

Die Finanzierungsmethodik im englischen
Universitätssektor:
eine verfahrensanalytische Untersuchung ihrer
Implikationen und Folgen

Inaugural Dissertation
zur Erlangung des Grades eines
Doktors der Philosophie
an der Fakultät Erziehungswissenschaften
der Technischen Universität Dresden

vorgelegt von
Dominic James Orr
aus London, England

Tag der Verteidigung 30. Mai 2001

Betreuer:

Prof. Dr. Dietmar Waterkamp, Lehrstuhl für Vergleichende Erziehungswissenschaft, Technische Universität Dresden

Gutachter:

Prof. Dr. Dietmar Waterkamp, Lehrstuhl für Vergleichende Erziehungswissenschaft, Technische Universität Dresden

Prof. Dr. André Wolter, Professur für Organisation und Verwaltung im Bildungswesen, Technische Universität Dresden

Prof. Dr. Ulrich Teichler, Wissenschaftliches Zentrum für Berufs- und Hochschulforschung, Universität Gesamthochschule Kassel

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----------|
| Glossar | 8 |
| Einleitung..... | 9 |
| 1. Hinführung..... | 9 |
| 2. Theoretischer Bezugsrahmen der Untersuchung: organisatorische Verfahren im Bildungswesen | 11 |
| 3. Fragestellung der Untersuchung | 15 |
| 4. Literatur zum Thema der Untersuchung..... | 19 |
| 5. Methodische Ansätze und inhaltlicher Aufbau der Untersuchung..... | 20 |
| Kapitel 1: Die geschichtliche Entwicklung der Finanzierungsmethodik im englischen Universitätssektor 1920-1985: Ein Finanzierungsverfahren basierend auf einem Aushandlungsprozess | 23 |
| 1. Einleitung: Modelle der Finanzierung von Universitäten | 23 |
| 2. Die erste Phase (bis 1945): Heterogene Finanzquellen unter der Vorherrschaft des Stiftungsprinzips | 30 |
| 3. Die zweite Phase (1945-1980): Fast homogene Finanzquellen unter der Vorherrschaft des Subventionsprinzips..... | 35 |
| 3.1 Der Robbins-Bericht | 35 |
| 3.2 Die Polytechnics | 38 |
| 3.3 Die Beschneidung der Entscheidungskompetenz des University Grants Committee | 42 |
| 4. Die dritte Phase (ab 1980): Heterogene Finanzquellen unter der Vorherrschaft des Marktprinzips | 50 |
| 4.1 Hochschulbildung als Dienstleistung..... | 50 |
| 4.2 Finanzierung nach Formel: Ein neues Finanzierungsverfahren für den Sektor der Polytechnics | 56 |
| 4.3 Die interne Entscheidungsstrukturen der Universitäten | 61 |
| 4.4 Cardiff University College: Beispiel für die Überforderung der Managementstruktur..... | 68 |
| 4.5 Aston University: Beispiel eines starken Managements..... | 75 |
| 4.6 Salford University: Beispiel der Aufbringung von Finanzmitteln aus privaten Quellen..... | 78 |
| 5. Zusammenfassende Analyse der ersten Periode der geschichtlichen Entwicklung und deren Bedeutung für die Weiterentwicklung der Finanzierungsmethodik..... | 84 |
| Kapitel 2: Die geschichtliche Entwicklung der Finanzierungsmethodik im englischen Universitätssektor 1985-2000: Die Bewertung von Qualität als Mittel der Verteilung in der Finanzierung von Universitäten | 91 |
| Teil I: Konzeptionelle Analyse | 91 |
| 1. Einleitung: New Public Management | 91 |
| 2. Die Abbildung der Leistung der Universität in einer Formel für die Finanzierung | 95 |
| 2.1 Voraussetzung für den Einsatz einer Formel..... | 95 |

| | |
|---|-----|
| 2.2 Eine Formel zur Abbildung der Arbeitsweise der Universität..... | 96 |
| 2.3 Nutzung der Formel für eine Politik der Anreizmechanismen..... | 102 |
| 3. Die Bewertung der Qualität der Leistung von Universitäten..... | 106 |
| 3.1 Zum Begriff 'Qualitätsbewertung'..... | 106 |
| 3.2 Ansätze zur Analyse von Verfahren der Qualitätsbewertung..... | 108 |
| 3.3 Qualitätsbewertung zwischen Anforderungen des Marktes und des Staates | 118 |

Teil II: Analyse von Verfahren zur Bewertung der Qualität im englischen

Universitätssektor als Mittel im Finanzierungsverfahren 122

| | |
|---|-----|
| 1. Die Formeln für die Finanzierung der englischen Hochschulinstitutionen..... | 123 |
| 1.1 Die Formel des National Advisory Body for Public Sector Higher Education: Finanzierung über Lehrvolumen..... | 123 |
| 1.2 Die Formel des Polytechnic and Colleges Funding Council zwischen 1988 und 1992: die Einführung des Kriteriums 'Qualität'..... | 125 |
| 1.3 Die Formel des Higher Education Funding Council for England seit 1993/94: Finanzierung nach dem Leistungsprinzip | 128 |
| 1.4 Wirkweise der Finanzierung von Universitäten unter dem HEFCE..... | 141 |
| 2. Die Durchführung der Qualitätsbewertung..... | 146 |
| 2.1 Qualität der Forschungsleistung als eine direkte Eingabe in die Finanzierungsformel: Das Research Assessment Exercise..... | 146 |
| 2.2. Qualität der Lehrleistung als indirekte Eingabe in die Finanzierungsformel: Der Sog des Finanzierungsverfahrens | 161 |
| 3. Schlussbetrachtung des Entwicklungsverlaufs | 190 |

Kapitel 3: Die Implikationen und Folgen des neuen Finanzierungsregimes für die Universitäten in England: 193

Teil I: Aufbau einer Fallstudie 193

| | |
|---|-----|
| 1. Einführung in die Fragestellung..... | 193 |
| 2. Methodologische Überlegungen im Vorfeld einer Fallstudie | 195 |
| 3. Strategische Ziele des HEFCE-Finanzierungsregimes | 200 |
| 4. Modellbildung für die Informationsgewinnung durch Fallanalysen..... | 206 |
| 4.1 Anregungen aus Modellen anderer Autoren | 207 |
| 4.2 Modell für die Fallanalyse..... | 212 |
| 5. Das Vorgehen der Fallstudien..... | 220 |
| 5.1 Konstruktion der Fallstudien und die Identifizierung der Fälle | 220 |
| 5.2 Datenquellen und Datengewinnung..... | 228 |
| Übersicht 1: Gespräche, die im Rahmen der Fallstudien geführt wurden..... | 231 |

