

Vom Vertrauensvorschuss zur Rechenschaftspflicht: der Paradigmenwechsel in der britischen Hochschul- und Forschungspolitik seit 1980

Pechar, Hans

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Pechar, H. (2006). Vom Vertrauensvorschuss zur Rechenschaftspflicht: der Paradigmenwechsel in der britischen Hochschul- und Forschungspolitik seit 1980. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 35(1), 57-73. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-63568>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

Hans Pechar (Wien)

Vom Vertrauensvorschuss zur Rechenschaftspflicht.¹

Der Paradigmenwechsel in der britischen Hochschul- und Forschungspolitik seit 1980

Um die Mitte des 20. Jahrhunderts sicherte die Form der öffentlichen Finanzierung den britischen Universitäten ein im internationalen Vergleich einzigartiges Ausmaß an Unabhängigkeit gegenüber den Einflüssen von Staat und Markt. Ab den 1980er Jahren fand ein radikaler Kurswechsel statt. Es wurde ein hochgradig formalisiertes System der öffentlichen Hochschul- und Forschungsfinanzierung entwickelt, das sicherstellen soll, dass die von der Regierung bereitgestellten Mittel dazu dienen, die politisch definierten Ziele umzusetzen. Dieses Paper stellt den britischen Sonderfall in einen vergleichenden Kontext und diskutiert die wichtigsten Veränderungen, die eine Erosion dieses Musters bewirkt haben. Bei der Finanzierung der Lehre wurden erstens die Ausgaben pro Studierenden drastisch reduziert, was von der Politik als „efficiency gains“ bezeichnet wird. Zweitens erfolgt die öffentliche Basisfinanzierung der Forschung in Abhängigkeit von einer regelmäßigen Evaluierung der Forschungsleistungen („Research Assessment Exercise“). Drittens wird die Projektfinanzierung der Forschung durch die Research Councils in ungewöhnlich starker Form an wirtschafts- und gesellschaftspolitische Relevanzkriterien gebunden.

*Keywords: Hochschulfinanzierung, Hochschulreform, internationaler Hochschulvergleich, Rechenschaftspflicht, Evaluierung
Funding of higher education, higher education reform, international comparison of higher education, accountability, evaluation*

1. Ein theoretischer Rahmen für den internationalen Vergleich von Hochschulsystemen

Burton Clark hat zu Beginn der 1980er Jahre ein theoretisches Modell vorgeschlagen, das die Hochschulsysteme verschiedener Länder danach unterscheidet, wie sich die für die Gestaltung und Situationsdeutung nötige Autorität auf unterschiedliche Ebenen bzw. Akteure verteilt (Clark 1983). Er hat drei Mechanismen sozialer Integration unterschieden, die Hochschulsysteme zusammenhalten und in das gesellschaftliche Umfeld einbinden: die staatliche Macht, den Marktmechanismus und den Clanmechanismus (Clark spricht von der „akademischen Oligarchie“). Diese Mechanismen zeich-

nen sich durch unterschiedliche Gewichtungen aus, in der sie die Entscheidungsmacht auf die Akteure des Gesamtsystems (Politik, staatliche Bürokratie), der Institution (Leitungsorgane der Hochschulen) und der akademischen Basiseinheiten verteilen:

- In staatlich dominierten Hochschulsystemen werden die wichtigsten Entscheidungen von Politik und staatlicher Bürokratie getroffen, deren wichtigste Instrumente gesetzliche Regulierungen und eine Detailbudgetierung der Hochschulen im Rahmen des Staatshaushaltes sind. Demgegenüber sind die Handlungsspielräume der Leitungsorgane von Hochschulen stark begrenzt. Staatlich dominierte Hochschulsysteme zeichnen sich durch schwache RektorInnen aus, die eher eine

Repräsentationsfunktion als Leitungsaufgaben im engeren Sinne des Wortes erfüllen. Die Machtfülle von Politik und staatlicher Bürokratie lässt wenig Raum für ein institutionelles Management und eine auf der Ebene der Hochschulen angesiedelte Administration.

- In marktorientierten Hochschulsystemen sind die Entscheidungskompetenzen bei den strategischen und exekutiven Leitungsorganen der Hochschulen konzentriert. Das Management wird durch eine vergleichsweise große und professionelle Verwaltung unterstützt. Das politische System gibt nur lose Rahmenbedingungen vor, die den Handlungsspielraum der einzelnen Institutionen nicht wesentlich beschränken. Die staatliche Administration ist peripher und erfüllt andere Aufgaben als die Ministerien staatlich dominierter Systeme. Während staatlich dominierte Hochschulsysteme dazu tendieren, die Unterschiede zwischen den einzelnen Institutionen gering zu halten, ist individuelle Profilbildung die Triebkraft jenes Wettbewerbs, der die Marktorientierung dieser Systeme ausmacht.
- Da Hochschulen ExpertInnenorganisationen sind, ist die professionelle Autonomie der akademischen Basiseinheiten in allen Hochschulsystemen sehr hoch und dementsprechend stark ausgeprägt ist die Entscheidungskompetenz dieser Ebene. Die innere Organisation des akademischen Betriebs ist in hohem Maß durch zunftartige Strukturen bestimmt², an denen vor allem zwei Momente hervorstecken: Die besondere Form der hierarchischen Beziehung zwischen Meister (ProfessorIn) und Lehrling (akademischer Nachwuchs, StudentInnen); und die partielle Abkapselung gegenüber den Organisationsprinzipien von Markt und Staat. In gewisser Weise gilt das für die Universitäten aller Länder. Das Besondere jener Hochschulsysteme, die von der akademischen Oligarchie dominiert werden, besteht darin, dass eine kleine Gruppe mächtiger „Meister“ ihren Einfluss über den Bereich der inneren akademischen Angelegenheiten hinaus auf die Gesamtkoordination

des Systems ausdehnt. In dem Ausmaß, in dem der akademischen Oligarchie dies gelingt, kann sie nicht nur bestimmte Aspekte von Forschung und Lehre, sondern das Hochschulsystem als Ganzes dem Einfluss von Markt und Staat entziehen.

Mittels dieser abstrakten Mechanismen sozialer Integration unterscheidet Clark mehrere nationale bzw. regionale Muster der Autoritätsverteilung in Hochschulsystemen. Von theoretischem Interesse sind vor allem das kontinental-europäische, das US-amerikanische und das britische Muster akademischer Machtverteilung³:

- Das kontinentale Muster zeichnet sich durch eine starke System- und eine schwache institutionelle Ebene aus. Die Akteure der Systemebene kommen primär aus Politik und staatlicher Verwaltung, und das bedingt eine starke staatliche Dominanz bei der Gesamtkoordination des Hochschulsystems. Von allen hier diskutierten Mustern der Autoritätsverteilung ist das europäische durch die stärkste Heterogenität gekennzeichnet. Es versteht sich von selbst, dass z.B. zwischen den Hochschulsystemen Deutschlands, Frankreichs, Schwedens und Italiens große Unterschiede bestehen. Clark betont die dennoch bestehenden Gemeinsamkeiten (staatliche Dominanz) und hebt sie von den Merkmalen der übrigen Muster ab.⁴
- Das amerikanische Muster ist in vieler Hinsicht das spiegelverkehrte Bild des europäischen: einer sehr schwachen System- steht eine besonders starke institutionelle Ebene gegenüber. Zwar hat die US-Bundesregierung ihre hochschulpolitische Rolle seit dem Ende des 2. Weltkriegs sukzessive ausgebaut, aber letztlich reicht ihr Einfluss über die Steuerung von Forschungs- und Studienförderung nicht hinaus. Die Einzelstaaten spielen eine wichtige Rolle bei der Basisfinanzierung der öffentlichen Hochschulen, aber ihre Gestaltungskompetenz wird nicht zuletzt durch die starke Stellung privater Hochschulen eingeschränkt, gegen deren Konkurrenz sich der öffentliche Sektor bewähren muss. Die wichtigste Entscheidungsmacht ist an der Spitze

jeder Hochschule konzentriert. Diese Entscheidungsstruktur ist die Voraussetzung für jene Beweglichkeit und Flexibilität, die nötig ist, um sich in einem marktorientierten System, in dem mehr als die Hälfte der Einnahmen aus privaten Quellen stammt, zu bewähren.

- Das britische Muster zeichnet sich bei Clark einerseits durch hohe Autonomie der einzelnen Hochschulen aus, was zwangsläufig mit schwachen Entscheidungsbefugnissen auf der Systemebene einhergeht. Diese Schwäche von Politik und staatlicher Verwaltung ist eine (historisch leicht nachvollziehbare) Gemeinsamkeit mit dem amerikanischen Muster. Aber im Gegensatz zu diesem sind die Leitungsfunktionen an der Spitze der Institution nicht durch starke Manager mit unternehmerischem Führungsstil, sondern durch mächtige Repräsentanten der akademischen Zunft besetzt, die der Tradition des *primus inter pares* verpflichtet sind und sich (unter Ihresgleichen) um Konsens bemühen. Voraussetzung für dieses Muster der Autoritätsverteilung ist ein einzigartiger Vertrauensvorschuss der Gesellschaft in ihr Hochschulsystem, der den Hochschulen zum einen eine überwiegend öffentliche Finanzierung sichert, sie also vom Markt unabhängig macht; der zum anderen aber diese öffentliche Basisfinanzierung nicht von staatlichen Auflagen und Eingriffen abhängig macht.

