

Leistung und Wettbewerb

Die Entwicklung des schwedischen Hochschul- und Forschungssystems seit 1945

Lars Engwall / Thorsten Nybom

Zusammenfassung

Der Beitrag analysiert das schwedische System der Hochschulbildung und Forschung im Hinblick auf die Allokation von Forschungsmitteln. Er zeigt eine erhebliche Expansion seit der Nachkriegszeit auf. Gleichzeitig hat während der letzten Jahrzehnte eine starke Dezentralisierung stattgefunden. Das frühere Prinzip strenger Steuerung ist in Hochschulbildung und Forschung zugunsten von Mechanismen der Marktsteuerung zurückgetreten. Ebenso wurden Methoden des New Public Management eingeführt. Wenngleich auch die Evaluierung von Forschungsergebnissen zugenommen hat, ist der Zusammenhang mit der Förderpraxis bislang schwach ausgeprägt. Obwohl Forschungsmittel zunehmend als kurzfristige Projektförderungen statt langfristiger Blockzuweisungen vergeben werden, lässt sich ein Trend zur Bevorzugung von weniger, aber größeren Programmen erkennen.

Summary

This paper analyzes the Swedish system of higher education and research with respect to the allocation of research resources. The main findings are a considerable expansion of the system since the post war era as well as a strong trend towards decentralization during the last decades. The earlier visible hand of close governance has left power to an invisible hand of market governance. Also, methods of New Public Management have been introduced. Despite an increasing tendency for research evaluations in Sweden the link to funding has so far been weak, however. Even if resources for research to an increasing extent are allocated through short-term project grants rather than long-term block grants a clear tendency towards funding of fewer and larger programmes rather than many small projects can be observed.

Lars Engwall ist Professor für Wirtschaftswissenschaften an der Universität Uppsala/Schweden. Thorsten Nybom ist Professor für Geschichtswissenschaft an der Universität Örebro/Schweden.

Einleitung*

Die Allokation von Ressourcen ist eines der Grundprobleme, mit denen sich die Sozialwissenschaften – insbesondere die Wirtschaftswissenschaften – beschäftigen. Die ewige Grundfrage lautet, wie Ressourcen in gesellschaftlich optimaler Weise einzusetzen sind. Die Allokation von Forschungsmitteln stellt keine Ausnahme von diesem Prinzip dar. Allerdings ist die Frage hier insofern komplizierter, als wissenschaftliche Forschung mit völliger Unsicherheit verknüpft ist und es sich gezeigt hat, dass Erträge eher lang- als kurzfristig zu erzielen sind. Gleichwohl ist irgendeine Form zentraler strategischer Kontrolle von Ressourcen und Investitionen erforderlich. In Unternehmen wird diese Kontrolle durch Forschungsinvestitionsbudgets und Managementkontrollsysteme ausgeübt. Bei staatlich finanzierter Forschung nimmt sie andere Wege. Diese lassen sich erstens als institutionelle Kontrolle, zweitens Input-Kontrolle und drittens Output-Kontrolle bezeichnen.

In der ersten Kategorie, der *institutionellen Kontrolle*, finden wir zunächst die von den Regierungen ausgeübte *Zugangskontrolle*, d. h. deren Macht, bestimmte Institutionen anzuerkennen bzw. anderen die Privilegien, als Universität oder Fachhochschule aufzutreten, zu verweigern. Außerdem üben die Regierungen Kontrolle über die akademischen Institutionen auch durch *institutionelle Vorschriften und Verordnungen* aus.

In der zweiten Kategorie, der *Input-Kontrolle*, gibt es zunächst einen der Zugangskontrolle der Regierungen entsprechenden Mechanismus, nämlich die *Überprüfung des Lehr- und Forschungspersonals*. Dazu gehören die Verfahren zur Auswahl von Studierenden, die Gewährung von Zugang zu Forschungskarrieren sowie die Auslese der Inhaber von Spitzenpositionen. Die Relevanz dieser Verfahren ist natürlich für die Effizienz des Forschungssystems von Bedeutung. Allerdings sind die Personen allein noch nicht ausreichend. Sie brauchen auch finanzielle Ressourcen, um tatsächlich Forschung durchführen zu können. Dies führt zum Erfordernis eines *reorganisierten Systems der Ressourcenallokation*, d. h. von Verfahren, um die Ressourcen von Regierung und Parlament an diejenigen Forscher weiterzuleiten, die im Rahmen der Überprüfungsverfahren ausgewählt worden sind. Eine ganz wesentliche Frage in diesem Zusammenhang lautet, ob Ressourcen auf der Grundlage von Blockzuweisungen an

* Eine englische Version dieses Beitrags erscheint im *Sociology of the Sciences Yearbook 29* (2006).

Institutionen oder auf der Grundlage verschiedener Arten von wettbewerbsorientierter individueller und institutioneller Förderung vergeben werden sollen. Damit zusammen hängt schließlich auch die Frage nach der zeitlichen Perspektive der Finanzierung.

Die dritte Kategorie, die *Output-Kontrolle*, betrifft die Art und Weise, in der die Ergebnisse der Forschung bewertet werden. Traditionell wird diese Kontrolle primär über die Input-Kontrolle ausgeübt, d. h. indem evaluiert wird, in welchem Maße die Individuen grundlegenden Kriterien gerecht werden und deshalb zugelassen oder befördert werden können. In letzter Zeit ist diese Form der Input-Kontrolle auch angewandt worden, wenn Institutionen die Aufwertung von einer Fachhochschule zu einer Universität beantragt haben.¹ Außer diesen Evaluierungen im Rahmen der Input-Kontrolle ist heute jedoch zunehmend die Tendenz erkennbar, Systeme fortlaufender Output-Kontrolle zu entwickeln und in unterschiedlichem Grade die Ergebnisse dieser Evaluierungen mit der Allokation von Ressourcen in Beziehung zu setzen. Erhitzte öffentliche Kontroversen über bestimmte Forschungsaktivitäten bzw. -ergebnisse sowie der nachfolgenden Trend zu intensiver Einmischung der Medien haben außerdem dazu geführt, dass in zunehmendem Maße eine Überwachung durch Ethikkommissionen und andere „nicht-wissenschaftliche“ Gremien und Organe stattfindet, die innerhalb des Forschungsförderungssystems geschaffen worden sind.

Im vorliegenden Beitrag werden wir das schwedische Forschungssystem im Hinblick auf die oben genannten Kategorien und Verfahren analysieren. Besonderes Gewicht werden wir dabei auf die Veränderungen legen, die das System im Laufe der vergangenen Jahrzehnte erfahren hat. Der Umstand, dass das System von Hochschulbildung und Forschung in Schweden wie in vielen anderen Ländern erheblich ausgeweitet wurde, hat jedoch neue Bedingungen für die Steuerung akademischer Institutionen nach sich gezogen. Da Schweden in hohem Maße dem humboldtschen Modell folgt, das Forschung und Hochschulbildung verbindet, wird auch die Hochschulbildung eine Rolle in der Untersuchung spielen.

¹ Als Beispiel für eine solche Evaluierung siehe Högskoleverket (Hg.): *Högskola i dynamisk utveckling: fyra högskolors förutsättningar att bli universitet*. Stockholm 1998 (= Högskoleverkets rapportserie; 1998:11 R).

Institutionelle Kontrolle

Zugangskontrolle

Anders als Banken, die eine Konzession benötigen, um die Bezeichnung „Bank“ führen zu dürfen, ist die Etikettierung als „Universität“ nicht in gleicher Weise geschützt. Sie steht daher jedem frei, der eine Universität gründen möchte, was auch in beträchtlichem Maße geschieht. Große Unternehmen bezeichnen ihre Ausbildungsaktivitäten heutzutage zunehmend als „Firmenuniversität“ (z.B. die *McDonalds University*).² Auch wenn die Verwendung der Bezeichnung „Universität“ nicht eingeschränkt ist, spielen die Regierungen jedoch durch ihre Kontrolle über das Examinierungsrecht eine zentrale Rolle im Hinblick auf Qualitätsgarantie. Auf diesem Wege wird Qualität durch eine andere Form der Zugangskontrolle gesichert.