Teil II: Gegenüberstellung der Daten der zwei Institutionen der Fallstudien 232

| | |
|---|-----|
| 1. Einordnung der Universitäten anhand der Leistungsindikatoren des HEFCE | 232 |
| 1.1 Erster Aspekt: Studentische Teilnahme an Hochschulbildung..... | 234 |
| 1.2 Zweiter Aspekt: Effizienz..... | 235 |

| | |
|---|------------|
| 1.3 Dritter Aspekt: Forschungsleistung..... | 236 |
| 1.4 Die leistungszentrierten Eigenschaften beider Institutionen und die Konsequenzen für deren Umgang mit dem Finanzierungsregime..... | 236 |
| 1.5 Statistische Tabellen | 238 |
| 2. Finanzdaten..... | 246 |
| 2.1 Studentenzahl..... | 246 |
| 2.2 Zusammensetzung des Gesamteinkommens | 248 |
| 2.3 Daten zu akademischem Personal | 251 |
| 2.4 Die finanziellen Eigenschaften beider Institutionen und die Konsequenzen für deren Umgang mit dem Finanzierungsregime..... | 252 |
| 2.5 Statistische Tabellen und Diagramme | 254 |
| Teil III: Strategisch-operative Beschreibung der zwei Institutionen und Analyse der Implikationen und Folgen des Finanzierungsregimes des HEFCE | 264 |
| 1. Einführung..... | 264 |
| 2. Das Selbstverständnis der ausgewählten Institutionen..... | 265 |
| 2.1 Universität <i>neu</i> | 265 |
| 2.2 Universität <i>UGC</i> | 269 |
| 3. Die organisatorische Struktur der Universitäten | 273 |
| 3.1 Universität <i>neu</i> | 274 |
| 3.2 Universität <i>UGC</i> | 277 |
| 4. Verteilung der Finanzmittel innerhalb der Universitäten..... | 278 |
| 4.1 Universität <i>neu</i> | 279 |
| 4.2 Universität <i>UGC</i> | 284 |
| 5. Die Bewertung und Sicherung von Qualität innerhalb der Universitäten | 287 |
| 5.1 Universität <i>neu</i> | 288 |
| 5.2 Universität <i>UGC</i> | 292 |
| 6. Analyse anhand des analytischen Modells..... | 295 |
| Teil IV: Eine Interpretation der Ergebnisse der Fallstudien | 307 |
| 1. Einleitung..... | 307 |
| 2. Erste These zu Implikationen und Folgen des Finanzierungsregimes: Steuerung mittels finanzieller Anreize..... | 307 |
| 3. Zweite These zu Implikationen und Folgen des Finanzierungsregimes: die Herausforderung einer individuellen Reaktion der Universitäten auf das Finanzierungsregime..... | 314 |
| 4. Dritte These zu Implikationen und Folgen des Finanzierungsregimes: Ungleiche Behandlung verschiedener Universitäten unter dem Finanzierungsregime des HEFCE | 316 |
| Kapitel 4. Schlussbetrachtung | 330 |
| Bibliographie | 336 |

Verzeichnis der Tabellen

| <i>Titel</i> | <i>Seite</i> |
|--|--------------|
| Kapitel 1 | |
| Tabelle 1.1 Entwicklungsverlauf der Finanzierungsmethodik | 28 |
| Tabelle 1.2 Einkommensarten der Universitäten vor 1945 | 33 |
| Tabelle 1.3 Öffentliche Finanzierung der Universitäten als Prozentsatz der gesamten Ausgaben für Lehre, Forschung und Ausstattung (GB) (%) 1937/38-1962/63 | 33 |
| Tabelle 1.4 Einkommen von Stiftungsgeldern als Prozent des gesamten Universitätseinkommens 1980/81-1990/91 | 64 |
| Tabelle 1.5 Zentrale Organe der englischen Stadtuniversitäten | 65 |
| Tabelle 1.6 Erklärung zu den Diagrammen 1.3, 1.4, 1.5, 1.6: Universitätseinkommen 1980/81-1990/91 | 69 |
| Tabelle 1.7 geschätzte Deckung der allgemeinen Unkosten von Forschungsaufträgen 1984/85 u. 1988/98 | 79 |
| Tabelle 1.8 geschätztes Gesamteinkommen von Industrie: Universitäten 1987/88 | 89 |
| Tabelle 1.9 geschätztes Gesamteinkommen von Industrie: Polytechnics 1987/88 | 89 |
| Kapitel 2 | |
| Tabelle 2.1 Ziel und Zweck der Verfahren zur Bewertung von Qualität | 109 |
| Tabelle 2.2 Preislagen für die Errechnung der Standard-Zuwendung | 130 |
| Tabelle 2.3 Annahmen zu hochschuleigenen Einnahmen über Studiengebühren | 133 |
| Tabelle 2.4 Gewichtungsfaktoren nach Ausstattungsbedarf | 135 |
| Tabelle 2.5 Verhältnis zwischen RAE-Bewertung und Forschungsförderung | 138 |
| Tabelle 2.6 Sonderförderprogramme | 140 |
| Tabelle 2.7 Die Urteilsskala des RAE Verfahrens | 151 |
| Tabelle 2.8 Logarithmus für die Übertragung von qualitativen Urteilen in quantitative Werte | 153 |
| Kapitel 3 | |
| Tabelle 3.1 Kennzeichnung der verschiedenen Forschungsmethoden | 195 |
| Tabelle 3.2 Modell des Hochschulsystems nach Becher/Kogan | 208 |
| Tabelle 3.3 Gliederung des Hochschulsystems mit Bezug auf die Ebenen der Ressourcenverteilung | 222 |
| Tabelle 3.4 Rangliste von englischen Universitäten unter dem HEFCE (2000) | 227 |
| Tabelle 3.5 Erklärung der Kategorien für die Leistungsindikatoren von den Finanzierungsgremien (HEFCE, HEFCW, SHEFC) | 233 |
| <i>Tabelle T1: Beteiligung unterrepräsentierter Gruppen im Hochschulsektor</i> | |
| T1a: Junge vollzeitstudierende Studienanfänger (Bachelor), Zugang 97/98 | 239 |
| T1b: Alle jungen vollzeitstudierenden Studienanfänger (alle Kurse), Zugang 97/98 | 240 |
| <i>Tabelle T2: Beteiligung unterrepräsentierter Gruppen im Hochschulsektor</i> | |
| T2a: Erwachsene vollzeitstudierende Studienanfänger, Zugang 97/98 | 241 |
| <i>Tabelle T3: ausbleibender Studienfortgang (Studienabbrecher u. -wechsler) im Jahr nach Eintritt, Zugang 1996/97</i> | |
| T3a: Vollzeitstudierende (Bachelor), Zugang 1996/97 | 242 |
| T3b: junge Vollzeitstudierende (Bachelor), Zugang 1996/97 | 243 |
| T3c: erwachsene Vollzeitstudierende (Bachelor), Zugang 1996/97 | 243 |
| <i>Tabelle T5: Erwartete Lernergebnisse und Effizienz</i> | |
| T5: Vollzeitstudierende (Bachelor), Zugang 1996/97 | 244 |
| Tabelle R1: Forschungsleistung gegenüber Eingabewerten, nach Kostenbereich (97/98) | 245 |
| Tabelle 3.6 Steigerungsrate der realen Studentenzahlen im englischen Universitätssektor 1995/96-1998/99 | 254 |

| | | |
|--------------|---|-----|
| Tabelle 3.7 | Steigerungsrate der maximalen Studentenzahlen (MaSN) im englischen Universitätssektor 1994/95-1999/2000 | 254 |
| Tabelle 3.8 | Anteil der ausländischen und teilzeitstudierenden Studenten an der Gesamtzahl der Studentenschaft (1998/1999) | 254 |
| Tabelle 3.9 | Einkommensquellen der Universitäten in England 1980/81-1997/98 | 255 |
| Tabelle 3.10 | Erklärung zur Einkommensstatistik des HEFCE ab dem akademischen Jahr 1994/95 | 257 |
| Tabelle 3.11 | Zusammensetzung des Gesamteinkommens: Überblick 1994/95-1997/98 | 257 |
| Tabelle 3.12 | Zusammensetzung des Gesamteinkommens (Universität_neu/Universität_UCG) | 257 |
| Tabelle 3.13 | Jährliche globale Zuweisung von HEFCE nach Kategorie 1994/95-2000/01 | 262 |
| Tabelle 3.14 | Quelle der Finanzierung des akademischen Personals 1994/95-1997/98 | 263 |
| Tabelle 3.15 | Erklärung der Begriffe für Tabelle 3.16 | 318 |
| Tabelle 3.16 | Rangliste von englischen Hochschulen unter dem HEFCE (2000) | 320 |