Soweit die Clark'sche Konzeption der frühen 1980er Jahre. Seither hat es weltweit entscheidende hochschulpolitische Veränderungen gegeben, die im britischen Hochschulsystem besonders dramatisch erlebt wurden. In Großbritannien hat der Prozess der neoliberalen Transformation des Wohlfahrtsstaates, der in abgeschwächter Form und mit teilweise erheblicher Verzögerung auch das übrige Europa erfasst hat, schon Ende der 1970er Jahre eingesetzt. Die Regierung Thatcher hat einen fundamentalen Bruch mit den Entwicklungen vollzogen, die die britische Gesellschaft nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs geprägt haben. Wie tief dieser politische Einschnitt reicht, geht nicht zuletzt daraus hervor, dass es nach dem

Erdrutschsieg von *New Labor* (1997) in den Eckpunkten der Regierungspolitik keine grundsätzliche Kurskorrektur gegeben hat.

Das trifft insbesondere auch auf die Hochschul- und Forschungspolitik zu, in der die Regierung Thatcher markante Signale gesetzt hatte. Innerhalb weniger Jahre wurden die Besonderheiten des britischen Hochschulsystems, die eine Äquidistanz zu Staat und Markt erlaubten, weitgehend eliminiert (vgl. Pechar 1997). Bis in die 1970er Jahre hatte das UK das weltweit liberalste System, in dem der Staat Geld zur Verfügung stellte (für eine kurze historische Phase gab es eine öffentliche Vollfinanzierung von Forschung und Lehre an Universitäten), aber die Politik nur minimale Auflagen formulierte. Heute sticht das UK hingegen durch eine besonders markante Formalisierung der staatlichen Hochschul- und Forschungsfinanzierung hervor, durch den massiven Einsatz von Formeln und externen Evaluierungen (vgl. Kogan 2000). Der nächste Abschnitt gibt einen Rückblick auf die Besonderheiten des traditionellen „britischen Musters“ (einen Gesamtüberblick zum britischen Hochschulsystem bieten z. B. Eustace 1992 oder Moodie 1991).

2. Das UGC und die „goldenen Jahre“ öffentlicher Forschungs- und Hochschulförderung

Bis zu Beginn des 20. Jahrhunderts gab es im UK keine reguläre staatliche Hochschulfinanzierung. Die Universitäten haben sich über Gebühren, Spenden und Einkünften aus ihrem Privatvermögen (d.h. akkumulierten Spenden und Stiftungen) erhalten. Spenden kamen vom Königshaus, der Kirche, dem Adel und ehemaligen Absolventen (Alumni). Bereits im 19. Jahrhundert, als einige Neugründungen (*Civic Universities*, vgl. Jones 1988) an die Seite der beiden mittelalterlichen Universitäten (Oxford und Cambridge) traten, zeigten sich die Grenzen dieser Form der Finanzierung, denn die neuen – weniger vornehmen – Universitäten konnten nicht im selben Ausmaß wie Oxbridge freiwillige Spenden anziehen. Daher waren bereits zu diesem Zeitpunkt Zuwendungen aus

dem Staatshaushalt erforderlich, die jedoch zunächst als sporadische „öffentliche Spenden“ betrachtet wurden (vgl. Orr 2005, 30ff.).

Seit Beginn des 20. Jahrhunderts hat der Staat einen rasch wachsenden Anteil der Hochschulfinanzierung übernommen und dies auf eine reguläre Basis gestellt. 1911 wurde das *University Grants Committee* (UGC) gegründet (Shattock 1994). Seine Aufgabe war es, die öffentlichen Hochschulmittel auf die einzelnen Institutionen aufzuteilen und in Form von Globalhaushalten zur Verfügung zu stellen. Das UGC war als „Puffer“ zwischen staatlichen und universitären Interessen konzipiert, de facto wurde es aber von akademischer Seite dominiert. Die Konstruktion und Arbeitsweise des UGC sollte sicherstellen, dass die institutionelle Autonomie der britischen Universitäten trotz wachsender finanzieller Zuwendungen des Staates in vollem Umfang aufrecht blieb.

Als einzige „Gegenleistung“ für die staatliche Finanzierung im Rahmen eines fünfjährigen Turnus musste die Universitäten eine Vorschau der geplanten Aktivitäten vorlegen. Einmal innerhalb dieser Fünfjahresperiode wurde jede Universität vom UGC besucht, wobei freilich keine Evaluierung stattfand, sondern ein Erfahrungsaustausch. Das UGC fasste die Ergebnisse dieser Gespräche, ohne auf Details einzelner Universitäten einzugehen, zu einem Bericht zusammen, der die Regierung über die Bedürfnisse des Universitätssektors informierte und der die Grundlage der folgenden Finanzierungsverhandlungen war.

Zunächst machten die auf diese Weise verteilten staatlichen Mittel einen relativ geringen Teil der Gesamteinnahmen der Universitäten aus. Noch Ende der 1930er Jahre war das weniger als ein Drittel, annähernd soviel wie der Anteil, den die Studiengebühren zu den universitären Einnahmen beitrugen. Nach dem 2. Weltkrieg übernahm der Staat jedoch einen rasch wachsenden Anteil des Hochschulbudgets und finanzierte das System für wenige Jahre nahezu ausschließlich aus öffentlichen Mitteln.

Ende der 1940er Jahre wurde seitens der Politik zunehmend ein „nationales Interesse“ am Hochschulsektor artikuliert, das zunächst aber noch nicht ausschließlich ökonomisch motiviert

war. Ein von der Regierung eingesetztes Komitee empfahl eine Expansion der Hochschulen, vor allem im naturwissenschaftlichen und technischen Bereich (Barlow Report 1946). Es bildete sich nun heraus, was am europäischen Kontinent seit langem bestand: ein Hochschulsystem, dessen Elemente aufeinander abgestimmt sind und politisch koordiniert werden (vgl. Shattock 1996). Bis zur Mitte der 1960er Jahre wuchs der Anteil der vom UGC verteilten Mittel auf nahezu 90% der Gesamteinnahmen der Universitäten an.⁵ Ungeachtet dessen verstand sich das UGC auch in dieser Phase als Garant universitärer Autonomie, nicht als Instrument staatlicher Hochschulpolitik.

Allerdings nahmen ab Mitte der 1960er Jahre die Stimmen zu, die angesichts eines ständig wachsenden staatlichen Hochschulbudgets eine erhöhte Rechenschaftspflicht der Universitäten forderten. Ein deutliches Signal in diese Richtung war die Einrichtung des *Department of Education and Science* im Jahr 1965, dem das UGC unterstellt wurde. Bis dahin verhandelte das UGC den Finanzbedarf des Universitätssektors direkt mit dem Finanzministerium, was seinen Status und seine Unabhängigkeit erheblich stärkte. Nun stand dem UGC ein Fachministerium gegenüber, das seinerseits über hochschulpolitische Kompetenz verfügte, womit dem Deutungs- und Vertretungsmonopol des UGC Grenzen gesetzt waren. Ein weiterer Schritt in Richtung verstärkter *Accountability* bestand darin, dass das Parlament ab 1967 Einsicht in die Finanzgebarung der Universitäten forderte. Das UGC wurde von der Regierung zunehmend für die Gesamtkoordination verantwortlich gemacht. Um diesem erhöhten politischen Druck gewachsen zu sein, begann das UGC seinerseits mit einer Professionalisierung seiner Aktivitäten. Es richtete eine Reihe von Ausschüssen ein, um die Rolle einer hochschulpolitischen Planungsinstanz übernehmen zu können.

Rückblickend lassen sich die 1960er Jahre als der Höhepunkt einer eher atypischen Form staatlicher Hochschulfinanzierung interpretieren, die um eine Äquidistanz sowohl zur Marktorientierung (die seit dem 19. Jahrhundert in den USA dominiert) und zum staatlichen Paterna-