Diese Zugangskontrolle ist besonders für die Forschung in Ländern wie Schweden von Bedeutung, wo praktisch alle nicht-kommerzielle Forschung an den Universitäten konzentriert ist. Bereits als Mitte der vierziger Jahre eine förmliche Wissenschaftspolitik eingeführt wurde, erklärten Regierung und Parlament, dass Schweden keine außer-universitären Forschungsinstitute einrichten werde – wie etwa später die Max-Planck-Institute in der Bundesrepublik. Stattdessen wurde das Prinzip der Universitätsbindung von Forschung zum „schwedischen Modell“ von Forschungsorganisation erhoben.³ Für ein angemessenes Verständnis der Entwicklung von Qualitätskontrolle im schwedischen Forschungssystem müssen daher die institutionellen Entwicklungen und die strukturellen Merkmale des Systems von Hochschulbildung und Forschung berücksichtigt werden. Ebenso zu beachten ist die Tatsache, dass für Forschung und Entwicklung in Schweden der kommerzielle Sektor enorme Bedeutung besitzt. Die öffentliche Finanzierung beläuft sich hier auf weniger als 30 Prozent der Gesamtsumme und stellt damit zusammen mit Japan den geringsten Anteil unter allen OECD/EU-Ländern dar.⁴

² Siehe hierzu Crainer, Stuart und Des Dearlove: *Gravy Training. Inside the Business of Business Schools*. San Francisco 1999.

³ Nybom, Thorsten: *Kunskap, politik, samhälle. Essäer om kunskapssyn, universitet och forskningspolitik 1900–2000*. Stockholm 1997.

⁴ OECD (Hg.): *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard*. Paris 2005. Die Implikationen und Konsequenzen privater (Industrie-)förderung werden diskutiert in Elzinga, Aant: „Universities, research and the transformation of the state“. In: Sheldon Rothblatt und Björn Wittrock (Hgg.): *The European and American University since 1800. Historical and*

Über viele Jahrhunderte bestand das schwedische Universitätssystem aus nur zwei Universitäten, der 1477 gegründeten in Uppsala und der zweiten, 1688 gegründeten in Lund.⁵ Auf private Initiative wurden in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts in den beiden größten Städten Schwedens – der Hauptstadt Stockholm (1878) sowie dem Handelszentrum Göteborg (1891) – Fachhochschulen gegründet. Beide Institutionen wurden Mitte des 20. Jahrhunderts (1960 bzw. 1954) zu Universitäten.

1965 wurde im nordschwedischen Umeå eine fünfte Universität gegründet. Dieses Ereignis kann als Startpunkt für eine Regionalisierung der Hochschulbildung angesehen werden. Ende der sechziger Jahre erhielten die bestehenden Universitäten Ableger in Karlstad (Göteborg), Linköping (Stockholm), Örebro (Uppsala), Sundsvall (Umeå) und Växjö (Lund). 1975 wurde Linköping der Universitätsstatus zuerkannt, während die anderen Zweigstellen zu unabhängigen Fachhochschulen wurden. 1997 beantragten auch die übrigen Institutionen den Universitätsstatus. In einer Peer-review-Evaluierung erhielt zwar nur Karlstad die Anerkennung,⁶ dennoch entschied sich die Regierung 1999, mit Ausnahme von Sundsvall alle formal zu Universitäten aufzuwerten. 2005 wurde auch Sundsvall der Universitätsstatus zuerkannt, so dass in Schweden jetzt insgesamt zehn Universitäten bestehen.

Über die aufgeführten Institutionen hinaus gibt es in Schweden sechs Berufshochschulen in den Bereichen Landwirtschaft, Management, Medizin und Technologie. Diesen wurde der Universitätsstatus ursprünglich verwehrt, sie erhielten ihn aber im Laufe der Zeit ebenfalls. Im Einzelnen sind dies das *Karolinska Institut* (gegründet 1810, Examinierungsrecht 1861), das Königliche Institut für Technologie (*Teknologiska institutet*, gegründet 1827, aufgewertet 1877), das Chalmers-Institut für Technologie (*Chalmers tekniska högskola*, gegründet 1829, vollwertiger Status seit 1937), die Handelshochschule in Stockholm (*Handelshögskolan i Stockholm*, 1909), das Institut für Technologie in Luleå (*Luleå tekniska högskola*, gegründet 1971, aufgewertet 1996) und die

sociological essays. Cambridge 1993, 191–233; sowie kürzlich ausführlich in Schilling, Peter: *Research as a source of strategic opportunity? Re-thinking research policy developments in the late 20th century*. Umeå 2005 (= Umeå Studies in Economic History; 32).

⁵ Tatsächlich war die Zahl der schwedischen Universitäten größer, da Schweden im 17. Jahrhundert eine größere geographische Ausdehnung besaß. Schwedische Universitäten wurden 1632 auch in Dorpat (Tartu), Estland, sowie 1640 in Åbo (Turku), Finnland, gegründet. Durch den Westfälischen Frieden 1648 wurde die 1456 gegründete Universität Greifswald schwedisch und blieb dies bis 1815.

⁶ Högskoleverket 1998, wie Fußnote 1.

Landwirtschaftliche Universität (*Sveriges lantbruksuniversitet*, gegründet 1977 durch die Zusammenlegung mehrerer anderer Institutionen).⁷ Diese Universitäten sind nicht wie die anderen multi-disziplinär, besitzen aber dieselben Rechte, Professoren zu ernennen und Promotionsstudiengänge anzubieten. Schweden verfügt also über insgesamt sechzehn Volluniversitäten.

Im Zuge der Regionalisierungsbestrebungen des vergangenen halben Jahrhunderts sind in ganz Schweden weitere vierzehn regionale Fachhochschulen eingerichtet worden. Diese befinden sich in Borås, Eskilstuna/Västerås (Mälardalen), Falun/Borlänge (Dalarna), Gävle, Halmstad, Jönköping, Kalmar, Karlskrona/Ronneby (Blekinge), Kristianstad, Malmö, Skövde, Södertörn, Trollhättan/Uddevalla und Visby.⁸ Außerdem gibt es zehn Hochschulen für künstlerische Fächer, Krankenpflegeausbildung und Lehrerausbildung, die alle in Stockholm angesiedelt sind.⁹

Alles in allem besteht das schwedische System der Hochschulbildung heute aus 40 Institutionen: zehn Universitäten, sechs spezialisierten Hochschulen mit Universitätsstatus, 14 Fachhochschulen und zehn Spezialhochschulen.¹⁰ Natürlich unterscheiden sie

⁷ Die Informationen zu den Gründungsjahren sind der schwedischen Nationalenzyklopädie entnommen. Die Landwirtschaftliche Universität ist eine Zusammenlegung mehrerer älterer Hochschulen für Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Gartenbau und Veterinärmedizin. Aus historischen Gründen untersteht die Landwirtschaftliche Universität dem Landwirtschaftsministerium, hat aber – bislang erfolglos – Versuche unternommen, dem Ministerium für Bildung und Forschung zugeordnet zu werden. Die Handelshochschule ist eine private Institution, die ein besonderes Finanzierungsabkommen mit der Regierung geschlossen hat, das Chalmer-Institut für Technologie ist seit 1993 eine Stiftung.

⁸ Wie das Chalmer-Institut für Technologie ist auch die Universität Jönköping eine Stiftung. Sie besteht aus einer Mutterstiftung und vier 100-prozentigen Tochter-GmbHs für Forschung und Ausbildung.

⁹ Dies sind die Tanzhochschule (*Danshögskolan*), das Dramatische Institut (*Dramatiska institutet*), die Sporthochschule (*Gymnastik- och idrottshögskolan*), die Kunstfachhochschule (*Konstfack*), die Königliche Kunsthochschule (*Kungliga Konsthögskolan*), die Königliche Musikhochschule (*Kungliga Musikhögskolan i Stockholm*), die Lehrerhochschule (*Lärarhögskolan i Stockholm*), die Opernhochschule (*Operahögskolan i Stockholm*), die Hochschule des Roten Kreuzes (*Röda Korsets högskola*) sowie die Theaterhochschule (*Teaterhögskolan i Stockholm*).

¹⁰ Diese Zahlen können mit denen des Staates Kalifornien verglichen werden, der etwa viermal so viele Einwohner hat wie Schweden: Die *University of California* verfügt über zehn Campuse mit 200.000 Studierenden, die *California State University* hat 23 Campuse mit über 400.000 Studierenden sowie lokale Hochschulen an über hundert weiteren Orten. Siehe weiter Trow, Martin: „Governance in the University of Califor-

sich in ihrem Profil und ihren Traditionen. Grundsätzlich teilen sie jedoch dasselbe Steuerungsprinzip im Hinblick auf die Vergabe der Mittel und den Einfluss der Regierung. Der größte Unterschied zwischen ihnen besteht darin, dass die 16 Institutionen mit Universitätsstatus von der Regierung Blockzuweisungen speziell für Forschung und Forscherausbildung erhalten.

Die Zugangskontrolle beinhaltet also einen grundlegenden Überprüfungsmechanismus zur Qualitätskontrolle. Sie bestimmt die institutionellen Akteure auf dem Gebiet der Forschung. Dies wiederum ist unerlässlich für die Allokation der Ressourcen, d.h. die Input-Kontrolle der Forschungsfinanzierung (siehe unten, Abschnitt Allokationsverfahren).