Verzeichnis der Diagramme

| <i>Titel</i> | <i>Seite</i> |
|--|--------------|
| Kapitel 1 | |
| Diagramm 1.1 Schematische Darstellung der Entwicklung von Finanzquellen des universitären Einkommens: von Heterogenität über Homogenität zurück zu Heterogenität | 27 |
| Diagramm 1.2 Einkommen von Stiftungsgeldern als Prozent des gesamten Universitätseinkommens 1980/81-1990/91 | 64 |
| Diagramm 1.3 Universitätseinkommen: England 1980/81-1990/91 | 70 |
| Diagramm 1.4 Universitätseinkommen: Cardiff University/College 1980/81-1990/91 | 70 |
| Diagramm 1.5 Universitätseinkommen: Aston University 1980/81-1990/91 | 75 |
| Diagramm 1.6 Universitätseinkommen: Salford University 1980/81-1990/91 | 78 |
| Kapitel 2 | |
| Diagramm 2.1 Zur Etablierung der Verfahren zur Bewertung von Qualität im englischen Universitätssektor | 93 |
| Diagramm 2.2 Matrix zur Analyse von Evaluationen nach Stamm | 110 |
| Diagramm 2.3 Jacksons Modell für den Entwicklungsverlauf eines Qualitätssicherungs-/Regulierungssystems in Großbritannien | 115 |
| Diagramm 2.4 Forschungsfinanzierung des HEFCE 1998/99 | 134 |
| Diagramm 2.5 Aufteilung des Budgets des HEFCE für das Jahr 1998/99 | 141 |
| Kapitel 3 | |
| Diagramm 3.1 Grundmodell der Wirkweise des HEFCE-Finanzierungsregimes | 204 |
| Diagramm 3.2 Wirkweise des HEFCE-Finanzierungsregimes bei der Finanzierung der Lehrleistung und der Forschungsleistung | 206 |
| Diagramm 3.3 Wirkweise des HEFCE-Finanzierungsregimes bei Sonderförderprogrammen | 206 |
| Diagramm 3.4 Neues Analytisches Modell für die Erfassung der Objekte der Finanzierung und Qualitätsbewertung | 211 |
| Diagramm 3.5 Zielsetzungen im englischen Universitätssektor | 226 |
| Diagramm 3.6 Zahlen der Studierenden an beiden Universitäten der Fallstudien (1995/96-1998/99) | 254 |
| Diagramm 3.7 Einkommensquellen der Universitäten in England 1980/81-1997/98 (Pfund Sterling) | 255 |
| Diagramm 3.8 Einkommensquellen der Universitäten in England 1980/81-1997/98 (Prozent) | 256 |
| Diagramm 3.9 Einkommensquellen der Universitäten in England 1994/1995-1997/98 (Pfund Sterling) | 256 |
| Diagramm 3.10 Einkommensquellen 1994/95 - 1997/98 (Prozent) <i>Universität_UGC</i> | 258 |
| Diagramm 3.11 Einkommensquellen 1994/95 - 1997/98 (Prozent) <i>Universität_neu</i> | 258 |
| Diagramm 3.12 Forschungsgelder und -verträge 1995/95-1997/98 <i>Universität_UGC</i> | 259 |
| Diagramm 3.13 Forschungsgelder und -verträge 1995/95-1997/98 <i>Universität_neu</i> | 259 |
| Diagramm 3.14 Einkünfte aus anderen Dienstleistungen 1995/95-1997/98 <i>Universität_neu</i> | 260 |
| Diagramm 3.15 Einkünfte aus anderen Dienstleistungen 1995/95-1997/98 <i>Universität_UGC</i> | 260 |
| Diagramm 3.16 Einkünfte aus anderen Dienstleistungen 1995/95-1997/98 <i>England</i> | 261 |
| Diagramm 3.17 Quelle der Finanzierung des akademischen Personals 1995/95-1997/98 <i>Universität_UGC</i> | 263 |
| Diagramm 3.18 Quelle der Finanzierung des akademischen Personals 1995/95-1997/98 <i>Universität_neu</i> | 263 |
| Diagramm 3.19 Korrelation zwischen Anteil von staatlichen Finanzmitteln am Gesamteinkommen und Bewertungsnote TGUG 2000 | 322 |

Glossar

Häufig verwendete Abkürzungen
und englischsprachige Begriffe

| |
|---|
| AAU (Academic Audit Unit) – <i>akademische Instanz für die Bewertung von Universitäten</i> . Zuständig für die Bewertung der Qualität der Universitätsleistung von 1990 bis 1992. |
| AFE (Advanced Further Education Pool) – <i>gemeinsamer Fonds für höhere Weiterbildung</i> . Teil des NAB-Verfahrens (siehe NAB). |
| Auditor and Controller – Vorsitzende des Public Account's Committee (siehe PAC). |
| Benchmark – ein Vergleichsmaßstab. Der Begriff wird in der Regel im Kontext von Leistungsindikatoren verwendet. |
| CAT (College of Advanced Technology) – <i>Technische Hochschule</i> . Gegründet 1956, sie bekamen Universitätsstatus nach einer Empfehlung des Robbins-Berichtes 1966. |
| CNAA (Council for National Academic Awards) – <i>Nationaler Rat für die Validierung von akademischen Abschlüssen</i> . Zuständig für die Sicherung von akademischer Qualität im Polytechnic-Sektor von 1965-1992. |
| CVCP (Council of Vice-Chancellors and Principals) – <i>nationale Hochschulrektorenkonferenz</i> . |
| Dearing-Bericht/Komitee – Seit dem Robbins-Komitee die erste wesentliche Untersuchung des Hochschulsektors. Berichtete im Jahr 1997. |
| Entrepreneurial University – <i>Unternehmerische oder innovative Universität</i> . Vgl. Clark, B (1998). |
| Evaluative State – <i>Evaluierender Staat</i> . Vgl. Neave, G (1988). |
| FTE (Full-time Equivalent) – <i>Vollzeitäquivalent</i> . Ein Begriff, der bei der statistischen Erfassung von Studentenzahlen häufig verwendet wird. Z.B. FTE = 1 kann bedeuten: zwei Studenten, die Teilzeit studieren (2*0,5 = 1). |
| HEFCE (Higher Education Funding Council for England) – <i>Finanzierungsgremium für Hochschulbildung in England</i> . Zuständig für die Finanzierung im Universitätssektor ab 1992. Eines der drei nationalen Finanzierungsgremien für Hochschulbildung; die anderen sind für Schottland und für Wales zuständig. |
| HEQC (Higher Education Quality Council) – <i>Qualitätsrat für Hochschulbildung</i> . Zuständig für die Bewertung von Qualität im neuen Universitätssektor von 1992-1997. |
| HESA (Higher Education Statistics Agency) – <i>zentrale Instanz für die Erfassung von statistischen Daten aus dem Hochschulsektor</i> . |
| HMI (Her Majesty's Inspectorate) – <i>das Inspektorat ihrer königlichen Hoheit</i> . Zuständig für die Bewertung von Qualität im alten Polytechnic-Sektor bis zur Auflösung des Sektors im Jahr 1992. |

