



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 08.03.2004
KOM(2004)157 endgültig

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT

zur Zwischenbewertung der dritten Phase des Programms TEMPUS

1. EINLEITUNG

Dieser Bericht wird gemäß Artikel 12 des Beschlusses 1999/311/EG des Rates vom 29. April 1999 vorgelegt. Er verdeutlicht den Standpunkt der Kommission zu den wichtigsten Schlussfolgerungen und Empfehlungen der externen Bewertung der dritten Phase des Programms TEMPUS (TEMPUS III).

Der vollständige Bericht zur Zwischenbewertung von TEMPUS III¹ ist über folgende Internetadresse abzurufen:

http://europa.eu.int/com/education/programmes/evaluation/evaluation_en.html.

2. HINTERGRUND

Das TEMPUS-Programm wurde erstmals auf der Tagung des Rates der Bildungsminister im Dezember 1989 als Instrument der Zusammenarbeit zwischen Hochschuleinrichtungen in den Mitgliedstaaten und den Partnerländern vorgeschlagen. Seine erste Phase (TEMPUS I) wurde 1990 beschlossen².

Das Programm umfasste anfangs die Länder Mittel- und Osteuropas (MOEL); zwischen 1992 und 1993 wurde es auf die Russische Föderation, die Ukraine, Belarus und Albanien ausgeweitet. Kurzfristig (1991) wurde es auch in Jugoslawien durchgeführt.

TEMPUS wollte durch die Zusammenarbeit im Hochschulbereich zur wirtschaftlichen und sozialen Reform beitragen. Insbesondere sollte das Programm die gemeinsame Entwicklung neuer Lehrpläne, den Erwerb von Managementkompetenzen durch Hochschul- und Verwaltungspersonal und die Öffnung der Bildungssysteme der Partnerländer für die Bürgergesellschaft fördern.

Die zweite Phase des Programms (TEMPUS II) wurde 1993 für den Zeitraum 1994-1998 genehmigt³; 1996 wurde sie bis 2000 verlängert⁴. Mit dieser Phase wurde das Programm auf neue förderfähige Länder ausgeweitet, die unter die Programme PHARE⁵ und TACIS⁶ fielen, jedoch nahmen auch die Ambitionen und Erwartungen an das Programm zu. Insbesondere führte TEMPUS II spezifische nationale Prioritäten ein, die den ursprünglichen „Bottom-up“-Ansatz, bei dem die Initiative ausschließlich von den Universitäten ausging, ergänzten.

Obwohl die Interventionslogik überwiegend gleich geblieben ist, hat sich das Programm TEMPUS entscheidend weiterentwickelt. Es hat die Änderungen im politischen Kontext begleitet und zum Beitrittsprozess der MOEL zur Europäischen Union beigetragen.

¹ Der Abschlussbericht über die zweite Phase des Programms TEMPUS ist ebenfalls über diese Internetadresse abzurufen.

² Beschluss 90/233/EWG des Rates vom 7. Mai 1990.

³ Beschluss 93/246/EWG des Rates vom 29. April 1993.

⁴ Beschluss 96/663/EG des Rates vom 21. November 1996.

⁵ Verordnung (EWG) Nr. 3906/89 des Rates vom 18. Dezember 1989 über Wirtschaftshilfe für bestimmte Länder Mittel- und Osteuropas sowie spätere Änderungen.

⁶ Die derzeitige Rechtsgrundlage für das Programm ist die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 99/2000 des Rates vom 29. Dezember 1999 über die Unterstützung der Partnerstaaten in Osteuropa und Mittelasien.

Die dritte und laufende Phase von TEMPUS (TEMPUS III) wurde 1999 für einen Zeitraum von sechs Jahren, gerechnet ab dem 1. Juli 2000⁷, verabschiedet. Die Interventionslogik des Programms wurde nicht grundlegend geändert. Allerdings wurden zwei innovative Aspekte eingeführt. Zunächst wurde außer auf die bewährten länderspezifischen Ansätze besonderer Nachdruck auf die Fähigkeit des Programms zur Förderung der regionalen Zusammenarbeit gelegt. Auch wurde deutlicher darauf verwiesen, dass das Programm nicht nur die Kohärenz und erforderlichenfalls die Komplementarität mit anderen Gemeinschaftsprogrammen gewährleisten, sondern auch Synergieeffekte mit anderen Formen der Unterstützung für die Partnerländer herbeiführen muss.

Mit der Verordnung Nr. 2666/2000/EG des Rates vom 5. Dezember 2000, welche die Rahmenbedingungen für die Gemeinschaftshilfe beim Wiederaufbau, der Entwicklung und der Stabilisierung der westlichen Balkanländer festlegt (CARDS), wurden der Beschluss über TEMPUS III geändert und die Teilnehmerländer Kroatien und Bundesrepublik Jugoslawien einbezogen.

2002 wurde TEMPUS III nochmals geändert⁸ und das Programm im Rahmen der Partnerschaft Europa-Mittelmeer, die sich im Anschluss an die Erklärung von Barcelona von 1995 entwickelte, auf die südlichen und östlichen Mittelmeerländer des MEDA-Programms ausgeweitet.

Mit dieser Ausweitung soll die erforderliche engere Zusammenarbeit in der Hochschulbildung zwischen der Union und ihren Partnern in der Region herbeigeführt und so zu deren sozioökonomischer Entwicklung beigetragen werden. Ferner soll damit der interkulturelle Dialog und das Verständnis zwischen den genannten Ländern gefördert und dadurch nachhaltiges Wachstum, Frieden und Stabilität in der Region gesichert sowie die interkulturelle und die Zivilgesellschaft betreffende Dimension des Programms gestärkt werden.