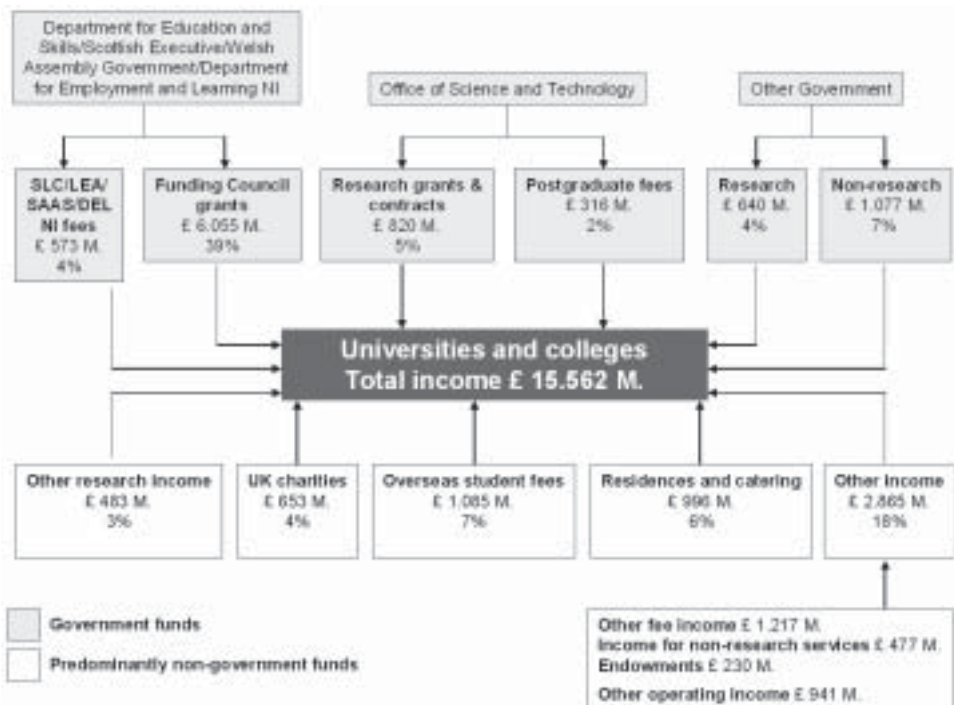
lismus (dem am europäischen Kontinent typischen Muster) bestrebt war. Solche für die akademische Gemeinschaft überaus günstigen Konditionen setzen ein hohes Ausmaß an Vertrauen zwischen den Universitäten einerseits, den politischen Entscheidungsträgern bzw. den politisch artikulationsfähigen Teilen der Gesellschaft andererseits voraus. Die außeruniversitären *Stakeholder* müssen davon überzeugt sein, dass die Universitäten das ihnen anvertraute Geld auf uneigennützig Weise verwenden und dass sie damit einen gesamtgesellschaftlichen Nutzen stiften, der diese Förderung rechtfertigt. Das Abschmelzen dieses Vertrauens ist die eigentliche Ursache für die hochschulpolitischen Veränderungen der folgenden Jahre, die Gegenstand der folgenden Abschnitte sind. Um den Stellenwert dieser Veränderungen deutlich zu machen, werden zunächst die gegenwärtigen Mechanismen der Hochschul- und Forschungsfinanzierung im UK dargestellt.

3. Die öffentliche Finanzierung von Forschung und Lehre: ein Überblick

Abbildung 1 gibt einen Überblick über die gesamten Einnahmen des britischen Hochschulsystems (Universitäten und *HE Colleges*) sowie die Einnahmequellen in der Periode 2000–2003. Von den jährlichen Gesamteinnahmen in den Höhe von 15,5 Mrd. £ kommen ca. 61% aus öffentlichen Quellen (das sind die oberen Blöcke der Abb.1).

- Die mit Abstand wichtigste dieser öffentlichen Finanzierungsquellen sind die *Funding Councils*. Sie verteilen die *General University Funds* (GUF), die nach Lehre, Forschung und Sonderausgaben untergliedert sind. In den meisten europäischen Ländern werden bei den GUF die Ausgaben für Forschung und Lehre nicht gesondert berechnet; in Großbritannien ist das seit mehreren Jahren üblich. Die *Funding Councils* sind öffentliche Einrichtungen außerhalb des

Abbildung 1: Finanzierungsquellen von Universitäten und Colleges



Department for Education and Employment. Es gibt jeweils eigene *Funding Councils* für England, Nordirland, Schottland und Wales. Im Zeitraum 2000–2003 verteilten die *Funding Councils* jährlich knappe 6,1 Mrd. £, das waren 39% der Gesamteinnahmen.

- Die zweitwichtigste öffentliche Finanzierungsquelle ist das *Office of Science and Technology* (OST), das Teil des *Departments for Trade and Industry* ist und Forschungsförderung und die Ausbildung des Forschungsnachwuchses in der Höhe von 1,1 Mrd. £ verteilt.

Abbildung 2 stellt die Ausgabenstruktur der *Funding Councils* an Hand des größten der vier – des *Higher Education Funding Councils of England* (HEFCE) – dar. Das HEFCE verteilt im Studienjahr 2005/06 ca. 6,3 Mrd. £. Nahezu zwei Drittel dieses Betrags dienen der Finanzierung der Lehre, ein knappes Fünftel fließt in die Forschung.

Abbildung 2: HEFCE Finanzierung nach Zweck
in Millionen £: Insgesamt 6.332
Millionen £



Quelle: HEFCE (2005b, 6)

Welchen Beitrag zur Finanzierung von Lehre und Forschung leisten die hier unterschiedenen Finanzierungsagenturen, und nach welchen Grundsätzen gehen sie vor? Die öffentliche Finanzierung der Lehre erfolgt ausschließlich über die *Funding Councils* und ist zur Gänze formelbezogen (vgl. HEFCE 2005b, 8ff.). Die ausschlaggebenden Faktoren sind die in Vollzeitäquivalenten berechnete Zahl der Studierenden

sowie die Gewichtung des Studienfachs. Zwar gibt es umfangreiche Evaluierungen der Lehre, aber deren Ergebnisse haben keine Auswirkung auf die Zuteilung öffentlichen Mittel.

Bei der Gewichtung der Fächer wird zwischen dem klinischen Teil der medizinischen Ausbildung (Faktor 4), Fächern mit intensivem Laborbezug (Faktor 1,7), Fächern mit Elementen von Labor- oder Feldforschung (Faktor 1,3) und allen übrigen Fächern (Faktor 1) unterschieden. Weiters werden einige studentInnen- oder institutionenbezogene Faktoren berücksichtigt. Zum Beispiel wird dem Umstand Rechnung getragen, dass Teilzeitstudierende höhere Kosten verursachen oder dass Universitäten mit historischen Gebäuden höhere Erhaltungskosten haben. Auch die deutlich höheren Kosten im Großraum London werden berücksichtigt. Schließlich gibt es einen – ebenfalls formelgesteuerten – Sondertopf, dessen Zweck die Ausweitung des Hochschulzugangs verschiedener benachteiligter Gruppen (z.B. bildungsferne Schichten, Behinderte) ist. Als Indikator für den Sozialstatus der Studierenden werden die Postleitzahlen von deren Heimadressen benutzt. Universitäten, die einen überproportionalen Anteil an StudentInnen aus sozial schwachen Regionen/Stadtteilen haben, erhalten einen Zuschlag.

Die Darstellung der öffentlichen Forschungsfinanzierung ist etwas komplizierter, da sie der Philosophie des *dual support* folgt und sich aus zwei großen Töpfen speist:

- Die Basisfinanzierung für die gesamte Forschungsinfrastruktur (Personalkosten, Gebäude, Ausstattung, Computer, Bibliotheken) wird von den vier *Funding Councils* bereitgestellt. Dabei geht es (für England) um knappe 1,3 Mrd. £, die vom *Department for Education and Employment* kommen. Es handelt sich hierbei also um die Forschungskomponente der *General University Funds* (GUF). Seit Mitte der 1980er Jahre werden diese Mittel selektiv verteilt, ihre Höhe wird vom Ergebnis einer Evaluierung durch die *Funding Councils*, dem *Research Assessment Exercise* (RAE), abhängig gemacht. Diese Finanzierungskomponente ist Gegenstand des 5. Abschnitts.

- Die Kosten für einzelne Forschungsprojekte sowie für die Ausbildung des Forschungsnachwuchses werden von den acht *Research Councils* getragen. Seit den 1980er Jahren wird diese Förderung nicht ausschließlich nach akademischen Kriterien vergeben, sondern primär als politisch akkordierte Programmförderung. Diese Finanzierungskomponente ist Gegenstand des 6. Abschnitts.

Diese geraffte Übersicht macht deutlich, dass die öffentliche Hochschul- und Forschungsfinanzierung einem sehr formalisierten und rigorosen Verfahren folgt, das auf Rechenschaftslegung abzielt. In keinem anderen Land ergreift die Regierung so umfangreiche Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die von ihr bereitgestellten Mittel dazu dienen, politisch definierte Ziele umzusetzen. Die Kultur der Rechenschaftspflicht, die sich im Laufe der 1990er Jahre weltweit ausgebreitet hat, hat im UK ihren Ursprung und sie wird hier in besonders intensiver Form praktiziert. Das ist insofern bemerkenswert, als noch in den 1970er Jahren ein besonders ausgeprägtes – und im internationalen Vergleich atypisches – Vertrauensverhältnis zwischen Staat und Universitäten herrschte. In der Folge werden die einzelnen Mechanismen staatlicher Steuerung und Rechenschaftspflicht näher dargestellt.

4. *Efficiency Gains in der Lehre*

Auch im Vereinigten Königreich versuchte der Staat der verstärkten wirtschafts- und sozialpolitischen Bedeutung des Hochschulsystems, die ab den 1960er Jahren im gesamten OECD-Raum erkennbar wurde, Rechnung zu tragen. Die Politik der Hochschulexpansion stieß allerdings im Vereinigten Königreich auf größere Hindernisse als in den meisten anderen Ländern.