| |
|---|
| ILT (Institute for Learning and Teaching) – <i>Institut für Lernen und Lehren</i> . Zuständig für die Akkreditierung der pädagogischen Kompetenz von Hochschullehrern. Seit 1999. |
| LEA (Local Education Authority) – <i>Lokale Bildungsbehörde auf Grafschaftsebene</i> . Am Anfang des 20. Jahrhunderts eingerichtet, ihr Einfluss wurde seit den 80er Jahren zunehmend reduziert. Sie waren im ehemaligen Polytechnic-Sektor Träger der Polytechnics. |
| MaSN (Maximum aggregate Student Number) – <i>maximale Studentenzahl</i> . Der Begriff wird in der HEFCE-Finanzierungsformel gebraucht und betrifft die Vereinbarung zw. HEFCE u. Universität über finanzierte Studentenzahlen. |
| NAB (National Advisory Body for Public Sector Higher Education) – <i>Nationale Beratende Instanz für Hochschulbildung im öffentlichen Sektor</i> . Zuständig für die Finanzierung im Polytechnic- und nicht-universitären Sektor von 1982-1988. |
| New University, Neue Universität : Universitäten, die den Titel 'Universität' erst seit 1992 erworben haben. |
| Old University, Alte Universität : Universitäten, die den Titel vor 1992 besaßen. |
| PAC (Public Account's Committee) – <i>Komitee für die öffentliche Buchführung</i> . Dem Parlament zugeordnet. |
| PAG (Programme Advisory Group) – <i>beratendes Fachgremium</i> . Jenes Gremium war für fachbezogene Entscheidungen über Bewerbungen für Finanzierung unter dem PCFC von 1988-1992 zuständig. |
| PCFC (Polytechnic and Colleges Funding Council) – <i>ein Finanzierungsgremium für den Polytechnic-Sektor</i> . Aktiv von 1988-1992. |
| PESC (Public Expenditure Survey Committee) – <i>Komitee für die Überwachung öffentlicher Ausgaben</i> . |
| Polytechnic – <i>etwa: Fachhochschule</i> : Die Polytechnics wurden 1966 nach dem Robbins-Bericht gegründet. |
| QAA (Quality Assurance Agency) – <i>nationale Instanz für Qualitätssicherung</i> . Zuständig für die Bewertung von Qualität im Universitätssektor seit 1997. |
| Quality Audit – Die Bezeichnung des Verfahrens zur Bewertung von Qualität unter der AAU, das sich an Verfahren der Überwachung aus dem Finanzbereich orientierte. (s. AAU) |
| RAC (Regional Advisory Council) – <i>Regionales Beratungsgremium</i> . Gegr. 1947 im Polytechnic-Sektor. |
| RAE (Research Assessment Exercise) – <i>Verfahren zur Bewertung der Forschungsleistung</i> . Seit 1986 wird etwa alle fünf Jahre die Forschungsleistung einer Universität durch dieses Verfahren bewertet. |

| |
|---|
| RAS (Research Active Staff) – <i>forschungsaktives Personal</i> . Der Begriff wird im RAE-Verfahren gebraucht für die Zahl der Akademiker in einer Universität, die ihre Forschungsleistung bewerten lassen. |
| Research Council/ Forschungsgremium – Öffentliche Einrichtungen, die Forschungsprojekte ausschreiben. Die Gründung geht auf einen königlichen Beschluss zurück. Es gibt 6 Forschungsgremien. Die Forschungsgremien bilden die zweite Säule des sogenannten Dualen Förderungssystems für Forschung. Die erste Säule stellt das HEFCE dar. |
| Robbins-Bericht/Komitee – Das Komitee unter dem Vorsitz von L. Robbins wurde zur Untersuchung des Hochschulsektors 1961 einberufen. Berichtete 1963. U.a. erhielten die CAT-Universitäten Universitätsstatus nach dem Bericht. |
| Scholarship – Begriff bezeichnet wissenschaftliche Arbeit im breitesten Sinne, also Forschung und Lehre umfassend. |
| Stakeholder – <i>etwa: Interessenbesitzer</i> . Seit dem Regierungswechsel in England im Jahre 1997 unter der Labour-Regierung spricht man von notwendiger Orientierung auf die Bedürfnisse der Interessenbesitzer (Studenten, Industrie und Staat) im Hochschulsektor. |
| Times Higher/THES (Times Higher Education Supplement): wöchentliche Zeitschrift über das hochschulpolitische Geschehen in Großbritannien. |
| TQA (Teaching Quality Assessment) – <i>Verfahren zur Bewertung der Lehrleistung</i> unter dem HEFCE bis zur Gründung der QAA. |
| UCAS (Universities and Colleges Admissions Service) – <i>zentrale Vergabestelle für Studienplätze in Großbritannien</i> . |
| UFC (University Funding Council) – <i>Nachfolge-Organ des UGC</i> . Zuständig für die staatliche Finanzierung im Universitätssektor von 1989-1993. |
| UGC (University Grants Committee) – <i>Komitee für staatliche Förderung der Universitäten</i> . Zuständig für die staatliche Finanzierung der Universitäten von 1919-1988. |

Einleitung

| | |
|--|-----------|
| 1. Hinführung | 9 |
| 2. Theoretischer Bezugsrahmen der Untersuchung: organisatorische Verfahren im Bildungswesen | 11 |
| 3. Fragestellung der Untersuchung | 15 |
| 4. Literatur zum Thema der Untersuchung | 19 |
| 5. Methodische Ansätze und inhaltlicher Aufbau der Untersuchung | 20 |

1. Hinführung

Zwei der Hauptthemen, die die Hochschuldebatte der letzten zwei Jahrzehnte in Deutschland wie in anderen Ländern geprägt haben, sind die Fragen nach der Finanzierung von Hochschulen und nach der Bewertung von Qualität an Hochschulen. In der Tat verdienen diese Fragen die Aufmerksamkeit, die sie bekommen, denn die Entscheidung für die eine oder andere alternative Form der Finanzierung oder der Bewertung von Qualität im Hochschulwesen bringt eine Reihe von Konsequenzen mit sich. Beide Fragen sind Gegenstand dieser vorliegenden Untersuchung.

Die Beschäftigung mit den Folgen von Finanzierungsmethoden im Hochschulbereich ist dennoch kein neues Thema. In seinem klassischen Werk "Der Wohlstand der Nationen" (1776) widmet der liberale Ökonom aus Großbritannien Adam Smith einen Abschnitt seines Buches der Finanzierung von Bildungsinstitutionen und erklärt die Methode der Finanzierung der Universität Oxford zur Ursache für die angebliche Faulheit der Professoren dort.¹ Ein Argument, das über die 200 Jahre seit der Erscheinung seines Buches nichts an Brisanz verloren hat.

Im Laufe der Jahre hatte sich ein allgemeines Finanzierungsmodell für das Hochschulwesen etabliert, dem gegenüber Smith und zum Teil mit sehr ähnlichen Argumenten Wilhelm von Humboldt skeptisch waren: Der Staat wirkt als finanzierende Instanz.² Heute gibt es eine Vielzahl von Finanzierungsmethoden, die von Staaten in verschiedenen Ländern angewendet werden, um staatliche Finanzmittel an die Hochschulen des Landes zu verteilen. Die Unterschiede zwischen den Methoden sind

¹ Smith, A (1999): The Wealth of Nations, Books IV-V. Penguin Classics, London. Insbes. p.348ff.

