



Nachfrageorientierung im tertiären Bildungssystem

Ein niederländisches Experiment und
Untersuchungen zum schweizerischen Hochschulsystem

Urte Hinrichs, Patrick Vock

Center for Science and Technology Studies

The CEST develops, monitors and assesses the fundamentals for policy decisions in the fields of research, tertiary education and innovation in Switzerland. Through this it contributes to the development of the country's scientific, economic and cultural potential. To this end it carries out analyses, evaluations and prospective activities.

Zentrum für Wissenschafts- und Technologiestudien

Das CEST beschafft und überprüft Grundlagen zur politischen Entscheidungsfindung im Bereich der Forschung, Hochschulbildung und Innovation in der Schweiz. Es leistet damit seinen Beitrag zur Entfaltung ihres wissenschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Potentials. Zu diesem Zweck führt es Analyse-, Evaluations- und prospektive Tätigkeiten durch.

Centre d'études de la science et de la technologie

Le CEST rassemble et examine les éléments de base nécessaires à la réflexion et à la décision politique en matière de recherche, d'enseignement supérieur et d'innovation en Suisse. Il contribue ainsi au développement des potentialités scientifiques, économiques et culturelles du pays. C'est dans ce but qu'il procède à des analyses, des évaluations et des études prospectives.

Centro di studi sulla scienza e la tecnologia

Il CEST raccoglie ed esamina gli elementi necessari alla riflessione e alla decisione politica in materia di ricerca, d'insegnamento superiore e d'innovazione in Svizzera. Esso contribuisce così allo sviluppo delle potenzialità scientifiche, economiche e culturali del paese. È a questo scopo che il centro produce delle analisi, delle valutazioni e degli studi prospettivi.

The Center for Science and Technology Studies (CEST)
is under the Authority of two Departments of the
Swiss Federal Government (Interior and Economy)

Nachfrageorientierung im tertiären Bildungssystem

Ein niederländisches Experiment und
Untersuchungen zum schweizerischen Hochschulsystem

Urte Hinrichs, Patrick Vock

Juli 2003

CEST 2003/8

Impressum

Edition	CEST Inselgasse 1; CH-3003 Bern Tel. +41-31-324 33 44 Fax +41-31-322 80 70 www.cest.ch	
Information	Urte Hinrichs Tel. +41 31 323 03 78 urte.hinrichs@cest.admin.ch	Patrick Vock Tel. +41 31 322 96 63 patrick.vock@cest.admin.ch
ISBN	3-908194-51-2	

1. Executive Summary

Ein tertiäres Bildungssystem gilt als nachfrageorientiert, wenn es den primären Bildungsnachfragern (Studierende) oder den sekundären Bildungsnachfragern (Arbeitgeber) Wahl- und Einflussmöglichkeiten bezüglich des Produkts des Bildungssystems eröffnet. Im Falle der Studierenden manifestiert sich dies über die Möglichkeit eine Bildung/Ausbildung entweder zu wählen (Bildungswahl) oder mitzugestalten (Bildungsgestaltung). Im Falle der sekundären Bildungsnachfrager (Arbeitgeber) bedeutet dies Wahl aus den Absolventen oder ebenfalls Mitgestaltung der Bildung/Ausbildung. Der Grad der Nachfrageorientierung hängt vom Ausmass dieser Wahl- und Mitgestaltungsmöglichkeiten ab.

Was bedeutet Nachfrageorientierung? (Definition)

Mit einer Steuerung hin zu mehr Nachfrageorientierung im tertiären Bildungssystem können verschiedene Ziele verfolgt werden. Im hier vorgestellten niederländischen Modellversuch wurde über eine Individualisierung des Kurrikulums die Flexibilisierung des Bildungssystems angestrebt. In der schweizerischen Diskussion um mehr Nachfrageorientierung geht es in den meisten Fällen um mehr Effizienz und Effektivität, ohne jedoch genau zu definieren, was die Zielgrössen sind. Wie im niederländischen Modellversuch sind die Flexibilisierung des Bildungssystems und eine stärkere Profilierung der Anbieter Ziele, die man durch Nachfrageorientierung zu erreichen sucht. Darüber hinaus werden aber auch Verkürzung der Studiendauer, bessere Ausrichtung auf die Anforderungen des Arbeitsmarktes oder stärkere Beteiligung der Studierenden an den Kosten der tertiären Bildung diskutiert.

Was wird mit Nachfrageorientierung beabsichtigt? (Ziele)

Aus verschiedenen Gründen werden Marktmechanismen, welche per se eine Nachfrageorientierung bringen können, nur bedingt zur Steuerung der tertiären Bildung zugelassen. Aber auch in einem staatlich geprägten Bildungssystem können eine Reihe von Steuerungs- und Regelungsinstrumenten im Sinne der oben angeführten Definition zu einer stärkeren Nachfrageorientierung führen. Bei der konkreten Anwendung eines Instruments geht es aber meist nicht um Nachfrageorientierung selbst, sondern um die Erfüllung anderer Ziele. Diese müssen klar benannt werden, um das richtige Instrument oder eine Kombination von Instrumenten zur Steuerung wählen zu können. Auch ganz allgemeine Zielsetzungen können mit Nachfrageorientierung verfolgt werden, wie z.B. die Befähigung der Bildungsanbieter, in einen intensiven Dialog mit den für sie relevanten Anspruchsgruppen in der Gesellschaft zu treten.

Wie wird Nachfrageorientierung umgesetzt? (Instrumente)

Nachfrageorientierte Wahl- und Mitgestaltungsmöglichkeiten für Studierende und/oder Arbeitgeber gibt es im schweizerischen und im niederländischen Hochschulsystem in vielen Bereichen: Studiengebühren (gekoppelt mit einem Stipendiensystem) sind in gewissen Bereichen wichtige Entscheidungsparameter für die Studierenden; bei der Berechnung der öffentlichen Mittel wird die Hochschulwahl der Studierenden berücksichtigt; Studierende haben Möglichkeiten, Lehrinhalte mitzugestalten; Arbeitgeber und Arbeitsmarkt haben Einfluss auf das Studienangebot u.s.w. Es wird aber stets wieder in Frage gestellt, ob die Interaktionen zwischen Bildungsanbieter und Bildungsnachfrager ausreichen, um die Anforderungen der Wissensgesellschaft zu befriedigen. In den Niederlanden war dies Anlass, den Modellversuch „Bildungsgutscheine in der nachfragegesteuerten dualen Bildung“ durchzuführen.

Wo besteht bereits Nachfrageorientierung? (Status Quo)

In der Schweiz ist die Diskussion um die Ziele des Hochschulsystems als Ganzes und um die Aufgaben der verschiedenen Bildungsanbieter nicht abgeschlossen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt kann eine Auseinandersetzung mit Diskussionen, Planung und Umsetzung von Instrumenten, die in anderen Ländern zu mehr Nachfrageorientierung im Bildungssystem führen, die Sicht erweitern.

Das niederländische Experiment hat eine nachfrage- und outputorientierte Finanzierung als Basis. Mit Hilfe von Instrumenten, welche die Mitgestaltungsmöglichkeiten für die primären und sekundären Bildungsnachfrager erweitern, wird darauf aufbauend der Versuch unternommen, Nachfrageorientierung mit dem Ziel der Flexibilisierung des tertiären Bildungssystems umzusetzen.

Schlussfolgerungen

Für die Schweiz wird empfohlen, Nachfrageorientierung – als breit verstandenes Konzept – in der Diskussion über die Reform des Hochschulsystems zu berücksichtigen. Mit einer verstärkten Nachfrageorientierung könnte die Verankerung des tertiären Bildungssystems in der Gesellschaft sowie die Wirkung der Bildung verstärkt werden. Für die konkrete Umsetzung ist die Klärung von Zielen und Aufgaben des Hochschulsystems jedoch unabdingbar.

2. Vorwort

Ausgangspunkt dieser Studie war das Interesse an einem niederländischen Experiment zur Verstärkung der Nachfrageorientierung im tertiären Bildungssystem. Das kritische Hinterfragen dieses Modellversuchs und der Nachfrageorientierung im Hochschulsystem an und für sich sowie die Darstellung der Situation und der Möglichkeiten in der Schweiz haben zur vorliegenden Publikation geführt. An den Diskussionen im Zuge der Erstellung der Studie haben verschiedene Organisationen und Experten mitgewirkt. In der Anfangsphase waren dies v.a. das Forschungs- und Beratungsunternehmen Dialogic in Utrecht und verschiedene Experten des Niederländischen Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur, der STOAS onderzoek Wageningen, des Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS), Universiteit Twente, Enschede und des Projektmanagementbüro an den Saxion Hogescholen (an dieser Stelle einen besonderen Dank an Dhr. van der Velde). Im weiteren wurde ein Entwurf dieser Studie im Mai und Juni diesen Jahres mit verschiedenen schweizerischen Experten und Expertinnen diskutiert. Es waren dies (in alphabetischer Reihenfolge):

Wolfgang Annighöfer	Hochschulamt des Kantons Zürich
Stephan Bieri	Rat der Eidgenössischen Technischen Hochschulen und Eidgenössische Fachhochschulkommission
Gérard Escher	Gruppe für Wissenschaft und Forschung
Fritz Fahrni	Schweizerischer Wissenschafts- und Technologierat, Institut für Technologiemanagement der Universität St. Gallen
Christoph Grolimund	Generalsekretariat des Rates der Eidgenössischen Technischen Hochschulen
Beat Hotz-Hart	Bundesamt für Berufsbildung und Technologie
Hans Jäger	ehemaliger Rektor der Hochschule für Technik, Wirtschaft und Soziale Arbeit St.Gallen
Carsten Kuchler	Bundesamt für Berufsbildung und Technologie
Margrit Meier	Bundesamt für Bildung und Wissenschaft
Müfit Sabo	Gruppe für Wissenschaft und Forschung
Melanie Schreiner	Institut für Technologiemanagement der Universität St. Gallen
Fredy Sidler	Generalsekretariat der Konferenz der Fachhochschulen
Arthur Straessle	Hochschulamt des Kantons Zürich
Beat Vonlanthen	Gruppe für Wissenschaft und Forschung
Rudolf Walser	Economiesuisse
Raymond Werlen	Generalsekretariat der Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten
Stefan Wolter	Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung

Wir möchten an dieser Stelle allen GesprächspartnerInnen ganz herzlich danken. Die Diskussionen mit den Experten und Expertinnen gaben Anlass, den Bericht an einigen Stellen nochmals zu überarbeiten.

Wir hoffen, mit der vorliegenden Fassung einen Beitrag zur derzeitigen Diskussion um Nachfrageorientierung im tertiären Hochschulsystem leisten zu können.

Die Autoren

3. Inhalt

1.	Executive Summary	V
2.	Vorwort.....	VII
3.	Inhalt	IX
4.	Einleitung	1
5.	Bildung und Ausbildung im Kräftedreieck von Bildungsnachfrager, Bildungsanbieter und Staat.....	2
6.	Nachfrageorientierung im Hochschulsystem der Niederlande: ein Experiment im Wandel.....	4
6.1.	Das niederländische Hochschulsystem.....	4
6.1.1.	Die Finanzierung des niederländischen Hochschulsystems und das Stipendienwesen.....	4
6.2.	Probleme im niederländischen Hochschulsystem und die Diskussionen um Nachfrageorientierung	6
6.3.	Das niederländische Experiment.....	8
6.3.1.	Ausgangslage für das Experiment an den HBOs	8
6.3.2.	Ziele des Experiments	9
6.3.3.	Durchführung und Wandel.....	10
6.3.4.	Weiterentwicklung des Experiments.....	11
6.3.5.	Erfahrungen und Evaluation	12
6.4.	Kritische Würdigung des Experiments.....	14
7.	Die schweizerische Situation	16
7.1.	Das schweizerische Hochschulsystem – Status quo der Nachfrageorientierung	16
7.1.1.	Wahl der Studierenden	16
7.1.2.	Mitgestaltung der Ausbildung durch Studierende.....	17
7.1.3.	Wahl der Arbeitgeber	18
7.1.4.	Mitgestaltung von Ausbildung durch Arbeitgeber.....	19
7.2.	Die Diskussion um Nachfrageorientierung	19
7.2.1.	Nachfrageorientierung als relevanter Aspekt des Hochschulsystems	19
7.2.2.	Kritische Würdigung der Nachfrageorientierung im schweizerischen Hochschulsystem.....	21
8.	Schlussfolgerungen	25
9.	Verzeichnis der Abkürzungen.....	27
10.	Verzeichnis der Abbildungen	28
11.	Verzeichnis ausgewählter Literatur.....	29
12.	Anhang.....	31
12.1.	Bildungsgutscheine als nachfrageorientiertes Steuerungsinstrument.....	31
12.2.	Bildungsgutscheine im tertiären Hochschulsystem, einige internationale Erfahrungen.....	34
12.3.	Finanzierung des schweizerischen Hochschulsystems.....	38

4. Einleitung

Nachfrageorientierung ist ein unterschiedlich interpretierbares Phänomen. In dieser Studie gilt ein tertiäres Bildungssystem als nachfrageorientiert, wenn es den primären Bildungsnachfragern (Studierende) oder den sekundären Bildungsnachfragern (Arbeitgeber) Wahl- und Einflussmöglichkeiten bezüglich des Produkts des Bildungssystems eröffnet. Im Falle der Studierenden manifestiert sich dies über die Möglichkeit eine Bildung/Ausbildung entweder zu wählen (Bildungswahl) oder mitzugestalten (Bildungsgestaltung). Im Falle der sekundären Bildungsnachfrager (Arbeitgeber) bedeutet dies Wahl aus den Absolventen oder ebenfalls Mitgestaltung der Bildung/Ausbildung. Der Grad der Nachfrageorientierung hängt vom Ausmass dieser Wahl- und Mitgestaltungsmöglichkeiten ab.

Eine vermehrte Nachfrageorientierung im tertiären Bildungssystem kann aus verschiedenen Gründen angestrebt werden. Zum einen mag sie Mittel zum Zweck sein, um definierte Ziele wie z.B. berufsnahe Bildung und Ausbildung, eine engere Verbindung zwischen Hochschulsystem und Wirtschaft oder mehr Effizienz und Effektivität des Bildungssystems zu erreichen. Mehr und mehr wird Nachfrageorientierung aber auch zu einem Zweck an sich, da die Anforderungen, die von der Gesellschaft an ein Bildungssystem gestellt werden, nicht mehr generell und für alle Hochschultypen gleich und über längere Zeit konstant sind. Durch eine stärkere Orientierung der Hochschulen an den unterschiedlichen Anspruchsgruppen inklusive Bildungsnachfragern kann gewährleistet werden, dass das Hochschulsystem auch in Zukunft den Erfordernissen einer komplexen Gesellschaft gerecht wird.