Eine wichtige Besonderheit des britischen Hochschulsystems ist das „College-Ideal“. Das britische College war ursprünglich eine „Lebensform“, in deren Mittelpunkt weniger kognitive Inhalte oder professionelle Kompetenzen standen, sondern Persönlichkeitsbildung,

konkreter die Eintübing in den Habitus des *Gentleman*, dem Sozialcharakter der britischen Oberschicht, in dem aristokratische und bürgerliche Werte verschmelzen (vgl. Rothblatt 1976). Dieses Bildungsideal war nur in sehr kleinen Einheiten zu realisieren und setzte eine intensive Beziehung zwischen (primär männlichen) Studenten und akademischem Personal voraus. Auf Grund der dichten Betreuungsrelationen war das britische System seit jeher äußerst kostspielig, es zeichnete sich immer durch hohe *unit costs* aus, durch Ausgaben pro StudentInnen, die deutlich über denen vergleichbarer Länder lagen. Zwar mussten die bürgerlichen Neugründungen des 19. Jahrhunderts und die Reformuniversitäten des 20. Jahrhunderts deutliche Abstriche vom traditionellen Bildungsideal machen, aber das College-Ideal mit seinem niedrigen Verhältnis von StudentInnen und akademischem Personal prägt bis in die Gegenwart das Bild von „Qualität“ in der universitären Bildung.

Seit den 1960er Jahren bestand die Generallinie der staatlichen Hochschulpolitik darin, die Effizienz des Systems zu erhöhen und eine Expansion durch sinkende *unit costs* zu bewirken. Die hohe Autonomie der britischen Universitäten setzte aber deren Kooperation bei einer Anpassung des teuren Elitesystems an die Bedürfnisse eines Massensystems voraus. Eine solche Unterstützung gab es von den Universitäten allenfalls in Form von Lippenbekenntnissen. Das Festhalten am College-Ideal führte bei den politischen Repräsentanten sowohl auf der ArbeitgeberInnen- wie der ArbeitnehmerInnenseite zu wachsender Unzufriedenheit mit dem britischen Hochschulsystem.

Das war die Situation, als die neue Regierung Thatcher 1979 nicht nur einen inhaltlichen Kurswechsel vollzog, sondern auch den Stil der Politik veränderte. Neben der Entmachtung der Gewerkschaften war es die radikale Umstrukturierung des Hochschulsystems, die am nachhaltigsten zur Veränderung der britischen Gesellschaft durch die Regierung Thatcher beigetragen hat (vgl. z.B. Trow 1997).

Die 1980er Jahre begannen mit einem Schock für die an *benevolente* politische Behandlung gewohnten britischen Universitäten.

Bis dahin hatte der Staat jährlich eine reale Steigerung seiner Hochschulausgaben vorgenommen, nicht immer im erhofften Ausmaß, aber jedenfalls wurde der Zuwachs als eine Art Gewohnheitsrecht betrachtet. Die neue konservative Regierung konfrontierte die Universitäten stattdessen mit einer 20%igen Ausgabenkürzung. Damit wurde endgültig klar, dass die neue hochschulpolitische Linie nicht bloße Rhetorik war, sondern dass die Regierung Thatcher zum Handeln entschlossen war. Durch diese Maßnahme sollten die Universitäten sowohl zu erhöhter Effizienz als auch zur verstärkten Erschließung privater Einnahmequellen motiviert werden.

Bei aller Betroffenheit, die dies an den Universitäten auslöste, konnte man sich damals noch in der Illusion wiegen, dass die etablierten Koordinationsmechanismen den politischen Veränderungsdruck abfedern würden und die akademische Oligarchie den bewährten britischen Sonderfall erhalten könnte. Das UGC dachte gar nicht daran, die Kürzungen durch Reduktionen der *unit costs* abzufangen. Statt dessen wurde die Zahl der Studienplätze gekürzt, womit die akademische Oligarchie ganz klar zu verstehen gab, dass sie an einem kleinen Elitesystem und am *golden standard* festzuhalten gedachte. Diese Einigelungsstrategie der Universitäten eröffnete aber Expansionschancen für die *Polytechnics*, die von Anfang an in einer anderen akademischen Tradition groß geworden waren.⁶ Der quantitative Abstand zwischen Universitäten und *Polytechnics* verringerte sich schrittweise im Laufe der 1980er Jahre, 1991 (in ihrem letzten Jahr) wiesen letztere sogar höhere StudentInnenzahlen aus als der universitäre Sektor. Der staatlichen Hochschulpolitik dienten die *Polytechnics* als Beweis, dass seitens der Hochschulakteure auch kooperatives Verhalten möglich ist, was schließlich (ab 1992) mit universitärem Status belohnt wurde.

Um die Herrschaft der akademischen Oligarchie herauszufordern, reichte eine Kürzung der staatlichen Hochschulausgaben nicht aus. Vielmehr musste die Regierung jenes Netz an Institutionen und Praktiken aufbrechen, die die Universitäten von politischen Eingriffen und

vom Druck des Marktes gleichermaßen abschirmten. Das Kernstück universitärer Autonomie war das UGC, das die Universitäten vor einer Überprüfung ihrer finanziellen Angelegenheiten und vor jeder Art der Zweckbindung öffentlicher Mittel schützte. Zwar hatte sich auch das UGC subtilen politischen Beeinflussungen nicht entziehen können; weiters hatten sich durch die staatlichen Ausgabenkürzungen die Verteilungskonflikte innerhalb der akademischen Gemeinschaft in einem Ausmaß zugespitzt, das den auf Konsens beruhenden Koordinationsmechanismus zu sprengen drohte. Aber dennoch fungierte das UGC bis in die späten 1980er Jahre hinein als Puffer zwischen Staat und Universitäten.

Der *Education Reform Act* (1988) ersetzte das UGC durch das *University Funding Council* (UFC), das auch formell nicht mehr als Puffer konzipiert war, sondern als staatliche Finanzierungsagentur. Die Basisfinanzierung orientiert sich nun stärker als bisher an Formeln und der Staat verlangt nun eine klare Rechenschaft über die Verwendung der öffentlichen Mittel. Im selben Jahr proklamierte die Regierung einen radikalen Expansionskurs. Baker, der Bildungsminister des Kabinetts Thatcher, stellte mittelfristig eine StudentInnenquote von 30% des Altersjahrgangs in Aussicht. Das war ein abrupter Kurswechsel gegenüber der bisherigen, eher dämpfenden konservativen Hochschulpolitik und auch innerhalb der eigenen Partei umstritten. Diese am amerikanischen Modell orientierte Expansion sollte aber nicht über zusätzliche staatliche Ausgaben, sondern über eine Senkung der *unit costs*, über *efficiency gains* finanziert werden. Die Regierung hat mit unterschiedlichen Finanzierungsmechanismen experimentiert, um dieses Ziel durchzusetzen. Sehr „erfolgreich“ war es, den Anteil der staatlichen Basisfinanzierung zu reduzieren und als Ausgleich den Anteil der Studiengebühren zu erhöhen. Die *Fees*, die im UK bislang nicht von den StudentInnen, sondern vom Staat bezahlt werden, wurden innerhalb kurzer Zeit von 10% auf 30% der Gesamteinnahmen angehoben. Diese Verstärkung einer studienplatzbezogenen Finanzierungskomponente (bei gleichzeitiger Reduktion einer von StudentInnenzahlen unab-

hängigen Basisfinanzierung) schuf einen mächtigen Anreiz zur Expansion.

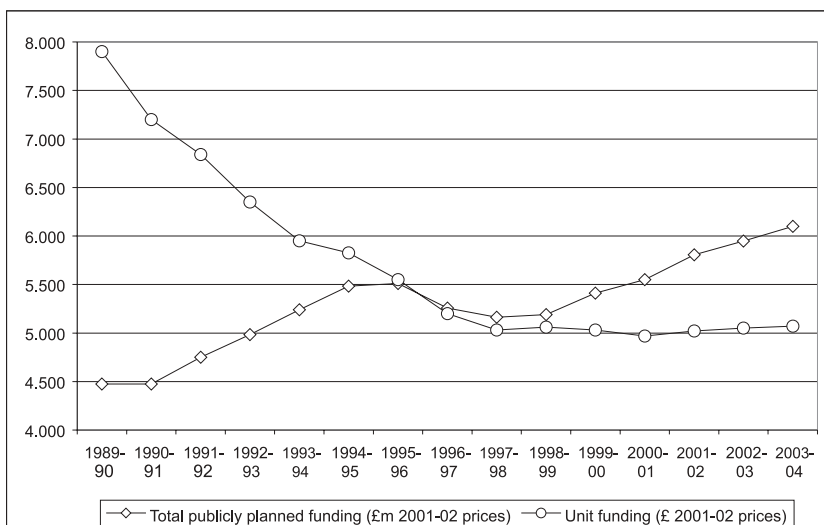
1994 wurde der Expansionskurs von der konservativen Regierung vorübergehend eingestellt, die Ausgaben pro Studierenden sanken aber weiter. Die Regierung Blair beendete die Talfahrt der *unit costs*, aber sie erhöhte sie nicht, sondern hielt sie auf (vergleichsweise) niedrigem Niveau stabil (vgl. Abb. 3). Gleichzeitig stellte *New Labour* auf eine reine Studienplatzfinanzierung um (deren Grundzüge im Abschnitt 3 skizziert wurden). Das machte es für die Regierung einfach, Ende der 1990er Jahre eine neuerliche Expansionsphase einzuleiten. Insgesamt hat sich die Zahl der Studierenden im UK seit Ende der 1980er Jahre von 0,9 Mio. auf 2,1 Mio. erhöht (vgl. HEFCE 2005a, 4). Die öffentlichen Ausgaben für die Lehre sind aber im selben Zeitraum nur um 25% gewachsen, was durch eine Reduktion der Ausgaben pro Studierenden um 38% möglich wurde (vgl. Abb. 3).