² Zu Wilhelm von Humboldts Meinung zur Finanzierung von Hochschulen siehe: Altviks, P (1999): Finanzierungserfordernis für die Universität nach Wilhelm von Humboldt. In: Hochschulwesen, Vol. 3/99: pp.74-79.

nicht so sehr an den Zielen der Finanzierungsmethode fest zu machen, sondern vielmehr an den Wegen zum Ziel. Die Finanzierungsmethode soll die Finanzmittel effektiv und gerecht verteilen, so dass alle Hochschulen eines Landes ihre Kosten mehr oder weniger decken können. Erst diese Finanzierung ermöglicht Forschung und Lehre an einer Universität. Die Unterschiedlichkeit der Wege lässt sich einerseits durch das historische Verhältnis zwischen dem Staat und den Universitäten in einem Land und andererseits durch eine fast logische Entwicklung von einer Verfahrensform zu einer anderen verstehen. Das Verfahren lässt sich auf jeden Fall nicht allein aus Gründen des ökonomischen Kalküls erklären. Keith Drake und Jean-François Germe bringen diesen Sachverhalt auf einen Punkt, wenn sie in einer vergleichenden Studie zu Finanzierungsmethoden im Bildungsbereich feststellen, dass Gewohnheit Ökonomie modifiziere.³ Der Moment der Entscheidung für die Einführung einer neuen Finanzierungsmethode wird allerdings nicht nur vom Zusammenspiel der gewohnten Praxen und betriebswirtschaftlichen Techniken bestimmt. Bei der Entscheidung für eine Finanzierungsmethode zum Einsatz im Hochschulbereich werden Annahmen über die Hochschule, über Forschung, über Lehre, über Studenten und über Akademiker getroffen. Adam Smith verstand die Finanzierungsmethode als Instrument des indirekten Steuerns im Bildungsbereich und im letzten Jahrzehnt wurde sein Ansatz wieder entdeckt.

Die Frage der Bewertung von Qualität ist ein Thema, das fast nur in diesem Zusammenhang zu verstehen ist. Die Bewertung von Qualität hat zum Ziel, ein Urteil über das bewertete Objekt zu treffen. Die Bewertung als eine Etappe des Lernprozesses eines Schülers ist ein etabliertes didaktisches Instrument, das eine Rückmeldung an den Lernenden über seinen Fortschritt ermöglichen und damit die Selbstreflektion des Lernenden anregen soll. Das Erreichen des Ziels wird indessen durch die pragmatische Entscheidung über den realisierbaren Weg zum Ziel beeinflusst. So kann die Realisierung eines solchen Ziels dem ursprünglichen Ziel förderlich oder hinderlich sein, z.B. kann geschehen, dass der Schüler nunmehr nur für die Prüfung lernt. Ein für diese Studie relevantes Beispiel ist die Kopplung der Bewertung von Qualität mit der Verteilung von Finanzmitteln. Aus der Perspektive des Problems einer gerechten Verteilung knapper Finanzmittel bietet die Entscheidungsgrundlage 'Qualität' eine geeignete Lösung. Aus der Perspektive der wissenschaftlichen Forschung und Lehre

³ Drake, K; Germe, J-F (1994): Financing Continuing Training: What are the lessons from international comparison? CEDEFOP, Tess.: p.125 [Zitat: "custom modifies economics"]

geschieht dabei etwas Absurdes, denn der Zweck der Kopplung verlangt, dass die wissenschaftliche Qualität als Zahl ausgedrückt wird.

Beide Fragen, die Frage nach der Finanzierung von Hochschulen und die Frage nach der Bewertung von Qualität an Hochschulen, haben also erziehungswissenschaftliche Relevanz. Ob die Implikationen und Folgen der Entscheidung für die eine oder andere Alternative bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt werden oder nicht, sie sind vorhanden. Diese Studie will sie anhand eines konkreten Beispiels untersuchen. Das Forschungsfeld für diese Studie ist der englische Universitätssektor.

2. Theoretischer Bezugsrahmen der Untersuchung: organisatorische Verfahren im Bildungswesen

Der theoretische Ansatz dieser Untersuchung konzentriert sich auf organisatorische Lösungsversuche oder 'Verfahren' im Bildungswesen. Lösungsversuche für organisatorische Fragen im Bildungswesen, wie die zwei erwähnten, erwecken oft Kritik aus der Allgemeinen Erziehungswissenschaft, weil sie sich vermeintlich zu sehr von den eigentlichen Bildungszielen entfernen. Diese Bildungsziele sind ihrem Wesen nach immateriell, während es sich bei 'Organisation' immer um etwas Materielles handelt.⁴ Organisatorische Lösungen im Bildungswesen sind dennoch notwendig und werden mit oder ohne einen erziehungswissenschaftlichen Beitrag gesucht. Im Sinne der Förderung der Diskussion von organisatorischen Lösungsversuchen im Bildungswesen hat Dietmar Waterkamp einen Versuch unternommen, diese Lösungsversuche als Gegenstand erziehungswissenschaftlicher Forschung zu konzipieren.⁵ Waterkamp fasst diese organisatorischen Lösungsversuche als "organisatorische Verfahren" zusammen, die "als Mittel der Gestaltung im Bildungswesen" angewendet werden. In seinem Buch untersucht Waterkamp fünf Aufgabenbereiche aus dem Bildungswesen: Prüfung und Leistungsbewertung, Curriculumerstellung, Finanzierung, Zulassung, Administration und Management. Die Untersuchung dieser 'Verfahren' muss nach Waterkamp bei der Praxis ansetzen, denn hier entfalten die Verfahren ihre Implikationen und Folgen. Dabei wird die Annahme, dass solche Verfahren eine technisch-administrative Inhaltsneutralität haben, systematisch hinterfragt. Die Analyse des Hintergrunds für die Etablierung eines

⁴ Waterkamp, D (2000): Organisatorische Verfahren als Mittel der Gestaltung im Bildungswesen: Ein Ansatz der Strukturierung aus der Sicht der Vergleichenden Erziehungswissenschaft. Waxmann, Munster: p.6

⁵ Die folgende Ausführung stützt sich direkt auf: Waterkamp, D (2000)

bestimmten Verfahrens soll einen Beitrag zum Verstehen der Unterschiedlichkeit der Lösungsversuche leisten.

In seinem Buch stellt Waterkamp Verfahrensalternativen kontrastierend einander gegenüber, die beide das gleiche Problem zu lösen versuchen. Durch diese Strukturierung seiner Analyse will Waterkamp zeigen, dass eine Alternative zum ausgewählten Verfahren in der Regel immer gegeben ist. Für die Erstellung eines Curriculums wird beispielsweise das Paar "Standardorientierung versus Bedürfnisorientierung" angeboten. Die Strukturierung dient also dem Bewusstmachen der Alternativen, die einerseits angenommen und die andererseits abgelehnt werden.

Zum wesentlichen Ziel hat der Einsatz eines Verfahrens die Steigerung der Effektivität bei der Lösung eines organisatorischen Problems. Die Erstellung eines verbindlichen Curriculums für einen nationalen Schultyp über 'Was, wann und auf welchem Niveau' gelehrt und gelernt werden muss, bewirkt beispielsweise eine gewisse Stabilität der pädagogischen Prozesse, die den Unterschiedlichkeiten vor Ort entgegen wirken soll. In der Curriculumdebatte sprach man einst von einem "Lehrer-unabhängigen Curriculum". In diesem Zusammenhang kann das Ziel der Erstellung eines Curriculums die Herstellung von Chancengleichheit sein.

Im allgemeinen bezeichnet Waterkamp den Zweck von organisatorischen Verfahren als die Festlegung von Parametern institutionellen Handelns. Diese Parameter bestimmen das institutionelle Handeln nicht, sondern sie "haben eine Kraft zur Formung des Entscheidungsfalles."⁶ Sie bestimmen also den Rahmen, innerhalb dessen eine Entscheidung getroffen wird.