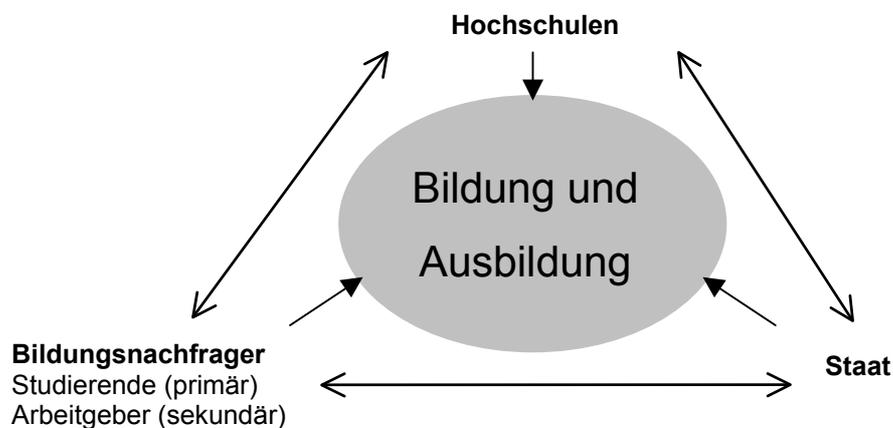
Wie Nachfrageorientierung im tertiären Hochschulsystem gestaltet werden kann, wird anhand eines Modellversuches an niederländischen Fachhochschulen dargestellt und einer kritischen Bewertung unterzogen. Auch das Schweizer Hochschulsystem wird hinsichtlich seiner Nachfrageorientierung durchleuchtet, und die derzeitigen Diskussionen und Probleme werden nachgezeichnet und kommentiert. In einer Schlussbetrachtung werden die wichtigsten Lehren aus dem niederländischen Modellversuch sowie der Diskussionen um die Nachfrageorientierung nochmals aufgenommen und hinsichtlich ihres Nutzens für die schweizerische Situation bewertet.

Das Thema „Bildungsgutscheine als nachfrageorientiertes Steuerungsinstrument“ wird in einem Anhang zu dieser Studie aufgenommen (Kapitel 12.1.), da dieses Instrument sowohl in der Schweizer Diskussion um mehr Nachfrageorientierung im Hochschulsystem als auch in vielen anderen Ländern immer wieder erwähnt wird. Konkrete Erfahrungen wurden bisher jedoch nur vereinzelt gemacht. Eine kurze Auflistung internationaler Erfahrungen findet sich ebenfalls im Anhang (Kapitel 12.2.).

5. Bildung und Ausbildung im Kräftedreieck von Bildungsnachfrager, Bildungsanbieter und Staat

Im tertiären Bildungssystem der Schweiz wie auch in anderen europäischen Ländern werden Entscheidungen in einem Kräftedreieck zwischen Bildungsanbietern (Hochschulen), Bildungsnachfragern (primär Studierende, sekundär Arbeitgeber) und dem Staat gefällt¹. Das Hauptprodukt dieses Bildungssystems ist aus Sicht der Studierenden die Bildung und Ausbildung und aus Sicht der Arbeitgeber die Absolventen.

Abbildung 1 Kräftedreieck im Hochschulsystem



Würde sich der Staat im Bildungssystem nicht engagieren, könnten die Bildungsanbieter ihre Entscheidungen autonom treffen. Ein solcher Bildungsmarkt mit freier Interaktion zwischen den Bildungsnachfragern und Bildungsanbietern existiert zur Zeit nicht und wird aus verschiedenen Gründen auch nicht angestrebt².

Wenn der Staat sich im Bildungswesen engagiert, erhält die Frage nach der Nachfrageorientierung ein besonderes Gewicht. Nachfrageorientierung hinsichtlich der primären Bildungsnachfrager läge vor, wenn Instrumente, Anreizsysteme oder Mechanismen etabliert wären, die den Studierenden Wahlmöglichkeiten und/oder Mitgestaltungsmöglichkeiten einräumen. In bezug auf die sekundären Bildungsnachfrager bedeutet Nachfrageorientierung bei staatlichen Regelungen und Interventionen die Berücksichtigung der Wahlmöglichkeiten (bez. der Absolventen) sowie der Mitgestaltungsmöglichkeiten der Arbeitgeber.

Darüber hinaus stellt die Gesellschaft verschiedene Ansprüche an das Bildungssystem. Zum einen werden die gesellschaftlichen Interessen über staatliche Einflussnahme realisiert (Leistungsaufträge,

¹ Abgeleitet aus dem Clark'schen Dreieck, nach McDaniel 1997.

² Die Diskussion um Marktversagen im Bildungssystem und Bildung als öffentliches oder privates Gut soll hier nicht aufgegriffen werden, siehe dazu auch Wolter 2001.

Finanzierungsmodus, Rahmengesetzgebung). Zum anderen können gesellschaftliche Subsysteme aber auch wichtige Arbeitgeber sein und somit Einfluss nehmen. Zudem bestehen diverse Verbindungen auf personeller und organisatorischer Ebene, die gesellschaftliche Einflussnahme möglich machen.

6. Nachfrageorientierung im Hochschulsystem der Niederlande: ein Experiment im Wandel³

6.1. Das niederländische Hochschulsystem

Das niederländische Hochschulsystem umfasst Universitäten und HBOs (Hoger Beroepsonderwijs = höhere Berufsbildung). Die HBOs entsprechen etwa den schweizerischen Fachhochschulen. An den Universitäten wird eine eher forschungsorientierte akademische Bildung vermittelt (Master-Programme, PhD-Programme, Forschungsprogramme, wissenschaftliche Dienstleistungen, Weiterbildung). An den HBOs wird den Studierenden ein vierjähriges Ausbildungsprogramm auf Bachelor-Niveau angeboten, das eine Ausbildungsperiode in einem Unternehmen oder einer anderen Organisation einschliesst.

Tabelle 1 Anzahl und Grösse der Universitäten und HBOs (Fachhochschulen) in den Niederlanden 1999-2000⁴

	Universität	HBO
Durch öffentliche Gelder unterstützt		
Institutionen	13	56
Studierende	159.881	291.300
Anerkannt, aber nicht durch öffentliche Gelder finanziert		
Institutionen	7	58
Studierende	1.240	35.000*

* = Schätzungen

Quelle: CHEPS 2001

6.1.1. Die Finanzierung des niederländischen Hochschulsystems und das Stipendienwesen

6.1.1.1. Finanzierung von Universitäten und Fachhochschulen

In Tabelle 2 sind die Quellen, aus denen die niederländischen Hochschulen finanziert werden, und der prozentuale Anteil der Beiträge gelistet.

³ Die Informationen wurden zusammengestellt von Dialogic (Utrecht, Niederlande) in Zusammenarbeit mit verschiedenen Interviewpartnern am Niederländischen Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur, der STOAS onderzoek Wageningen, dem Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS), Universität Twente, Enschede und dem Projektmanagementbüro an den Saxion Hogescholen.

⁴ Die aktuelle Anzahl der HBOs hat sich wahrscheinlich aufgrund von Zusammenschlüssen verringert.

Tabelle 2 Finanzierung niederländischer Hochschulen

Finanzquelle	Universitäten	Fachhochschulen (HBOs)
Grundfinanzierung	73	74
Studiengebühren ⁵	7	18
Forschungsförderung über Forschungsprogramme	5	-
Auftragsforschung und Weiterbildung	15	8
Total	100%	100%

Quelle : CHEPS 2001

Der wichtigste Anteil zur Finanzierung des tertiären Hochschulwesens ist die staatliche Grundfinanzierung.

An den Universitäten wird diese Grundfinanzierung mit Hilfe eines Schlüssels berechnet (Prestatiebekostigungsmodell PBM). 50% der Gelder werden aufgrund der Zahl der Diplome ausgezahlt, weitere 13% aufgrund der Zahl der eingeschriebenen Studierenden, 37% werden als Sockelbetrag vergeben (zur Stabilisierung der Finanzplanung unabhängig von Leistungsparametern).

Bei der Finanzierung der Fachhochschulen in den Niederlanden spielen bei der Allokation der staatlichen Grundfinanzierung Outputfaktoren eine weit wichtigere Rolle als bei den Universitäten. Mit Hilfe eines „dynamic demand factor“ wird eine Globalsumme unter den Fachhochschulen verteilt. Der „dynamic demand factor“ setzt sich zusammen aus der Zahl der Studierenden mit Abschlüssen, der Zahl der Studienabbrecher und dem Verbleib (in Jahren) der graduierten oder gescheiterten Studierenden an der Schule. Die Schule kann den Faktor dadurch positiv beeinflussen, dass sie entweder die Zahl der Graduierten erhöht oder die Zeit bis zum Verlassen der Hochschule verringert. Zusätzlich spielt die Zahl der eingeschriebenen Studierenden bei der Berechnung eine Rolle.

6.1.1.2. Stipendien in den Niederlanden

Alle regulären Vollzeitstudierenden an anerkannten Institutionen haben Anspruch auf eine Basisunterstützung für die Regelstudienzeit (4 oder 5 Jahre). Diese Basis-Finanzierung wird leistungsbezogen ausgezahlt, d.h. sie wird zunächst als Kredit vergeben und erst in ein Stipendium umgewandelt, wenn festgelegte Leistungen erreicht wurden (Zwischenprüfungen). Die Höhe der Unterstützung richtet sich danach, ob Studierende bei ihren Eltern oder eigenständig wohnen. Studierende können frei wählen, ob sie die ganze Summe an Unterstützung möchten oder nur einen Teil, um ihre Schulden zu minimieren, falls sie die Leistungsanforderungen nicht erfüllen. Studierende, deren Eltern nur ein geringes Einkommen beziehen, können um zusätzliche Stipendien anfragen. Auch für dieses Zusatzstipendium gelten Leistungskriterien. Zusätzlich können Studierende einen

⁵ Die Höhe der Studiengebühren ist staatlich fixiert. Lediglich für ausländische Studierende und für Studierende, welche die Regelstudienzeit um 2 Jahre überschritten haben, kann die Universität die Höhe der Studiengebühren selber festlegen.

Kredit aufnehmen. Die Studierenden dürfen bis zu € 8'848 pro Jahr dazuverdienen. Höhere Verdienste führen zu einer Reduktion der Stipendien. Schliesslich erhalten Studierende einen Freifahrtschein für den öffentlichen Verkehr, der entweder an Wochenenden oder an Wochentagen gültig ist (Informationen aus Kaiser et al. 2001).

6.2. Probleme im niederländischen Hochschulsystem und die Diskussionen um Nachfrageorientierung

Bereits in den 80er Jahren gab es in den Niederlanden Diskussionen um nachfrageorientierte Steuerungsinstrumente und um Bildungsgutscheine (Vossensteyn 2001). Veränderungen in der Hochschulstruktur hatten zu einer Intransparenz des Finanzierungssystems geführt. Zudem war es auf Studierende ausgerichtet, die ihre Studien ohne Unterbrechung an einem Ort absolvierten. Anreize für Studierende und Bildungsorganisationen, für eine kurze Studiendauer zu sorgen, fehlten. Nachfrageorientierte Finanzierungsinstrumente und v.a. Bildungsgutscheine wurden damals u.a. in die Diskussion gebracht, weil man sich eine stärkere Differenzierung des Bildungssystems erhoffte. Diese sollte den Studierenden eine grössere Flexibilisierung betreffend Zeitpunkt, Inhalt und Ort des Studiums ermöglichen. Darüber hinaus sollten auch Anreize geschaffen werden, um die Studierenden zu einem schnelleren Studienabschluss und zum „lifelong learning“ zu bewegen.

Die zuständigen Ministerien vertraten dabei die Meinung, dass es zu einer effizienten Verteilung öffentlicher Gelder kommt, wenn das Geld entsprechend der Bildungsnachfrage der Studierenden vergeben wird.

Von einer Arbeitsgruppe wurde ein Bildungsgutscheinmodell entwickelt, das aber zu Beginn der 90er Jahre wieder verworfen wurde. Das Ministerium hatte damals ein outputorientiertes Finanzierungsmodell favorisiert. Zudem wurden technische und administrative Probleme bei der Einführung von Bildungsgutscheinen als schwerwiegend eingeschätzt, und das Risiko, das durch die Kosten für nicht verwendete Bildungsgutscheine entstehen würde, für Staat und Bildungsorganisationen als nicht abschätzbar.

In den 90er Jahren wurde erneut eine Diskussion um Bildungsgutscheine aufgenommen. Auch damals standen wieder Flexibilisierung und „lifelong learning“ als Ziele zentral. Zwar war zu Beginn der 90er Jahre ein neues outputorientiertes Finanzierungssystem eingeführt worden (siehe Kapitel 6.1.1.1.), aber noch stets konnte dieses Modell den Ansprüchen der Studierenden nach flexiblen Studienbedingungen nicht gerecht werden, da es die Bildungsanbieter dafür belohnt, ihre Studierenden in einer möglichst kurzen Zeit ohne Unterbrechung zum Abschluss zu führen. Neue Modelle sollten neben der Flexibilisierung und dem „lifelong learning“ auch die folgenden Fragen berücksichtigen:

- Wird durch die staatliche Intervention in den Bildungsmarkt gewährleistet, dass genügend gut ausgebildete Studierende zur Verfügung stehen, und rechtfertigt das Verhältnis zwischen privatem und öffentlichem Nutzen von Bildung ein staatliches Engagement?

- Gibt es Chancengleichheit beim Zugang zu höherer Bildung?
- Ist das Angebot ausreichend vielfältig und transparent?
- Übernehmen die Bildungsanbieter ausreichend Verantwortung für ihr Produkt, oder kann dies durch mehr Marktmechanismen und mehr Wettbewerb stimuliert werden?

Neben den finanziellen Instrumenten einer nachfrageorientierten Steuerung des tertiären Bildungssystems wurden in den Niederlanden auch nicht-finanzielle Instrumente diskutiert. Zu den nachfrageorientierten Instrumenten werden dabei nicht nur diejenigen gezählt, die direkt beim Bildungsnachfrager (Studierenden) ansetzen, sondern auch solche auf Organisationsniveau, die aber Ansprüche der Studierenden im Auge haben. In der folgenden Tabelle sind die Instrumente zusammengefasst.

Tabelle 3 Instrumente der nachfrageorientierten Steuerung des Bildungssystems in den Niederlanden

	Finanziell	Nicht finanziell
Individuell	Individual Learning Accounts Bildungsgutscheine Studiengebühren Stipendien	Persönlicher Bildungsplan (Persoonlijk Ontwikkelingsplan POP)
Institutionell	Output- oder nachfrageorientierte Finanzierungsmodelle	Nachfrageorientierung als Qualitätskriterium bei Evaluationen Staatliche Anerkennung weiterer Bildungsanbieter, dadurch mehr Wettbewerb

Quelle: Dialogic 2002

„Individual learning accounts“⁶ und Bildungsgutscheine sind Instrumente, die bisher nur in Pilotprojekten ausprobiert wurden⁷. Das niederländische Bildungssystem kennt bereits eine Kombination von Studiengebühren und Stipendien, über die eine (Teil-) Finanzierung der Hochschulen möglich ist. Ebenso werden nachfrageorientierte Steuerungselemente mit einem finanziellen Aspekt auf institutioneller Ebene bereits eingesetzt, wie in den Ausführungen zur Berechnung der Grundfinanzierung der HBOs dargelegt. Nicht-finanzielle Elemente werden im Moment in einem Modellversuch an den HBOs, der in den folgenden Abschnitten ausgeführt wird, erprobt. Ein wichtiger Teil dieses Experiments ist der persönliche Bildungsplan (POP), der es den

⁶ Siehe auch Anhang Kapitel 12.2. unter „Bildungsgutscheine zur Stimulierung von Weiterbildung bei ArbeitnehmerInnen oder Arbeitslosen“.

⁷ Eine erste Studie zu einem Simulationsversuch, um die Vor- und Nachteile von Bildungsgutscheinen an Universitäten näher zu untersuchen, wurde im März 2003 vom Centre for Process Management and Simulation, Erasmus Universität Rotterdam und TU Delft, unter dem Titel „Simulatieonderzoek, vraagfinanciering“ veröffentlicht.