TEMPUS III läuft im Dezember 2006⁹ ebenso aus wie die übrigen großen Programme im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung (SOKRATES und LEONARDO DA VINCI).

3. KURZE BESCHREIBUNG DES PROGRAMMS

TEMPUS soll in erster Linie zur Reform und Weiterentwicklung der Hochschulsysteme der Partnerländer beitragen. Durch die Zusammenarbeit im Hochschulbereich will das Programm auch die Bürgergesellschaft stärken, die Demokratie in den Ländern fördern sowie das gegenseitige Verständnis und den interkulturellen Dialog zwischen der EU und ihren Partnern intensivieren.

Das Programm kombiniert einen „Bottom-up“-Ansatz, bei dem die Initiative meist von den Hochschulen ausgeht, mit einem „Top-down“-Ansatz, wobei für die einzelnen Partnerländer nationale Prioritäten festgelegt werden, um so die Auswirkung des Programms auf den Reformprozess zu maximieren.

⁷ Beschluss 1999/311/EG des Rates vom 29. April 1999.

⁸ Beschluss 2002/601/EG des Rates vom 27. Juni 2002.

⁹ Im Beschluss über die Ausweitung des Programms TEMPUS auf die MEDA-Länder wurde die Laufzeit des Programms geändert, so dass TEMPUS, SOKRATES und LEONARDO DA VINCI nun zum selben Termin auslaufen.

Um diese Ziele zu erreichen, unterstützt das Programm drei Projekttypen:

- Gemeinsame europäische Projekte, wobei es sich um multilaterale Projekte handelt, die Hochschuleinrichtungen aus der EU und den Partnerländern zusammenführen, um die Einrichtungen in den Partnerländern bei ihren Bemühungen um die Entwicklung bzw. Weiterentwicklung der Lehrpläne oder der Universitätsverwaltung zu unterstützen. Diese Projekte wollen auch zum Aufbau des institutionellen Gefüges in den Partnerländern beitragen. Sie verfügen in der Regel über eine Laufzeit von zwei oder drei Jahren und bilden den wichtigsten Projekttyp im Rahmen von TEMPUS.
- Strukturmaßnahmen und/oder ergänzende Maßnahmen, wobei es sich ebenfalls um multilaterale Projekte handelt, die kurzfristige Interventionen mit dem Ziel einer Reform des Hochschulsystems unterstützen sollen und eng mit den Prioritäten der Partnerländer verknüpft sind.
- Mobilitätsfördernde Einzelzuschüsse, die an Einzelpersonen – Professoren, Dozenten, Verwaltungskräfte oder Ministerialbeamte – vergeben werden, um es diesen zu ermöglichen, in anderen Ländern Arbeit in Verbindung mit einem bestimmten Reformprozess zu leisten.

Begünstigte Partnerländer im Rahmen von TEMPUS sind:

- Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und die Bundesrepublik Jugoslawien (als ‚CARDS‘-Länder bezeichnet).
- Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Kasachstan, Kirgisistan, Moldau, Mongolei, Russische Föderation, Tadschikistan, Turkmenistan, Ukraine und Usbekistan (als ‚TACIS‘-Länder bezeichnet).
- Algerien, Ägypten, Israel¹⁰, Jordanien, Libanon, Marokko, Palästinensisches Autonomiegebiet, Syrien und Tunesien (als ‚MEDA‘-Länder bezeichnet).

Die bilaterale Zusammenarbeit mit den einzelnen Partnerstaaten im Rahmen des Programms TEMPUS wird mit Mitteln aus dem Budget von CARDS, MEDA und TACIS bezuschusst.

4. BEWERTUNGSTÄTIGKEIT

Im Jahr 2002 startete die Kommission eine Ausschreibung im offenen Verfahren; im Anschluss daran wurde das Unternehmen ECORYS-NEI für die Durchführung der Bewertung der dritten Programmphase – TEMPUS III – ausgewählt. Diese Bewertung wurde zusammen mit der abschließenden Bewertung der zweiten Programmphase durchgeführt und berücksichtigte deren Ergebnisse.

In der Leistungsbeschreibung wurde der Bewerter ersucht, die Interventionslogik des Programms TEMPUS zu untersuchen und dabei insbesondere die folgenden Fragen zu klären:

- (1) Haben sich die sozioökonomischen Bedingungen, die Anlass zur ersten und zweiten Phase von TEMPUS gaben, inzwischen geändert, und entsprechen die Programmziele der tatsächlichen Bildungssituation in den förderberechtigten Ländern? In welchem

¹⁰ Israels Beteiligung ist nur auf Selbstfinanzierungsbasis möglich.

Maße hat das Programm zum Wandel der sozioökonomischen Bedingungen in diesen Ländern beigetragen?

- (2) Ist die Vorgehensweise mit einer „Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen“ und einem Auswahlverfahren auf Basis nationaler Prioritäten sinnvoll? Inwiefern ist es angebracht, förderberechtigte Nachbarländer im Rahmen eines Programms zur Zusammenarbeit zu animieren, das sich an nationalen Prioritäten ausrichtet?
- (3) Wird das multilaterale Modell für die Zusammenarbeit, das die Beteiligung von Institutionen aus den EU-Mitgliedstaaten und den förderberechtigten Ländern vorsieht, den Programmzielen gerecht? Worin besteht der zusätzliche Nutzen im Vergleich zu strukturellen Investitionen zur Reformierung der Bildungssysteme?
- (4) Tragen die im Rahmen des Programms geförderten Projekttypen/Leistungen (insbesondere gemeinsame europäische Projekte und Mobilitätsstipendien an Einzelpersonen) dazu bei, die angestrebten Ergebnisse und die beabsichtigten Wirkungen auf die Hochschulsysteme zu erreichen?
- (5) Ist die Höhe der Fördermittel angesichts der vorgegebenen Ziele ausreichend? Bringt das derzeitige Konzept eine „kritische Masse“ hervor, die dauerhaft etwas bewirken kann?
- (6) Sind die derzeit verwendeten Instrumente für die Programmdurchführung (z. B. Leitfaden), die Konzepte für die Programmverwaltung und insbesondere die Modalitäten für die technische Unterstützung angemessen und ausreichend, um eine hohe Projektqualität und die ordnungsgemäße Umsetzung der Projekte zu gewährleisten? Sind auch die Überwachungsverfahren hierfür ausreichend? Gewährleisten die bestehenden Mechanismen für Feedback und die Verbreitung von Ergebnissen, dass die im Rahmen des Programms gesammelten Erfahrungen genutzt werden?