Ihrem Wesen nach sind Verfahren zur Lösung von organisatorischen Problemen im Vergleich zu Verfahren im Rechtsbereich ziemlich instabil. Dafür gibt es drei Gründe.

Die Parameter eines Verfahrens wirken, indem sie dem konkreten Entscheidungsfall ihre eigene Logik aufzwingen. Die Eignung dieser Logik für den Entscheidungsfall ist jedoch nie perfekt und ein Teil der Lösung eignet sich nicht für die Entscheidung. Es bleibt also eine Dissonanz in der Lösung. Diese Dissonanz kann Implikationen und Folgen hervorbringen, die nicht beabsichtigt waren und die negativ auf den konkreten Fall wirken. Diese Dissonanz kann die Triebkraft für eine kontinuierliche Weiterentwicklung von Verfahren sein, bei der jeweils neue Parameter eingeführt werden, in der Erwartung, dass das Verfahren dadurch effektiver wird.

⁶ Waterkamp (2000), p.15.

Die Folgen eines Verfahrens beschränken sich jedoch nicht allein auf die Fälle, auf die es angewendet wird. Die Festlegung von Parametern eines Verfahrens für ein organisatorisches Problem kann dazu führen, dass Entscheidungen über die Effektivität anderer Verfahren, denen solche Parameter noch nicht zugrunde liegen, infrage gestellt werden. Eine Entscheidung für eine Verfahrensvariante anstelle einer anderen hat demzufolge nicht nur Konsequenzen für die direkt Beteiligten im Verfahren, sondern sie hat auch Folgen für andere vorhandene Verfahren aus dem gleichen Verfahrensbereich. In Anlehnung an Waterkamp kann man also sagen, dass eine gewisse Interdependenz zwischen Verfahren besteht.

Das Vorhandensein einer Reihe von Verfahrensvarianten, die ein organisatorisches Problem lösen können, hat zur Folge, dass die Legitimität und Verbindlichkeit einer etablierten Verfahrensvariante immer infrage gestellt werden kann. Neue Verfahren werden zumeist bei der Einführung einer Bildungsreform angewendet. Dabei wird über die mangelhafte Effektivität des vorhandenen Verfahrens geklagt. Es wird bemängelt, dass ein Bildungsziel mit Hilfe des vorhandenen Verfahrens nicht erreicht wird. Ein Verfahren zur Verteilung von staatlichen Finanzmitteln an Hochschulen soll die Hochschulen mit genügend Geld ausstatten, so dass sie ihrem gesellschaftlichen Auftrag ungehindert nachgehen können. Zu einem historischen Zeitpunkt konnte eine kameralistische Haushaltsführung für das effektivste Vorgehen gehalten werden, bei dem die Hochschule ihre staatliche Finanzierung für eine Reihe von spezifischen Ausgabenposten bekommt.⁷ Ein Argument für die kameralistische Haushaltsführung ist, dass einer externen Instanz, in der Regel einem Kultusministerium, die Aufgabe der Entscheidung über die Verteilung von Geldern innerhalb der finanzierten Organisation zufällt. Die Universität wird so von solchen Entscheidungen entlastet und kann sich umso besser den akademischen Themen widmen. Das Gegenargument ist, dass die Entscheidungsautonomie der einzelnen Hochschule durch diese Praxis beschnitten wird. Die für eine Hochschule wichtige Entscheidung über die interne Verteilung von staatlichen Finanzmitteln müsse ermöglicht werden, indem der einzelnen Hochschule eine Freiheit des Haushalts gewährt wird. In diesem Fall spricht man auch häufig von einem "Globalhaushalt", der sich aus der globalen Zuweisung von staatlichen Finanzmitteln ergibt.

⁷ Für eine tiefer gehende Analyse des Verfahrenspaares "Kameralistische Haushaltsführung versus Freiheit des Haushalts" siehe Waterkamp (2000), p.166ff.

Der Ansatz von Waterkamp bei den organisatorischen Verfahren hat den wesentlichen Vorteil für erziehungswissenschaftliche Forschung, dass diese an den praktischen Instrumenten der Bildungsreformen ansetzen kann. Deren Ursprung liegt oft außerhalb des jeweiligen Landes. Beispiele solcher Reformen in Deutschland sind die Einführung eines Kreditpunkte-Systems⁸ oder eines Bachelor-Abschlussgrades. In diesen Fällen deuten schon die Begriffe auf ihre anglosächsische Herkunft. Verfahren werden auf dem Weg vom Herkunftsland zum Einsatzland verändert. Für die Vergleichende Erziehungswissenschaft hat die Erforschung von Übersetzungsprozessen wie diese eine lange Tradition.⁹ Prozesse des vielseitigen internationalen Einflusses, die oft als Globalisierung bezeichnet werden, können mittels des Ansatzes bei den organisatorischen Verfahren in ihrer praktischen Ausformung im Bildungswesen als erziehungswissenschaftliche Forschungsfragen behandelt werden. Ein Hauptmerkmal dieser Globalisierungsprozesse ist die damit einhergehende Aufwertung der internationalen und regionalen Ebenen zulasten der nationalen Ebene, weshalb Ulrich Beck in diesem Zusammenhang lieber von "Glokalisierung" spricht.¹⁰ Diese Tendenz bereitet der Vergleichenden Erziehungswissenschaft ein gewisses Problem, denn sie setzt traditionell bei Bildungssystemen in Staaten bzw. auch National-Staaten an. Nach Waterkamp kann der Ansatz bei Verfahren den Prozessen der "Glokalisierung" besser Rechnung tragen, da die Verfahren eine Ebene zwischen den Bildungssystemen in Staaten und den Bildungsprozessen selbst darstellen. Seit der Vorherrschaft des funktionalistischen Paradigmas in der Vergleichenden Erziehungswissenschaft wurde diese Disziplin mit der Kritik konfrontiert, dass sie sich auf Organisations- und Strukturzusammenhänge beschränkt und die Bildungsprozesse selbst vernachlässigt. Obwohl auch beim Ansatz an Verfahren organisatorische Prozesse als Gegenstand der Forschung betrachtet werden, versucht der Ansatz von Waterkamp eine Brücke zur Allgemeinen Erziehungswissenschaft mittels der Frage der pädagogischen Implikationen organisatorischer Verfahren zu schlagen.

⁸ Zu Implikationen und Folgen solcher Systeme vgl. Schwartz, S; Teichler, U (2000): Credits an deutschen Hochschulen. Kleine Einheiten - große Wirkung. Luchterhand, Berlin.

⁹ Vgl. Phillips, D (1989): Neither a Borrower nor a Lender be? The problems of cross-national attraction in education. In: Comparative Education. Vol. 23, No. 3: pp.267-274; Phillips, D (1997): Prolegomena to a history of British interest in Education in Germany. In: Kodron, C; von Kopp, B; Lauterbach, U; Schäfer, U; Schmidt, G (Hrsg): Vergleichende Erziehungswissenschaft: Herausforderung – Vermittlung – Praxis: Festschrift für Wolfgang Mitter, Band II. Böhlau, Köln, pp.673-687; und Dale, R (1999): Specifying Globalisation Effects on National Policy: A focus on mechanisms. In: Journal Educational Policy, Vol. 14, No.1: pp.1-17.

¹⁰ Beck, U (1998): Was ist Globalisierung? Suhrkamp, Frankfurt a.M. Hier p.61ff.