Ein aktuelles Diskussionspapier der britischen Hochschullehrergewerkschaft AUT zeigt, dass sich die Betreuungsrelationen seit Mitte der 1970er Jahre von 8,6 : 1 (1975) auf 20,8 : 1

(2003) verschlechtert haben (AUT 2005). Damit seien die Betreuungsrelationen an den Hochschulen mittlerweile schlechter als im Schulbereich (vgl. Abb. 4) und sie würden auch unterhalb des OECD-Durchschnitts liegen. In einer Reaktion auf dieses Papier sagte ein Sprecher des Dachverbandes der Universitäten, es sei unvernünftig, die derzeitigen Betreuungsrelationen mit denen der 1970er Jahre zu vergleichen, da sich in allen gesellschaftlichen Bereichen die Produktivität enorm erhöht habe.⁷

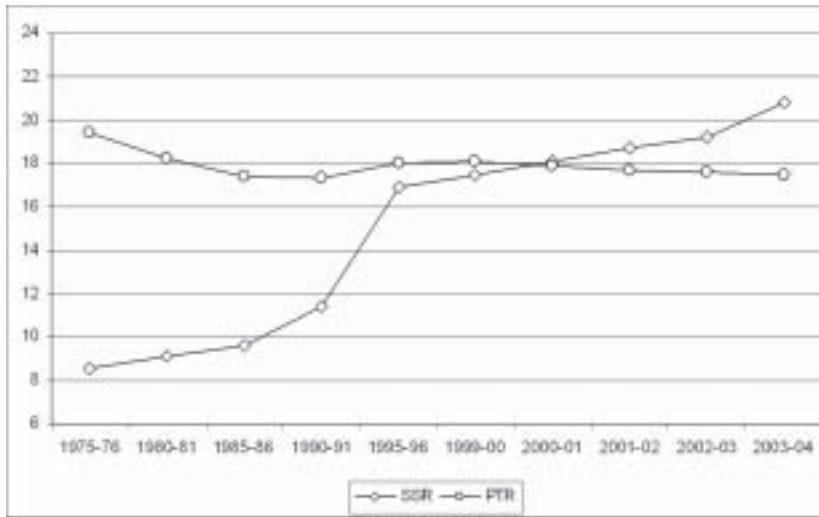
An den Hochschulreformen Thatchers wird zumeist ihr neoliberaler Charakter hervorgehoben. Das stimmt sicher für die Rhetorik, die sie begleitet und legitimiert hat, und auch für einige inhaltliche Aspekte. Aber es wäre ein Fehler, die Auflösung des traditionellen britischen Musters ausschließlich durch den „Thatcherismus“ zu erklären. Unter einer Labour-Regierung wären sicherlich andere hochschulpolitische Ziele im Vordergrund gestanden, aber auch sie hätte darauf gedrängt, das traditionelle Konzept universitärer Autonomie zu begrenzen und eine stärkere Expansion bei sinkenden *unit costs* zu ermöglichen. Die Kontinuität, mit der *New Labour* nach dem Wahlsieg von Blair die

Abbildung 3: Comparison of Total Publicly Planned funding for Higher Education (£million) and Unit funding (£) (1989–2003)



Quelle: Secretary of State for Education and Skills (2003, 18).

Abbildung 4: Student/Staff Ratios (SSR) und Pupil/Teacher Ratios (PTR); UK 1976/77-2003/04



Anmerkung: SSR- und PTR-Daten basieren auf Vollzeitäquivalenten. Quellen: SSR-Daten: Kalkulation der AUT basierend auf USR Datenserien und HESA „Students and Resources“ Daten, inkl. Daten zu undergraduate- und postgraduate-StudentInnen, TeilzeitstudentInnen und -lehrpersonal werden mit 0,5 gewichtet; PTR-Daten: „Education Statistics for UK“ Datenserie und „Education & Training Statistics for the UK“ Datenserie. SSR-Daten vor 1990-91 beziehen sich nur auf den universitären Sektor; Daten ab 1995-96 beziehen sich auf alle höheren Bildungseinrichtungen. Die PTR-Quote inkludiert alle Schulen.

Quelle: AUT (2005, 2).

bisherige Hochschulpolitik fortführt, lässt vermuten, dass wohl das enorme Tempo und die Kompromisslosigkeit der Reformpolitik (und die dadurch ausgelösten Schockerlebnisse) mit dem Radikalismus Thatchers erklärt werden können, nicht aber der grundsätzliche Paradigmenwechsel, der die britische Hochschulpolitik in den 1980er Jahren erfasst hat.

5. Excellence in der Basisförderung der Forschung

Als einziges Land hat Großbritannien seine *General University Funds* (GUF), die von den *Funding Councils* vergeben werden, mit einer Evaluierung der Forschungsleistungen verknüpft. Seit Mitte der 1980er Jahre werden die forschungsbezogenen GUF selektiv verteilt, das heißt ihre Höhe wird vom Ergebnis einer Evaluierung durch die *Funding Councils*, dem *Research Assessment Exercise* (RAE), abhängig gemacht. Dies war einer der gravierendsten

Eingriffe der Regierung Thatcher in die Struktur der britischen Universitäten. Das erste RAE fand 1986 statt, gegenwärtig wird das sechste RAE vorbereitet, das 2008 stattfinden wird. Bei den ersten beiden RAEs wurde eine vergleichsweise geringe Summe (ca. ein Viertel) der gesamten forschungsbezogenen GUF vom Ergebnis der Evaluierung abhängig gemacht, der Rest wurde wie bisher (Fortschreibung historischer Bestände) verteilt. Seit 1992 gehören aber die früheren *Polytechnics*, die zuvor auf eine ähnliche Art wie Schulen finanziert wurden und keinen Zugriff auf Forschungsförderung hatten, als *New Universities* zum Kreis anspruchsberechtigter Institutionen. Um drastische Verschiebungen in der Verteilung der Forschungsmittel zu verhindern werden seither die gesamten forschungsbezogenen GUF auf der Basis des RAE verteilt. Damit ist das RAE zu einer existentiellen Überlebensfrage ganzer Forschungsbereiche an Universitäten geworden.

Die wichtigsten methodischen Merkmale des RAE sind:

- Die Bewertung ist strikt disziplinenorientiert. Zu diesem Zweck wird die gesamte Forschungslandschaft in 68 *Units of Assessment* eingeteilt. Darunter befinden sich so große Disziplinen wie *Law* oder *Education* und so kleine wie *Celtic Studies*.
- Es handelt sich um eine Bewertung der Forschungsleistungen durch ein *Assessment Panel* (Expertengruppe, die – je nach Größe der *Unit of Assessment* – zwischen 6 und 20, im Durchschnitt 12 Personen umfasst). Quoten, Indikatoren und Formeln spielen keine Rolle.
- Die Zusammensetzung des Panels erfolgt folgendermaßen: Das Panel des jeweils vorhergehenden RAE ernannt (als seine letzte Aufgabe) den Chair des folgenden Panels. Dieser erstellt aus einer Liste von KandidatInnen, welche die diversen wissenschaftlichen Gesellschaften nominieren (den Universitäten ist es nicht gestattet, Nominierungen zu machen), einen Vorschlag. Die Letztentscheidung über die Zusammensetzung des Panels liegt beim *Funding Council*. Zu Konflikten über die Zusammensetzung bzw. die fachliche Kompetenz der Panels ist es nach Aussage der InterviewpartnerInnen bislang nur in seltenen Ausnahmefällen gekommen (wenn neue Disziplinen errichtet wurden, die sich durch die VertreterInnen älterer Fächer nicht hinreichend repräsentiert fühlen).
- Die Aufgabe der Panels besteht darin, die *Submissions* zu bewerten, die von den verschiedenen Universitäten eingereicht werden. Jede Universität ist frei, so viele *Submissions* zu machen, wie sie wünscht (zwischen 0 und 68). Indem eine Universität eine *Submission* macht, erhebt sie den Anspruch, in der entsprechenden Unit exzellente und förderungswürdige Forschung zu leisten. Die prestigereichen alten Forschungsuniversitäten geben in allen Bereichen, in denen sie aktiv sind, eine *Submission* ab. Die schwächeren Universitäten, vor allem die *New Universities*, gehen wesentlich selektiver vor, zum einen weil die Einreichungen mit hohem Aufwand verbunden sind, zum anderen, weil eine hohe Anzahl schlechter Bewertungen dem Prestige abträglich ist.
- Jede *Submission* muß enthalten: a) eine Überblicksliste des gesamten wissenschaftlichen Personals (inklusive *Postgraduate Research Students*); b) eine detaillierte Liste des forschungsaktiven Personals (das sind jene Personen, deren Forschungsleistungen bewertet werden); c) für jede der zuletzt genannten Personen maximal vier Forschungsoutputs aus dem Beobachtungszeitraum; d) diverse sonstige Informationen (z.B. sonstige Forschungseinnahmen).
- Der genannte Forschungsoutput wird vom Panel mit Hilfe einer *Rating Scale* bewertet, die die Werte 5*, 5, 4, 3a, 3b, 2, und 1 hat. *Units of Assessment*, die mit 1 oder 2 bewertet werden, erhalten keine Förderung. 5* führt *ceteris paribus* zu einer viermal so hohen Förderung wie 3b.
- Die Zuteilung der Fördermittel erfolgt nach einem zweistufigen Verfahren: Zunächst wird der gesamte Fördertopf auf die 68 *Units of Assessment* aufgeteilt. Dafür sind zwei Faktoren maßgeblich: a) Die Quantität des Forschungsoutput einer Unit (relativ zu anderen Units); diese wird als Summe aller als förderungswürdig bewerteten Forschungsoutputs (das sind jene mit einem Rating 5* bis 3b) definiert. Die Qualitätsabstufungen zwischen 5* und 3b werden bei der Ermittlung der Quantität nicht berücksichtigt, um keinen Anreiz für die Panels zu schaffen, die Outputs ihrer Unit aus Fachegoismus möglichst positiv zu bewerten. b) Ein Gewichtungsfaktor, der zwischen teuren und billigen Fächern (klinische und laborbasierte vs *paper and pencil* Disziplinen) unterscheidet.
- In einer zweiten Stufe wird das gesamte Fördervolumen jeder *Unit of Assessment* auf jene Universitäten aufgeteilt, die für das betreffende Fach eine (erfolgreiche) *Submission* gemacht haben. Dafür sind ebenfalls zwei Faktoren maßgeblich: a) die Quantität des forschungsaktiven Personals (dieser Faktor wird von jeder Universität selbst festgelegt); b) das durchschnittliche Rating des Outputs dieser Universität. Aus der Perspek-