Institutionelles Regelwerk

Abgesehen von einigen wenigen Ausnahmen sind schwedische Universitäten und Fachhochschulen formal Regierungsbehörden unter der Aufsicht von Regierung und Parlament (*riksdag*) und unterliegen denselben Regulierungen wie jede andere Regierungsbehörde auch. Die grundlegenden Texte, die die Vorschriften für Universitäten und Fachhochschulen enthalten, sind das Hochschulgesetz (*högskolelagen*) und die Hochschulverordnung (*högskoleförrordningen*). Diese wurden 1992 (SFS 1992:1434) bzw. 1993 (SFS 193:100) erlassen und seither mehrfach geändert. Durch ihre Verabschiedung sind sehr viel detailliertere Regulierungen ersetzt worden.

Das Hochschulgesetz besteht aus nur fünf kurzen Kapiteln von zusammen neun Seiten:

- Einleitende Vorschriften
- Organisation von staatlichen Universitäten und Fachhochschulen
- Professoren und andere Lehrkräfte
- Studierende
- Besondere Vorschriften

Die Hochschulverordnung ist sehr viel detaillierter und auch länger, trotzdem aber nicht umfangreicher als 42 Seiten. Hochschulgesetz und Hochschulverordnung unter-

nia: The Transformation of Politics into Administration“. In: *Higher Education Policy*. 11 (1998:1), 1–15; siehe auch (<http://www.calstate.edu/PA/info/enroll.shtml>) sowie (<http://www.universityofcalifornia.edu/campuses/welcome.html>)

scheiden sich auch darin, dass die Hochschulverordnung durch die Regierung geändert werden kann, während Änderungen im Hochschulgesetz den Reichstag passieren müssen.

Von den fünf Kapiteln des Hochschulgesetzes ist insbesondere das zweite Kapitel über die Organisation von Universitäten und Fachhochschulen von Bedeutung für die institutionelle Steuerung. Hier wird festgelegt, dass die genannten Institutionen ein Kuratorium besitzen sollen, dessen Zusammensetzung eine Reihe von Veränderungen erfahren hat. Zurzeit bestehen die Kuratorien schwedischer Institutionen der Hochschulbildung aus 15 Mitgliedern, von denen die Mehrheit durch die Regierung (acht) ernannt wird. Die Studierenden und der Lehrkörper ernennen je drei Mitglieder, außerdem gehört auch der Rektor dem Gremium an, allerdings nicht mehr als Vorsitzender. Dieser wird seit 1997 von der Regierung ernannt, wobei es sich um eine „hochqualifizierte und erfahrene Person [handeln muss], die nicht bei der betreffenden Institution angestellt ist“.¹¹ Insofern zeigt die Regierung sowohl durch das Mehrheitsprinzip als auch durch die Ernennung der Kuratoriumsvorsitzenden den Wunsch, strategische Entscheidungen von Universitäten und Fachhochschulen zu kontrollieren. Die politischen Ambitionen treten darüber hinaus auch bei der Auswahl der Vorsitzenden zutage. Eine Studie der Ernennungen von Kuratoriumsvorsitzenden an den sechzehn Universitäten und vierzehn Fachhochschulen bis zum 1. Januar 2004 zeigt, dass 18 (60 Prozent) von ihnen Verbindungen zu politischen Parteien besaßen. Drei Viertel von ihnen waren der Regierungspartei verbunden.¹²

Der wachsende externe Einfluss auf die Steuerung schwedischer Universitäten und Fachhochschulen hat zu einer Änderung bei der Rekrutierung von Rektoren geführt. Früher fand diese innerhalb des Kollegiums statt, d. h. die Rektoren wurden durch ein internes Verfahren innerhalb der Universitäten bzw. Fachhochschulen ausgewählt. Mit der Einführung externer Vorsitzender ist es üblicher geworden, nach externen Kandidaten Ausschau zu halten, wobei oftmals auch Berater herangezogen werden. Die Rektoren werden also mehr und mehr als Geschäftsführer von Bildungsunternehmen betrachtet. Dennoch werden sie nach wie vor von der Regierung ernannt, so dass sie

¹¹ „En kvalificerad och erfaren person som inte är knuten till ifrågavarande lärosäte“, *Högskolelagen i Utbildningsväsendets författningsböcker. Del 3.*

¹² Siehe weiter Engwall, Lars: „Universities in Transition“. Präsentation bei einem Workshop über den Prozess von Universitätsreformen in Europa in Siena / Italien vom 24.–26. Mai 2004, arrangiert vom *European Institute of Advanced Studies in Management*.

mehr oder minder gewöhnliche Beamte sind. Ihre Amtszeit beträgt höchstens sechs Jahre, mit der Option einer Verlängerung für höchstens zwei weitere Dreijahresperioden.¹³

Die Regierung hat ihre Position in der formalen Steuerung von Universitäten und Fachhochschulen gestärkt; die Regulierung der Hochschulbildung ist allerdings weniger strikt geworden. Während sich die frühen siebziger Jahre durch einen hohen Grad an Zentralisierung auszeichneten,¹⁴ sind die vergangenen 25 Jahre durch Dezentralisierung gekennzeichnet. Die zentralen politischen und administrativen Behörden besitzen nach wie vor Entscheidungsgewalt in allgemeineren Fragen, während der Spielraum für lokale politische Entscheidungen gewachsen ist. Die Dezentralisierung hat sich vor allem im Bereich des Finanzmanagements bemerkbar gemacht. Hier wurde die Ausrichtung auf Kostenarten schrittweise durch ein auf zielorientiertem Management (*management by objectives*) aufbauendes System ersetzt. Ein Gesetzentwurf der Regierung von 1988 präsentierte allgemeine Richtlinien für ein neues zentrales Steuerungs- und Kontrollsystem, das den individuellen Institutionen und Organen mehr Verantwortlichkeit überlässt. Außerdem wurden dreijährige Haushaltsperioden eingeführt, wie es für die Forschungsplanungspolitik bereits 1982 der Fall gewesen war.¹⁵ Dieser Gesetzentwurf markiert den Beginn extensiver Arbeit an der Entwicklung eines zentralen Haushalts- und Kontrollsystems durch die Regierung, das schließlich bedeutende Implikationen für das System der Hochschulbildung und der Forschungsfinanzierung haben sollte.¹⁶

¹³ Utredningen om högskolans ledning (Hg.): *Högskolans ledning. Slutbetänkande av utredningen om högskolans ledning*. Stockholm 2001 (= Statens offentliga utredningar, SOU; 2001:101).

¹⁴ Premfors, Rune: *The Politics of Higher Education in Comparative Perspective*. Stockholm 1980 (= Stockholm Studies in Politics; 11); sowie Lindensjö, Bo: *Högskolereformen. En studie i offentlig reformstrategi*. Stockholm 1980 (= Stockholm Studies in Politics; 20); siehe auch Lane, Jan-Erik und Bert Fredriksson: *Higher Education and Public administration*. Stockholm 1983 (= Umeå Studies in Politics and Administration; 6).

¹⁵ Premfors, Rune: *Svensk forskningspolitik*. Lund 1986.

¹⁶ Als kurzfristige Antwort auf die rasche Expansion des Systems der Hochschulbildung wurde in den sechziger und siebziger Jahren ein duales Karrieremuster mit einem rein auf den akademischen Unterricht ausgerichteten („teaching only“, lektor) und einem forschungsorientierten Zweig eingeführt, das die internen Spannungen an den Universitätsinstituten weiter erhöhte. Nybom 1997, wie Fußnote 3, 129.

In den neunziger Jahren haben sowohl das System der Hochschulbildung als auch das der Forschungsfinanzierung eine Reihe von tief greifenden Veränderungen erfahren:¹⁷

- Das Hochschulgesetz und die Hochschulverordnung von 1992 bzw. 1993 haben ein neues System des ziel- und ergebnisorientierten Managements (*management by objectives and results*) in den Bereich der Hochschulbildung eingeführt. Dabei legen Regierung und Parlament Ziele fest und weisen den Institutionen der Hochschulbildung die Aufgabe zu, diese Zielvorgaben im Rahmen gegebener Parameter zu erfüllen.
- Die bestehende Koordinations- und Aufsichtsstelle für die Vergabe von Blockzuweisungen, das Universitäts- und Hochschulamt (*universitets- och högskoleämbetet*), wurde aufgelöst. Stattdessen formuliert die Regierung für jede Institution jährliche „Bildungszuweisungen“.
- Die Institutionen haben größere Kontrolle über ihre Räumlichkeiten erhalten. Allerdings müssen sie Mieten an ein neu gegründetes Regierungsunternehmen entrichten, dem die meisten der akademischen Institutionen (*akademiska hus*) gehören. Dieses Unternehmen wiederum muss festgelegte Anforderungen des Finanzministeriums an die Ertragsrate erfüllen. Es verwundert nicht, dass dieses System von Quasi-Marktmieten umstritten ist.
- Wie alle anderen der Zentralregierung verantwortlichen Behörden müssen auch die Institutionen der Hochschulbildung der Regierung Jahres-, Zwischen- und Haushaltsberichte vorlegen. Außerdem sind sie verpflichtet, zu vier Gelegenheiten Prognosen für die mit den Mitteln der Zuweisungen voraussichtlich erzielten Ergebnisse zu liefern.¹⁸
- Das bis 1993 in Kraft befindliche Zuweisungssystem, bei dem die Ressourcenverteilung detailliert geregelt und von den tatsächlichen Kosten bestimmt war, wurde im Großen und Ganzen durch ein neues System abgelöst, das bis zu einem gewissen Grade durch jenes „An- und Verkaufs“-System inspiriert ist, das bereits an-

¹⁷ Benner, Mats: *Kontrovers och konsensus. Vetenskap och politik i svenskt 1990-tal*. Stockholm 2001.