Das Bewertungsteam erarbeitete eine Bewertungsmethodik, die weitgehend auf eine interaktive Teilnahme der verschiedenen Akteure von TEMPUS III gerichtet war. Die im Zeitraum Oktober 2002-Juni 2003 eingesetzten wichtigsten Bewertungsinstrumente waren:

- Drei interaktive Workshops (in Moskau, Almati und Skopje) mit den Akteuren und ein Workshop „Gelernte Lektionen“ (in Brüssel), wo alle zentralen Bewertungsfragen erörtert wurden. Dieser Ansatz wurde ergänzt durch eine Analyse der Interventionslogik; einen Überblick über die einschlägige Fachliteratur; Interviews mit den Akteuren; und Fallstudien nach Ländern.
- Es wurden Daten über die Ergebnisse von TEMPUS II genutzt und in drei Untersuchungsinstrumente Fragen einbezogen, die für diese Halbzeitbewertung relevant waren: in einen Online-Fragebogen zur Auswirkung von TEMPUS auf Hochschulreformen und nachhaltige Partnerschaften (599 GEP-Koordinatoren); in eine Umfrage bei (80) GEP-Partnern in den förderberechtigten Ländern; und in (26) Interviews mit Hochschulbehörden in den förderberechtigten Ländern.

Dabei ist darauf hinzuweisen, dass die Leistungsbeschreibung erstellt wurde, bevor TEMPUS III auf den südlichen und östlichen Mittelmeerraum ausgeweitet wurde. Jedoch erstrecken sich die Schlussfolgerungen und Empfehlungen auch auf die Durchführung des Programms in dieser Region.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN DER BEWERTUNG

5.1. Relevanz des Programms im Hinblick auf die sozioökonomischen Bedürfnisse

Vorherrschende sozioökonomische Bedingungen und Notwendigkeit einer Unterstützung der Hochschulbildung

Der Bewerter führte eine vergleichende Analyse durch, die ergab, dass sich die CARDS- und TACIS-Länder heute in einer ähnlichen Lage befinden, wie sie während der vorangehenden Phasen des Programms TEMPUS vorherrschte. Diese Länder können noch nicht als stabile Demokratien betrachtet werden. Sowohl in den CARDS- als auch in den TACIS-Ländern ist der Übergang zur Demokratie nur sehr bruchstückhaft vollzogen und wird der Prozess beeinträchtigt durch wirtschaftliche Stagnation, eine eingeschränkte Fähigkeit zur Umsetzung von Reformen, schlechte Sozialleistungen, Unterbrechungen bei den öffentlichen Dienstleistungen und hohe Staatsdefizite. Darunter leiden auch die öffentlichen Bildungsausgaben. In der gesamten Region der TACIS- und CARDS-Länder nehmen mehr junge Menschen als je zuvor ein Studium auf, dagegen erreichen die Fördermittel in realen Werten nur noch etwa ein Drittel der Beträge von vor zehn Jahren.

Auch in vielen der MEDA-Länder, die allerdings über einen völlig anderen historischen Kontext verfügen, wurde die Hochschulbildung durch starke Unterfinanzierung in Mitleidenschaft gezogen. In den ärmeren MEDA-Staaten wurde der chronische Mangel an Finanzmitteln durch die in der internationalen Gebergemeinschaft vorherrschende Ansicht, dass sich eine Finanzhilfe im Bildungsbereich auf Grund- und Sekundarschulen konzentrieren sollte, noch verschärft. Ein solches Vorgehen wäre kostenwirksamer und würde kurzfristig eine höhere gesellschaftliche Rentabilität ergeben als Investitionen in die Hochschulbildung. Bei dieser Auffassung hat sich in jüngerer Zeit ein Wandel vollzogen, inzwischen gilt eine Unterstützung der Hochschulbildung als Schlüssel zur Sicherung einer nachhaltigen Entwicklung.

Der Bewerter vertritt die Meinung, dass die Herausforderungen, denen sich die in der dritten Phase des Programms TEMPUS förderberechtigten Länder gegenübersehen, genau so groß sind wie die Herausforderungen, die im Rahmen von TEMPUS I und II angegangen wurden, weshalb sie ein gutes Argument dafür bilden, dass Ausbildungs- und Hochschulreformen Vorrang haben müssen.

Der Prozess des Übergangs von einer kommunistischen Gesellschaft zu Demokratie und Marktwirtschaft schuf die sozioökonomischen Bedürfnisse eines *Wandels des Wertesystems, eines institutionellen Wandels und eines Wandels bei den Kompetenzen bzw. einer entsprechenden Schulung*. Diese Bedürfnisse führten nach dem Fall der Berliner Mauer zur ersten Phase von TEMPUS und Anfang der 90er Jahre zur zweiten Phase des Programms... In den während der dritten Phase von TEMPUS förderberechtigten Ländern sind diese Bedürfnisse weiterhin deutlich spürbar, was dem Programm hohe Relevanz verleiht.