Eine Studie, die bei den organisatorischen Verfahren ansetzt, sollte den Gegenstand in drei Schritten erschließen:

1. *Beschreibung eines Verfahrens:* Das zu untersuchende Verfahren muss in seiner Funktionsweise detailliert beschrieben werden. Ein Verfahren legt Parameter für Entscheidungen fest, deren Beschreibung für die Analyse in zwei weiteren Schritten nötig ist.
2. *Hintergründe eines Verfahrens:* Aspekte, die zur Entstehung eines Verfahrens geführt haben, müssen untersucht werden. Ein wesentlicher Aspekt, der die Weiterentwicklung eines Verfahrens strukturiert, ist das bezweckte Ziel eines Verfahrens. Hinzu kommt das Vorhandensein anderer im Zusammenhang stehender Verfahren, die ihrerseits die Wirkung von bestimmten Parametern des zu untersuchenden Verfahrens prägen können.
3. *Implikationen und Folgen eines Verfahrens:* Das Ziel, nach dem die Forschung zu organisatorischen Verfahren im Bildungswesen strebt, ist die Reflexion über die pädagogischen Implikationen und Folgen eines Verfahrens. Da ein Verfahren die Struktur einer Entscheidung vorgibt, aber nicht die inhaltliche Entscheidung selbst präjudiziert, ist dieses Ziel nur begrenzt erreichbar. Ein Verfahren impliziert unausgesprochen und meist unreflektiert Annahmen über Sinn und Ziele pädagogischer Prozesse und die Wirksamkeit pädagogischer Handlungen. Unterschiedliche zeitliche und räumliche Kontexte ein und desselben Verfahrens können zu unterschiedlichen Folgen führen. Die theoretischen Implikationen und die praktischen Folgen, die der Wirkweise eines Verfahrens inhärent sind und durch sie hervorgerufen werden, müssen erforscht werden. Die Ausführlichkeit der Darstellung eines Verfahrens und seiner Wirkweise in einem Kontext und die vergleichende Analyse ähnlicher Verfahren in anderen Kontexten bestimmen die Verlässlichkeit des Forschungsergebnisses.

3. Fragestellung der Untersuchung

Die vorliegende Studie analysiert Verfahren zur Verteilung von staatlichen Finanzmitteln an Hochschulen und Verfahren zur Bewertung der Qualität der Leistung von Hochschulen im Kontext des englischen Universitätssektors. Sie wird einen Schwerpunkt auf Universitäten legen, im Unterschied zu anderen Formen von Hochschulen, und zwar solchen Universitäten, die in England und nicht in Schottland

oder Wales residieren. Das Ziel der Studie ist es, die Implikationen und Folgen der Wirkweisen dieser Verfahren für die englischen Universitäten zu untersuchen.

Für eine Studie der Implikationen und Folgen von Verfahren im Bildungswesen ist die Universität ein stimulierender Forschungsgegenstand, da die lose Kopplung zwischen Staat und Universität eine unmittelbare Steuerung der Universität von außen behindert. Ein Hauptzweck des Einsatzes von Verfahren ist jedoch, die Steuerung von außen zu verstärken. Die Universität befindet sich also in einem Konfliktfeld. Einerseits wird argumentiert, dass die Universität ihren wissenschaftlichen Auftrag nur dann erfüllen könne, wenn sie eine Distanz zu den Anforderungen aus ihrer Umwelt halten könne. Jürgen Mittelstraß hat dieses Bedürfnis mit der Wortschöpfung "Unzeitgemäßheitsbedarf" belegt.¹¹ Auf der anderen Seite erfüllt die Universität die gesellschaftlichen Funktionen der Ausbildung und Selektion.¹² Aufgrund dieser gesellschaftlichen Funktionen, unter denen die Ausbildung in der letzten Zeit Priorität genießt, besteht immer ein Wunsch seitens des Staats und der Regierung, die Zielsetzungen und die Arbeitsweise der Universität zu beeinflussen.

Die vorliegende Studie untersucht englische Universitäten. Das organisatorische Verhältnis zwischen den englischen Universitäten und dem Staat ist besonders interessant, weil die Universitäten eine rechtlich gesicherte institutionelle Unabhängigkeit vom Staat genießen. Die englischen Universitäten werden in keiner Weise direkter staatlicher Kontrolle unterworfen. In Deutschland beispielsweise ergänzen und vermischen sich in den Universitäten die akademische Selbstverwaltung und die staatliche Verwaltung.¹³ Dementsprechend gibt es traditionell zwei Köpfe der Universität: den Rektor als *primus inter pares* in der akademischen Gemeinde der Professoren und den Kanzler als Verwaltungsleiter der Universität und Vertreter des Staats, der ihn auch einstellt. Die Organisation einer englischen Universität hingegen überlässt der Universität die gesamte institutionelle Verantwortung. Die Wahrnehmung der Bedürfnisse der Umwelt soll der Aufsichtsrat (*Council*) einer Universität sichern.

So war es im englischen Universitätssektor nur folgerichtig, dass der Staat ein Organ ins Leben rief, das vom staatlichen Einfluss unabhängig sein sollte, als die Frage einer

¹¹ Mittelstraß, J. (1994): Die unzeitgemäße Universität. Suhrkamp, Frankfurt a.M.

¹² Vgl. Becher, T; Kogan, M (1992): Process and Structure in Higher Education. Routledge, London: p.22ff.

¹³ Karpen, U (1991): The Financing of Higher Education: Between Public Administration and Self-Administration. In: Karpen, U (Hrsg): The Financing of Higher Education in the Federal Republic of Germany: An introduction. Nomos-Verlagsgesellschaft, Baden-Baden: pp.12-32; hier p.16ff. Vgl. auch: Fischer, J (1990): Hochschulleitung. In: Teichler, U (Hrsg): Hochschulwesen in der Bundesrepublik Deutschland. Deutscher Studien Verlag, Weinheim: pp. 43-63.

ausreichenden Finanzierung der Universitäten um etwa 1880 in den Rang einer öffentlichen Aufgabe aufstieg. Ursprünglich hatte das neue Organ nur eine Aufgabe: die Sicherung einer ausreichenden Finanzierung von Universitäten. Solche 'nichtamtliche Behörden' (*non-departmental agencies*) können auf eine lange Tradition in England zurückblicken (Beispiele sind: East India Company (1600), Bank of England (1694), Holyhead Road Commission (1801)).¹⁴ Diese *Ad hoc* Organe haben vor allem die folgenden Vorteile gegenüber der Einrichtung amtlicher Behörden:

1. Nähe zum betroffenen Feld und eine breitere Teilnahme an der Entscheidungsfindung. Beides wird durch die Platzierung zwischen Staat und Betroffenen gefördert.
2. Entlastung des staatlichen Verwaltungsapparats.
3. Eignung für einen Bereich, in dem eine direkte Einmischung des Staats entweder als nicht zweckmäßig oder als nicht gerechtfertigt erscheinen würde.
4. Stabilität und Know-how können durch die Distanz zum politischen Tagesgeschäft aufgebaut und gepflegt werden.¹⁵

Die Einrichtung solcher *Ad hoc* Organe scheint auch den Vorteil der Flexibilität zu haben, da ein solches Organ aufgelöst werden kann, wenn es seinem ursprünglichen Zweck gedient hat. Allerdings bemerkt W. H. Greenleaf in seiner Studie dieser Organe in England, dass das Vorhandensein manches Organs auch auf seine Fähigkeit zum "historischen Überleben" zurückzuführen ist. Es sei manchmal einfacher, eine bestehende Praxis weiterzuführen als sie durch eine neue zu ersetzen.¹⁶ In der vorliegenden Studie zeigt das Organ für die staatliche Finanzierung von Universitäten alle diesen Eigenschaften und nach seinem formalen Bestehen von über 80 Jahren existiert es immer noch, nur unter einem anderen Namen und mit einem erweiterten Aufgabenbereich. Diese Tatsache macht die historische Verfolgung des Entwicklungsgangs dieses Organs sowie allem voran die historische Verfolgung der Einführung der Verfahren, die es im Laufe der Zeit anwandte, äußerst lehrreich.