tive jeder Universität bedeutet dieses Verfahren: Sie muss bei der Einreichung einer *Submission* genau abwägen, welche Personen als „forschungsaktiv“ genannt werden. Personen, die ein schlechtes Rating erhalten, drücken den Durchschnitt, daher muss die Erfolgswahrscheinlichkeit realistisch eingeschätzt werden. Es leuchtet ein, dass diese Frage innerhalb der Departments zu erheblichen Konflikten führen kann.

Seit seiner Einführung hat das RAE zu einer scharfen Polarisierung innerhalb der britischen Forschungslandschaft geführt. Von der Mehrheit der Forscher wird das RAE stillschweigend als notwendig hingenommen (eine kürzlich vom HEFCE durchgeführte Befragung spricht von einer Akzeptanz bei über 90% des Forschungspersonals). Daneben gibt es aber – quer durch alle Disziplinen und Statusgruppen – eine artikulierte Minderheit, die das RAE scharf ablehnt. Die wichtigsten Einwände (und die Gegenargumente dazu) lauten:

- Das RAE sei sehr teuer, ohne wirklich neue Informationen an den Tag zu bringen. Jedes RAE bestätige im Wesentlichen die etablierte (und wohlbekannt) Rangordnung innerhalb der Universitätslandschaft von Großbritannien – das aber mit horrendem Aufwand (nach Darstellung eines Professors betrug allein der Aufwand für die Koordination einer *Submission* – die Zeit der einzelnen *Active Researchers* nicht gerechnet – drei volle Monate). Diese Kosten sind für die renommierten *Old Universities* gut investiert, denn sie erhalten gute Bewertungen und reichliche Forschungsfinanzierung. Für schwächere Universitäten hingegen sind die Kosten pro *Submission* annähernd die selben, aber die Returns sind viel geringer, in vielen Fällen gibt es gar keine Förderung. Vor allem die *New Universities* sehen sich zum Teil in einer Falle: Machen sie keine *Submission*, werden sie als Forschungseinrichtung nicht wahrgenommen; machen sie eine, geben sie einen unverhältnismäßig großen Teil ihrer ohnehin bescheidenen Forschungsmittel für das RAE aus (mit sehr ungewissem Erfolg). Auf diesen Einwand

replizieren die für das RAE verantwortlichen: Die gesamten Kosten betragen nur ca. 1% der von *Funding Councils* verteilten Forschungsgelder. Das sei der (akzeptable) Preis für Qualitätssicherung. Das Problem der ungleichen Belastung von *Old* und *New Universities* wird nicht geleugnet.

- Die Methodik des RAE begünstige bestimmte Disziplinen (Sciences und „harte“ Sozialwissenschaften). Disziplinen bei denen häufige und kurze Publikationen dominieren seien gegenüber solchen mit anderen Publikationsmustern im Vorteil; es sei nicht auszuschließen, dass die Geisteswissenschaften sich in ihren Publikationsstrategien anpassen, was Qualitätseinbußen zur Folge haben könnte (vgl. Mace 2000; Talib 2000). Im Übrigen sei das RAE strikt disziplinär orientiert. Interdisziplinäre Forschung werde benachteiligt. Demgegenüber betonen die für das RAE Verantwortlichen, dass man sehr wohl auf die Besonderheiten „weicher“ Disziplinen Rücksicht nehme; z.B. beobachte man bei den Geisteswissenschaften längere Publikationszeiträume. Die Interdisziplinäre Forschung sei Gegenstand eigener Beratungen.

6. *Policy relevance in der projektbezogenen Forschungsförderung*

Die öffentliche Forschungsförderung erfolgt zum einen über die von den *Funding Councils* verteilten GUF. Ein knappes Fünftel der von den *Funding Councils* vergebenen Mittel fließt in die Basisfinanzierung der Forschung, das sind nahezu zwei Drittel des gesamten Forschungsbudgets der Universitäten. Das restliche Drittel kommt von den *Research Councils*, die aber in Großbritannien – im Gegensatz zu den meisten OECD Ländern – ihre Fördermittel nicht nach rein akademischen Kriterien vergeben, sondern in erster Linie eine politisch akkordiert Programmförderung betreiben.

Die ersten (bescheidenen) Ansätze zur öffentlichen Projektförderung gab es in den 1920er Jahren für die medizinische Forschung. In den folgenden Jahren traten andere Natur-

wissenschaften hinzu. Mitte der 1960er Jahre wurden die Fördermaßnahmen restrukturiert, neue Disziplinen, darunter die Sozialwissenschaften, kamen hinzu. Damals wurden die *Research Councils* in ihrer heutigen Form gegründet, von denen sechs die naturwissenschaftlichen und technischen Disziplinen und zwei die Sozial- und Geisteswissenschaften fördern.

Die *Research Councils* haben eine eigene Rechtspersönlichkeit, sie sind *Non-departmental Public Bodies* unter einem *Royal Charter*. Bis 1972 wurden die *Research Councils* ausschließlich durch das Department of Education and Science (DES) finanziert, wobei sie völlig autonom in der Festsetzung ihrer Forschungsprogramme waren (*arm's-length principle*). Damals dominierte der *response-mode support*, bei dem die Initiative zur Entwicklung von Projektideen von der Forschung ausgeht.

Entscheidende Änderungen an diesem Fördersystem gingen vom Rothschild Report (1972) aus. Lord Rothschild kritisierte die Autonomie der *Research Councils* und schlug statt dessen ein *customer/contractor principle* vor:

However distinguished, intelligent and practical scientists may be, they cannot be so well qualified to decide what the needs of the nation are, and their priorities, as those responsible for ensuring that those needs are met. This is why applied R&D must have a customer.

Um sicherzustellen, dass die staatlichen Auftraggeber als *intelligent customers* agieren konnten, wurden auf höchster Ebene ein *Chief Scientific Adviser* (CSA) und auf der Ebene der Ministerien *Departmental Chief Scientists* eingerichtet. Der CSA erstellt Richtlinien, wie wissenschaftliche Expertise in den politischen Entscheidungsprozess Eingang finden soll (vgl. May 1999).

Die verstärkte Politikorientierung in der Forschungsförderung kommt auch in der Finanzierung zum Ausdruck. Da die Regierungsstellen nun *intelligent customers* waren, wurde ein Großteil der öffentlichen Forschungsgelder vom Bildungsministerium (DES) zu den einzelnen Fachministerien übertragen. Zum anderen bemüht sich die Regierung um eine straffe Ko-

ordinierung der acht *Research Councils*, die eine effektive und effiziente Mittelverwendung garantieren sollten. Zunächst wurde als Koordinationsinstanz der *Advisory Board for the Research Councils* (ABRC) eingerichtet. Mitte der 1990er Jahre wurde der ABRC aufgelöst. Die Regierung beabsichtigte zunächst die *Research Councils* zusammenzulegen. Die *Councils* haben das als Bedrohung empfunden und erfolgreich abgewehrt. Man hat sich auf einen Kompromiss geeinigt: Ein Mitglied des *Office of Science and Technology* fungiert als *Director General of the Research Councils* (DGRC) mit einer besonderen Koordinationsfunktion. 2002 wurde als eine Art Dachverband *Research Councils UK*⁸ gegründet, das sich als „strategische Partnerschaft“ definiert, die eine bessere Zusammenarbeit der einzelnen *Councils* ermöglichen soll. 2004 wurde die *OST/RCUK Joint Strategy Group* eingerichtet, deren Aufgabe wie folgt definiert ist:

[...] to assist RCUK in the development of research and science in the context of the wider Government science and innovation policy. It discusses strategic issues such as Spending Review process, Performance Management Systems, implementation of full economic costs and Capital Investment Fund.⁹

Die Finanzierung der *Research Councils* wurde Anfang der 1990er Jahre zur Gänze dem *Office of Science and Technology*¹⁰ (OST) übertragen, das sich seinerseits im Wirtschaftsministerium (*Department for Trade and Industry*, DTI) befindet. Das ist ein Indikator dafür, dass staatliche Forschungsförderung mittlerweile überwiegend unter wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten gesehen wird. Alle *Research Councils* sind sehr stark policy-orientiert. Die geförderte Forschung darf nicht ausschließlich durch akademisches Interesse motiviert sein (*curiosity driven*), sie muss (zumindest rhetorisch) an die externen Bedarfslagen von Wirtschaft, Staat, Gesellschaft anknüpfen. Seit 1993 sind die *Research Councils* zu einem *Mission Statement* verpflichtet. Das heißt, sie dürfen nur solche Forschung fördern, die außerakademische Relevanz nachweisen kann. Das kommt in den Schwerpunktsetzungen der *Research Councils* zum Ausdruck, die nicht pri-

mär aus der Forschungs-, sondern aus der Anwenderperspektive formuliert sind.