¹⁸ *Utredningen om uppföljning av 1993 års universitets- och högskolereform (= RUT-93): Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. Slutbetänkande*. Stockholm 1996 (= SOU; 1996:21).

dere Teile des öffentlichen Sektors zu durchdringen begann. Die staatlichen Zuwendungen an die Institutionen sind abhängig von den „Ergebnissen“, die sie gemessen an der Zahl der „vollzeit-äquivalenten“ Studierenden und der „vollzeit-äquivalenten“ Studienleistungen pro Jahr erzielen. Auf dem Gebiet der Forschungsförderung lässt sich zudem zeitgleich ganz deutlich ein allmählicher Wechsel von *peer review* zu einer Art *merit review* beobachten, wie John Ziman es nennt.¹⁹

Schlussfolgerungen

Im Hinblick auf die institutionelle Kontrolle des schwedischen Forschungssystems können wir zusammenfassend feststellen, dass der Regierung eine entscheidende Rolle bei der Zugangskontrolle zukommt. Der politische Druck, Institutionen der Hochschulbildung und Forschung über verschiedene Regionen des Landes zu verteilen, hat zu einer erheblichen Zunahme der Zahl von Universitäten und Fachhochschulen geführt. Dies wiederum führte zu einer fortschreitenden Dezentralisierung der Entscheidungsfindung. Die Regierung übt ihre Macht heute mehr durch Vorschriften und ökonomische Anreize als durch formale Entscheidungen aus. Gleichzeitig gibt es Bestrebungen der Regierung, auch durch die Ernennung der Vorsitzenden und der Mehrheit der Mitglieder der Verwaltungsräte mehr Einfluss auf die Steuerung der Universitäten und Fachhochschulen zu nehmen.²⁰

Input-Kontrolle

Bewerberprüfung

Die Prüfung von Bewerbern beschränkte sich in der schwedischen Forschung bis in die sechziger Jahre hinein wie in praktisch allen europäischen Universitäts- und Forschungssystemen auf die Zugangskontrolle der Studierenden sowie des befristeten Forschungspersonals. Die Qualität der Studierenden wurde durch ein rigoroses lan-

¹⁹ Ziman, John: *Prometheus Bound. Science in a dynamic steady state*. Cambridge 1994, 94.

²⁰ Eine Diskussion findet sich bei Strömholm, Stig: „Tankar om universitetsstyrning“. In: Kjell Blücker und Eva Österberg (Hgg.): *Gränslöst – forskning i Sverige och i världen. Festschrift till Dan Brändström*. Stockholm 2006, 422–441.

desweites Gymnasialexamen (*studentexamen*) garantiert. Die Qualität der zukünftigen Generation von Wissenschaftlern und Forschern wurde, ebenfalls ein einziges Mal, durch das Habilitationsverfahren sichergestellt, an das sich ein oft 8- bis 10-stündiges öffentliches Verteidigungs- und Examinierungsverfahren (*disputation*) anschloss. Alle akademischen Positionen schließlich – insbesondere die relativ wenigen Lehrstühle (*lärostolsprofessorer*) – wurden von der Regierung nach einem strengen und langwierigen Prozess von Begutachtung und Einspruch besetzt, der als ausreichende Garantie für die Sicherung akademischer Exzellenz angesehen wurde.²¹

Im Laufe der Zeit haben diese drei Bewerberprüfungsverfahren jedoch Änderungen erfahren. In dem Maße, wie die Zahl der Gymnasialabsolventen anstieg, mussten die akademischen Institutionen einen *numerus clausus* einführen, d. h. die Studierenden wurden nach Qualitätsstandards ausgewählt. Diese stützten sich im Wesentlichen auf die Abschlusszeugnisse, wurden aber um landesweite Tests (*högskoleprov*) und andere Kriterien (Hochschulverordnung, Kap. 7) ergänzt.

1969 wurde darüber hinaus aus verschiedenen Gründen das traditionelle deutsche System von Dissertation *und* Habilitation in ein dem US-amerikanischen PhD-System ähnliches System abgewandelt, das den Besuch von Lehrveranstaltungen und eine Gesamtstudiendauer von vier Jahren vorsieht. Die Dissertation wurde weiterhin von externen Gutachtern geprüft, die Benotung von Dissertationen jedoch wurde abgeschafft, und anfänglich gab es auch kein Examinierungsgremium. Nachdem es zu einigen problematischen Fällen gekommen war, in denen die Qualität der Dissertationen sehr zweifelhaft gewesen war, wurden wieder Prüfungskommissionen eingeführt.²²

Auch die Rekrutierung von Professoren hat sich in den letzten zehn Jahren verändert. Das Hochschulgesetz von 1992 legte fest, dass die Institutionen nicht nur berechtigt sind, Professoren und andere Lehrkräfte zu ernennen sowie deren Aufgaben zu bestimmen, sondern dass sie auch neue Professorenstellen einrichten dürfen. Außerdem wurden die Gehälter individuell verhandelbar. All dies zu entscheiden, war bislang der Regierung vorbehalten gewesen. Gleichwohl legt die Hochschulverordnung

²¹ Nicht selten bildeten diese Verfahren den Ausgangspunkt für lebenslange Animositäten zwischen den Bewerbern, vor allem aber zwischen Bewerbern und externen Gutachtern.

²² Eine Diskussion dieses Systems findet sich bei Engwall, Lars: „An American Dream. Postgraduate Research Training in the Social Sciences in Sweden“. In: International Federation of Social Science Organisations (Hg.): *Postgraduate Research Training in the Social Sciences*. Kopenhagen 1987, 122–128; siehe auch Nybom 1997, wie Fußnote 3.

weiterhin fest, welche Kategorien von Lehrkräften die Institutionen anstellen können, und bestimmt die Bedingungen, nach denen ordnungsgemäße Auswahlverfahren für einige Kategorien von Lehrkräften – nicht zuletzt der Professoren – erfolgen sollen.

Als weitere Maßnahme wurde 1998 die besondere Beschäftigungssicherheit für die Professoren nach dem Hochschulgesetz abgeschafft. Zum anderen wurde es Personen, die über entsprechende akademische Kompetenzen verfügen, ermöglicht, zu Professoren befördert zu werden (SFS 1998:1003). Bei der Beurteilung entsprechender Kandidaten haben die etablierten Professoren beachtliche (manche würden sagen: exzessive) Ambitionen bei der Qualitätskontrolle gezeigt, obwohl sie neben Exzellenz in der Forschung auch andere Kriterien wie pädagogische Fähigkeiten, administrative Erfahrung und Aktivitäten auf dem Gebiet der so genannten „dritten Aufgabe“ der Hochschulen (öffentliche Dienstleistungen) berücksichtigen sollten.