Die Kommission teilt die Ansicht des Bewerter, dass in den förderberechtigten Ländern noch wesentlich mehr Innovationen und Investitionen im Hochschulsektor erforderlich sind, als diese derzeit finanzieren können, und dass zu erwarten ist, dass die entsprechenden Bedürfnisse noch zunehmen. Für ein höheres Investitionsniveau im Hochschul- und Forschungsbereich gibt es daher gute Gründe.

Relevanz von TEMPUS in Bezug auf die Unterstützung von Reform und Weiterentwicklung der Hochschulbildung

Die Bewertung (sowohl von TEMPUS II als auch von TEMPUS III) verdeutlicht den Beitrag von TEMPUS zur Veränderung der sozioökonomischen Bedingungen in den förderberechtigten Ländern. Die Maßnahmen für das Personal und die Mobilitätsprogramme haben Hunderttausende von Studierenden, Hochschullehrern und Dozenten aus Hochschuleinrichtungen der MOEL erreicht. Dadurch kamen die Teilnehmer von TEMPUS I und TEMPUS II mit neuen Ideen, Idealen, Konzepten und empfehlenswerten Verfahren für praktisch jeden Aspekt der EU-Gesellschaften in Berührung; auch wurde ihnen die Vielzahl von Möglichkeiten aufgezeigt, welche die EU-Mitgliedstaaten nutzen, um den Herausforderungen der gesellschaftlichen Reform und in der Bildung zu entsprechen. Diese Exposition betraf fast alle Teilnehmer des umfassenden und weit reichenden Dialogs und trug zur Sensibilisierung bei, zum Vergleich der nationalen Werte und der Kulturen, zu einer Veränderung der Einstellungen und zu mehr Engagement, was die Unterstützung des Prozesses der Wirtschafts- und Sozialreform im eigenen Land und in der eigenen Arbeitsumgebung betrifft.

Durch die Herstellung partnerschaftlicher Beziehungen zwischen Einzelpersonen und Institutionen aus den Partnerländern und der EU erhielten die Hochschuleinrichtungen ausgezeichnete Zugangsmöglichkeiten zu Wissensnetzen. Damit wurde indirekt ein wesentlicher Beitrag zu Veränderungen im rechtlichen, administrativen und institutionellen Bereich geleistet, die den Übergang zu einer marktbasierter Wirtschaft und mehr Demokratie erleichtern.

Im Bewertungsbericht heißt es, dass TEMPUS mehr als jedes andere externe Programm in den förderberechtigten Ländern den Fachbereichen und Fakultäten der Universitäten dabei behilflich war, Studiengänge zu modernisieren und neue einzuführen. Somit hat das Programm den Übergang der bestehenden Bildungssysteme zu einer besseren Ausbildung der nächsten Generation mit Blick auf die neu entstehenden Bedürfnisse des Arbeitsmarkts erleichtert.

Die Kommission stimmt mit dem Bewerter darin überein, dass die dritte Phase von TEMPUS in Anbetracht der in den Partnerländern vorherrschenden sozioökonomischen Bedingungen von Bedeutung ist und dass TEMPUS zweifellos auch weiterhin ein relevantes und effizientes Instrument darstellt, wenn es gilt, den Bedürfnissen im Hochschulbereich zu entsprechen.

5.2. Sinn nationaler und regionaler Prioritäten

Der Bewerter zeigt auf, dass zwischen den betroffenen Akteuren bezüglich der Bedeutung nationaler Prioritäten für eine Maximierung der Wirkung sowie bezüglich der erforderlichen Intensivierung des Dialogs zwischen der Kommission und den Kommunalbehörden zur besseren Definition dieser Prioritäten ein breiter Konsens besteht.

Wie der Nutzen des Ansatzes nationaler Prioritäten beurteilt wird, hängt nach Ansicht des Bewerter vorwiegend von der Angemessenheit des Prozesses ihrer Formulierung ab. In Ländern, in denen die wichtigsten Akteure des Programms TEMPUS gehört wurden, galt der Ansatz nationaler Prioritäten als sinnvolle Anleitung für die Bewerber. In Ländern, in denen die Prioritäten ohne Konsultation eindeutig festgelegt wurden, wurde die Auswahl als willkürlich betrachtet und als unnötige und unerwünschte Einmischung von oben empfunden.

Die Kommission weist darauf hin, dass sich die Art und Weise, in der die nationalen Prioritäten für die verschiedenen Länder festgesetzt wurden, nicht wesentlich unterschied. Jedoch räumt sie ein, dass bezüglich Art und Präsentation der Prioritäten tatsächlich Unterschiede bestehen. In einigen Fällen lassen sich die nationalen Prioritäten leicht in

operationelle Vorschläge umsetzen. In anderen Fällen sind die Prioritäten zu allgemein oder zu unklar, um in der Praxis eingesetzt werden zu können.

Bezüglich der Bedeutung, die nationalen Prioritäten bei der Ausrichtung des Programms beigemessen werden sollte, erwies es sich schwieriger, einen Konsens zu erreichen. Einerseits wurde festgestellt, dass bei einem „Bottom-up“-Programm innovative Ideen im Prinzip mehr Gewicht haben sollten als Vorschriften und Anleitungen von oben. Andererseits kann eine entschiedener strategische Planung die Wirkung des Programms verstärken und eine Zersplitterung der Kräfte verhindern. Ebenso vertraten die Akteure in der Frage der Bedeutung, die der Einhaltung der nationalen Prioritäten beim Auswahlprozess eingeräumt werden soll, keine einheitliche Meinung.