Studierenden ermöglicht, zusammen mit ihren DozentInnen und AusbilderInnen, ein auf die individuellen Ansprüche zugeschnittenes Kurrikulum zusammenzustellen. Die Kopplung des POP an eine Verteilung der Finanzmittel (echte Bildungsgutscheine) ist erst in einem zweiten Schritt vorgesehen.

Weitere Instrumente zur Förderung von Nachfrageorientierung sind eine Erhöhung der Konkurrenz zwischen den Bildungsanbietern durch die staatliche Anerkennung zusätzlicher Organisationen oder die Berücksichtigung von Aspekten der Nachfrageorientierung bei staatlichen Evaluationen.

6.3. Das niederländische Experiment

Im folgenden wird ein an den Fachhochschulen (HBOs) durchgeführtes Experiment dargestellt, in dem neue Instrumente einer nachfrageorientierten Steuerung ausprobiert werden.

6.3.1. Ausgangslage für das Experiment an den HBOs

Die HBOs (hogere Beroepsonderwijs = höhere Berufsbildung) stehen Studierenden mit einem Matur-Äquivalent⁸ und AbsolventInnen der HAVO (hoger algemeen voortgezet onderwijs = höhere allgemeine weiterführende Bildung) offen. Die HBOs entsprechen damit in etwa den schweizerischen Fachhochschulen.

Das Experiment mit dem Namen „vouchers in vraaggestuurd dual onderwijs“ (Bildungsgutscheine in der nachfragegesteuerten dualen Bildung) begann im Januar 2001 und wird im August 2004 abgeschlossen sein. Zunächst nehmen 10 HBOs und 6 Branchen mit etwa 100 kleineren Unternehmungen an diesem Projekt teil. Etwa 40 Studienrichtungen werden mit diesem Projekt abgedeckt. Für 1000 Studierende der letzten beiden Studienjahre wurden Bildungsgutscheine im Wert von je 84 Studienpunkten ausgegeben⁹ (was einem zweijährigen Vollzeitstudium entspricht). Diese Gutscheine können entweder verbraucht werden, um Angebote an den 10 partizipierenden HBOs zu belegen, oder sie können für Lernangebote bei den teilnehmenden Unternehmungen oder zum Lernen am Arbeitsplatz (mit einem Arbeitsvertrag) genutzt werden. Die verstärkte Zusammenarbeit mit den Betrieben (duales System) war vor dem Experiment nicht in allen Ausbildungsgängen üblich.

Wichtiger als der Aspekt der Bildungsgutscheine wurde für den Modellversuch jedoch die Einführung der persönlichen Bildungspläne (POP= persoonlijk Ontwikkelingsplan). Ab dem dritten Jahr seiner Ausbildung bestimmt der Studierende sein Kurrikulum selbst. Ein landesweit abgestimmtes Kompetenzprofil gibt den Rahmen vor. Der Studierende bestimmt das „Wie“, „Wo“ und „Wann“ des Kompetenzerwerbs. Dazu wird er von Dozierenden und – wenn notwendig und gewünscht – von

⁸ AbsolventInnen der Sekundarstufe auf VWO – Niveau, sechsjährige Ausbildung; VWO (voorbereidend wetenschappelijk onderwijs) ist eine vorbereitende wissenschaftliche Bildung.

⁹ Die Studienpunkte sind nicht identisch mit den ECTS Punkten, können aber mittels einer Formel umgerechnet werden. Im niederländischen System entspricht ein Punkt einer Studienbelastung von 40 Stunden.

Vertretern aus Betrieben unterstützt. Der POP wird von einer Examenskommission des Studienganges genehmigt, die dadurch auch Teile der Qualitätssicherung gewährleistet.

6.3.2. Ziele des Experiments

Vom Ministerium für Bildung, Kultur und Wissenschaften der Niederlande werden Ziele, Fragen und erhoffte Effekte des Experiments auf drei Ebenen formuliert:

1. Die didaktischen Ziele und erhofften Effekte haben vor allem den selbstständigen und verantwortlichen Studierenden im Auge. Die Studierenden sollen selbst ihren Ausbildungsgang gestalten und bei den Bildungsanbietern flexible Lernangebote einfordern. Gleichzeitig soll ihr Bewusstsein für den lebenslangen Lernprozess geschärft werden. Von den Bildungsanbietern erhofft man sich, dass sie im Modellversuch lernen, flexibel auf die Wünsche der Nachfrager zu reagieren und neue Bildungsangebote zu entwickeln. Durch die enge Zusammenarbeit zwischen Fachhochschulen und Betrieben sollen die Studierenden besser auf die Anforderungen des Berufslebens vorbereitet werden.

2. Auf der administrativen Ebene steht die Prüfung der Praktikabilität individualisierter Ausbildungsgänge im Vordergrund. Gleichzeitig ist die Frage zu prüfen, wie sie sich in Zusammenspiel mit Bildungsgutscheinen auf das Budget der Bildungsinstitute auswirken.

3. Auf Organisationsniveau interessiert, ob die Bildungsanbieter die nötigen Voraussetzungen für die Bereitstellung einer stark differenzierten und individualisierten Bildungsnachfrage schaffen können. Darüber hinaus soll die Bereitschaft der Betriebe an einer Mitarbeit in praxi getestet und die Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Fachhochschulen und verschiedenen Betrieben ausgebaut werden.

Die teilnehmenden Unternehmungen erhoffen sich von dem Experiment eine engere Zusammenarbeit mit dem Bildungssystem, um dem Mangel an speziell ausgebildeten MitarbeiterInnen entgegenzuwirken und um das Wissen der Studierenden für Innovationsprozesse zu nutzen. Dabei ist den Betrieben auch wichtig, MitarbeiterInnen einzustellen, die es, weil sie für sich selbst einen persönlichen Bildungsplan organisiert haben, gewohnt sind, einen Lernprozess zu gestalten und den Neuerwerb von Kompetenzen zu steuern. Dieses Wissen kann auch für den betrieblichen Innovationsprozess nutzbar gemacht werden.

In einem Evaluationsbericht der Stoas Onderzoek (Geerling und Smulders 2003) werden ausgehend vom Titel des Modellversuches „Bildungsgutscheine in der nachfragegesteuerten dualen Bildung“ drei Herausforderungen formuliert:

- Die Einführung von Bildungsgutscheinen bedeutet, dass der Studierende Unterstützung beim Erwerb von Kompetenzen einkaufen kann.
- Nachfragegesteuert heisst, dass die Studierenden selber ihren Bildungsplan entwerfen.

- Duale Bildung heisst, dass die Studierenden den Zusammenhang zwischen theoretischem und praktischem Lernen erfahren.

6.3.3. Durchführung und Wandel

Das Experiment wurde u.a. auf Initiative des niederländischen Verbandes für Mittel- und Kleinbetriebe und des Fachhochschulrates initiiert und wird von den für Bildung und Wirtschaft zuständigen Ministerien unterstützt. Zusätzlich partizipieren Studierendenorganisationen und sechs Branchenorganisationen aus dem Unternehmerverband. Diese Gruppen bilden zusammen den Steuerungsausschuss und werden unterstützt von einem Expertennetzwerk „nachfrageorientiertes Lernen“.

Für die Information sind zur Zeit ein zentrales Projektbüro und Ansprechpartner in den HBOs zuständig. Die teilnehmenden Schulen und Unternehmungen liegen im gesamten Gebiet der Niederlande.

Am Experiment sollten mindestens 500 Studierende teilnehmen. Dieses Ziel wurde weit übertroffen, da man auf freiwilliger Basis 10 HBOs mit ca. 40 Ausbildungsgängen und mehr als 1000 Studierenden zu einer Teilnahme bewegen konnte. Eine Selektion wurde nicht durchgeführt.

Tabelle 4 Kerninformationen zum niederländischen Modellversuch an HBOs

Allgemeine Informationen

Auftragegeber	Unternehmensverband der KMU und Fachhochschulrat
Dauer	Januar 2001 bis August 2003 – verlängert bis August 2004
Anzahl Studierende	1066 (im dualen Ausbildungssystem)
Zahl der teilnehmenden Institutionen	10 Fachhochschulen und 6 Branchen mit ca. 100 KMUs
Durchführende Organisationen	Fachhochschulen und KMUs

Finanzierung

Quellen	Ministerien: Bildung und Wirtschaft; Fachhochschulen; Industrieverbände	
Budget (Januar 2001 – August 2003)	Etwa € 7.2 Mio. (ohne Vorbereitungsjahr von ca. 0.3 Mio.)	
davon	Zuschüsse: 50% Bildungsministerium 50% Wirtschaftsministerium	Etwa € 3.3 Mio.
	Beitrag der Unternehmen	Etwa € 1.4 Mio. (Beitrag noch nicht abschliessend geklärt, wird möglicherweise von Ministerien übernommen)
	Beitrag der Fachhochschulen	Etwa € 2.5 Mio.

Quelle: Dialogic 2002

Das Budget dient vor allem der Finanzierung von begleitenden Expertengruppen, zum Erfahrungsaustausch, zur wissenschaftlichen Begleitung, zum Projektmanagement, zur Kommunikation von Erfahrungen und Resultaten sowie zur Finanzierung der für die Organisationsentwicklung notwendigen Beratung.

Da in den Niederlanden eine Allokation der Finanzen an die Hochschulen via Studierende zur Zeit rechtlich nicht möglich ist (das niederländische Gesetz zur höheren Bildung und Forschung sieht lediglich eine Finanzierung von Institutionen vor), konnte das Experiment nur in der beschriebenen Form durchgeführt werden und beinhaltet keine Neuregelung der Allokation von Finanzmitteln. Das in Kapitel 6.1.1. beschriebene Modell einschliesslich der Stipendien und Studiengebühren bleibt erhalten.

In diesem Punkt bleibt der Versuch hinter den Erwartungen zurück, denn nicht zuletzt erhoffte man sich anfangs mit Hilfe des Versuchs auch Einblick zu bekommen, wie Bildungsgutscheine auf das Kräfteverhältnis zwischen Bildungsanbietern, Bildungsnachfragern und Staat wirken. Eine starke Fokussierung auf die Mitgestaltung des Kurrikulums durch Studierende führt jetzt eher dazu, dass das neue (Vertrauens)Verhältnis von Dozierenden, Studierenden und mitarbeitenden Unternehmungen zentral steht und dass das Lernen aus den damit einhergehenden Kulturveränderungen wichtiger wird als das Experimentieren mit neuen finanziellen Steuerungsinstrumenten.

6.3.4. Weiterentwicklung des Experiments

An einigen teilnehmenden Fachhochschulen wird der Versuch weiter ausgebaut und über das Jahr 2004 hinaus weitergeführt. Dabei ist dann auch geplant, die Finanzierung der Bildungsangebote an die Studienpunkte zu koppeln.

Eine der weiterhin teilnehmenden Schulen ist die Hogeschool Windesheim. An dieser Fachhochschule wird erwartet, dass die Studierenden sich dafür entscheiden, (kostenpflichtige) Ausbildungsangebote und andere Lernformen, zum Beispiel betriebsinterne Kurse oder das Lernen am Arbeitsplatz, an verschiedenen Orten zu wählen. Das würde auch die Ausbildung an anderen Fachhochschulen und im Ausland ermöglichen. Studienpunkte, die nach Abschluss der Ausbildung noch nicht verbraucht sind, sollten nach der Vorstellung dieser Fachhochschule für spätere Weiterbildungen gebraucht werden können.

Ein Expertenzentrum wird in Zukunft die Qualität der Kurse evaluieren und den Gegenwert in Studienpunkten festlegen. Dabei stehen nicht so sehr das lernbare Wissen, sondern die Kompetenzen, die vermittelt werden, im Mittelpunkt. Das Testen und Beurteilen der Studierenden und der verschiedenen Ausbildungsangebote auch in Hinblick auf eine Vergleichbarkeit und Qualitätssicherung stellt im Moment noch ein Problem dar, an dem gearbeitet wird.

6.3.5. Erfahrungen und Evaluation

6.3.5.1. Erfahrungen bei Planung und Organisation des Experiments

Es gab weder bei der Planung noch bei Finanzierung oder Organisation des Projektes nennenswerte Probleme. Als hinderlich wurde lediglich empfunden, dass eine Ausdehnung des Modells auf den Aspekt eines Finanzierungsinstruments wegen der fehlenden rechtlichen Grundlage nicht möglich war. Als ein Grund für den guten Verlauf wurde vom verantwortlichen Projektleiter die gute und breite Abstützung des Modellversuches bei den zuständigen Ministerien, Branchenverbänden und Fachhochschulen genannt.

Mit der Anzahl der beteiligten Institutionen, Studienrichtungen und Studierenden ist man sehr zufrieden. Die Verschiedenheit der Studienrichtungen ermöglicht es, viele unterschiedliche Informationen zu bekommen. Eine vergleichende Analyse wird jedoch erschwert.

Von der Möglichkeit, an anderen Fachhochschulen zu studieren, wurde sehr wenig Gebrauch gemacht. Von den 1066 Studierenden haben nur 17 an einer anderen als ihrer „Mutterhochschule“ studiert. Die Studierenden erachteten den Aufwand, um an einem anderen Ort zu studieren, als zu hoch.

In den teilnehmenden Bildungsinstitutionen kann man ein sehr unterschiedliches Umgehen mit dem Modell beobachten. Während sich einige teilnehmende Schulen stark an der Nachfrage orientieren und darauf achten, dass die Studierenden ihren persönlichen Bildungsplan zusammenstellen, legen andere Schulen mehr Wert darauf, dass das Lernen am Arbeitsplatz einen wichtigen Stellenwert hat. Diese Unterschiede sind zum Teil auf unterschiedliche Organisationskulturen und Organisationsentwicklungen zurückzuführen.

6.3.5.2. Erste Resultate und Ausblicke

In einem Evaluationsbericht vom Februar 2003 (Geerling und Smulders 2003) werden die folgenden Punkte besonders herausgestellt:

Nachfrageorientierte Steuerung

Die Verschiedenheit der studentischen Ansprüche ist der Ausgangspunkt des Modellversuches. Die persönlichen Bildungspläne sind ein Mittel, dieser Verschiedenheit gerecht zu werden. Sie stellen sicher, dass sich die Kurrikulumgestaltung nicht nur auf die Auswahl eines Angebotes beschränkt, sondern dass darüber hinaus eine individuelle Gestaltung des Kompetenzerwerbs möglich wird. Diese Individualisierung wird dann eingeschränkt, wenn Qualitätssicherungssysteme Anforderungen vorgeben. In Zukunft wird es nötig sein, diesen Widerspruch zwischen Normierung und Individualisierung zu überwinden.

Beurteilung von Kompetenzen

Im Zusammenhang mit der Qualitätssicherung in individualisierten Ausbildungsgängen ist auch die Form der Beurteilung der Studierenden neu zu regeln. Die Studierenden werden angehalten, selber Beurteilungskriterien für ihren Lernprozess anzugeben. Dabei spielt der Begriff der Kompetenzen eine entscheidende Rolle. Nach Einschätzung der Evaluatoren sind die Studierenden im allgemeinen recht gut in der Lage, mit den Kompetenzprofilen und ihrer Beurteilung umzugehen. In einigen Studienrichtungen gibt es allerdings Probleme die Begriffe zu definieren und bei der Beurteilung anzuwenden.