Schließlich ist zu erwähnen, dass die besondere Berücksichtigung von Publikationen in so genannten begutachteten Zeitschriften (*refereed journals*) und von Zitationen bei der Beurteilung von Bewerbern in Schweden zunehmend üblich geworden ist. Dies hat insbesondere zu Spannungen zwischen Vertretern von Disziplinen mit unterschiedlichen Traditionen in der Publikation geführt, da die einen hauptsächlich in Zeitschriften, die anderen aber hauptsächlich in Form von Monografien veröffentlichen. Diese Differenzen sind insofern von besonderem Belang, als Bewerber für akademische Positionen nach der Begutachtung durch externe Experten von Vertretern der entsprechenden Fakultät der Universität und nicht durch ihr eigenes Institut beurteilt werden. Natürlich haben diese Unterschiede auch Implikationen im Hinblick auf die Auseinandersetzungen im Rahmen der Ressourcenverteilung.²³

Allokationsverfahren

Das schwedische System der Hochschulbildung und Forschung war lange Zeit von einer zentralisierten Allokation der Ressourcen bestimmt. Den Universitäten wurden Blockzuweisungen mit detaillierten Vorgaben zugeteilt. In den vierziger Jahren beschloss die Regierung jedoch, die Forschung nicht nur durch solche Blockzuweisungen, sondern auch durch Zuwendungen für spezifische Projekte zu unterstützen. Zu diesem Zweck wurden für verschiedene Forschungsgebiete so genannte Forschungsrä-

²³ Reg. prop. 2004/5:80.

te geschaffen. Deren Aufgabe bestand darin, die Forschungsgelder auf Antrag von Projektleitern zu vergeben. Diese Mittel wurden in Ergänzung der Blockzuweisungen gewährt.²⁴ Bis dato waren solche Fördermittel auch durch private Stiftungen, vor allem die „Knut-und-Alice-Wallenberg-Stiftung“ (*Knut och Alice Wallenbergs Stiftelse*), zur Verfügung gestellt worden.²⁵

Eine wichtige Veränderung des schwedischen Forschungsförderungssystems fand 1977 statt. In Übereinstimmung mit den Vorschlägen einer Regierungskommission²⁶ wurde die nach dem Zweiten Weltkrieg etablierte Organisation der Forschungsräte re-strukturiert. Die Maßnahmen umfassten nicht nur die Zusammenlegung einiger bestehender kleinerer, disziplinär orientierter Forschungsräte, sondern auch die Schaffung eines neuen Forschungsförderungsorgans, das in erster Linie interdisziplinäre Forschung unterstützen sollte (*forskningsrådsnämnden*). Da nunmehr das zusätzliche Kriterium der „gesellschaftlichen Relevanz“ eingeführt wurde, stellt disziplinäre wissenschaftliche Exzellenz nicht mehr das einzige Kriterium und die einzige Voraussetzung für die Gewährung von Fördergeldern durch die Forschungsräte dar.²⁷

Wichtiger noch für das Forschungsförderungssystem war der Aufbau eines recht ansehnlichen „sektoralen“ Apparates für angewandte Forschung in den siebziger Jahren. Infolge dieser Entwicklung errichteten die meisten Ministerial- und/oder Regierungsstellen in der einen oder anderen Form eigene Forschungsförderungsorgane.²⁸ Diese neuen und teils ziemlich umfangreichen Mittel wurden dem traditionellen Universitätssystem oft in Form von vergleichsweise kurzfristigen Zuteilungen zugeführt. In der Regel – wenn sicherlich auch nicht immer – wurden sie nicht nach einem Verfahren des traditionellen *peer reviewing* vergeben, sondern zumeist als Ergebnis eines inter-

²⁴ Nybom 1997, wie Fußnote 3.

²⁵ Eine Darstellung der „Knut-und-Alice-Wallenberg-Stiftung“ liefern Hoppe, Gunnar u. a.: *Till landets gagn: Knut och Alice Wallenbergs stiftelse 1917–1992*. Stockholm 1993.

²⁶ Forskningsrådsutredningen (Hg.): *Forskningsråd. Betänkande avgivet av forskningsrådsutredningen*. Stockholm 1975 (= SOU; 1975:26).

²⁷ Premfors 1986, wie Fußnote 15; siehe auch Landberg, Hans u. a.: *Riksdagen, regeringen och forskningen. Några drag i svensk forskningspolitik under två decennier*. Stockholm 1995 (= SOU; 1995:121).

²⁸ Stevrin, Peter: *Den samhällsstyrda forskningen. En samhällsorganisatorisk studie av den sektoriella forskningspolitikens framväxt och tillämpning i Sverige*. Stockholm 1978.

nen politisch-bürokratischen Prozesses, in dem disziplinäre wissenschaftliche Kompetenz im Vergleich zur politischen Dringlichkeit eine nachgeordnete Rolle spielte.²⁹

Dieser „zweite Strang“ öffentlicher Forschungsförderung beschränkte sich keineswegs auf die Bereiche technischer und medizinischer Forschung, sondern war auch von großer Bedeutung für einige Gebiete und Untergebiete der Sozialwissenschaften, was – zumindest teilweise – zur Auflösung der bestehenden Forschungsorganisation an den Universitäten führte. Allmählich machte sich nicht zuletzt in akademischen Kreisen aufgrund des angeblichen Qualitätsmangels zunehmend Kritik an dieser Art der Forschungsförderung bemerkbar. In den späten achtziger Jahren unternahmen die Sozialdemokraten daher einen Versuch, die sektoralen Einrichtungen in forschungsratsähnliche Organe umzuwandeln, in denen vermutlich letztlich die wissenschaftliche Expertise entscheiden würde.

Angesichts der Expansion des Systems und des internationalen Drucks zugunsten von marktwirtschaftlichen Lösungen führte in den frühen neunziger Jahren eine bürgerliche Regierung, die die langjährige Vorherrschaft der Sozialdemokratie in Schweden gebrochen hatte, einige Änderungen im System der Hochschulbildung und Forschung ein. Diese folgten zumindest in gewissem Grade und mit einiger Verspätung dem gelegentlich als „akademischer Kapitalismus“ bezeichneten internationalen Vorbild.³⁰ Die Mittel für die Hochschulbildung wurden auf der Basis einer Kombination von Input- und Outputindikatoren vergeben.³¹ Außerdem wurden jeder Universität und jeder

²⁹ Elzinga, Aant: „Research, Bureaucracy and the Drift of Epistemic Criteria“. In: Björn Wittrock und Aant Elzinga (Hgg.): *The University Research System. The Public Policies and the Home of Scientists*. Stockholm 1985; sowie Gustavsson, Sverker: „Den sista forskningspropositionen?“. In: Thorsten Nybom (Hg.): *Universitet och samhälle. Om forskningspolitik och vetenskapens samhällseliga roll*. Stockholm 1989, 165–178.

³⁰ Slaughter, Sheila und Larry L. Leslie: *Academic Capitalism. Politics, Policies, and the Entrepreneurial University*. Baltimore 1997.

³¹ Die Hochschulbildung wird in Schweden mit Ausnahme der Promotionsstudiengänge fast ausschließlich durch staatliche Blockzuweisungen finanziert. Die einzige Ausnahme stellt die von Unternehmen bestellte und finanzierte Ausbildung dar. Individuelle Studiengebühren sind nicht erlaubt. 2004 hat die Regierung einen Beauftragten eingesetzt, der die Möglichkeiten prüfen soll, Gebühren von Studierenden aus Nicht-EU-Ländern zu erheben; siehe (<http://www.ministry.se/sb/d/4324/a/36021>). An dieser Stelle sollte erwähnt werden, dass die Einnahmen pro vollzeit-äquivalentem Studierenden und vollzeit-äquivalenter Studienleistung seit Mitte der neunziger Jahre rückläufig sind. Dem Jahresbericht des hög-

Fachhochschule mit Promotionsrecht für bestimmte Disziplinen und Forschungsbereiche in gesonderten Zuteilungen Blockzuweisungen für Forschung (einschließlich Forscherausbildung und Promotionsstudiengängen) zuerkannt. Ferner legt die Regierung in jedem „Forschungsbereich“ – ein neu erfundener bürokratischer oder kameralistischer Begriff, der die traditionelle Fakultätsorganisation ersetzt – Ziele für Doktorgrade fest. Gelegentlich wurden auch besondere Richtlinien und Direktiven für die Verwendung eines Teils der für die Forscherausbildung zugewiesenen Mittel erlassen. Ein jüngeres Beispiel ist die Einrichtung von sechzehn landesweiten Graduiertenkollegs (*forskarskolor*) im Jahr 2000, in denen sowohl Forschungsorientierung, Organisationsformen als auch Zusammenarbeitsprinzipien festgelegt wurden.³² Zwei Jahre zuvor waren die rechtlichen und finanziellen Voraussetzungen, nach denen die Universitäten Doktoranden rekrutieren dürfen – u. a. eine garantierte Förderzeit von vier Jahren – ausgeführt und für verbindlich erklärt worden (SFS 1998:80).

Bis in die späten achtziger Jahre hinein stellte wettbewerbsorientierte Forschungsfinanzierung einen zwar wichtigen, aber immer noch relativ kleinen Teil (10 bis 20 Prozent) des gesamten Forschungsbudgets dar. Ausnahmen gab es natürlich auf Gebieten wie der technischen und teilweise auch der medizinischen Forschung. Wie erwähnt wurden externe Mittel in einer Organisation, in der normale Forschung durch reguläre Blockzuweisungen direkt an die Universitäten finanziert werden sollte, als zusätzliche Gelder angesehen. In den neunziger Jahren wurde dieses System der Finanzierung mehr oder minder und ziemlich plötzlich umgestoßen.