Die Kommission ist der Auffassung, dass nationale Prioritäten wesentlich sind, wenn die Auswirkung des Programms auf den Reform- und Entwicklungsprozess im Hochschulbereich und über die Hochschulbildung die Auswirkung auf die Entwicklung des gesamten Bildungs- und Ausbildungssystems maximiert werden soll. Jedoch ist es – wie es in der Bewertung heißt – wichtig, den „Bottom-up“-Ansatz beizubehalten, um die Innovation und Kreativität auf Ebene der Institutionen anzuregen. Durch den „Bottom-up“-Ansatz kann (erforderlichenfalls) auch garantiert werden, dass das Programm nicht der Bürokratie und unangemessenen politischen oder wirtschaftlichen Interessen anheim fällt.

Hinsichtlich der regionalen Zusammenarbeit gelangt der Bewerter zu dem Schluss, dass u. a. die Notwendigkeit einer verstärkten kulturellen Zusammenarbeit, eine Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen, Aussichten auf den Beitritt zur EU und ein zunehmendes Interesse der Partner am Bologna-Prozess gute Argumente für die Intensivierung der Hochschulzusammenarbeit auf regionaler Ebene liefern.

Obwohl die Kommission Bewerber zur Einreichung regionaler Projekte ermutigt hat (an denen mehr als ein Partnerland beteiligt ist), besteht innerhalb des TEMPUS-Programms kein Mechanismus für die gemeinsame Formulierung regionaler Prioritäten durch die Hochschulbehörden in den entsprechenden Regionen.

5.3. Wert des multilateralen Partnerschaftsmodells

Dieses Modell wird gemeinhin von der großen Mehrheit der TEMPUS-Akteure als Schlüssel zum Erfolg der TEMPUS-Interventionslogik verstanden.

Zentrales Element des TEMPUS-Ansatzes war stets das Vertrauen in die Fähigkeit der Universitäten in der EU und in den förderberechtigten Ländern, Bedürfnisse zu identifizieren und innovative und zielgerichtete Projekte zu formulieren und zu implementieren. Dieser Ansatz scheint sich nicht nur bei der Reform der Lehrpläne der Hochschulen bewährt zu haben, sondern auch bei der Einführung neuer Managementverfahren. Er diente auch als Anreiz für die Hochschuleinrichtungen, ihr Wissen zur Verfügung zu stellen, um den neuen Bedürfnissen zu genügen, die aus den Prozessen des gesellschaftlichen Wandels entstehen.

Der Bewerter gelangt zu dem Schluss, dass sich das multilaterale Modell als erfolgreich erwiesen hat, indem es dazu beiträgt, dass TEMPUS sein zweifaches Ziel der kulturellen Annäherung und der Anpassung der Hochschulsysteme erreicht. Dieses Modell führt unmittelbar zum Entstehen nachhaltiger Netze zwischen Personen und institutioneller Partnerschaften zwischen Hochschuleinrichtungen in den förderberechtigten Ländern und in den EU-Mitgliedstaaten – was einen wichtigen Indikator für das Erreichen des Ziels der kulturellen Annäherung von TEMPUS III bildet.

Die Eignung des multilateralen Modells zur Förderung der Reform und des Ausbaus der Hochschulbildung wurde durch die abschließende Bewertung von TEMPUS II bestätigt.

Der Bewerter verglich das Programm TEMPUS mit anderen Interventionen und weist darauf hin, dass die Stärke des multilateralen „Bottom-up“-Ansatzes von TEMPUS seine Vernetzung, die zwischenmenschliche Dimension ist. TEMPUS verleiht der Hilfe durch Kooperation ein menschliches Antlitz, da alle TEMPUS-Projekte auf einer engen Zusammenarbeit zwischen kooperationsbereiten Einrichtungen und Einzelpersonen basieren.

Nach Meinung des Bewerter liegt der zusätzliche Nutzen von TEMPUS im Vergleich zu strukturellen Bildungsinvestitionen in seiner Förderung der internationalen Zusammenarbeit, die zu neuen Einsichten, Ideen und neuen Netzen persönlicher und beruflicher Kontakte führt. Ferner besteht die Stärke des multilateralen Mobilitätsmodells darin, dass es den Unternehmergeist auf Fakultätsebene fördert und so einen von der Basis ausgehenden Impuls für Innovation und Reformen liefert. Infolgedessen ist die Vielfalt bei den Innovationsprojekten sehr groß.

Die Kommission nimmt das Argument des Bewerter zur Kenntnis, dass TEMPUS „sein Geld wert ist“, da die Kosten der TEMPUS-Interventionen im Verhältnis niedriger sind als beispielsweise die der Strukturinterventionen, in die internationale Sachverständige einbezogen werden.

5.4. Relevanz der verschiedenen Projekttypen (Ergebnisse)

Die verschiedenen TEMPUS-Projekte sind in Abschnitt 3 beschrieben. Bezüglich der Programmziele gelangt der Bewerter zu dem Schluss, dass diese Ziele, wie sie im Beschluss des Rates dargelegt sind, und die Programminstrumente sehr gut aufeinander abgestimmt sind:

- Gemeinsame europäische Projekte bzw. Strukturmaßnahmen und/oder ergänzende Maßnahmen tragen zur Anpassung und Entwicklung der Hochschulsysteme bei, da sie den Partnerländern Zugang zu der Modernisierungs- und Reformkompetenz vermitteln, die in den EU-Institutionen zur Verfügung steht.
- Gemeinsame europäische Projekte zur Lehrplanentwicklung sorgen durch die Einführung innovativer Studienprogramme für eine Weiterentwicklung auf institutioneller Ebene; und Projekte zur Verbesserung des Universitätsmanagements dienen der Reform der Verwaltung in den Hochschuleinrichtungen.
- Gemeinsame europäische Projekte und Mobilitätzuschüsse an Einzelpersonen fördern die Mobilität und den kulturellen Dialog sowie den institutionellen Aufbau, weshalb sie relevant für die Erreichung des Ziels der kulturellen Annäherung und der Entwicklung der Bürgergesellschaft sind, das TEMPUS III verfolgt.