Selbststeuerung der Studierenden

Das Studieren mit individualisierten Ausbildungsplänen fordert von den Studierenden Eigeninitiative und Selbstständigkeit: Eigenschaften, die auch im späteren Arbeitsleben für die Studierenden vorteilhaft sind und von den Unternehmen geschätzt werden. Nicht alle Studierenden sind aber im selben Masse in der Lage, die Verantwortung für ihren Lernprozess zu übernehmen. Zu einer nachfrageorientierten Steuerung gehört darum auch eine (individuelle) Vorbereitung der Studierenden auf ihre neue Rolle und den neuen Lernprozess.

Lernen im dualen System

In vielen Ausbildungsgängen gibt es noch Schwierigkeiten, das Lernen in den Betrieben und den Fachhochschulen aufeinander abzustimmen. Viele Dozenten befürchten, dass nicht genügend komplexes und/oder theoretisches Wissen vermittelt wird. Das hat zur Folge, dass auch weiterhin Pflichtveranstaltungen an den Schulen angeboten werden. Den Studierenden gibt das Sicherheit bei der Lehrplangestaltung. Die Abstimmung zwischen den Lehr- und Lernformen in den Schulen und in den Betrieben wird jedoch noch als unzureichend beurteilt, und eine auf das Erwerben von Kompetenzen¹⁰ ausgerichtete Ausbildung ist nicht immer gewährleistet.

Die Rolle der Betriebe

Noch wurde im Experiment zu wenig über die Aufgaben und Rollen der teilnehmenden Betriebe nachgedacht. Die Betriebe möchten gerne Absolventen, die es verstehen, selbstständig zu lernen und Projekte durchzuführen. Andererseits haben viele Betriebe noch Schwierigkeiten, diese selbstständigen Studierenden richtig einzusetzen, oder brauchen Unterstützung bei ihrer Begleitung. Viele Betriebe erhoffen sich über die Teilnahme am Modellversuch auch einen besseren Zugang zum Wissen der HBOs. Nach Auffassung der Evaluatoren ist im weiteren Verlauf des Versuchs viel zu gewinnen, wenn es gelingt, die Betriebe noch besser einzubeziehen.

¹⁰ Im Evaluationsbericht wird darauf hingewiesen, dass kompetentes Handeln voraussetzt, dass Studierende in Situationen, die eine Aktion erfordern, erkennen, abstrahieren, beschliessen und handeln können.

Die Rolle der Dozierenden

Die Dozierenden im Modellversuch sind eher Coach im Lernprozess als Wissensvermittler. Die Studierenden sind im allgemeinen sehr zufrieden mit ihrer Begleitung. Neben der Funktion als Coach müssen die Dozierenden aber auch sehr gute fachliche Kenntnisse haben, um die Abstimmung zwischen dem Lernen in den Betrieben und in den Fachhochschulen gewährleisten zu können.

Bildungsgutscheine

Anfangs wurde in den Niederlanden „Nachfrageorientierung“ unter dem Aspekt von Marktorientierung diskutiert. Ein breites und transparentes Angebot vieler Schulen, das sich die Bildungsnachfrager mit Bildungsgutscheinen „kaufen“ können, wurde angestrebt. Mit der Einführung des persönlichen Bildungsplans und der individualisierten Kurrikula wird der Angebotsaspekt stets weniger relevant. Wenn es möglich wird, die individuellen Wünsche an einzelnen Fachhochschulen und Betrieben durch die Begleitung von Dozierenden/Coaches zu realisieren, wird die Vielfalt von Angeboten verschiedener Fachhochschulen zur Flexibilisierung von Ausbildungsgängen weniger wichtig. Die im Zuge der Evaluation durchgeführten Interviews unter Studierenden zeigen, dass es kein Bedürfnis nach mehr Lehrangeboten bei verschiedenen Fachhochschulen gibt.

6.4. Kritische Würdigung des Experiments

Gemäss der Definition in der Einleitung wird Nachfrageorientierung im niederländischen Modellversuch vor allem über das Prinzip „Mitgestaltung“ im Teilbereich Kurrikulum verwirklicht, und zwar durch die Studierenden wie auch die zukünftigen Arbeitgeber. Die angestrebte Flexibilisierung wird im Experiment aber nicht durch eine grössere Auswahl an verschiedenartigen Angeboten erreicht, sondern dadurch, dass Studierende individualisierte Lehrpläne zusammenstellen können. Der Effekt des Experiments auf die Studienwahlentscheidung der Studierenden ist wohl gering. Hingegen wird die Wahl der Arbeitgeber bezüglich der Absolventen nachhaltig beeinflusst, da diese schon vor Abschluss ein Vertrauensverhältnis zu den Studierenden aufbauen können und auch Ressourcen in deren Ausbildung investieren.

Der Versuch weist einige interessante und positiv zu würdigende Aspekte auf. Er stellt den Studierenden mit seinen Wünschen, Neigungen und Kompetenzen zentral und übergibt ihm die Verantwortung für seinen eigenen Lernprozess. Er ermöglicht eine grosse Flexibilität bei der Gestaltung der Kurrikula, u.a. dadurch dass er unterschiedliche Lern- und Lehrformen in einem dualen System koppelt.

Eine erhöhte Flexibilisierung innerhalb der Ausbildungsgänge wird in diesem Modell nicht dadurch erreicht, dass die Studierenden aus unterschiedlichen Angeboten verschiedener Bildungsinstitutionen

wählen (die Mobilität der Studierenden im Experiment war ja eher gering¹¹), sondern vornehmlich dadurch, dass innerhalb eines Studienganges grössere Flexibilität möglich ist.

Mit dem Gestaltungsrecht für den persönlichen Bildungsplan gibt die Hochschule eine ihrer Kernaufgaben, das Entwerfen von Ausbildungsplänen, in die Hände der Studierenden¹². Diese persönliche Gestaltungsmöglichkeit wird jedoch verschiedentlich eingeschränkt. In einigen Berufsfeldern (z.B. Gesundheitswesen) gibt es staatliche Vorgaben über obligatorische Qualifikationen. Zudem bestehen landesweit definierte Kompetenzprofile für Ausbildungsgänge. Den Studierenden wird im Experiment aber garantiert, dass sie Kursinhalt, Lernform und Lernort (an verschiedenen Fachhochschulen oder in Betrieben) frei wählen und frei gestalten können. Die verbleibende Gestaltungsfreiheit führt zwar zu der angestrebten Flexibilisierung des Bildungssystems, aber auch zu einer Individualisierung, die sich nachteilig auswirken kann. Vergleichbarkeit der Leistungen und eine Qualitätssicherung in der Ausbildung werden zu Problemen. Das Vermitteln von Grundfertigkeiten und gemeinschaftliches Lernen kommen möglicherweise zu kurz.

Es ist ein Ziel des Experiments, die Studierenden nicht nur ihren persönlichen Lernweg entwerfen zu lassen, ihn zu organisieren und auszuführen, sondern sie auch dazu zu ermuntern, ihn beurteilbar zu machen und die Kriterien für einen persönlichen Erfolg zu bestimmen. Damit ist auch die Qualitätsdefinition in hohem Masse dezentralisiert (was zu Problemen bei Vergleichbarkeit und Beurteilung führt).

Es wurde schon mehrfach erwähnt, dass eine Kopplung der Studienpunkte an finanzielle Gegenwerte und damit eine Finanzierung der Hochschulen über echte Bildungsgutscheine zwar geplant ist, aber im Moment noch nicht durchgeführt wird. Eine nachfrageorientierte Finanzierung wurde vom Staat bereits unabhängig von dem Experiment durch ein System „funds follow students“ etabliert (siehe Kapitel 6.1.1.1.). In einem nächsten Schritt wird auch eine Kopplung der Studienpunkte an die Finanzen geplant. Der zusätzliche Effekt auf eine verstärkte Nachfrageorientierung soll dann geprüft werden. Nach Einschätzung des Leiters des Projektbüros sind die zusätzlichen Wirkungen aber möglicherweise gering.

Es wurden durch das Experiment, so wie es schliesslich durchgeführt wurde, keine zusätzlichen Marktelemente eingeführt, denn es ging nicht darum, zu prüfen, ob öffentliche Mittel effizienter mit Hilfe von Bildungsgutscheinen verteilt und eingesetzt werden, auch wenn dies in einer Anfangsphase der Diskussionen um Bildungsgutscheine in den Niederlanden durchaus ein Thema war. Ob die öffentlichen Bildungsausgaben innerhalb des Modellversuches effizienter für die Bildung/Ausbildung von Studierenden genutzt werden als im herkömmlichen System, ist heute schwer abzuschätzen. Primäre und sekundäre Bildungsnachfrager sind mit den Resultaten des Modellversuches jedoch zufrieden.

¹¹ Trotz des relativ guten Stipendienwesens und mobilitätsfördernder Instrumente, waren nur auffallend wenige Studierende zum Besuch einer anderen Schule zu bewegen.

7. Die schweizerische Situation

In diesem Kapitel werden der Status Quo der Nachfrageorientierung im schweizerischen Hochschulsystem dargestellt, die gegenwärtige Diskussion um Nachfrageorientierung und deren Probleme nachgezeichnet, sowie eine Bewertung vorgenommen. Gegenstand sind die Diplomstudiengänge wie auch die Weiterbildung an ETHs, Universitäten und Fachhochschulen.

Gemäss des eingangs gewählten Konzepts werden Aspekte der Nachfrageorientierung bei den Wahlsituationen sowie bei den Mitgestaltungsmöglichkeiten von Studierenden und Arbeitgebern thematisiert.

7.1. Das schweizerische Hochschulsystem – Status quo der Nachfrageorientierung

7.1.1. Wahl der Studierenden

Eine wichtige Entscheidung für die Ausbildung ist die Wahl von Studiengang und Hochschule. Gemäss der Definition wäre ein Hochschulsystem dann besonders nachfrageorientiert, wenn es den Studierenden hohe Freiheitsgrade bei der Wahl aus einem breiten und qualitativ unterschiedlichem Studienangebot ermöglicht. Es ist schwer zu beurteilen, inwieweit das schweizerische Angebot sich mit den Wünschen und Neigungen potentieller Studierender deckt und ob es ausreichend differenziert und vielfältig ist. Die Wahlmöglichkeit wird zudem eingeschränkt durch die den Studierenden zur Verfügung stehenden Ressourcen, den Zulassungsregeln und dem Preis, sowie der zur Verfügung stehenden Informationen.

Über die Zulassungsregeln wird der Kreis der potentiellen Nachfrager bestimmt. Universitäten und Fachhochschulen müssen laut Gesetz alle Studierenden aufnehmen, welche die Zulassungskriterien erfüllen. Die Trägerkantone haben die Möglichkeit, die Zulassung zu beschränken (durchgeführt z.B. bei Zulassungsbeschränkungen für medizinische Studiengänge). Studierende aus der Schweiz erwerben mit der Maturität die Zulassungserlaubnis für Universitäten und die ETHs, für die Fachhochschulen zusätzlich mit einer Berufsausbildung und einer Berufsmaturität. Einige Hochschulen lassen darüber hinaus Studierende zu, welche die von ihnen bestimmten Kriterien erfüllen (das gilt auch für ausländische Studierende). Andererseits besteht für eine Reihe von Fachhochschulstudiengängen die Möglichkeit, Studierende nach eigenen Kriterien vor der Immatrikulation zu selektieren (z.B. in den Fachrichtungen Kunst und Musik). Für die Zulassungen zu Weiterbildungsstudiengängen ist der Spielraum der Hochschulen sehr viel grösser. Zwar sind AkademikerInnen die primäre Zielgruppe der universitären Weiterbildungsmaßnahmen, aber die Hochschulen sind frei, das Feld auf andere Bevölkerungsgruppen auszudehnen oder einzuschränken.

¹² Es sei nochmals darauf hingewiesen, dass das Experiment nur die letzten zwei Jahre der Ausbildung betrifft.

Bei der Ausbildung fallen in der Regeln nicht unerhebliche Kosten an, sowohl Produktions- wie auch Opportunitätskosten. Für diejenigen, welche diese Investitionen tragen müssen, stellt sich die Frage nach dem erwarteten Nutzen. Aus verschiedenen Gründen werden die Kosten für die Diplomstudien nicht voll auf die Studierenden abgewälzt. Dadurch wird der Preis als Entscheidungsparameter weniger wichtig (die Opportunitätskosten jedoch bleiben bestehen). Das schweizerische Stipendiensystem bietet hier kantonal sehr unterschiedliche Möglichkeiten, Studienkosten teilweise zu decken. Für Weiterbildungen werden in der Regel kostendeckende Studiengebühren erhoben¹³.

Die staatliche Preisfixierung zieht ein ausgeklügeltes Finanzierungssystem nach sich¹⁴. Der grösste Teil der Zuwendungen des Bundes, die Zahlungen im Zuge des interkantonalen Finanzausgleiches und die Zuwendungen einiger Trägerkantone an die Hochschulen erfolgen nach dem Prinzip „funds follow students“. Der Studierende beeinflusst durch die Wahl der Hochschule ihre Finanzen. Damit kommt es zu einem Wettbewerb um Studierende und damit möglicherweise zu einer Ausrichtung des Angebots auf die Nachfrage. Die Höhe der Mittel, die insgesamt unter den Hochschulen zu verteilen ist, ist jedoch begrenzt (mit Ausnahme der Zuwendungen im Zuge des interkantonalen Ausgleichs), so dass jeder zusätzliche Studierende nicht die insgesamt zur Verfügung stehende Summe erhöht¹⁵.

Die Motive für eine Studienwahl sind in der Schweiz – wie auch in anderen Ländern – unzureichend bekannt. Insbesondere ist fraglich, ob und in wie weit die erwarteten Chancen am Arbeitsmarkt oder andere als individuell definierte Qualitätskriterien die Studienwahl der Studierenden beeinflussen¹⁶. Das OAQ (Organ für Akkreditierung und Qualitätssicherung der Schweizerischen Hochschulen) plant in der Schweiz die Veröffentlichung ihrer Arbeiten. Die dadurch zugänglichen Informationen können Studierende bei ihrer Hochschulwahl unterstützen. Darüber hinaus werden durch den laufenden Bolognaprozess Transparenz und eine europaweite Vergleichbarkeit von Studienangeboten angestrebt, die nicht ohne Einfluss auf das Wahlverhalten der Studierenden sein werden.

7.1.2. Mitgestaltung der Ausbildung durch Studierende

Für Studierende sind v.a. die Studien- und Kurrikulumgestaltung und die damit zusammenhängenden Entscheidungen interessant.

In allen Universitätsgesetzen, wie auch in der Bundesverfassung Art. 20, wird die akademische Freiheit garantiert (in Fachhochschulgesetzgebungen finden sich keine solch dezidierten Wiederholungen des Artikels aus der Bundesverfassung). Es besteht also keine staatliche

¹³ In der Fachhochschulverordnung ist vorgesehen, dass der Bund bis zu 20% der Betriebskosten für Weiterbildung übernehmen kann; einige Kantone subventionieren zusätzlich Weiterbildungen, die nicht kostendeckend angeboten werden können.

¹⁴ Eine ausführliche Darstellung des Finanzierungsmodus schweizerischer Universitäten, ETHs und Fachhochschulen findet sich im Anhang.

¹⁵ Weitere Diskussionen zur Sensitivität des schweizerischen Finanzierungssystems unter 7.2.2.