Dieser Prozess begann 1994, als die liberal-konservative Regierung beschloss, einen beträchtlichen Teil der in den achtziger Jahren von der sozialdemokratischen Regierung angelegten so genannten Arbeitnehmerfonds dafür zu verwenden, eine kleinere Zahl von autonomen Stiftungen für die Forschungsförderung in einigen als strategisch wichtig angesehenen Bereichen von Wissen und Innovation zu gründen.³³ Wenngleich

skoleverk für 2002 zufolge sanken die Mittel für die Studiausbildung zwischen 1994 und 2001 real um 17 Prozent, ein Trend, der sich seither fortgesetzt hat.

³² Siehe Regeringens proposition 2000/01:3, *Forskning och förnyelse*; sowie Högskoleverket (Hg.): *Uppföljning av 16 nationella forskarskolor – samverkan, rekrytering, handledning och kurser*. Stockholm, 2004 (= Högskoleverkets rapportserie; 2004:18R). Eine Präsentation einer dieser Graduiertenkollegs findet sich beispielsweise unter (<http://www.forskarskolan-mit.nu>).

³³ Siehe Regeringens proposition 1991/92:92, Om utskiftning av löntagarfondernas tillgångar m m.

die von der Regierung ernannten Stiftungsräte aus einer Mischung von außeruniversitären (Industrie, gesellschaftliche Gruppen) und akademischen Mitgliedern bestanden, sollten die Gelder aufgrund eines ordnungsgemäßen Verfahrens traditionellen *peer reviewings* vergeben werden. Ursprünglich waren diese Stiftungen als zusätzlicher Antrieb für die reguläre Forschungsorganisation gedacht, sie entwickelten sich aber sehr bald zu einem integralen und ausschlaggebenden Teil des bestehenden Forschungssystems. Mehr noch: In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre mussten sie als Ausrede für beträchtliche Kürzungen der öffentlichen Finanzierung insbesondere der Grundlagenforschung auf dem universitären Sektor herhalten. Im Jahre 2002 stellten die neuen Forschungsstiftungen über 1.145 Millionen SEK oder 5 Prozent der gesamten Forschungsmittel zur Verfügung.³⁴

Das Ergebnis dieser Entwicklung war eine relativ dramatische Unterminierung der Forschungsinfrastruktur an den schwedischen Universitäten. Hatten zu Beginn der achtziger Jahre die direkten Blockzuweisungen der Regierung noch mehr als zwei Drittel der Forschungsfinanzierung abgedeckt, machten so genannte wettbewerbliche „externe Ergänzungsmittel“ im Jahr 2002 *durchschnittlich* 55 Prozent des gesamten Forschungsbudgets der Universitäten aus. In weniger als zwei Jahrzehnten hat ein dramatischer Wandel im Verhältnis zwischen Blockzuweisungen und Ergänzungsmitteln stattgefunden. Gleichzeitig stieg die Höhe des von externen Stiftern an die Universitäten zu entrichtenden so genannten *Overheads* von drei Prozent zu Beginn der achtziger Jahre auf über 50 Prozent im Jahr 2004. Dies hat auch zu einer endlosen und kontraproduktiven Kontroverse über die angemessene und „gerechte“ Höhe von *Overheadkosten* zwischen den Universitäten einerseits und den Stiftern sowie den von ihnen „gesegneten“ Wissenschaftlern andererseits geführt.³⁵

Zur selben Zeit gab die sozialdemokratische Regierung eine politische Grundsatzklärung ab, nach der ein zunehmender Teil der staatlichen Forschungsfinanzierung für die

³⁴ Eine Untersuchung dieser Stiftungen während der ersten zehn Jahre ihres Bestehens liefert Sörlin, Sverker (Hg.): „*I den absoluta frontlinjen*“. *En bok om forskningsstiftelserna, konkurrenskraften och politikens möjligheter*. Nora 2005; zum Jubiläumsfond der schwedischen Reichsbank siehe Nybom, Thorsten und Bengt Stenlund (Hgg.): „*Hinc robur et securitas*“. *En forskningsstiftelses handel och vandel – Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond 1989–2003*. Hedemora 2004.

³⁵ Nybom / Stenlund 2004, wie Fußnote 34; siehe auch Engwall, Lars: „Hur har vi det med beredskapen idag? Utbildning och forskning som modern försvarspolitik“. In: Anders Björnsson u. a. (Hgg.): *Ord i rätten tid*. Stockholm 2005, 281–300.

Universitäten zukünftig im Rahmen eines wettbewerbsorientierten Verfahrens unter der Kontrolle der staatlichen Forschungsratsorganisation vergeben werden sollte.

Das Modell, den größten Teil der öffentlichen Forschungsmittel mit Hilfe nationaler Forschungsförderinstitutionen (den Forschungsräten) zu verteilen, wurde von der Regierung als Hauptinstrument angesehen, um Qualität zu garantieren und „das Profil der schwedischen Forschung zu schärfen“.³⁶ Die einschneidenden Kürzungen bei der direkten staatlichen Forschungsförderung der Universitäten haben in der Realität jedoch zu einer spürbaren Verschlechterung ihrer Möglichkeiten geführt, intern Prioritäten zu setzen und ihren Forschungsaktivitäten eine klar definiertes, eindeutiges Profil zu verleihen. Tatsächlich haben die Ambitionen zur „Profilbildung“ stattdessen zu einer wachsenden Tendenz des *mainstreaming* von Seiten der Universitäten, der Forschungsförderinstitutionen und der Forscherteams geführt. Die Expansion der Hochschulbildung in Kombination mit einer bewussten politischen Verpflichtung gegenüber den Fachhochschulen und den Bestrebungen, neuen Institutionen das Recht zur Verleihung von Doktorgraden zu gewähren, hat zu einer weiteren Verschiebung in der Verteilung von Forschungsgeldern zum Nachteil der traditionellen Forschungsuniversitäten geführt.³⁷ Von der geschätzten Zunahme der Mittel für Forschung und Promotionsstudien für den Zeitraum 1998–2000 in Höhe von 2,9 Milliarden SEK gingen über 30 Prozent, 1 Mrd. SEK, an die drei kürzlich gegründeten Universitäten und die Fachhochschulen. Noch weiter verstärkt wurde das Problem der Unterfinanzierung durch die gleichzeitige rapide Expansion der Studierendenzahlen und des Bereichs der Berufsbildung.

Um ihre neue Politik des Wettbewerbs um Fördermittel voranzutreiben und die Effizienz der öffentlichen Forschungsförderung zu erhöhen, beschloss die Regierung 2001, eine Reihe von staatlichen Forschungsräten zusammenzulegen, die bislang nach disziplinären Prinzipien organisiert gewesen waren, und eine neue Körperschaft, den Wissenschaftsrat (*vetenskapsrådet*) einzurichten. Außerdem wurden die anwendungsorientierteren Forschungsförderorgane in den nationalen Körperschaften VINNOVA (Technologie), FORMAS (Umwelt) und FAS (Sozialpolitik) zusammengeführt.

³⁶ „Öka profileringen i svensk forskning“, Regeringens prop. 2000/01:3: Forskning för ett bättre liv.

³⁷ Auch ein Teil der Fachhochschulen ist berechtigt, in besonderen „Forschungsbereichen“ begrenzte Blockzuweisungen zu empfangen (und Dokortitel zu vergeben).

Um das Element von strategischer Steuerung und Zweckbindung zu betonen, benannte die Regierung in ihrem Gesetzentwurf für 2000 (Forschung und Erneuerung) acht verschiedene Bereiche von strategischer Bedeutung, die der Wissenschaftsrat und die anderen öffentlichen Förderer verstärkt berücksichtigen sollten. Insbesondere unterstrich sie außerdem den Bedarf an inter- und multidisziplinärer Forschung.

In den letzten Jahren hat sich schließlich eine Tendenz bemerkbar gemacht, die ergänzende Finanzierung nicht kleinen Projekten, sondern großen Programmen, „starken Forschungsmilieus“ oder „Exzellenzzentren“ zugute kommen zu lassen. In zunehmendem Maße wird bei der Evaluierung die Meinung internationaler *peers* herangezogen. Diese fast durchweg übernommene Strategie zeigt auch, und ganz bewusst, dass die Forschungsfördereinrichtungen die traditionelle Form individueller Förderung zugunsten einer stärker institutionsgebundenen Finanzierungsweise aufgeben. Nicht mehr individuelle Wissenschaftler werden überprüft, sondern so genannte „prominente Forschungsumgebungen“ – die Universitäten.