Die Bewertung folgert daraus, dass die verschiedenen Projekttypen effektiv zur Erreichung der angestrebten Programmresultate und zur globalen Auswirkung von TEMPUS auf die Hochschulreformen beigetragen haben. Insbesondere haben die gemeinsamen europäischen Projekte im Hochschulbereich erwiesenermaßen Änderungen bei den Rechts- und Verwaltungsvorschriften vorgebracht. Auch fördern sie die Öffnung der Hochschuleinrichtungen und ihre Bereitschaft zur internationalen Zusammenarbeit; die Reform der Verwaltung der Institutionen; die Lehrplanentwicklung; die Aus- und Weiterbildung der

Entscheidungsträger; und die nachhaltigen Partnerschaften zwischen Hochschuleinrichtungen in der EU und den förderberechtigten Ländern.

Jedoch sieht der Bewerter auch noch Möglichkeiten für eine Erhöhung der Programmwirkung; insbesondere regt er an: eine noch stärkere Konzentration auf Informationsaustausch und Verbreitung der Ergebnisse; und intensiviere Beziehungen zwischen Hochschulen und Unternehmen mit einem deutlichen Schwerpunkt auf der Beschäftigungsfähigkeit. Der Bewerter schlägt ebenso die Integration der gemeinsamen europäischen Projekte von TEMPUS mit den Programmen für die Lehrerbildung und die Weiterleitung innovativer Ergebnisse an Ausbildungszentren und Primar- und Sekundarschulen vor. Ferner sollten die gemeinsamen europäischen Projekte auch hochbegabten Studenten für eine Forschungslaufbahn zugute kommen.

Die Kommission stimmt dieser Analyse weitgehend zu und betont, dass Anlass besteht, die Mechanismen zur Verstärkung von Synergieeffekten zwischen Hochschulbildung und Berufsbildung im Rahmen des derzeitigen Programms zu überprüfen und das künftige Programm über den Hochschulbereich hinaus auszuweiten.

5.5. Höhe der Fördermittel und kritische Masse

Der Bewerter stellte fest, dass die Programmziele nicht in Leistungsziele umgesetzt wurden, die mittels quantitativer Indikatoren überprüft werden können. Seiner Meinung nach wird allerdings bei Analyse des Auswahlprozesses deutlich, dass die verfügbaren Finanzmittel für die große Zahl hochwertiger Anträge nie ausgereicht haben. Nachdem das Programm etabliert war, wurde die Absorptionskapazität nie überstiegen. Daraus lässt sich ableiten, dass TEMPUS unterfinanziert war.

Hinsichtlich der kritischen Masse gelangt die Bewertung zu dem Schluss, dass sie mit der derzeitigen Höhe der Fördermittel auf Projektebene erreicht werden kann. Auf Länderebene dagegen hängt das Erreichen der kritischen Masse von der Größe des Landes und der nachhaltigen Zuteilung höherer Finanzmittel ab.

Die Kommission stimmt der Analyse des Bewerter zu und räumt ein, dass Unterschiede bei der Höhe der Fördermittel für das Programm, die es in der Vergangenheit gab, auch wenn sie häufig aus politischen und planungstechnischen Gründen gerechtfertigt waren, tatsächlich die Wirksamkeit des Programms gefährden.

5.6. Verwaltung des Programms

Der Bewertungsbericht stellt fest, dass die derzeit verwendeten Instrumente für die Programmdurchführung, die Konzepte für die Programmverwaltung und die Modalitäten für die technische Unterstützung angemessen sind und in der Vergangenheit für eine ausreichende Projektqualität und die ordnungsgemäße Umsetzung der Projekte gesorgt haben.

Der Bericht erkennt die jüngsten Bemühungen der Kommission um eine Straffung der Verfahren an, weist aber darauf hin, dass die Regeln für die Auftragsvergabe und finanzielle Abwicklung strenger und zeitaufwändiger sind als nötig. Die Kommission betont, dass diese Schlussfolgerung zwar teilweise zutrifft, dass jedoch ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der notwendigen Gewährleistung einer angemessenen Überwachung der Verwendung öffentlicher Gelder und einfachen Verwaltungsverfahren nur sehr schwer zu erreichen ist. Die Einführung der neuen Haushaltsordnungen hat die entsprechende Tätigkeit nicht gerade erleichtert.

Hinsichtlich der Auswahlverfahren verweist der Bewerter auf die Transparenz des Systems, hebt aber hervor, dass die Beurteilenden kein ausreichendes Feedback zu den Leistungen früherer Projekte erhalten und kein Vergleich der Vorzüge der einzelnen Projekte im größeren Kontext der erforderlichen Hochschulreformen in den förderberechtigten Ländern vorgenommen wird. Die Kommission hat bereits Schritte eingeleitet, um den Auswahlprozess zu verbessern, insbesondere durch eine verstärkte Schulung der Beurteilenden.

Bezüglich der Überwachung kommt der Bewerter zu dem Schluss, dass die einschlägigen Verfahren im Rahmen von TEMPUS III zwar nicht sehr umfassend sind, jedoch als ausreichend betrachtet werden können. Die Kommission räumt ein, dass im Verlauf von TEMPUS III bisher keine systematischen Vor-Ort-Besuche stattfanden, was den Informationsfluss bezüglich der Ergebnisse von TEMPUS in den förderberechtigten Ländern eingeschränkt hat. Auch erkennt die Kommission an, dass es wünschenswert wäre, die Verbreitung der Ergebnisse zu verbessern.