¹⁶ Neuere Untersuchungen zur Motivation für Studien- und Berufswahl liegen in der Schweiz nicht vor, für Deutschland – ebenfalls ein Land mit öffentlich finanzierter tertiärer Bildung – sind Daten zur Motivationsstruktur von Studierenden abzurufen unter <http://www.his.de/Service/Publikationen/Ergebnis/es2002/download>.

Einflussnahme auf Inhalt und Form der Lehre. Universitäts- und Fachhochschulgesetzte regeln jedoch, welche Abschlüsse erlangt werden können, welche Titel vergeben werden oder welche Fachrichtungen angeboten werden dürfen. Zudem wird eine gewisse Vereinheitlichung der Studienstruktur durch den Bolognaprozess angestrebt.

Über die Vergleichbarkeit und Qualitätssicherung hinaus sind die Hochschulen frei, ein Kurrikulum nachfrageorientiert zu gestalten. Je nach Engagement von Hochschulleitung, Fakultäten, Fachbereichen oder individuellen Dozierenden ermöglicht dies den Studierenden eine Einflussnahme auf das Kurrikulum.

Abschlüsse, Kursstrukturen und Lehrinhalte von Weiterbildungsangeboten an Hochschulen orientieren sich stark an der Nachfrage. Die Absolventen erhoffen sich bessere Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Es ist also letztlich auch die Wahl der Arbeitgeber, die das Weiterbildungsangebot bestimmt.

Im Zusammenhang mit der akademischen Freiheit bei der Ausgestaltung von Kursen und Kursinhalten kommt der Berufung auf Lehrstühle hinsichtlich der Nachfrageorientierung eine Relevanz zu. Primäre Bildungsnachfrager haben durch ihren Einsitz in Entscheidungsgremien hier bedingte Mitsprachemöglichkeiten. Wichtiger ist möglicherweise ihr Einfluss auf die Bewertung der Lehrreputation eines Dozierenden. An vielen Hochschulen sind inzwischen Studierendenbefragungen zur Beurteilung der Lehrenden üblich. Wenn die Resultate dieser Befragungen karriererelevant sind oder die Veröffentlichung der Ergebnisse das Wahlverhalten der Studierenden beeinflusst, können diese Befragungen zu nachfrageorientierten Steuerungsinstrumenten werden.

7.1.3. Wahl der Arbeitgeber

Für die Arbeitgeber sind aus quantitativer Sicht die AbsolventInnen von Diplomstudiengängen das wichtigste „Produkt“ des Bildungssystems auf Tertiärstufe. Ein Arbeitgeber (Wirtschaft, Staat, etc.) trifft mit seinem Wunschprofil auf einen mehr oder minder zahlreichen Kreis von Interessenten: Zur Wahl stehen AbsolventInnen Schweizer Hochschulen, ähnlich qualifizierte Arbeitssuchende aus dem Ausland aber auch Nicht-Diplomierte. Wie breit dieser Arbeitsmarkt tatsächlich ist, hängt von verschiedenen Faktoren auf Arbeitnehmer- wie Arbeitgeberseite ab (Verhalten, Konjunkturlage, Stellenprofil, Kommunikationsmittel, rechtliche Regeln, etc.). Dadurch wird auch bestimmt, wie gross die Auswahl an potentiellen Mitbewerbern ist. Je nach Möglichkeiten und Bedingungen der Arbeitgeber (staatliche Organisationen, KMUs, multinationale Unternehmen, etc.) erfolgt die Mitarbeitersuche lokal bis global. Beim Auswahlverfahren steht die Beurteilung der Qualität im Hinblick auf den erwarteten Nutzen zentral. Auch hier gibt es enorme Unterschiede zwischen den Arbeitgebern bezüglich ihrer Möglich- und Fähigkeiten. So wird es für eine lokal tätige KMU oft schwierig sein, die Qualität anhand von Diplomen über verschiedene Länder hinweg beurteilen zu können, wogegen eine global agierende Unternehmung dafür besser gerüstet ist. Bei einem recht einheitlichen Niveau der

AbsolventInnen verschiedener Hochschulen sind die Informationskosten bei der lokalen Absolventenwahl relativ gering¹⁷.

Verschiedene Arbeitgeber bemühen sich, den „Matchingprozess“ möglichst frühzeitig einzuleiten und zu ihren Gunsten zu beeinflussen, indem sie ihre Beziehungen zu den Absolventen schon während der Ausbildung aufbauen. Dies kann z.B. über Informationsveranstaltungen für angehende AbsolventInnen, über Mitwirkung bei Semesterarbeiten, oder gar über Stipendien erfolgen.

7.1.4. Mitgestaltung von Ausbildung durch Arbeitgeber

Viele Hochschulen pflegen enge Kontakte zum Kreis der potentiellen Arbeitgeber. Über verschiedene Formen der Zusammenarbeit u.a. bei Forschungsprojekten kann es so auch zu einer Einflussnahme auf Lehrinhalte und Kurrikula kommen. Einige Berufsverbände (z.B. medizinische und juristische Disziplinen) haben schon lange eine enge Verbindung zu den entsprechenden Fakultäten und nehmen nicht unerheblichen Einfluss auf Anforderungsprofile und Kurrikula der Studiengänge.

Das Sponsoring von Stiftungsprofessuren bietet den sekundären Bildungsnachfragern ebenfalls eine Möglichkeit für die Mitgestaltung in der Lehre.

Über die vielerorts etablierten Universitätsräte besteht für die sekundären Bildungsnachfrager eine zusätzliche Möglichkeit, Einfluss auf die Aktivitäten der Universitäten zu nehmen. Meist sind die dort getroffenen Entscheidungen allerdings strategischer Art, ihr Einfluss auf das Produkt „Bildung/Ausbildung“ ist schwer abzuschätzen, möglicherweise aber sehr begrenzt.

7.2. Die Diskussion um Nachfrageorientierung

Die folgende Würdigung stützt sich auf die Rezeption der allgemeinen Diskussion um die Nachfrageorientierung in der Schweiz sowie auf die in den Experteninterviews gewonnenen Erfahrungen.

7.2.1. Nachfrageorientierung als relevanter Aspekt des Hochschulsystems

Die Schweiz strebt eine ausgewogene Machtverteilung im Kräftedreieck Staat – Bildungsanbieter – Bildungsnachfrager an. Eine Berücksichtigung der Anforderungen, Wünsche oder Neigungen der Nachfrager bei der Steuerung des tertiären Hochschulsystems wurde in den Experteninterviews von niemandem abgelehnt. Im Gegenteil, es wurde oft betont, dass Bildungsnachfrager möglicherweise noch mehr als bisher berücksichtigt werden müssten.

Jedoch war man sich nicht einig darüber, welcher Bildungsnachfrager berücksichtigt werden sollte. Zum einen gibt es den individuellen Studierenden, der möglicherweise erfolgreicher studiert, wenn

¹⁷ In der Schweiz wird immer wieder von einem einheitlich hohen und zufriedenstellenden Abschlussniveau der HochschulabsolventInnen gesprochen.

seine persönlichen Neigungen und Wünsche berücksichtigt werden, zum zweiten gibt es die Arbeitgeber welche mit gut ausgebildeten Absolventen versorgt werden wollen, und schliesslich wurde von einigen ExpertInnen auch gefordert, man müsse den Begriff der Bildungsnachfrager auf die Gesellschaft ausweiten, denn auch diese hätte Anforderungen an Bildung und Ausbildung und an AkademikerInnen.

Auch bezüglich der Anwendung von Nachfrageorientierung ist man uneinig. Sollen die Einflussmöglichkeit von Bildungsnachfragern (primär und/oder sekundär) an Universitäten und Fachhochschulen gleich sein? Während einige ExpertInnen eher bei den Fachhochschulen einen Bedarf für Nachfrageorientierung sahen, da dort besonders „berufsnah“ ausgebildet werden sollte, mochten andere diesen Unterschied nicht machen, und sahen Bedarf für (mehr) Nachfrageorientierung bei Fachhochschulen und Universitäten. Einige ExpertInnen möchten eine Nachfrageorientierung in bestimmten Bereichen weitgehend ausklammern, dazu gehörte gerade auch die Kurrikulumgestaltung (siehe auch Diskussion um den niederländischen Modellversuch).

In vielen Diskussionen um das schweizerische Hochschulsystem stehen Erwägungen von Effizienz und Effektivität zentral. Eine qualitativ gleichbleibende Ausbildung von immer mehr Studierenden ist bei konstanten Ausgaben nur durch mehr Effizienz zu erreichen. Die Definition von Effizienz und Effektivität im Schweizer Kontext ist alles andere als einfach, denn die Ziele des Bildungssystems sind nicht explizit formuliert. Von einigen Experten und Expertinnen werden die Ziele, die Studierenden gemäss den Anforderungen des Arbeitsmarktes auszubilden und die Studiendauer zu verkürzen, in den Mittelpunkt gerückt. Für andere sind es umfassende gesellschaftliche Bildungsziele die zentral stehen. Schliesslich können individuelle Ziele der Studierenden unabhängig sein von Arbeitsmarkt oder Gesellschaft. Bei der Festlegung der Ziele des Bildungssystems müssen demnach die primären Bildungsnachfrager (Studierende), die sekundären Bildungsnachfrager (Arbeitgeber) und die Gesellschaft als Ganzes berücksichtigt werden. Das ergibt jedoch erhebliche Schwierigkeiten, die auch bei den Gesprächen mit den Experten immer wieder zur Sprache kamen:

- Die Anforderungen, welche die Gesellschaft an ein Bildungssystem stellt sind vielschichtig, oft widersprüchlich und möglicherweise unzureichend artikuliert – es fällt darum schwer, ein Instrumentarium zu etablieren, dass diesen Anforderungen gerecht wird.
- Die Ausrichtung auf den Arbeitsmarkt erfordert kurze Reaktionszeiten, auf die das Bildungssystem nicht in allen Fällen eingerichtet ist. Langfristige, auf den Arbeitsmarkt ausgerichtete Ziele lassen sich kaum antizipieren.
- Studierende haben neben langfristigen Zielen (für sich und die Gesellschaft) auch kurzlebige Neigungen und Wünsche, die sie durch ihre Ausbildung befriedigen möchten.

Zentrale Fragen sind demnach:

- Auf welche Nachfrager sollte sich das System ausrichten?
- Welche Ziele sollen mit einer nachfrageorientierten Steuerung verfolgt werden?

Bei den schweizerischen Experten besteht hinsichtlich dieser Punkte keine Einigkeit und dieser Bericht soll nicht dazu dienen, eine Setzung vorzunehmen. Allerdings soll zu bedenken gegeben werden, dass Nachfrageorientierung auch als ein Prinzip verstanden werden kann, um es den Hochschulen in einer zunehmend komplexen Gesellschaft zu ermöglichen, sich in der für sie relevanten Umwelt an den Bedürfnissen wichtiger gesellschaftlicher Gruppen zu orientieren, um so langfristig das Bestehen zu sichern. In dieser Konzeptualisierung wird Nachfrageorientierung zu einem Instrument, sich in dem jeweils wichtigen gesellschaftlichem Umfeld zu vernetzen.

7.2.2. Kritische Würdigung der Nachfrageorientierung im schweizerischen Hochschulsystem

In bezug auf die **Studienwahl** kommt dem Aspekt des Studienzuganges eine besondere Rolle zu. In der Schweiz gibt es im Vergleich zu anderen europäischen Ländern und den USA für die Universitäten kaum Möglichkeiten, BewerberInnen den Studienzugang zu verwehren. Wie die Diskussionen in anderen Ländern zeigen, haben neben den Bildungsanbietern auch individuelle Studierenden und Arbeitgebervertreter Gründe, warum sie den Studienzugang zu einigen Fächern einschränken wollen (z.B. Qualitätssicherung auf hohem Niveau, Einschränkung der Zahl möglicher Mitbewerber) – Zulassungsbeschränkungen könnten also zu mehr Nachfrageorientierung beitragen. Sie bieten auch Anreize für sekundäre Bildungsnachfrager, für speziell ausgewählte Studierende Ausbildungskapazitäten anzubieten oder einzukaufen, sie durch Stipendien zu unterstützen und damit gestaltend einzugreifen. In der Schweiz wird dieses lediglich bei Weiterbildungsstudiengängen in grösserem Masse genutzt, da sich hier ein Markt gebildet hat, der stärker als das Primärstudium den Zugang über den Preis beschränkt. Um die in der Verfassung garantierte Chancengleichheit beim Zugang zu Bildung zu gewährleisten¹⁸, greift der Staat v.a. beim Erststudium durch gesetzliche Regelungen ein, welche die Studierendenauswahl durch die Bildungsanbieter (z.B. über Studiengebühren) erschweren.

Die Wahl des Bildungsanbieters durch die Studierenden wird für die Hochschulen relevant, da im schweizerischen Hochschulsystem ein nachfrageorientierter Finanzierungsmodus angewendet wird, der sowohl die Ausbildungsleistung (Studierende in der Normstudienzeit) als auch die Forschungsleistung (Gelder aus dem Nationalfond, von der EU und private Drittmittel) bei der Berechnung der Grundbeiträge des Bundes berücksichtigt. Ähnliche Berechnungsmodi wenden auch einige Kantone an. Zusätzlich berechnet sich der interkantonale Finanzausgleich nach der Anzahl der Studierenden. Dieses geschieht mit dem Ziel, zu mehr allokativer und produktiver Effizienz

¹⁸ Art 41 der Bundesverfassung: "Bund und Kantone setzen sich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein, dass... Kinder und Jugendliche sowie Personen im erwerbsfähigen Alter sich nach ihren Fähigkeiten bilden, aus- und weiterbilden können".

beizutragen und z.B. Universitäten, denen es gelingt, ihre Studierenden in relativ kurzer Zeit auszubilden, zu belohnen. Vom Finanzierungssystem wird zudem erwartet, dass es genügend sensitiv ist, d.h. dass es den Hochschulen bei angemessenen Anstrengungen erlaubt, zusätzliche „Gewinne“ zu realisieren (Schenker-Wicki 2002). Von einigen Experten wird diese Sensitivität in Zweifel gezogen, denn die Wahl der Hochschule hängt in der Schweiz noch zu wenig von der Qualität der Bildung/Ausbildung ab, sondern wird stark beeinflusst von anderen, oft unbekanntem Faktoren. Das schlecht ausgebildete Stipendienwesen ist möglicherweise ein Grund für mangelnde Mobilität bezüglich des Studienortes.

Es wurde aber in den Diskussionen auch darauf hingewiesen, dass der Aspekt der „Qualitätswahl“ in der Schweiz möglicherweise weniger wichtig ist als in anderen Ländern, da die Ausbildung ein recht einheitliches, hohes Niveau hat. In diesem Zusammenhang wäre die Forderung nach mehr Mobilität nicht zu stellen, um eine Selektion der Bildungsanbieter zu erzielen, sondern lediglich, weil Mobilität im Bildungssystem einen Wert an sich darstellt.

Man ist aber nichts desto trotz bemüht, die qualitätsbewusste Bildungswahl durch die Studierenden zu unterstützen. Mehr Transparenz über Studiengänge und Studieninhalte, stärkere Profilierung der Universitäten und Hochschulen, mehr Konkurrenz durch die neu entstandenen Fachhochschulen und nicht zuletzt die geplanten Veröffentlichungen der Arbeiten des OAQ können zu einem Empowerment der Studierenden beitragen. Auch der anstehende Bolognaprozess wird zu mehr Transparenz führen und die Wahlmöglichkeiten für Studierende erhöhen. Ein mobilitätsförderndes Stipendienwesen würde die Nachfrageorientierung fördern, indem es die Freiheitsgrade der Studierenden bei der Wahl aus Studienangeboten verschiedener Hochschulen erhöht.