Ein wichtige Rolle dabei spielt das *Foresight Programme*, das im OST koordiniert wird.¹¹ *Foresight* wurde 1993 durch das *White Paper* „*Realising Our Potential*“ eingeführt und befindet sich derzeit im dritten Zyklus (seit 2002). Die Zielsetzungen des Programms werden auf der Homepage so formuliert:

The aim is to increase UK exploitation of science. The Foresight programme either identifies potential opportunities for the economy or society from new science and technologies, or it considers how future science and technologies could address key future challenges for society. [...] It does this by providing a core of skills in science-based futures projects and unequalled access to leaders in government, business and science. The starting point for a project area is either: a key issue where science holds the promise of solutions; or, an area of cutting edge science where the potential applications and technologies have yet to be considered and articulated.

Auf Grund der Veränderungen in den Entscheidungs- und Finanzierungsstrukturen vergeben die *Research Councils* den Löwenanteil ihrer Projektförderung nicht mehr nach dem *response mode*, sondern im Rahmen von Forschungsschwerpunkten, die die von der Regierung vorgegebenen thematischen Prioritäten aufgreifen. So erläutert zum Beispiel der *Economic and Social Research Council* (ESRC) die Genese und den politischen Hintergrund seiner Schwerpunkte wie folgt (ESRC 2000, 2):

The Thematic Priorities enable the ESRC to respond to the most pressing issues facing the UK. Because they are based on the views of a wide range of people and sectors, they ensure that the Council's activities are relevant to today's problems, and that there is increasing "knowledge transfer" between social scientists and the users of their research. The Thematic Priorities were first developed by the ESRC in response to the Science White Paper "Realising Our Potential" The White Paper wanted to tackle the problem that while world-class research was undertaken in the UK, it was not fully exploited, either commercially or in the public interest. All the Research Councils were required to address this problem by working more closely with users of research and introducing the criterion of "Relevance" more clearly and strongly into their funding decisions.

Wie entsteht ein *Research Programme*, wie wird es abgewickelt? Die Mitarbeiter des ESRC erstellen in der Regel einige rohe thematische Vorschläge und engagieren einen Spezialisten (üblicherweise UniversitätsprofessorInnen) um das Thema „zu entwickeln“. Das geschieht zumeist im Rahmen eines kleinen Workshops, den der betreffende Spezialist organisiert. Von den auf diese Weise elaborierten Vorschlägen wählt der *Research Priority Board* einige aus. Daraufhin wird die Position eines *Programme Directors* ausgeschrieben. In einigen Fällen kann dieser *Programme Director* bereits Einfluss auf den *call for papers* nehmen, in manchen Fällen wird er erst ernannt, wenn die Projektanträge bereits vorliegen.

Die Auswahl der Projekte erfolgt in zwei Etappen. Zunächst wird ein *Initial Paper* angefordert, das vom *Research Priority Board* bewertet wird; die besten Anträge werden aufgefordert, ein *Shortlisted Paper* einzureichen, das von vier ExpertInnen (darunter auch PraktikerInnen) reviewed wird. Dabei wird auch darauf Wert gelegt, dass die AntragstellerInnen praktische Erfahrungen bzw. Kontakte zu den Abnehmern und Anwendern ihrer Forschung nachweisen können. In der Folge ist primär der *Programme Director* für die weitere Abwicklung der Projekte verantwortlich. Es gibt einen *Annual Report* für jedes Projekt, bei dem die finanzielle Gebarung und der intellektuelle Fortschritt nachzuweisen ist. Großer Wert wird auf die öffentliche Verbreitung der Ergebnisse gelegt.

7. Schlussfolgerungen

Im Zuge ihrer Expansion haben die Hochschulsysteme der Industrieländer tief greifende Veränderungen durchlaufen. Man könnte eine Unterscheidung vornehmen zwischen Phasen, in denen diese Veränderungen primär quantitativ orientiert waren, vor allem in einer zahlenmäßigen Ausdehnung von StudentInnen und akademischem Personal bestanden, und anderen Phasen, in denen es massive qualitative Umbrüche und strukturelle Veränderungen gegeben hat. Die 1960er und 1970er Jahre fallen

eher in die erste Kategorie. In dieser Zeit hat es in den meisten Ländern die höchsten Wachstumsraten bei StudentInnen und beim Personal gegeben. Natürlich hat auch qualitativer Wandel stattgefunden, bisweilen wurde er von den Zeitgenossen als sehr gravierend empfunden.¹² Aber retrospektiv kann man das Ausmaß des damals vollzogenen strukturellen Wandels doch relativieren. Die Hochschulexpansion ist in diesen Jahren innerhalb jener nationalen Rahmenbedingungen verlaufen, die sich im Laufe mehrerer Jahrhunderte herausgebildet haben (vgl. Teichler 1990). Diese nationalen bzw. regionalen „Hochschulregime“ und ihre Besonderheiten schienen noch Anfang der 1980er Jahre sehr stabil zu sein und eine der Leistungen der Untersuchung von Clark bestand darin, ein einleuchtendes interpretatives Schema dieser nationalen Traditionen vorzuschlagen.

In der Zwischenzeit sind die Verhältnisse in einem atemberaubenden Tempo in Bewegung geraten.¹³ Während sich die Wachstumsraten seit den 1980er Jahren abgeschwächt haben, in manchen Ländern eine Sättigung auf hohem Niveau oder sogar ein leichter Rückgang eingetreten ist, hat die Summe der strukturellen Reformen in einigen Fällen zu einer Erosion der nationalen Hochschultraditionen geführt. Die Hochschulexpansion ist nicht die einzige (vielleicht gar nicht die wichtigste) Triebkraft dieses Wandels. Zeitgleich finden Globalisierungsprozesse statt, die auch die Hochschulentwicklung erfasst haben. Die dramatisch wachsende Mobilität von StudentInnen und akademischem Personal ist nur ein Aspekt davon. Die nationalstaatlichen Grenzen, die seit dem Ausgang des Mittelalters den Aktionsradius der Universitäten abgesteckt und sie vor ausländischen Einflüssen und internationalem Wettbewerb abgeschirmt haben, werden porös. Mit der Lockerung des engen Bezugs zum Nationalstaat verlieren auch die nationalen Traditionen, die die Hochschulpolitik bislang geprägt haben, an Bedeutung. Die Universitäten müssen sich zunehmend in einem breiteren internationalen Umfeld bewähren.

Die Unterscheidung eines amerikanischen, britischen und europäischen Modells der Hochschulkoordination, die Anfang der 1980er Jahre noch eine hohe Plausibilität hatte, hat

mittlerweile viel von ihrem Erklärungswert eingebüßt. Sie hat teilweise nur noch historischen Wert, die aktuelle Situation lässt sich mit diesem Konzept kaum einfassen. Am europäischen Kontinent stand die Hochschulpolitik seither im Zeichen der Deregulierung, einer Verlagerung der Entscheidungsmacht vom Staat zu den Leitungsorganen der Hochschulen. In einigen Ländern – z.B. in Österreich (vgl. Pechar 2004) – sind nun die Parallelen zum öffentlichen Hochschulsektor der USA unübersehbar. Das bedeutet nicht, dass das staatlich dominante Muster in Europa keine Bedeutung mehr besitzt. Aber die Verhältnisse sind heterogener geworden. Was man noch zu Beginn der 1980er Jahre (bei allen Unterschieden im Detail) als einheitliches kontinentales Muster beschreiben konnte, hat sich in ein recht unübersichtliches Nebeneinander von Ländern mit unterschiedlichen Reformgeschwindigkeiten aufgelöst. Es ist schwer zu sagen, ob diese Reformen einem einheitlichen Trend folgen.

Auch im Fall des UK ist es nicht einfach, ein Resümee des Wandels zu ziehen. Klar ist jedenfalls, dass es den britischen Sonderfall mit seiner außergewöhnlichen Autonomie gegenüber Markt und Staat nicht mehr gibt (vgl. Miller 1995). Weniger einfach ist es, das Neue zu identifizieren, das an die Stelle des britischen Modells getreten ist. Das verwirrende Changieren der beiden letzten Jahrzehnte von Staatseingriffen und Marktrhetorik erleichtert die Deutung nicht. Aber offenkundig haben sich am Kontinent und im UK neuartige Paradigmen durchgesetzt, die in vieler Hinsicht einen qualitativen Bruch mit historischen Traditionen darstellen.