Schlussfolgerungen

Auch im Hinblick auf die Input-Kontrolle lässt sich also eine gewisse Dezentralisierung feststellen. Die Überprüfung von Studierenden, die Forscherausbildung und die Auswahl von Professoren haben Veränderungen erfahren, die darauf hindeuten, dass die Institutionen in gewissem Ausmaß einen höheren Grad an Freiheit erhalten haben. Gleichzeitig sind die Anforderungen an die Institutionen im Hinblick auf die Behandlung der Studierenden, insbesondere der Doktoranden, erhöht worden, und auch die Bedingungen für die Professoren haben sich insbesondere durch die Abschaffung der besonderen Beschäftigungssicherheit und der garantierten Freisemester verschlechtert. Zudem hat die Rolle der Professoren ihren Schwerpunkt von intellektueller Führung auf die Einwerbung von Finanzmitteln, das *fund-raising*, verlagert. Letzteres ist eine Folge der wachsenden Betonung des Wettbewerbs bei der Mittelvergabe zwischen kleinen Projektanträgen anstelle von langfristigen Blockzuweisungen. Allerdings haben in den letzten Jahren sowohl die Regierung als auch die Forschungsfördereinrichtungen größeren Programmen gegenüber kleinen individuellen Projekten den Vorzug gegeben. Im Ergebnis lassen sich also Tendenzen einer Bewegung zurück in Richtung von Blockzuweisungen feststellen, wenngleich diese jetzt nicht mehr direkt von der Regierung stammen, sondern von Forschungsförderinstitutionen vergeben werden. Ein bedeutender Unterschied zwischen diesem und dem früheren Verfahren besteht darin,

dass die Mittelvergabe stärker auf der Grundlage von *peer review* als von politischen Entscheidungen geschieht.

Output-Kontrolle

In dem Maße, wie sich die Forschungsräte entwickelten und immer zentraler für die Vergabe von Forschungsgeldern wurden, hielten sie es für angebracht, die von ihnen geförderte Forschung systematisch zu evaluieren. Dies war der Beginn eines Evaluierungsprozesses, der sich über das gesamte schwedische Forschungssystem erstreckte. Bedeutend erleichtert wurden solche Analysen natürlich durch die Entwicklung von Instrumenten wie Publikationsdatenbanken und Techniken der Zitationsanalyse. Bereits in den späten sechziger und frühen siebziger Jahren ergriff der Naturwissenschaftliche Forschungsrat die Initiative, auf verschiedenen breiten Feldern der Naturwissenschaften regelmäßige Evaluierungen vorzunehmen.³⁸ Diese Evaluierungen, die in der Regel durch Kommissionen von nicht-schwedischen Wissenschaftlern durchgeführt wurden, hatten zwei Hauptziele: a) eine grundlegende Bestandsaufnahme des betreffenden disziplinären Bereiches zu liefern und b) die Forschungsfinanzierungspolitik des Forschungsrates selbst zu diskutieren. Die Evaluierungsberichte enthielten in der Regel auch eine Reihe von sehr allgemeinen forschungspolitischen Empfehlungen. In den achtziger und neunziger Jahren folgten andere staatliche Forschungsräte (Geisteswissenschaften, Sozialwissenschaften) diesem Beispiel und leiteten ähnliche disziplinengebundene Evaluierungen ein (Geschichtswissenschaft, Wirtschaftswissenschaften, Soziologie, Erziehungswissenschaften).³⁹

Wohlgermerkt standen diese intern initiierten Evaluierungen in keinerlei Zusammenhang mit der Förderung und besaßen, wenn überhaupt, nur wenig Einfluss auf die grundlegende Politik oder die tatsächliche Vergabe von Geldern.⁴⁰ Ihre Empfehlungen waren in keiner Weise bindend und wurden nur sehr selten befolgt. Seit den späten

³⁸ Siehe weiter Reg. prop. 1981/82:106.

³⁹ Ein Beispiel der Forschungsratsevaluierung liefert Engwall, Lars: *Economics in Sweden*. London 1992; siehe auch Marton, Susan: „Humaniora och samhällsvetenskap – ‚business as usual‘?“ In: Sörlin 2005, wie Fußnote 34, 159–199.

⁴⁰ Zumindest ein Effekt der Evaluierung kann genannt werden: Nach der Evaluierung der Wirtschaftswissenschaften (dargestellt in Engwall 1992, wie Fußnote 39) kam es zu Beratungen unter den Professoren, bei denen man sich über realistischere Ansprüche an Dissertationen innerhalb der Disziplin verständigte.

neunziger Jahren lassen sich jedoch Elemente von offenem Ranking der bestehenden Forschungsinstitute erkennen. Dieser Wandel kann gut und gerne als direkter Effekt der Regierungsdirektiven an den Forschungsrat betrachtet werden, den Wettbewerb um Fördermittel und Überlegungen zur Qualität der Forschung im Rahmen ihrer Förderpraxis zu verstärken.

Auch im Hinblick auf die Wirkung und Formalisierung von Evaluierungsprogrammen brachten die neunziger Jahre sowohl in der Hochschulbildung im Allgemeinen als auch bezüglich der Forschergemeinschaft im Besonderen einen grundlegenden Wandel mit sich. Der Deregulierungsprozess und die Einführung des systematischen *management by objectives and results*, die 1993 begonnen worden waren, schlossen fast automatisch die Durchführung einer Art Output-Kontrolle, d. h. eine formale Evaluierung, mit ein. Die Initiative dazu ergriff zuerst die liberal-konservative Regierung mit der Einrichtung des Evaluierungsbüros. Neben seiner Funktion als oberster Akkreditierungsstelle für akademische Programme und Studiengänge war dessen Hauptaufgabe – wie vom damaligen Universitätskanzler Stig Hagström definiert – nicht die „Evaluierung von Ergebnissen“, sondern die „Evaluierung von Evaluierungsverfahren“, die von den Institutionen der Hochschulbildung durchgeführt wurden. Das Büro stellte explizit fest, dass diese Evaluierungen in keiner Weise mit der Finanzierung in Zusammenhang stehen sollten.⁴¹

Die sozialdemokratische Regierung wandelte das Evaluierungsbüro 1995 in ein neues Amt für Hochschulbildung (*högskoleverket*) um. Dieses Amt bekam die Aufgabe, Qualitätsprüfungen durchzuführen, die Aufsicht über die Institutionen der Hochschulbildung auszuüben, Inspektionen und Analysen des Systems der Hochschulbildung vorzunehmen, im Ausland erworbene Qualifikationen zu bewerten, Bildungsinnovation und -entwicklung zu unterstützen, Informationen zur Hochschulbildung zur Verfügung zu stellen und die Rekrutierung von Studierenden zu fördern. 1999 beauftragte die Regierung das Amt, ab 2001 über sechs Jahre eine Untersuchung der Qualität aller Disziplinen und Programme der Hochschulbildung durchzuführen. Diese Untersuchungen schließen sowohl Selbstevaluierungen der betroffenen Institute als auch Einschätzungen durch externe Gutachter ein. Die Gutachterkommission legt dem *högsko-*

⁴¹ Eine Darstellung des Systems bietet Engwall, Lars: „A Swedish Approach to Quality in Education“. In: John Brennan u. a. (Hgg.): *Standards and Quality in Higher Education*. London 1997, 220–244.

einen Bericht vor, der auch eine Stellungnahme im Hinblick auf vorgeschlagene Maßnahmen enthält.

Die Evaluierung der Fächer und Programme dient drei Hauptzielen: die Qualitätsentwicklung zu fördern; zu prüfen, ob die angebotene Ausbildung den Zielen und Bestimmungen des Hochschulgesetzes und der Hochschulverordnung entspricht; und interessierten Gruppen Informationen anzubieten. 2001 haben neun Evaluierungskommissionen insgesamt 222 Überprüfungen durchgeführt. Nur bei acht der insgesamt 222 Fächer bzw. Programme wurden derart schwerwiegende Mängel festgestellt, dass die Berechtigung zur Erteilung von Abschlüssen in Frage gestellt wurde. Den betreffenden Instituten bzw. Programmen wird die Gelegenheit gegeben, die behaupteten Schwächen zu korrigieren. Erst nach einer zweiten Überprüfung kann ein Entzug der Berechtigung zur Erteilung von Abschlüssen in Betracht gezogen werden. Die durch das *högskoleverk* vorgenommenen Evaluierungen, die auch Forscherausbildung und Forschung berücksichtigen, stehen in keiner direkten Verbindung mit der Finanzierung, und ihre Empfehlungen sind nicht verbindlich.⁴²

Zusätzlich zu den durch den Forschungsrat und das *högskoleverk* durchgeführten Überprüfungen nehmen auch zwei der Königlichen Akademien derartige Überprüfungen vor. Diese Aufgabe wurde ihnen zugeteilt, als die neuen autonomen Forschungstiftungen mit Mitteln aus den Arbeitnehmerfonds errichtet wurden (s. o.). Die Königliche Akademie der Wissenschaften (*Kungliga Vetenskapsakademien*) und Königliche Akademie der Ingenieurwissenschaften (*Kungliga Ingenjörvetenskapsakademien*) erhielten gesetzliche Rechte zur Überprüfung und Evaluierung der Praxis und Verfahren aller neu geschaffenen Stiftungen mit Ausnahme des Jubiläumsfonds der schwedischen Reichsbank (*Riksbankens Jubileumsfond*). Diese Evaluierungen wurden regelmäßig durchgeführt und bezogen sich nicht nur auf die Verfahren, sondern auch auf die Qualität der geförderten Projekte.⁴³

⁴² Einen innernordischen Vergleich bietet Kim, Lillemor: *Lika olika. En jämförande studie av högre utbildning och forskning i de nordiska länderna*. Stockholm 2002.