Bei den Gesprächen mit den ExpertInnen wurde auch die Möglichkeit angesprochen, nach Abschluss des Bologna-Prozesses die Finanzierung nicht mehr an die Anzahl der Studierenden zu koppeln, sondern an die ECTS-Punkte. Ob damit eine höhere Sensitivität des Instruments oder lediglich eine Verunsicherung an den Hochschulen erreicht wird, bleibt zu prüfen.

Insgesamt ist die Diskussion um das Thema „Nachfrageorientierung im Hochschulsystem“ in der Schweiz fokussiert auf die nachfrageorientierten Finanzierungsinstrumente¹⁹. In diesem Zusammenhang wird auch eine stärkere Beteiligung der Studierenden an den Studienkosten genannt. Zusätzliche private Mittel könnten die öffentliche Finanznot mildern und zusätzlich Anreize setzen, um die individuelle Studienwahl mehr auf die Anforderungen des Arbeitsmarktes auszurichten. Nach

¹⁹ Definition von nachfrageorientierten Finanzierungsinstrumenten nach Wolter 2001: „Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung geht davon aus, dass die Finanzierung von Bildung nicht über die anbietenden Institutionen (Schulen) erfolgen soll, sondern über die die Bildung nachfragenden Individuen. Diese Umkehrung der Finanzierungsweise führt, gemäss den Vertretern dieser Lösung, dazu, dass die Anbieter von Bildung in einen verstärkten Wettbewerb um die Nachfrager treten müssen, was der Effizienz und Effektivität des Bildungswesens insgesamt förderlich wäre. Das Konzept der nachfrageorientierten Bildungsfinanzierung will das rein öffentliche Bildungswesen um marktwirtschaftliche Elemente (Wettbewerb) anreichern und nicht etwa durch ein rein marktwirtschaftliches Bildungswesen ersetzen“.

In dieser Quelle findet sich zudem eine umfassende Diskussion der Probleme um nachfrageorientierte Finanzierungsinstrumente.

Wolter 2002 ist eine stärkere Beteiligung der Studierenden an den Ausbildungskosten gefährlich, solange für die Schweiz nicht bewiesen ist, dass sich die Investition in eine Hochschulbildung für den individuellen Studierenden lohnt. Man laufe Gefahr, „diejenigen Jugendlichen von einem Studium abzuhalten, die man zwecks Stärkung des Forschungs- und Werkplatzes Schweiz hätte ausbilden wollen“. Nur wenn man glaubhaft machen könne, „dass die privaten Mittel voll und ganz einer Steigerung der Ausbildungsqualität zugute kommen.... dürfte die Bereitschaft der Studierenden, an ihre Ausbildung selbst mehr beizutragen, mehrheitlich gegeben sein“. Es wird zudem diskutiert, ob mit Hilfe von höheren Studiengebühren möglicherweise besser als bisher erreicht werden kann, dass Studierende ihre Studienwahl auf die Nachfrage am Arbeitsmarkt ausrichten, da stärkere Anreize bestehen, die (höheren) Kosten für Bildung im späteren Arbeitsleben zu decken. Das würde aber voraussetzen, dass die Studierenden in der Lage sind, die Anforderungen eines zukünftigen Arbeitsmarktes zu antizipieren.

Wenn Studierende ihre späteren Berufschancen nur wenig bei der Studienwahl berücksichtigen, hat möglicherweise auch die **Absolventenwahl** durch die Arbeitgeber wenig Einfluss auf das Produkt Bildung in der Schweiz. Da wenig über die Motive bei der Studienwahl der Studierenden bekannt ist, kann nicht eingeschätzt werden, inwieweit die Chancen auf einem zukünftigen Arbeitsmarkt – und somit der Aspekt der Absolventenwahl – die Studienwahl, und damit indirekt auch das Hochschulsystem, beeinflussen. Untersuchungen aus Deutschland weisen jedoch darauf hin, dass erhebliche Unterschiede z.B. zwischen Studierenden verschiedener Studienfächer oder unterschiedlicher sozialer Herkunft bestehen, ob und inwieweit zukünftige Berufschancen oder Verdienstmöglichkeiten die Studienwahl beeinflussen (Hochschul-Informationssystem 2002)²⁰.

Mehr als in den Primärstudiengängen werden Aufbau und Inhalt von Weiterbildungsangeboten auf den Bedarf des Arbeitsmarktes ausgerichtet. Die Karrierechancen der Absolventen – und damit die Wahl der Arbeitgeber – sind mitentscheidend bei Aufbau und Konzeption eines Weiterbildungskurses oder -studienganges. Relativ kurze Reaktionszeiten bei der Einrichtung und Durchführung eines Weiterbildungsangebotes im Vergleich zu Studiengängen des Erststudiums machen nach Meinung einiger ExpertInnen eine starke Ausrichtung auf die sekundären Bildungsnachfrager möglich.

Eine direkte **Mitgestaltung von Kurrikula** durch Studierende und Arbeitgeber wird von den ExpertInnen mehrheitlich kritisch bewertet. Die Schweizer Hochschulen sollen hier ihre Unabhängigkeit wahren und Bildungsangebote stellen, für die sie alleinig verantwortlich sind. Wie die Ausführungen des Kapitels 7.1.2. und 7.1.4. zeigen, gibt es in vielen Bereichen eine Einflussnahme auf das Kurrikulum durch die Wirtschaft, durch Berufsverbände und durch Studierende. Diese Einflussnahme wird durch individuelle Dozierende oder durch die Fakultäten verantwortet, und es wird im Einzelfall entschieden, ob sie mit der akademischen Freiheit und der Unabhängigkeit der Hochschulen vereinbar ist. Ähnliches gilt auch für die Einflussnahme auf Berufungen. Studierende als Mitglieder der Universität haben hier noch einen anderen Status als Arbeitgebervertreter – es kann

²⁰ Siehe auch <http://www.his.de/Service/Publikationen/Ergebnis/es2002/download>.

auch als Teil der universitären Bildung verstanden werden, sie in universitäre Entscheidungsprozesse einzubeziehen. Vertreter der Wirtschaft sind oft als Mitglieder in Universitätsräten an strategischen Entscheidungen beteiligt. Es wurde aber in den ExpertInnengesprächen darauf hingewiesen, dass sie dort weder die Meinungen der diversen schweizerischen Arbeitgeber vertreten können, noch an operativen Entscheidungen über Lehrinhalte oder Personal beteiligt sind.

8. Schlussfolgerungen

Es konnte in diesem Bericht ausgehend von der Darstellung des niederländischen Modellversuches gezeigt werden, dass Instrumente, die zu mehr Nachfrageorientierung an Hochschulen führen sollen, nicht allein auf die Finanzierung beschränkt sind. Wenn Nachfrageorientierung als Mitgestaltungs- und Wahlmöglichkeiten der Studierenden und/oder der Arbeitgeber verstanden wird, bieten sich neben Finanzierungsinstrumenten noch weitere Regelungs- und Steuerungsinstrumente an, die zu mehr Nachfrageorientierung führen.

In den niederländischen Modellen und Diskussionen betreffend Nachfrageorientierung stand stets der Studierende mit seinen diversen Studienwünschen zentral. Ziel des Experiments und auch der vorangegangenen Diskussionen um Bildungsgutscheinmodelle war vor allem eine Flexibilisierung des Systems: es sollte den Studierenden möglich gemacht werden, ihre Studien hinsichtlich Dauer, Zeitpunkt, Ort, Art und Inhalt flexibler zu gestalten, als das im alten System möglich war. Dabei war auch die Setzung von Anreizen für die Befähigung zum „lifelong learning“ wichtig. Gleichzeitig wollte man versuchen, die gesellschaftlichen Ansprüche nach gut ausgebildeten Akademikerinnen zu befriedigen. Nachfrageorientierung zur Verbesserung der Effizienz stand nicht im Mittelpunkt des Experiments. Dies ist verständlich, denn die Finanzierungsmodi an den niederländischen HBOs sind bereits sehr nachfrage- und outputorientiert; zudem besteht ein einheitliches System aus Studiengebühren und Stipendien.

Von den schweizerischen ExpertInnen wurde die Umsetzung von mehr Nachfrageorientierung, wie sie im Experiment realisiert wurde, kritisch bewertet. Eine mit einer Flexibilisierung einhergehende Individualisierung des Studiums wird von vielen ExpertInnen abgelehnt, zum einen weil Hochschulen ein Ort für gemeinsames Lernen und Forschen bleiben sollen, zum andern, weil eine Qualitätssicherung für individualisierte, nach den Wünschen der Studierenden ausgerichtete Studiengänge nicht (oder nur schwer) durchführbar erscheint und schliesslich, weil die Gefahr besteht, dass diese Bildungsangebote nur kurzfristigen Anforderungen genügen.

In der schweizerischen Diskussion hingegen stehen nachfrageorientierte *Finanzierungsinstrumente* im Mittelpunkt. Was damit genau erreicht werden soll, ist weniger klar. Zwar spricht man von mehr Effizienz, Effektivität und Qualität, welche Parameter aber zur Bewertung konkret herangezogen werden sollen, bleibt undeutlich. Nur vereinzelt tauchen konkrete Zielsetzungen in der Diskussion auf wie z.B. Verkürzung der Studiendauer, Erhöhung der privaten Beiträge und Entlastung der öffentlichen Kassen bei der Finanzierung der tertiären Bildung, Bereinigung der schweizerischen Hochschullandschaft von wenig frequentierten Studienangeboten oder Profilierung der Hochschullandschaft. Obwohl das schweizerische Hochschulsystem schon verschiedene Ansätze der nachfrageorientierten Steuerung aufweist, bestehen nach Meinungen der ExpertInnen verschiedene Erweiterungsmöglichkeiten. Eine Verstärkung des Entscheidungsparameters Preis ist zwar gesellschaftspolitisch sehr sensibel, wird aber von unterschiedlicher Seite gefordert. Auch eine Flexibilisierung, welche zur Profilierung von Bildungsangeboten führt, wird begrüsst. Potential besteht

sicherlich in der Stärkung der Bindung der künftigen Arbeitgeber zu den Studierenden. Hier könnte man sich u.a. für die Schweiz ein Modell vorstellen, das analog zum niederländischen, Ressourcen an Hochschulen und Betrieben für eine Ausbildung nutzt – für Studiengänge, die für bestimmte Berufsfähigkeiten und Berufskompetenzen ausbilden (z.B. an Fachhochschulen) eher, als für einige der universitären Studienangebote.

Man erwartet, dass sich die Hochschulen weltweit einer verstärkten Nachfrageorientierung stellen müssen, denn sie müssen für die Verwendung von Ressourcen gegenüber Bildungsnachfragern, Staat und Gesellschaft Rechenschaft ablegen. In Zukunft werden vermehrt verschiedene Anspruchsgruppen – allen voran die primären und sekundären Bildungsnachfrager – ihr Urteil über Output und Leistung von Hochschulen abgeben. Auch Ziele und Aufträge der Hochschulen werden stets weniger vom Staat definiert. In der Konsequenz könnte eine bessere Interaktion zwischen Bildungsanbietern und Bildungsnachfragern, bestenfalls eine nachfrageorientierte und lernfähige Steuerung unerlässlich werden. Andererseits sollten die Hochschulen keinesfalls lediglich einen Dienstleistungsauftrag ausführen. Hochschulen erbringen für die Gesellschaft Leistungen, welche jenseits der direkten Nutzniesser Relevanz haben. Dementsprechend nennt Daxner (2000) als wichtige Leistungen u.a. die Produktion und Qualifikation von Arbeitskräften im Machtbereich einer Gesellschaft wie auch die Bereitstellung eines Ortes an dem sich „Gesellschaft selbst denken und kritisch hinterfragen kann“.

Als Handlungsempfehlung für die Schweiz ist aus dieser Studie folgendes abzuleiten: Nachfrageorientierung, breit verstanden, sollte in der Diskussion über die Reform des Hochschulsystems berücksichtigt werden. Dies könnte einerseits die Verankerung des tertiären Bildungssystems in der Gesellschaft sowie andererseits die Wirkung der Bildung verstärken. Eine vertiefte Diskussion über Nachfrageorientierung wird aufzeigen, dass die konkrete Umsetzung direkt von den gesetzten Zielen abhängt. In der Schweiz besteht genau diesbezüglich erheblicher Klärungsbedarf.

9. Verzeichnis der Abkürzungen

CHEPS	Center for Higher Education Policy Science, Niederlande
ECTS	European Credit Transfer System
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
HBO	Hoger Beroepsonderwijs = höhere Berufsbildung
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
POP	persoonlijk Ontwikkelingsplan = persönlicher Bildungsplan
OAQ	Organ für Akkreditierung und Qualitätssicherung der Schweizerischen Hochschulen.

10. Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1	Kräfte-dreieck im Hochschulsystem	2
Tabelle 1	Anzahl und Grösse der Universitäten und HBOs (Fachhochschulen) in den Niederlanden 1999-2000	4
Tabelle 2	Finanzierung niederländischer Hochschulen	5
Tabelle 3	Instrumente der nachfrageorientierten Steuerung des Bildungssystems in den Niederlanden	7
Tabelle 4	Kerninformationen zum niederländischen Modellversuch an HBOs.....	10
Tabelle 5	Finanzierungsquellen für die verschiedenen Hochschultypen in der Schweiz	38

11. Verzeichnis ausgewählter Literatur

Bundesamt für Bildung und Wissenschaft (2001): Zahlen und Fakten 2001; Pdf-file unter <http://www.bbw.admin.ch/html/pages/amt/zahlen2001-d.pdf>.

Bundesamt für Statistik (2002): Finanzen der universitären Hochschulen 2001; Bestellnummer 210-0100, Neuenburg.

Bundesamt für Statistik (2003): Hochschulindikatoren; http://www.statistik.admin.ch/stat_ch/ber15/ind15d_intro.htm (April 2003) Neuenburg.

CHEPS, Center for Higher Education Policy Science, CPB (2001): Higher Education Reform: Getting the Incentives Right; <http://www.cpb.nl/nl/pub/bijzonder/29/bijz29.pdf>.

Daxner M. (2000): Jenseits des Marktes. In: St. Laske, T.Scheytt, C Meister-Scheytt, C.O. Scharner: Universität im 21.Jahrhundert; Rainer Hampe Verlag, München.

Dohmen D. (2000): Vouchers in Higher Education – A Practical Approach; Paper presented at the ECER 2000-Conference, September 2000 Edinburgh; <http://www.fibs-koeln.de> .

Dohmen D., Rottkord H. (2002): Internationale Erfahrungen mit Bildungsgutscheinen im Hochschulbereich, FiBS-Forum, Köln 2002; <http://www.fibs-koeln.de> .

Geerlings J.W.G., Smulders R.M. (2003): Vraagsturing in de lift; Stoas Onderzoek, Wageningen (NL).

Hochschul-Informationen-System (2002): HIS-Ergebnisspiegel 2002; <http://www.his.de/Service/Publikationen/Ergebnis/es2002/download>.

Hotz-Hart B., Küchler C. (2002): [Ausblick auf eine Innovationspolitik der Schweiz](#); Volkswirtschaft, 12-2002, S. 17-20.