6. EMPFEHLUNGEN DES EXTERNEN BEWERTERS

Der Bewertungsbericht enthält eine Reihe von Empfehlungen, die im Folgenden (kursiv) zusammengefasst sind und jeweils durch Anmerkungen der Kommission ergänzt werden:

(1) Das erfolgreiche multilaterale Modell von TEMPUS sollte auf andere Regionen der Welt ausgeweitet werden.

Die Kommission hat den Bewerter darauf hingewiesen, dass einige bestehende Programme (wie z. B. ALFA oder Asia-Link) das Partnerschaftsmodell von TEMPUS übernommen haben.

(2) Die nationalen Jahresbudgets sollten für die verbleibenden Jahre von TEMPUS III erhöht werden.

Die Kommission schließt sich den Argumenten der Bewerter hinsichtlich der Tatsache an, dass eine ‚kritische Masse‘ nur durch mehr Fördermittel erzielt werden kann, und ist bemüht, die Finanzmittel des Programms auf einer Höhe zu halten, die eine effiziente Nutzung der Ressourcen gewährleisten kann.

(3) Der Prozess der Formulierung länderspezifischer Prioritäten sollte durch einen stärker strukturierten Dialog mit den Bildungsbehörden der Partnerländer intensiviert werden.

Die Kommission erkennt an, dass der Dialog mit den Behörden der Partnerländer für den Erfolg des Programms von zentraler Bedeutung ist, und wird unverzüglich Maßnahmen zur Erarbeitung eines stärker strukturierten und kohärenteren Ansatzes treffen.

(4) Der Nutzen der nationalen Prioritäten kann weiter erhöht werden, indem horizontale Bildungsfragen statt eine Liste vertikaler akademischer Spezialisierungen vorgesehen werden.

Die Kommission räumt ein, dass Art und Präsentation der nationalen Prioritäten verbessert werden sollten.

(5) Das Konzept der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen und der Auswahlmechanismus für regionale Projekte sollten verbessert werden.

Die Kommission erkennt an, dass das derzeitige System auf Basis nationaler Prioritäten und nationaler Budgets es nicht gestattet, das Potenzial der regionalen Zusammenarbeit voll auszuschöpfen, auch wenn dies für die laufende Programmphase ausdrücklich angeregt wird. Sie wird prüfen, wie sich die regionale Dimension des Programms am besten verstärken lässt.

(6) Die TEMPUS-Mittel sollten für die Aufgaben genutzt werden, für die das Programm am besten geeignet ist, d. h. für Mobilitätsförderung, Austausch und Einführung neuer Studienprogramme.

Die Kommission ist erfreut darüber, dass sich das TEMPUS-Programm den Ruf erworben hat, die Mobilität und die Einführung neuer Studienprogramme und Lehrmethoden zu fördern, ist jedoch der Meinung, dass die Ambition des Programms, seine Wirkung auf die Ebene des Systems auszuweiten, logische Konsequenz der wachsenden Bedeutung ist, die den nationalen Prioritäten beigemessen wird. Daher werden zwar Aktivitäten zur Lehrplanelentwicklung auf institutioneller Ebene weiterhin für das Programm von zentraler Bedeutung sein, jedoch werden auch andere Tätigkeiten, insbesondere solche, welche die Akteure auf Ebene des Systems einbeziehen wollen, weiterentwickelt.

(7) Bedeutung und Wirksamkeit der Mobilitätszuschüsse an Einzelpersonen sollten weiter erhöht und die Möglichkeiten einer missbräuchlichen Nutzung der Zuschüsse eingeschränkt werden.

Die Kommission wird die Kriterien und Förderbedingungen für die genannten Zuschüsse überarbeiten und plant, die nationalen Behörden der Partnerländer in die Festsetzung der Prioritäten für diese Art von Tätigkeit einzubeziehen. Sie ist der Auffassung, dass es für den Eindruck, die Mobilitätszuschüsse würden missbräuchlich genutzt oder könnten missbräuchlich genutzt werden, keine Belege gibt. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass es die Mobilitätszuschüsse den Begünstigten gestatten, rechtmäßigen Tätigkeiten nachzugehen, die über den ursprünglichen Anwendungsbereich des Zuschusses hinaus reichen; dies kann zu dem falschen Eindruck geführt haben.

(8) Die Abstimmung zwischen der GD EAC und EuropeAid sollte verstärkt werden, um die Auswirkung des Programms auf die Hochschulreform zu maximieren.

Die Kommission wird auf allen Ebenen für eine Koordinierung zwischen den Diensten sorgen, die in den betreffenden Partnerländern für die Bildungskooperation zuständig sind. Diese Abstimmung sollte bei der Ermittlung der Prioritäten insgesamt, der Programmplanung wie auch bei Koordinierung, Überprüfung und Bewertung zum Tragen kommen.

(9) Es wäre zu untersuchen, ob die Höchstbeträge bei den GEP-Zuschüssen auf etwa 200 000 EUR für ein Zweijahresprojekt verringert werden könnten, um so mehr Projekte für eine Bezuschussung auswählen zu können.

Zwar mögen für einige Länder geringere Zuschussbeträge und höhere Projektzahlen wünschenswert sein, jedoch hat die Erfahrung gezeigt, dass der derzeitige Höchstbetrag (500 000 EUR) erforderlich ist, um auf Projektebene eine kritische Masse zu gewährleisten.

(10) Es sollte ein neuer Projekttyp – Abhaltung von Konferenzen – eingeführt werden, zur Förderung der regionalen Zusammenarbeit/Vernetzung und der Verbreitung der Projektergebnisse. (11) Es wären Finanzmittel für Aktionen zur Förderung des Informationsaustauschs und der Verbreitung der immateriellen und materiellen Ergebnisse von TEMPUS bereitzuhalten.