⁴³ Als Beispiel hierfür siehe Stiftelsen för forskning inom områden med anknytning till Östersjöregionen och Östeuropa (Östersjöstiftelsen) (Hg.): *En granskning av verksamheten 1994 – juni 2001*. Stockholm 2001.

Auch einzelne Institutionen in Schweden führen zunehmend Evaluierungen durch. Ein Beispiel hierfür ist das so genannte BASTU-Projekt an der Universität Uppsala.⁴⁴ Verschiedene Abteilungen der Universität wurden aufgefordert, ihre Forschungsleistungen zusammenzufassen und Prioritäten für die Zukunft zu setzen. Die erstellten Berichte bildeten dann die Grundlage für Empfehlungen einer Evaluierungskommission von hochrangigen Mitgliedern aus Berkeley, Edinburgh und Helsinki, in deren Folge eine Umverteilung von Mitteln vorgenommen wurde. Ein langfristiger Effekt des Projekts war die Schaffung einer Universitätspublikationsdatenbank (OPUS), die für interne Analysen herangezogen wird. Bislang sind allerdings noch keine direkten Zusammenhänge zwischen Publikationsmustern bzw. -frequenzen und der Mittelvergabe hergestellt worden.

Bestimmte Forschungsgebiete wie das Wirtschaftsingenieurwesen schließlich sind durch Akkreditierung und Ranking Gegenstand internationaler Evaluierungen. Obwohl der Fokus in erster Linie auf der Ausbildung liegt, wird dabei auch die Forschung berücksichtigt.⁴⁵

Insgesamt können wir feststellen, dass die Output-Kontrolle in Schweden immer noch relativ schwach ausgeprägt ist. Es gibt Evaluierungen von Disziplinen durch den Forschungsrat und das *högskoleverk*. Außerdem haben Königliche Akademien Evaluierungen von Forschung durchgeführt, die von den aus den Arbeitnehmerfonds geschaffenen Stiftungen gefördert wurde. Keine dieser Evaluierungen ist jedoch direkt mit der Vergabe von Geldern verknüpft, auch wenn sie natürlich bedeutenden Input für zukünftige Entscheidungen über Mittelzuweisungen darstellen. Überall im System werden inzwischen zunehmend bibliometrische Methoden angewandt, um Unterschiede zwischen den Wissenschaftlern festzustellen.

⁴⁴ Siehe Uppsala Universitet: *SAUNA IV. Rektors förslag till förnyelse och fördelning av BASTU-medel*. Uppsala 2001.

⁴⁵ Weitere Informationen zu Akkreditierung und Ranking bieten Hedmo, Tina: *Rule-making in the Transnational Space. The Development of European Accreditation of Management Education*. Uppsala 2004; sowie Wedlin, Linda: *Playing the Ranking Game. Field Formation and Boundary-work in European Management Education*. Uppsala 2004.

Schlussfolgerungen

Ausgehend von dem eingangs skizzierten Untersuchungsraaster lassen sich bei einer Betrachtung des schwedischen Forschungssystems folgende Aussagen treffen:

- Die Regierung spielt eine bedeutende Rolle bei der Kontrolle des Zugangs für neue Akteure. Im Zuge einer allmählichen Entwicklung ist die Zahl der Universitäten und übrigen Hochschulen jedoch von einer begrenzten Anzahl während der Nachkriegsjahrzehnte auf heute vierzig gestiegen. Der Druck, die Mittel für Forschung auf all diese Institutionen zu verteilen, ist zwar groß, aber überwiegend abgewehrt worden.
- Die Regierungen – und zwar sowohl eine frühere liberal-konservative als auch die nachfolgende sozialdemokratische – haben neue Grundsätze des New Public Management in das System der Universitäten und Hochschulen eingeführt. Den Institutionen der Hochschulbildung und Forschung werden spezifische Aufgaben zugewiesen und sie werden belohnt, wenn sie diese Aufgaben erfüllen. Die sozialdemokratische Regierung hat die Universitäten und Fachhochschulen einer unternehmensähnlicheren Steuerung unterworfen, wobei eine Mehrheit der Kuratoriumsmitglieder sowie deren Vorsitzende von außen kommen. Letztere werden zunehmend unter Politikern rekrutiert. Im Hinblick auf die institutionelle Kontrolle lässt sich also eine Kombination von Marktmechanismen und politischer Steuerung beobachten.
- Die Regierung hat die Ernennung der Professoren der akademischen Gemeinschaft überlassen. Insofern hat sie also die formale Zugangskontrolle für die qualifiziertesten Forscher aufgegeben. Die akademischen Institutionen haben auf diese Weise einen gewissen Grad an Freiheit erhalten, ihre Professoren auszuwählen. Die Professoren sind andererseits zu gewöhnlichen Staatsangestellten ohne die früher gewährte privilegierte Anstellungssicherheit geworden.
- Ein weiteres Kennzeichen des Wandels im schwedischen System ist die Tatsache, dass Forschungsgelder in zunehmendem Maße anstelle von langfristigen Blockzuweisungen in Form von kurzfristigen Projektfördermitteln vergeben werden. Die dahinter stehende Logik besagt, dass Projektzuweisungen flexibler sind und dazu führen, dass die Wissenschaftler fortlaufend unter dem Druck stehen, hochqualifizierte Forschungsleistungen zu erbringen. Allerdings haben wir bei Forschungsräten und Forschungsstiftungen auch die Tendenz feststellen können, lieber weniger und größere Programme als viele kleine Projekte zu fördern. Auf

diese Weise kommen die Blockzuweisungen gewissermaßen durch die Hintertür zurück. Dies lässt sich aber auch so interpretieren, als habe die Politik die genuine politische Entscheidungsverantwortung der Forschergemeinschaft überlassen.

- Zunehmend wird eine Tendenz zur Output-Kontrolle, d. h. zur Forschungsevaluierung, sichtbar. In Schweden begann diese Tendenz mit der Errichtung der Forschungsräte in den sechziger Jahren und ist sowohl von diesen Organisationen als auch von anderen wie dem *högskoleverk* und den Königlichen Akademien fortgesetzt worden. Der Zusammenhang mit der Forschungsfinanzierung ist bislang allerdings schwach geblieben.

Die grundlegende Schlussfolgerung unserer Untersuchung lautet, dass das System von Forschung und Hochschulbildung in den letzten Jahrzehnten von Dezentralisierung geprägt war. Während die Regierung früher mit sichtbarer Hand eine strenge Steuerung über den staatlichen Haushalt und die Ernennung von Professoren ausübte, hat sie nunmehr sowohl im Bereich der Hochschulbildung als auch der Forschung einen Teil ihrer Macht an die unsichtbare Hand der Marktsteuerung abgegeben. Ob dies zu einem effizienteren System geführt hat, lässt sich schwer sagen. Untersuchungen von Zitationen scheinen allerdings zu zeigen, dass sich die Rolle schwedischer Forscher auf der internationalen Bühne verschlechtert hat.⁴⁶ Natürlich gibt es für diese Befunde von verschiedenen Akteuren viele unterschiedliche Erklärungen. Auch die Vorschläge zur Verbesserung der Situation sind zahlreich. Sie alle können als Elemente des ewigen Kampfes um Forschungsmittel zwischen Disziplinen, zwischen Institutionen und zwischen Generationen angesehen werden. Glücklicherweise ist es nicht das Ziel der vorliegenden Untersuchung gewesen, diese Konflikte zu lösen, sondern nur, die Grundzüge des Systems und seine Veränderungen bis heute aufzuzeigen. Alles, was wir über die Zukunft zu sagen wagen, ist, dass diese Konflikte weiter bestehen bleiben werden.

Aus dem Englischen von Krister Hanne

⁴⁶ Heyman, Ulf: *Sveriges vetenskapliga publicering – en analys av NI*. Stockholm 2003, berichtet über einen erkennbaren Rückgang der Zitationen schwedischer Forschung, insbesondere im Bereich der Medizin. Ähnliche Ergebnisse zeigt eine norwegische Studie: Aksnes, Dag W. und Gunnar Sivertsen: *How Should One Measure the Overall Citation Rates of Countries?* Discussion Paper from the Norwegian Institute for Studies in Research and Higher Education. Oslo 2003; verfügbar unter (http://www2.db.dk/jws/Files/Workshop%20Presentations/Askness_Sivertsen.pdf).