Jongbloed B., Koelman J. (2000): Vouchers for higher education. A survey of the literature commissioned by the Hong Kong University Grants Committee; <http://www.utwente.nl/cheps/documenten/engart00vouchers.pdf>

Kaiser F., Vossensteyn H. and Koelman J. (2001): Public funding of higher education. A comparative study of funding mechanisms in ten countries; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Niederlande; Series: Beleidsgerichte studies hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek <http://www.minocw.nl/bhw/84/index.html>

Mangold M., Oelkers J., Rhyn H. (1998): Die Finanzierung des Bildungswesens durch Bildungsgutscheine - Modelle und Erfahrungen; Universität Bern, Institut für Pädagogik, Abteilung Allgemeine Pädagogik. Eine Studie im Auftrag der Erziehungsdirektion Bern, Amt für Bildungsforschung, Bern.

McDaniel O.C. (1997): The Effects of Government Policies on Higher Education; VUGA Uitgeverij B.V., 's-Gravenhage.

Schenker-Wicki A. (2002): Finanzierungs- und Steuerungssysteme der universitären Hochschulen in der Schweiz; In: Beiträge zur Hochschulforschung; Heft 4, 24. Jahrgang, S. 18-38.

Vossensteyn H. (2001): Vouchers in Dutch Higher Education; From debate to experiment; Paper presented at the FiBS-Conference 2001: Demand-led education financing – New trends for nursery; School and Higher Education; 28-30 May 2001, Cologne.

Wolter St. C. (2001): Bildungsfinanzierung zwischen Markt und Staat; mit Beiträgen von Andrea Nagel-Drdla und Roland Waibel; Rüegger; Chur, Zürich.

Wolter St. C. (2002): Ein (bildungs-) ökonomischer Blick auf die BFT Botschaft 2004-2007; Volkswirtschaft, 12-2002, S. 21-25.

12. Anhang

Bildungsgutscheine gelten in der Diskussion um mehr Nachfrageorientierung im Hochschulsystem als ein Prototyp eines nachfrageorientierten Steuerungsinstruments. Auch im niederländischen Modell sollen sie in Zukunft zur Unterstützung einer nachfrageorientierten Steuerung in den am Experiment teilnehmenden Schulen eingeführt werden. Aus diesem Grund sollen hier in einem Anhang einige wichtige Aspekte zum Thema „Bildungsgutscheine“ sowie einige internationale Erfahrungen zusammenfassend dargestellt werden. Zudem folgt eine Darstellung der Finanzierung des schweizerischen Hochschulsystems.

12.1. Bildungsgutscheine als nachfrageorientiertes Steuerungsinstrument

Durch die vom Staat emittierten Bildungsgutscheine erhalten potentielle Studierende die (finanzielle) Möglichkeit, Bildungsangebote zu nutzen. Bildungsanbieter erheben für ihre Bildungsangebote Gebühren, über die sie ihre Kosten (ganz oder teilweise) decken können. Die Bildungsgutscheine werden für die Deckung dieser Gebühren genutzt. Dadurch, dass die Studierenden als Kunden über die finanziellen Mittel der Bildungsanbieter (mit-)bestimmen, erhofft man sich, dass die Bildungsanbieter ihre Dienstleistungen auf die Bedürfnisse der Bildungsnachfrager abstimmen und weniger nachfrageorientierte Anbieter sanktioniert werden.

Im Grundmodell, von dem durch verschiedene Variationen abgewichen werden kann, hat der Bildungsgutschein einen festen Wert, der alle Studiengebühren abdeckt. In diesem Grundmodell ist der Gutschein limitiert auf die Verwendung bei bestimmten, von den emittierenden staatlichen Stellen festgelegten Bildungsanbietern. Die Bildungsanbieter verlangen Gebühren, die nicht über dem Wert des Bildungsgutscheines liegen (siehe auch Wolter 2001).

Die Alternativen zu diesem Grundmodell sind in Tabelle 4 zusammengefasst.

Tabelle 4 Mögliche Eigenschaften von Bildungsgutscheinen und Problemfelder

Eigenschaft	Variation	Kommentar
Gültigkeit bezogen auf Anbieter		
Limitiert	nur staatliche Bildungsanbieter	Unzureichende Konkurrenz möglich
	regional oder auf bestimmte Ausbildungsgänge beschränkt	Ausreichend grosse Wahlmöglichkeit ermöglichen
Unlimitiert	alle Bildungsanbieter zugelassen	Qualitätssicherung gewährleisten
zeitliche Gültigkeit		
Limitiert	Keine Variationen bei verschieden langen Ausbildungsgängen Variationen je nach Dauer des Ausbildungsganges	Finanzierung zusätzlicher Ausbildungszeiten nicht geregelt
Unlimitiert		Motiviert zum „lifelong learning“ Studieneffizienz gewährleisten
Wert		
Fix	Orientiert sich an den - minimalen - maximalen - durchschnittlichen Kosten der Bildungsangebote	Bei gleichzeitig fixen Studiengebühren müssen kostenintensive Studiengänge subventioniert werden (Quersubventionen). Bei gleichzeitig variablen Studiengebühren müssen die Gebühren über dem Wert des Gutscheins vom Studierenden übernommen werden (pop-up). In diesem Falle kann es zur Benachteiligung finanziell schwacher Studierender kommen.
	Variabel	Orientiert an den tatsächlichen Kosten eines Bildungsangebotes Wert des Gutscheins abhängig von der finanziellen Situation der/des Studierenden
Zusätzliche Erstattung von Kosten für Mobilität und Unterhalt		
Nein		Konkurrenz zwischen Bildungsanbietern durch mangelnde Mobilität möglicherweise eingeschränkt Chancengleichheit gewährleisten
	Ja	Einkommensabhängig Einkommensunabhängig

Zusätzlich zu dem Regelungsbedarf, der sich aus den in Tabelle 4 dargestellten Ausgestaltungsmöglichkeiten der Bildungsgutscheine ergibt, müssen noch verschiedene andere Aspekte berücksichtigt werden, die jeweils Konsequenzen nach sich ziehen und denen Entscheidungen vorausgehen müssen.

- An wen werden Bildungsgutscheine ausgegeben (alle Schulabgänger, alle Erwachsenen)?
 - Möglicherweise möchte man vor allem das „lifelong learning“ stimulieren, was eine Austeilung von Gutscheinen an einen grösseren Personenkreis sinnvoll machen würde.
 - Die Finanzierbarkeit muss berücksichtigt bleiben.
- Wer erhält auf Seiten der Bildungsanbieter den Gegenwert der Gutscheine ausgehändigt (DozentIn, Fakultät, Hochschule)?
 - Wen möchte man zur Bereitstellung von guten Bildungsangeboten anregen oder dafür belohnen?
- Welchen Umfang eines Bildungsangebotes deckt eine einzelne Einheit des Gutscheins (einzelne Kurse, Semester, ganze Studiengänge)?
 - Welche Rolle spielt die Mobilität und die Möglichkeit zur individuellen Gestaltung des Kurrikulums?
- Wer übernimmt die Informationen über Bildungsangebot und -nachfrage?
 - In wie weit ist es möglich, den Bildungsnachfrager zu einem kritischen Verbraucher mit Qualitätsanforderungen zu machen?
 - Welche Qualitätsanforderungen sind das?
- Sind Bildungsgutscheine handelbar?
 - Wie weit möchte man die Marktmechanismen ausbauen?
 - Wie stellt man sicher, dass Bildungsgutscheine nicht durch Handel missbraucht werden?
- Dürfen Studierende von den Bildungsanbietern vor Aufnahme selektiert werden?
 - Wenn ja, werden die Selektionskriterien überprüft?
 - Wenn nein, wie können Bildungsanbieter auf wechselnde Studierendenzahlen flexibel reagieren?

Wie aus Tabelle 4 und den Ausführungen ersichtlich, ergeben sich eine Reihe von Variationsmöglichkeiten bei der Ausgestaltung von Bildungsgutscheinen. Ein wirkungsvolles Modell kann nur entwickelt werden, wenn die Ausgestaltung einer Zielvorstellung folgt und wenn alle genannten Eigenschaften mit ihren Wechselwirkungen in Hinblick auf dieses Ziel Berücksichtigung finden. Dazu einige Beispiele:

An der Entscheidung, ob Gutscheine auf bestimmte Anbieter limitiert sind oder nicht, hängt auch die Entscheidung, ob und wie die Qualitätssicherung im Bildungssystem gewährleistet werden soll. Wenn eine zentrale Qualitätssicherung etabliert wird, bleibt zu entscheiden, wie die Kriterien der Qualitätssicherung mit den Kundenwünschen koordiniert wird und durch wen die Kriterien mit Anbietern und Nachfragern kommuniziert werden.

Der Wert des Gutscheins ist zusammen mit den Studiengebühren, die erhoben werden dürfen, entscheidend für die Finanzplanung der Bildungsanbieter. Liegt der Wert unter den tatsächlichen Kosten eines Bildungsangebotes und können Bildungsanbieter lediglich fixe Studiengebühren erheben, müssen zusätzliche Finanzierungsquellen (staatliche Subventionen oder Quersubventionen innerhalb der Bildungseinrichtung) zur Verfügung stehen. Im Falle von variablen Studiengebühren können die Bildungsanbieter Gebühren erheben, die sich an den Kosten eines Studienangebotes orientieren. Studiengebühren, die über dem Wert der Bildungsgutscheine liegen, müssen dann vom Studierenden getragen werden, oder die Tauschwerte der Bildungsgutscheine werden den Kosten des gewählten Angebots entsprechend oder gegebenenfalls einkommensabhängig erhöht²¹. Schliesslich ist zu entscheiden, ob über die Gutscheine hinaus Stipendien in Form von Auszahlungen oder Krediten für Unterhalt und Mobilität der Studierenden gezahlt werden. Entscheidet man sich gegen zusätzliche Stipendien, ist Chancengleichheit nicht gewährleistet. Ausserdem ist zu befürchten, dass die Studierenden keine ausreichende Mobilität zeigen, um das gesamte Bildungsangebot zu nutzen. In der Folge könnten sich regionale Monopole entwickeln, in denen Marktmechanismen nicht wirksam sind.

12.2. Bildungsgutscheine im tertiären Hochschulsystem, einige internationale Erfahrungen

In Publikationen von Dohmen und Rottkord (2002) und Jongbloed und Koelmann (2001) werden die internationalen Erfahrungen mit Bildungsgutscheinen zusammenfassend beschrieben. Die Modelle werden hier in aller Kürze vorgestellt.

GI Bill in den USA

Soldaten, die aus dem zweiten Weltkrieg zurückkehrten, bekamen von der Regierung der Vereinigten Staaten 500 Dollar jährlich für eine tertiäre Bildung. Zusätzlich wurde ihnen ein Stipendium zur Deckung der Lebenshaltungskosten gewährt. Durch das Modell konnte tatsächlich erreicht werden, dass sich mehr Studierende in Colleges einschrieben (meist handelt es sich um private Schulen). Die hohen Kosten veranlassten den Staat jedoch, die Werte der Gutscheine und die Höhe der Kosten für die Heimkehrer aus dem Koreakrieg zu reduzieren (Dohmen 2000).

Diskussionen in Australien

In Australien wurde in den späten 90ern durch eine Kommission (West-Kommission) ein umfangreicher Plan zur Einführung eines nachfrageorientierten Finanzierungssystems im tertiären Bildungssystem gemacht (der Term „voucher“ wurde dabei vermieden) (Jongbloed und Koelmann 2000). Schulabgänger und Erwachsene sollten vom Staat im begrenzten Masse die finanziellen Möglichkeiten für die Inanspruchnahme von Bildung an privaten und öffentlichen Einrichtungen

²¹ Eine ausführliche Diskussion der Alternativen und ihrer möglichen Auswirkungen auf die Kosten des tertiären Bildungssystems und dem Verhalten potentieller Studierender findet sich bei Dohmen (2000).

zugesprochen bekommen. Bildungsinstitute sollten die Höhe der Studiengebühren selbst festlegen können. Den Studierenden stand zudem ein spezielles Kreditsystem zur Deckung der zusätzlichen Studiengebühren zur Verfügung. Die Pläne wurden zunächst nicht umgesetzt. Erst neuere Diskussionen und Äusserungen des Bildungsministers lassen vermuten, dass eine Einführung dieses oder eines ähnlichen Finanzierungsinstruments möglich wäre.

Diskussionen in Finnland

Auch in Finnland wurde von Seiten der Regierung Studien in Auftrag gegeben, um zu prüfen, inwieweit Bildungsgutscheine in der Lage sind, die Finanzierung des tertiären Bildungssystems zu reformieren (Jongbloed und Koelman 2000, Dohmen 2000). Neben der Reformierung des Finanzierungsmodells war in der Diskussion in Finnland die Idee des „lifelong learning“ wichtig. Bildungsgutscheine sollten in Form eines Zeitguthabens ausgegeben werden. Fünf Modelle wurden diskutiert. Im Modell 1 mussten Hochschulen ihr gesamtes Bildungsbudget über die Bildungsgutscheine decken. Bildungsgutscheine im Wert eines Studiermonats sollten durch die Hochschulen von einem zentralen Konto des Studierenden für jeden eingeschriebenen Monat abgebucht werden und anhand einer je nach Studienrichtung variablen Umrechnung vom Staat als Finanzmittel ausgezahlt werden. In einem zweiten Modell sollten nur 30% des Budgets auf diese Weise gedeckt werden, der Rest – so war vorgesehen – wurde anhand verschiedener Leistungsindikatoren berechnet. Das dritte und vierte Modell hatten vor allem zum Ziel, die Mobilität der Studierenden zu fördern. Vorgesehen war, lediglich die Zeiten, die ein Studierender ausserhalb seiner „Mutteruniversität“ verbrachte, der „Gastuniversität“ über die Bildungsgutscheine zu vergüten. Das fünfte Modell sah neben der Finanzierung des universitären Bildungssystems über die Gutscheine auch die Finanzierung von anderen Weiterbildungsmassnahmen vor und richtete sich darum mehr als die anderen Modelle auf die Idee des „lifelong learning“ aus. Die Modelle wurden bisher nicht umgesetzt.

Bildungsgutscheine in Deutschland

In den Bundesländern Baden-Württemberg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Nordrhein Westfalen sind Studienkonten eingeführt oder geplant, deren Ziel es aber vor allem ist, Studierende zu einem zügigen Abschluss ihres Studiums zu bewegen. Studierende, welche die Punkte auf ihrem Studienkonto verbraucht haben – diese reichen etwa für die doppelte Zeit der Regelstudiendauer – müssen Studiengebühren zahlen. Dieses Instrument wird nicht primär eingeführt, um eine stärkere Nachfrageorientierung im Bildungssystem zu erreichen, sondern um die Studiendauer zu verkürzen. Allerdings eröffnet es den Studierenden die Möglichkeit, nicht verbrauchte Studienpunkte der Erstausbildung für Weiterbildung zu nutzen.

Bildungsgutscheine zur Stimulierung von Weiterbildung bei ArbeitnehmerInnen oder Arbeitslosen

Mit dieser Form von Bildungsgutscheinen, die nicht primär auf das tertiäre Bildungssystem abgestimmt ist, sondern der Stimulierung der beruflichen Weiterbildung dient (ILA: Individual Learning Account), wurde unter anderem in den Niederlanden und in Grossbritannien Erfahrungen gemacht.

