 gegenüber 100). Unter den Top 500 liegt Dänemark zwar deutlich oberhalb des USA-Durchschnittes (161 zu 100), hinkt aber zu Massachusetts als forschungsstärkster US-Region, zur Schweiz und zu Schweden hinterher. Im Zusammenhang Forschungshöhe – Ausgaben pro Studierendem ist die Position Dänemarks beachtlich, aber etwa

schlechter als die von Schweden. Schweden hat mehr Forschungsstärke bei geringeren Ausgaben pro Studierendem. Wenn also Dänemark einen globalen Spitzenplatz einnehmen will, so war die politische Schlussfolgerung, müssen trotz einer guten Ausgangsposition weitere Verbesserungen des Systems erreicht werden.

5. Der Prozess der Zusammenlegung von Universitäten und staatlichen Forschungseinrichtungen erfolgte nicht aufgrund eines Masterplans der Politik, sondern durch die Institutionen selbst, deren Autonomie gewahrt wurde. Allerdings machte das Ministerium eine Reihe von Vorgaben:

Der Prozess sollte 2006 stattfinden und mit 1.1.2007 in Geltung treten. Keine Institution sollte aufgeteilt werden, aber jede fusionierte Einheit sollte eine einheitliche Leitungsstruktur aufweisen, um entscheidungsfähig zu sein. Der Fusionsprozess sollte folgenden Zielen dienen: "1.more education, 2.greater international impact of research, 3.more innovation and collaboration with industry, 4.attraction of more EU-funding, 5.continued competence in commissioned services to government". Schließlich wurde durch eine Resolution des dänischen Parlaments vom 16.11.2006, die breit von den Liberalen, Konservativen und Sozialdemokraten getragen war, beschlossen, den Fusionsprozess 2006 im Jahr 2009 einer internationalen Evaluierung zu unterziehen.

Darüber hinaus setzte die Regierung den Sollwert für die Anzahl der nach der Fusionswelle verbleibenden (wissenschaftlichen) Universitäten mit sechs (statt bislang zwölf) fest und kündigte an, in den nächsten Leistungsvereinbarungen mit den Universitäten erfolgreiche Projekte zu „belohnen“.

Tatsächlich war das Ergebnis 2007, dass aus den 12 Universitäten 8 wurden und von den 2006 noch vorhandenen 9 staatlichen Forschungseinrichtungen (GRIs) nur 4 eigenständig blieben. Nur drei Universitäten entschieden sich, sich nicht an den Fusionen zu beteiligen. „Stand alone“-Lösungen waren wegen der Freiwilligkeit des Prozesses zulässig. Insgesamt, das konnte ich als Mitglied des Evaluierungspanels 2009 konstatieren, wurden die Fusionen von allen akzeptiert. Für diese Akzeptanz waren zum einen das Momentum der Globalisierungsstrategie 2006, zum anderen die in Aussicht gestellten zusätzlichen Mittel ausschlaggebend.

6. Welche Effekte sind von den Fusionen von Universitäten und staatlichen Forschungseinrichtungen ausgegangen? (siehe Evaluierungsbericht 2009, zitiert auf Seite 3)

In der Forschung war der Beobachtungszeitraum (2006-2009) zu kurz, um Effekte feststellen zu können. Die Ausgangsposition 2006 wurde aber jedenfalls gehalten. Das Evaluierungspanel kritisierte jedoch, dass die Bemühungen der dänischen Universitäten um Mittel der EU Forschungsförderung, insbesondere um ERC Grants, noch nicht nachhaltig und noch nicht strategisch aufgesetzt waren. Das Panel empfahl auch der Politik, ihre Erwartungen über institutionelle Profile, über Forschungsschwerpunkte oder zu erzielende Erfolge bei der EU-Forschungsförderung zu spezifizieren. Offen war auch die Frage, welche Diversität im dänischen Universitätssektor wünschenswert ist (z.B. auch im Hinblick auf den von den Reformen nicht erfassten Fachhochschulsektor). Die Universitäten wiederum sollten intensiver an ihrem institutionellen Profil arbeiten und die Konsequenzen aus der Fusion rascher ziehen. So dauerte es einige Jahre, bis die Chemieinstitute der zur Universität Kopenhagen fusionierten Universitäten zu einer Einheit zusammenfanden.