Nach Ansicht der Kommission wird diesen Empfehlungen mit der Einleitung der Strukturmaßnahmen und ergänzenden Maßnahmen, zu denen die Förderung von Informations- und Verbreitungsprojekten sowie die Abhaltung von TEMPUS-Regionalkonferenzen gehört, entsprochen.

(12) Der TEMPUS-Leitfaden für Antragsteller sollte stärker ausgerichtet werden auf die Förderung von Spitztalenten, Beschäftigungsfähigkeit, Beziehungen zwischen Hochschulen-Unternehmen-Zivilgesellschaft sowie die allmähliche Übertragung der GEP-Innovationen auf andere Ausbildungseinrichtungen, einschließlich Programme für die Sekundar- und Primarstufe.

Der Leitfaden für Antragsteller sieht bereits die Förderung der Beziehungen zwischen Hochschulen-Unternehmen-Zivilgesellschaft vor. Die Kommission will versuchen, diese Zusammenarbeit durch eine zielgerichtete Informationstätigkeit in den Partnerländern weiter anzuregen.

Auch wird die Kommission bestrebt sein, während der laufenden Programmphase das Potenzial der Hochschulbildung für die Entwicklung der Berufs- und Erwachsenenbildung wie auch der Schulbildung zu nutzen. Was die Verlängerung des Programms TEMPUS angeht, so wird die Kommission eine Ausweitung des TEMPUS-Modells auf das gesamte Spektrum des lebenslangen Lernens prüfen.

(13) Es wären Statistiken über eingereichte hochwertige Vorschläge zu veröffentlichen.

Die Kommission ist der Meinung, dass solche Statistiken die zusätzliche Absorptionskapazität der Partnerländer belegen sollen und damit als Bezugspunkt für eine potenzielle Erhöhung der Programmmittel dienen. Ebenso stehen sie mit den Forderungen der neuen Haushaltsordnung bezüglich der Veröffentlichung der Ergebnisse in Verbindung.

(14) Das durchschnittliche Qualitätsniveau der geförderten Vorschläge sollte möglichst angehoben werden.

Die Kommission wird diese Frage auf zweierlei Art angehen: (1) wird sie die nationalen TEMPUS-Büros¹¹ ermutigen, Schulungsmaßnahmen für potenzielle TEMPUS-Bewerber zu organisieren; (2) wird sie das Informationsmaterial für die Bewerber und die Schulung der an der Projektauswahl beteiligten Sachverständigen verbessern.

(15) Die Relevanz und Wirkung des Programms sollten auf Ebene der Kommunalbehörden aktiv gefördert werden.

Die Kommission erkennt die Bedeutung einer engeren Einbeziehung der nationalen Behörden in die Definition der Prioritäten für die Programmumsetzung und in die Förderung der Beteiligung der Hochschuleinrichtungen wie auch anderer Organisationen an. Zu diesem Zweck hat die Kommission Schritte zur Einführung eines Mechanismus für einen strukturierten Dialog mit den nationalen Behörden eingeleitet.

(16) Die Auftragsvergabeverfahren wären zu vereinfachen.

¹¹ Die nationalen TEMPUS-Büros werden von den nationalen Behörden in den Partnerstaaten benannt und unterstützen die Kommission bei der Umsetzung des Programms, indem sie potenzielle Bewerber informieren und beraten und der Kommission Feedback zur Projektdurchführung geben.

Mit einer Vereinfachung der Vergabeverfahren wurde 2003 begonnen; dadurch verringerte sich die Zahl der Auszahlungen und der vom Zuschussempfänger verlangten Berichte. Allerdings müssen weitere entsprechende Anstrengungen den geänderten (und komplexer gewordenen) Rechtsvorschriften Rechnung tragen.

(17) Der Auswahlprozess sollte vor allem auf die Relevanz der Projekte gerichtet sein.

Nach Auffassung der Kommission wird die Relevanz der Projekte für die Hochschulreform verbessert durch eine stärkere Betonung der nationalen Prioritäten, eine bessere Information im Verlauf des Auswahlprozesses und eine angemessene Schulung der am Auswahlprozess beteiligten Sachverständigen, so dass die Relevanz der Projekte für lokale Bedürfnisse besser beurteilt werden kann. Derzeit werden Schritte zur Berücksichtigung all dieser Aspekte unternommen.

(18) Es sollten selektiv wieder Vor-Ort-Besuche durchgeführt werden.

Die Kommission plant eine Verstärkung der derzeitigen Überwachung vor Ort, abhängig von der Verfügbarkeit zusätzlicher Humanressourcen und Finanzmittel, sowohl innerhalb der Kommission als auch im Rahmen ihrer technischen Unterstützung.

7. FAZIT

Die Zwischenbewertung bestätigt die Relevanz des Programms TEMPUS und bezeichnet dessen Interventionslogik als effektiv und effizient. Obwohl keine grundlegende Neuausrichtung des Programms erforderlich scheint, hat die Kommission bereits Schritte zur Verbesserung seiner Umsetzung eingeleitet und wird, wie oben angegeben, noch weitere Maßnahmen realisieren.

Insbesondere wird sich die Kommission um einen Ausbau der nationalen Prioritäten bemühen, die Verbreitung der Ergebnisse verbessern und die Überwachung verstärken. Auch wird sie versuchen, auf Dauer Fördermittel in einer Höhe zu gewährleisten, die eine effiziente Programmdurchführung sichern.

Ebenso wird die Kommission mit Hilfe von TEMPUS eine Reform der Schul-, Berufs- und Erwachsenenbildung anregen, um so das Potenzial des Programms als Instrument des sozioökonomischen Wandels in den Partnerländern voll auszuschöpfen.