In den Niederlanden wurden vom Staat für dieses Projekt 1,2 Mio. Euro zur Verfügung gestellt, maximal 454 Euro pro Lernendem. In Zusammenarbeit mit Unternehmungen, regionalen Bildungszentren und koordinierenden regionalen Bildungsbüros wurden in verschiedenen Projekten betriebsübergreifende Fortbildungsangebote für ArbeitnehmerInnen organisiert. In einer ersten Evaluation wurde ein positives Resümee gezogen. Das Projekt zeigte sich sowohl im Kontext von grossen als auch von kleinen Firmen geeignet, die Weiterbildung von wenig qualifizierten ArbeitnehmerInnen zu fördern.

Ein ähnliches Projekt in Grossbritannien, in dem die Lernwilligen ebenfalls vom Staat Geld in Form von „individual learning accounts“ für Weiterbildungsmassnahmen zur Verfügung gestellt bekamen, musste vorzeitig abgebrochen werden, da zu viele Beschwerden über eine schlechte Qualität der privaten Bildungsangebote, über eine aggressive Marketingpraxis und über betrügerischen Handel eingingen.

Bildungsgutscheine in der Schweiz

Zu Beginn der 80er Jahre wurde in der Schweiz die Einführung von Bildungsgutscheinen auf der Ebene von Primar- und Sekundarschulen politisch diskutiert. Die Debatte wurde durch die Gesetzesinitiative „Für eine freie Schulwahl“ aus dem Jahr 1983 angeregt (Mangold et al. 1998).

Zu Beginn der neunziger Jahre begann dann eine grössere, interkantonal geführte Diskussion um Hochschulfinanzierung und Bildungsgutscheine und um Bildungsgutscheine im Weiterbildungsbereich.

Der Kanton Luzern liess in den 90er Jahren eine Machbarkeitsstudie zur Einführung von Bildungsgutscheinen im Weiterbildungsbereich durchführen. Die Einführung von Bildungsgutscheinen wurde nicht weiter verfolgt, da sie sich nicht kostenneutral realisieren liesse und nur eine kantonsübergreifende Regelung sinnvoll erschien (Mangold et al. 1998).

Ende der neunziger Jahre wurden vom Amt für Bildungsforschung der Erziehungsdirektion des Kanton Bern Gutachten zum Thema „Bildungsgutscheine“ in Auftrag gegeben. Daraus resultierte ein Bericht über Modelle und Erfahrungen mit der Finanzierung des Bildungssystems durch Bildungsgutscheine von Mangold et al. und eine Studie zur Bildungsfinanzierung („Bildungsfinanzierung zwischen Markt und Staat“) von Wolter et al. Aus den Zusammenfassungen beider Publikationen sollen hier die für den Tertiärbereich wichtigsten Thesen zitiert werden:

Bei Mangold et al. (1998, S. 33) heisst es u.a.: „Die Diskussionen zum Thema „Bildungsgutscheine“ wurden und werden weitgehend ideologisch geführt und wiederholen sich in Zyklen von zehn bis fünfzehn Jahren.(...) Bildungsgutscheine sind am ehesten in der Weiterbildung denkbar, die dazwischenliegenden Stufen (Anm.: gemeint sind Sekundär- und Tertiärausbildung) werden danach zu beurteilen sein, wie effizient das neue System ist oder sein kann.“

Bei Wolter (2001, S.126) heisst es: „Die Tertiärstufe (universitär und ausseruniversitär) mit klaren Qualifizierungsaufgaben bedarf fast automatisch gewisser nachfrageorientierter Finanzierungsinstrumente. Fraglich ist lediglich, ob dies über Bildungsgutscheine zu erfolgen hat oder ob das Prinzip „funds follow students“ nicht schon ähnliche Effekte erzeugt und deshalb genügen würde. Wir sind der Auffassung, dass unter bestimmten Voraussetzungen ein „funds follow students“-System ausreicht. Die Voraussetzungen sind erstens der wirklich freie Zugang zur Institution der Wahl für den Studenten und zweitens gewisse staatliche Unterstützungsmassnahmen (Stipendien), welche die geographische Mobilität der Studenten erhöhen, da es sonst gar nicht zu einem wirksamen Wettbewerb zwischen den Institutionen kommt. Drittens bedarf es allenfalls einer Erhöhung des studentenzahlabhängigen Budgets bei den Hochschulen“.

Zwei Kantone haben inzwischen Erfahrungen gemacht mit Bildungsgutscheinen in der Weiterbildung. Der Kanton Appenzell-Ausserrhoden fördert durch Bildungsgutscheine Wiedereinsteiger und Wiedereinsteigerinnen, die sich nach einer Familienpause weiterbilden wollen. Der Kanton Genf vergibt einkommensabhängig Bildungsgutscheine zur Weiterbildung an Erwachsene. In einem Postulat aus dem Jahre 2000 wird der Bundesrat aufgerufen, für die berufsorientierte Weiterbildung die Einführung von Bildungsgutscheinen zu prüfen. Zu diesem Thema wird noch im Jahr 2003 ein Bericht des EVD erwartet.

In neueren Publikationen wurde das Thema „Bildungsgutscheine“ in einem Artikel in der Volkswirtschaft vom Dezember 2002 wieder aufgegriffen (Hotz-Hart und Küchler 2002). Dort heisst es: „Besondere Beachtung verdient der Gedanke der Einführung von Marktelementen im tertiären Bildungsbereich. Anhänger dieser Denkrichtung schlagen ein Studiengebühren- und Stipendiensystem nach niederländischem Vorbild vor. Dieses hätte zum Ziel, wettbewerbliche Leistungsanreize in das Hochschulsystem einzubauen, ohne die gemeinhin akzeptierten bildungspolitischen Ziele aufzugeben. Eckpfeiler eines solchen Systems wäre die Vergabe von Bildungsgutscheinen oder -krediten an die zum Studium Zugelassenen, die von Hochschulen als Zahlungsmittel anerkannt würden.“

12.3. Finanzierung des schweizerischen Hochschulsystems²²

Im folgenden soll ein kurzer Überblick über die Finanzierung des schweizerischen Hochschulsystems gegeben werden, um zu einem besseren Verständnis der nachfrageorientierten Finanzierungsinstrumente beizutragen.

In der Schweiz wird nur ein sehr geringer Teil der Kosten einer Tertiärausbildung durch Studiengebühren gedeckt. Die Finanzierung des Hochschulsystems (ausser Weiterbildung) erfolgt fast ausschliesslich durch öffentliche Gelder des Bundes und der Kantone.

Die Zusammensetzung des Budgets der Hochschultypen ergibt sich aus der Tabelle 5.

Tabelle 5 Finanzierungsquellen für die verschiedenen Hochschultypen in der Schweiz

Finanzierungsquelle	Hochschultyp
Bund Heimatkanton Andere Kantone Studiengebühren Drittmittel	Kantonale Universitäten
Bund Studiengebühren Drittmittel	ETH
Bund Heimatkantone Andere Kantone Studiengebühren Drittmittel	Fachhochschulen

Finanzierung durch die Eidgenossenschaft

Der Bund vergibt an die kantonalen Universitäten für die Betriebsaufwendungen Grundbeiträge, Investitionsbeiträge und projektgebundene Beiträge (insgesamt machten die Beiträge des Bundes im Jahre 2000 durchschnittlich 14% des Budgets einer Universität aus, nach Schenker-Wicki 2002). Der weitaus grösste Anteil der Zuwendungen des Bundes wird durch die Grundbeiträge gewährt. Der Grundbeitrag ist zusammengesetzt aus einem Anteil für Lehre und für Forschung. Der Anteil für Lehre

²² Informationen aus: Bundesamt für Bildung und Wissenschaft (2001): Zahlen und Fakten 2001. <http://www.bbw.admin.ch/html/pages/amt/zahlen2001-d.pdf> und Bundesamt für Statistik (2002): Finanzen der universitären Hochschulen 2001. Bestellnummer 210-0100, Neuenburg 2002.

richtet sich nach der Anzahl der Studierenden. Damit findet sich hier ein Ansatz, der dem Bildungsnachfrager einen Einfluss auf die Höhe der Finanzen einräumt.

Der ETH Bereich wird durch den Bund über ein im Leistungsauftrag festgelegtes Globalbudget, das durch die Eidgenössischen Räte bewilligt wird, finanziert.

Die Fachhochschulen werden vom Bund über die Betriebs- und Investitionsbeiträge finanziert²³. Die Betriebsbeiträge für die Lehre werden nach Student und Studienrichtung berechnet. Auch hier findet sich also ein Beispiel, wie der Bund einen Teil seines Einflusses auf die Höhe der Finanzmittel einer Bildungseinrichtung auf Bildungsnachfrager überträgt.

Finanzierung durch die Trägerkantone

Die kantonalen Bestimmungen zur Finanzierung der ortsansässigen Universitäten sind erwartungsgemäss sehr heterogen. Letztlich sind es aber immer die staatlichen Organisationen, die über die Höhe der Mittel entscheiden. Im Kanton Luzern ist die Höhe der Beiträge abhängig von der Anzahl Studierender, damit findet sich hier ein nachfrageorientiertes Element in der Finanzierung der Universität.

Wie bei der Finanzierung der Universitäten wird auch die Finanzierung der Fachhochschulen durch die Trägerkantone sehr unterschiedlich geregelt. Zusätzlich gibt es diverse Vereinbarungen in den Fachhochschulkonkordaten. Es finden sich in einigen Kantonen und Konkordaten aber Regelungen, bei denen die Anzahl der Studierenden die Höhe der Mittel beeinflusst.

Finanzierung aufgrund interkantonalen Vereinbarungen

In der Fachhochschulvereinbarung ist festgelegt, dass der Wohnsitzkanton der Studierenden den Trägern von Fachhochschulen Beiträge an die Ausbildungskosten leistet. Spezifischer wird dieser interkantonale Finanzausgleich für die kantonalen Universitäten geregelt. Hier wurden feste Sätze pro Studierendem und Jahr abgestuft nach Fakultätsgruppen vereinbart²⁴. Der Wohnsitzkanton des Studierenden hat diese Beiträge an die kantonale Universität, an dem der Studierende eingeschrieben ist, abzuführen.

Studiengebühren

Studiengebühren decken an allen kantonalen Universitäten nur einen kleinen Teil des Budgets (ca. 1% bei den ETH bis zu 6% bei der Universität St. Gallen und 17% bei der noch im Aufbau befindlichen

²³ Nach Artikel 19 des Bundesgesetzes über die Fachhochschulen trägt der Bund ein Drittel der Investitions- und Betriebskosten der Fachhochschulen.

²⁴ Gruppe 1: Geistes und Sozialwissenschaften 9500 Fr., Gruppe 2: Natur- und technische Wissenschaften, Pharmazie, Ingenieurwissenschaften und vorklinische Ausbildung der medizinischen Fächer 23000 Fr., Gruppe 3: klinische Ausbildung der medizinischen Fächer 46000 Fr.

Università della Svizzera Italiana). Der Einfluss, den Studierende direkt auf die Höhe des Budgets nehmen können, ist somit insgesamt – mit Ausnahme der Universität Tessin – gering.

Ähnliches gilt auch für die Fachhochschulen: Laut Bundesamt für Statistik 2003²⁵ liegen die durchschnittlichen Betriebskosten pro Studierenden im Jahre 2000 je nach Studienrichtung zwischen 24'000 und 51'000 Franken, die Studiengebühren je Schule sind unterschiedlich und liegen zwischen 1000 und 1500 Fr²⁶. Damit können die Studierenden direkt keinen nennenswerten Einfluss auf die Höhe des Budgets ausüben (die Studierendenzahlen haben dagegen – wie ausgeführt – mittelbar erheblichen Einfluss auf die Höhe des Schulbudgets).

Die maximalen oder auch die absoluten Studiengebühren werden durch Bund (für die ETH) und Kantone (auch durch interkantonale Regelungen) festgelegt. Universitäten und Fachhochschulen können über Modulationen der Studiengebühren kaum Einfluss auf ihr Budget nehmen. Lediglich für Weiterbildungsmassnahmen werden sie vom Staat angehalten, einen kostendeckenden Beitrag zu erheben, den sie selber festlegen. In einigen Universitäten werden über Weiterbildung beträchtliche Einnahmen generiert. An der Universität St. Gallen sind es 28% des Budgets (BFS 2002).

Drittmittel

Beim Einwerben von Drittmitteln sind die Hochschulen weitgehend frei. Sie sollen dabei, so heisst es in einigen Universitätsgesetzen, ihre Freiheit und Unabhängigkeit wahren. Drittmittel kommen aber vor allem dem Budget für Forschung zugute – soweit es sich nicht um Einnahmen aus Weiterbildungen handelt (siehe oben). Drittmittel der Universitäten kommen zum überwiegenden Teil aus staatlichen Quellen. Lediglich bei den Universitäten St. Gallen (22%), Neuenburg (17%), Lausanne (16%), Genf (11%) und Basel (10%) sind beträchtliche Anteile des Gesamtbudgets Drittmittel aus privaten Quellen (BFS 2002). Bei der Vergabe öffentlicher Gelder wird der Anteil, welcher den Universitäten auf Grund der Akquisition von privaten oder weiteren öffentlichen Drittmitteln gewährt wird, positiv berücksichtigt (nach Artikel 8 der Verordnung des Universitätsförderungsgesetzes).

²⁵ http://www.bfs.admin.ch/stat_ch/ber15/indik_fh/ind60207d_116_synth.htm

²⁶ Einige Teilschulen an den Fachhochschulen verlangen allerdings deutlich höhere Gebühren (HAP, HSZ-T der Züricher Fachhochschulen und HTW Chur der Fachhochschule Ostschweiz); deutliche Erhöhungen werden ebenfalls an der ETH Zürich diskutiert.

CEST – Publikationen

CEST – Publications

Publications edited by the Center for Science and Technology Studies (CEST) can be accessed at the following site: www.cest.ch. They can be either consulted and printed out in a PDF format, or requested in hard copy form at the Science Policy Documentation Center (edith.imhof@cest.admin.ch).

It is also possible to order publications of the former Swiss Science Council (today Swiss Science and Technology Council), which are indexed at the same address.

Die Publikationen des Zentrums für Wissenschafts- und Technologiestudien (CEST) finden sich unter www.cest.ch und können entweder als PDF-file eingesehen und ausgedruckt oder als Papierversion bei der Dokumentationsstelle für Wissenschaftspolitik (edith.imhof@cest.admin.ch) bezogen werden.

Die Publikationen des ehemaligen Schweizerischen Wissenschaftsrates (heute Schweizerischer Wissenschafts- und Technologierat) und dessen Geschäftsstelle können ebenfalls unter den genannten Adressen eingesehen und bestellt werden.

On trouvera les publications du Centre d'études de la science et de la technologie (CEST) à l'adresse: www.cest.ch; elles peuvent être consultées et imprimées en format PDF ou demandées en version papier auprès du Centre de documentation de politique de la science (edith.imhof@cest.admin.ch).

Il est également possible de commander les publications de l'ancien Conseil suisse de la science (aujourd'hui Conseil suisse de la science et de la technologie), elles sont répertoriées à la même adresse.

Si possono trovare le pubblicazioni del Centro di studi sulla scienza e la tecnologia (CEST) all'indirizzo seguente: www.cest.ch. Esse sono disponibili in format PDF, o possono essere ordinate in una versione scritta presso il Centro di documentazione di politica della scienza (edith.imhof@cest.admin.ch).

È inoltre possibile ordinare le pubblicazioni dell'ex Consiglio Svizzero della Scienza (oggi Consiglio della Scienza e della Tecnologia), anch'esse repertorate allo stesso indirizzo.