In den USA hat es in den 1980er und 1990er Jahren ebenfalls dramatische Veränderungen gegeben (vgl. Geiger 2004), aber in diesem Land haben sich die Entwicklungen stärker innerhalb des historisch vorgegebenen Rahmens (einer starken Marktorientierung) bewegt. Während der Begriff „Marktorientierung“ zuvor eher metaphorischen Charakter hatte, hat seither eine bemerkenswerte Kommerzialisierung des Lehr- und Forschungsbetriebs eingesetzt (vgl. z.B. Bok 2003; Kirp 2003). Man könnte als Hypothese formulieren, dass sich in den USA die

Marktorientierung, die schon bisher das Typische dieses Systems ausgemacht hat, radikalisiert hat, während das Vereinigte Königreich und viele europäische Systeme erstmals auf diese Route eingeschwenkt sind. Falls dies zutrifft, hätte die Entwicklung der letzten Jahre tendenziell zu einer Angleichung der Hochschulsysteme in Richtung des amerikanischen Modells geführt.

ANMERKUNGEN

- 1 Dieser Artikel hat wesentlich von den Diskussionen im Rahmen eines Forschungsprojektes profitiert, welches vom Jubiläumsfonds der Österreichischen Nationalbank finanziert wurde (Projekt Nr. 10076).
 - 2 Aus dem Berufsleben der Gegenwart sind die Zünfte verschwunden. An den Universitäten haben sich hingegen viele Elemente dieser für die vorindustrielle Gesellschaft typischen Organisationsform des beruflichen Lebens erhalten.
 - 3 Clark unterscheidet weiters das „japanische Muster“, das im wesentlichen eine Kombination des kontinentaleuropäischen (staatlicher Sektor, die kaiserlichen Eliteuniversitäten) und des amerikanischen (privater Sektor, der aber im Gegensatz zum amerikanischen System nicht das Elite-, sondern das Massensegment bildet) Modells bildet.
 - 4 Eine gewisse Unschärfe der hier referierten Begriffe und Konzepte äußert sich darin, dass Clark das italienische Hochschulsystem, das zahlreiche kontinentaleuropäische Eigenschaften aufweist, als Beispiel für ein durch die akademische Oligarchie dominiertes System beschreibt. Dieser Widerspruch klärt sich zumindest teilweise so auf, dass die italienische Staatsbürokratie, die auf den ersten Blick eine beeindruckende Machtfülle innehat, in Wahrheit ein durch Ineffizienz und Korruption gelähmter Koloss auf tönernen Beinen ist. Hinter dieser Potemkinschen Fassade kann sich die Macht der akademischen „*baroni*“ umso wirksamer entfalten (vgl. Clark 1977).
 - 5 Auch die Studiengebühren, die auf etwa 10% der Einnahmen zusammenschumpften, wurden seit Anfang der 1960er Jahre nicht aus privaten Quellen, sondern über staatliche Mittel aufgebracht. Sie wurden aber nicht zentral finanziert und über das UGC verteilt, sondern von den *Local Education Authorities* (LEA) – d.h. regionalen Bildungsbehörden – finanziert. Das wurde zunächst symbolisch als Ausdruck der Unabhängigkeit der Universitäten von der Zentralregierung interpretiert. Es war darin aber zugleich eine nachfrageorientierte Komponente der Finanzierung enthalten, mit deren Hilfe die Regierung Thatcher später ihre Politik der *efficiency gains* durchsetzte.
- 6 Pratt (1997) unterscheidet die „autonome Tradition“ der Universitäten von der „Servicetradition“ der *Polytechnics*.
 - 7 Vgl. Class size adds fuel to AUT fire over pay. The Times Higher Education Supplement, 11 November 2005.
 - 8 Internet: <http://www.rcuk.ac.uk/>
 - 9 Vgl. Internet: <http://www.ost.gov.uk/research/councils/councils.htm>
 - 10 Internet: http://www.ost.gov.uk/index_v4.htm
 - 11 Internet: <http://www.foresight.gov.uk/>
 - 12 Man denke nur an die Demokratisierung der Universitäten, an die Durchsetzung von Mitbestimmungsregelungen, durch die das Modell der „Ordinarienuniversität“ von der „Gruppenuniversität“ abgelöst wurde.
 - 13 Gemessen an anderen Prozessen (etwa der Globalisierung der Wirtschaft, der Revolution der Informationstechnologien, dem Wandel der Lebensstile) bewegen sich die Hochschulreformen im Schnecken tempo. Wenn man aber jene Maßstäbe anlegt, die aus dem Selbstverständnis der Universitäten und ihrem kulturellen Bezugssystem kommen, dann werden das Tempo und die Radikalität des Wandels spürbar.

LITERATURVERZEICHNIS

- AUT (2005). Packing them in. The student-to-staff ratio in UK higher education. AUT Research, October 2005. Internet: http://www.aut.org.uk/media/pdf/c/j/ssr_packingthem.pdf
- Barlow Report (1946). Report of the Committee on Scientific Manpower. Cmnd 6824. HMSO, London.
- Barr, Nicholas/Ian Crawford (Hg.) (2005). Financing Higher Education: Answers From The UK, London.
- Bok, Derek (2003). Universities in the Marketplace. The Commercialization of Higher Education, Princeton.
- Clark, Burton R. (1977). Academic Power in Italy. Bureaucracy and Oligarchy in a National University System, Chicago/London.
- Clark, Burton R. (1983). The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective, Berkeley/Los Angeles.
- Department of Trade and Industry (2000). Excellence and Opportunity – a science and innovation policy for the 21st century, London.
- ESRC (2000). The Thematic Priorities 2000. Internet: http://www.esrcsocietytoday.ac.uk/ESRCInfoCentre/Images/Thematic%20Priorities_tcm6-5650.pdf
- Eustace, Rowland (1992). United Kingdom, in: Burton Clark/Guy Neave (Hg.): The Encyclopedia of Higher Education, Oxford, 760–777.
- Geiger, Roger (2004). Knowledge and Money: Research Universities and the Paradox of the Marketplace, Stanford.

- HEFCE* (2005a). Higher education in the United Kingdom. HECFE publications 2005/10. Internet: http://www.hefce.ac.uk/pubs/hefce/2005/05_10/05_10.pdf
- HEFCE* (2005b). Funding higher education in England. How HECFE allocates its funds. HECFE publications 2005/34. Internet: http://www.hefce.ac.uk/pubs/hefce/2005/05_34/05_34.pdf
- Jones*, David R (1988). The Origins of Civic Universities, Manchester et al.
- Kirp*, David L. (2003). Shakespeare, Einstein, and the Bottom Line: The Marketing of Higher Education, Cambridge (MA).
- Kogan*, Maurice (2000). Reforming Higher Education, London.
- Mace*, John (2000). The RAE and university efficiency, in: Higher Education Review, 32 (2), 36–44.
- Miller*, Henry D.R. (1995). The Management of Change in Universities. Universities and State Australia, Canada and the United Kingdom, Buckingham/Bristol.
- Moodie*, Graeme C. (1991). United Kingdom, in: Philip *Altbach* (Hg.): International Higher Education. An Encyclopedia. 2 Volumes, Chicago/London, 825–836
- Orr*, Dominic (2005). Hochschulsteuerung und Autonomie englischer Universitäten. Hochschulfinanzierung und Qualitätssicherung aus einer Verfahrensperspektive, Münster.
- Pechar*, Hans (1997). Zur Reform der Hochschulfinanzierung in den Niederlanden und im Vereinigten Königreich, in: Zeitschrift für Hochschuldidaktik, 4/1997, 8–36.
- Pechar*, Hans (2004). Backlash or Modernisation? Two Reform Cycles in Austrian Higher Education, in: Alberto *Amaral*/Maurice *Kogan*/Ase *Gornitzka* (Hg.): Reform and Change in Higher Education. Analysing Policy Implementations, Dordrecht, 269–285.
- Pratt*, John (1997). The Polytechnic Experiment 1965–1992, Buckingham/Bristol.
- Rothblatt*, Sheldon (1976). Tradition and Change in English Liberal Education. An Essay in History and Culture, London.
- Rothschild*, Lord (1971). “The Organisation and Management of Government R&D”, Framework for Government Research and Development, HMSO, London.
- Secretary of State for Education and Skills* (2003). The future of higher education (White Paper), HMSO, London.
- Shattock*, Michael (1994). The UGC and the Management of British Universities, Buckingham/Bristol.
- Shattock*, Michael (Hg.) (1996). The Creation of a University System, Oxford.
- Talib*, Ameen Ali (2000). The RAE and publications: a view of journal editors, in: Higher Education Review, 33 (1), 32–46.
- Teichler*, Ulrich (1990). Europäische Hochschulsysteme: Die Beharrlichkeit vielfältiger Modelle, Frankfurt/New York.

AUTOR

Hans PECHAR ist a.o.Univ.-Prof. an der Fakultät für Interdisziplinäre Forschung und Fortbildung (IFF) der Universität Klagenfurt. Er leitet die Abteilung für Hochschulforschung am Standort Wien der IFF. Seine Forschungsschwerpunkte sind der internationale Vergleich von Hochschulsystemen, Bildungsökonomie und Chancengerechtigkeit im Bildungssystem. Hans Pechar war Research Fellow am Center for Studies in Higher Education, University of California at Berkeley und am Department of Educational Studies, University of British Columbia in Vancouver.

Kontakt: Universität Klagenfurt, Abteilung Hochschulforschung, Schottenfeldgasse 29, A-1070 Wien.
E-mail: hans.pechar@uni-klu.ac.at