In der Lehre hingegen wurde durch die Fusionierungen rasch eine positive Dynamik geschaffen. Neue Studienprogramme und neue Fächer wurden eingerichtet. Die Universitäten konnten, nicht zuletzt wegen des Personals der hinein fusionierten Forschungsinstitute, die Basis ihrer forschungsorientierten Lehre stärken und vermehrt karriererelevante Studienprogramme anbieten. Diese Stärkung war vor allem bei Master- bzw. bei Graduiertenprogrammen feststellbar, deren Ausbau auch explizites Ziel der Globalisierungsstrategie Dänemarks ist.

Das Evaluierungspanel begrüßte diese beachtliche Dynamik. Es empfahl nur, die Finanzierung sowie die Evaluierung neuer Studienprogramme besser zu institutionalisieren und Studienvorschriften zu deregulieren.

Jedenfalls führten die Fusionen dazu, die Zahl der Studienplätze wie die der Abschlüsse zu steigern, da die Lehrkapazitäten der Universitäten durch die Zusammenlegungen, vor allem durch die Hereinnahme von staatlichen Forschungsinstituten wuchsen. Mit der erhöhten Zahl der Studienplätze und Abschlüsse stieg - über das in Dänemark praktizierte System der Studienplatzfinanzierung - auch die Universitätsfinanzierung.

7. Die Effekte der Fusionen im Bereich der Innovationstätigkeit der Universitäten waren ebenso wie in der Forschung noch nicht feststellbar. Noch hatten die Universitäten keine - neuen - Drittmittelstrategien mit der Festlegung von Sollwerten erarbeitet, auch war es noch nicht zu einer Intensivierung der Kontakte zum Unternehmenssektor gekommen. Das Evaluierungspanel empfahl dem Ministerium eine universitätsübergreifende Innovationsstrategie zu erarbeiten, in die auch die Unternehmungen einzubinden sind.

Offen bleibt die Frage nach der Unabhängigkeit der vier von der Fusionswelle nicht erfassten Forschungsinstitute. Inwieweit ist „vertrauliche“ Forschung für die Regierung notwendig, z.B. im Bereich der geologischen Prospektion Grönlands, das reich an Bodenschätzen sein soll, die durch den Klimawandel abbaubar werden? Die von der Regierung benötigten Forschungs- und Analyseleistungen sind zu definieren, in der Regel international auszuschreiben und entsprechend zu finanzieren. Das Panel regte an, die weitere Unabhängigkeit der vier nicht fusionierten Forschungsinstitute jedenfalls zu überprüfen.

Differenziert wurde die Lage der drei nicht von den Fusionen betroffenen Universitäten beurteilt. Die Roskilde Universität und die Copenhagen Business School verfügten, so meinte das Evaluierungspanel, über „distinctive profiles within the Danish university landscape“. Auch hätten diese - relativ zu ihren Profilen - genügende Größe. Hingegen habe die IT University Copenhagen zwar ein „distinctive profile“ (im IT Bereich), aber keine ausreichende Größe. Dieser Mangel an Größe wirke sich etwa im Bereich der Finanzierung durch die EU-Forschungsförderung wie im PhD Bereich aus. Für die Einwerbung von Mitteln der Forschungsförderung fehle die kritische Größe wie die Professionalität des administrativen Personals. Beim PhD Studium seien zu viele Auswärtsbetreuungen notwendig.

8. Abschließend zwei Bemerkungen:
  - (a) Haben die dänischen Universitätsreformen zu Verbesserungen im globalen Universitätsranking der dänischen Universitäten geführt? Bei allem Vorbehalt gegenüber derartigen Rankings sind doch Positionsverbesserungen feststellbar (die Veränderungen vergleichbarer deutscher oder österreichischer Universitäten seien auch angeführt).

Ranking-Effekte (Times Higher Education Ranking/QS World University Ranking)

	2005	2012
Univ.Heidelberg	45	55 (Exz.Initiative)
LMU München	55	60 (Exz.Initiative)
Universität Wien	65	160 (ohne Med.)
Universität Kopenhagen	66	51
TU Wien	86	274
Aarhus Universität	138	89
Techn.Universität Dänemark	154	132
Univ. Innsbruck	165	276 (ohne Med.)

- (b) Während der Evaluierungsgespräche im Sommer 2009 charakterisierte ein dänischer Rektor die Reformbemühungen seines Landes durch den Hinweis, alle Dänen seien Wikinger: Sie legen zunächst fest, wohin sie wollen (Ziele der Globalisierungsstrategie). Dann wollen sie genau wissen, wo sie sich befinden (internationale Evaluierung). Schließlich wollen sie so schnell wie möglich den Kurs auf die neuen Ziele aufnehmen (rasche Reformen). Die Reformen des dänischen Universitätssektors seien so erfolgt.