Während der Regierungszeit der *Conservative*-Partei unter Premierministerin Margret Thatcher (1979-1990) wurde die Zahl der 'nichtamtlichen Behörden' (auch *QUANGOs* genannt) vermehrt. Das Mittel des Einflusses einer nichtamtlichen Behörde ist die Etablierung von Verfahren. Der Auftrag, den die nichtamtlichen Behörden für den englischen Universitätssektor erhielten, war, die Universitäten kostengünstiger und transparenter zu machen, zudem sollten sie mehr auf die Wünsche ihrer Umwelt

¹⁴ Greenleaf, W.H. (1987): *A Much Governed Nation: The British Political Tradition* Vol. III, Part I. Methuen, London. p.339ff.

¹⁵ Greenleaf (1987), p.342-351

¹⁶ Greenleaf (1987), p.344

eingehen. Die Kopplung der Verfahren zur Verteilung von staatlichen Finanzmitteln an Verfahren zur Bewertung von Qualität war der gewählte Weg zum Ziel. Das Verfahrensgefüge, das sich aus der Kopplung der zwei Verfahrenstypen zum Zweck der effektiveren und effizienteren Finanzierung ergibt, wird in dieser Arbeit in Anlehnung an Drake und Germe als das *Finanzierungsregime* bezeichnet.

Die Frage der Implikationen und Folgen dieses Finanzierungsregimes muss sich auf die individuellen Universitäten, auf ihre Akademiker und auf ihre Studierenden richten, denn auf dieser Ebene zeigt sich die Dissonanz zwischen dem programmatischen Ziel eines Verfahrens und dem praktischen Umgang mit einem Verfahren.

Der Gang der Untersuchung ist wie ein Anstieg konzipiert. Das Endziel dieser Studie ist eine Untersuchung des Umgangs der Universitäten mit den Verfahren des Finanzierungsregimes. Die Untersuchung durchschreitet drei Etappen, um das Ziel zu erreichen. Fallstudien werden in der letzten Etappe durchgeführt, um die Praxis einiger Universitäten genau zu durchleuchten. Diese letzte Etappe wird als eine Evaluation des aktuellen Finanzierungsregimes konzipiert. Sie will die folgende Frage beantworten: Ist das aktuelle Finanzierungsregime eine effektive organisatorische Lösung für den englischen Universitätssektor? Die Fallstudien setzen detaillierte Kenntnisse über die Verfahren des Finanzierungsregimes voraus. Sie werden in der zweiten Etappe beschrieben und auf mögliche Implikationen und Folgen hin analysiert. In der ersten Etappe – gewissermaßen als Einstieg – werden Hintergrund und Kontext des aktuellen Finanzierungsregimes beschrieben, indem die Geschichte der Methoden zur Verteilung von staatlichen Finanzmitteln an Universitäten in England nachgezeichnet wird. Dieser Gang der Untersuchung von der nationalen Ebene zur institutionellen Ebene, von der Vergangenheit zur Gegenwart lässt die Ergebnisse der Fallstudien im nationalen und historischen Zusammenhang verstehen.

Die Fragestellung mittels des englischen Universitätssektors zu untersuchen, beschränkt weder die Relevanz der Ergebnisse für das Hochschulwesen in anderen Ländern noch für einzelne Hochschulen. Phillip Altbach, ein amerikanischer Vergleichender Erziehungswissenschaftler, listet beispielsweise sieben Aspekte der Situation der Mehrheit der Hochschulen in der Welt auf, die den Hochschulen große Herausforderungen stellen. Alle sieben Aspekte werden in der vorliegenden Studie behandelt, obwohl sie nicht als Hauptfragen der Untersuchung thematisiert werden:

1. Kürzungen in der staatlichen Finanzierung

2. Die Frage, wer für Hochschulbildung zahlen soll – in der Regel Staat oder Student
3. Die Tendenz zur Privatisierung
4. Der Einfluss von neuen Technologien auf die Hochschulbildung
5. Die Frage, ob jede Hochschule Forschung betreiben und Doktoranden betreuen soll
6. Internationalisierung als ein Prozess des Loslösen von nationalen Begrenzungen, betreffend: Akademiker, Studenten und Institutionen
7. Der Stand des Berufs 'Akademiker', der einer Proletarisierung ausgesetzt ist, so dass Akademiker zum größten Teil nur kurzfristig an einer Universität beschäftigt werden.¹⁷

4. Literatur zum Thema der Untersuchung

Die Themen der Finanzierung von Hochschulen und der Bewertung von Qualität an Hochschulen wurden in deutsch- wie in englischsprachigen Texten bereits mehrere Male behandelt. Diese Sachlage ist zu erwarten bei solchen brisanten Themen. Dennoch fehlt in der einschlägigen Literatur eine Untersuchung, die eine detaillierte, empirische Analyse des Entwicklungsverlaufs der Hochschulfinanzierung darbietet, der einerseits zu Verfahren zur Verteilung von Finanzmitteln auf der Basis von Formeln sowie andererseits zu Verfahren der Bewertung von Qualität führte.

Auf internationaler Ebene wurden bisher zwei Studien durchgeführt, welche die gegenwärtigen Lösungen der Verteilungsfrage im Hochschulwesen verschiedener europäischer Länder darstellen. Sie zeigen die Vielfalt der Lösungsvarianten. Was sie jedoch nicht zeigen können, ist, warum gerade diese Lösungsvarianten benutzt werden und wie die Verfahren eingesetzt werden. Sie sind als Ausgangspunkt für eine Studie wie die folgende sehr lehrreich, gehen aber nicht tief genug.¹⁸

In Deutschland findet man mittlerweile auch Literatur zu neuen Finanzierungsansätzen für Hochschulen und Anreizmechanismen unter der Rubrik 'Universität als Wissenschaftsunternehmen'. Das Argument ist entweder, dass dieses Konzept realisiert werden muss¹⁹ oder, dass die deutsche Universität davor geschützt

¹⁷ Altbach, P. (1998): Comparative Perspectives on Higher Education for the Twenty-first Century. In: Higher Education Policy, No.11: pp. 347-356; p.354-355.

¹⁸ Kaiser, F.; Florax, R.J.G.M; Koelman, J.B.J; von Vaught, F.A (1992): Public Expenditure on Higher Education: A comparative study in the member states of the European Community. Jessica Lang, London; und: Schnitzer, K.; Kazemzadeh, F. (1995): Formelgebundene Finanzaufweisung des Staates an die Hochschulen - Erfahrungen aus dem europäischen Ausland. HIS Kurzinformation, 11/95.

¹⁹ Vgl. Lange, J. (1997): Hochschulentwicklung als inner- und außeruniversitäre Managementaufgabe. In: Hoebink, H (Hrsg): Perspektiven für die Universität 2000: Reformbestrebungen der Hochschulen um mehr Effizienz. Luchterhand, Berlin, und: Karpen, U (1991; Hrsg): The Financing of Higher Education in the Federal Republic of Germany. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden. Schon Mitte der 80er Jahre wurde in Westdeutschland diskutiert, ob die These eines "Modernitätsrückstandes des westdeutschen Hochschulwesens" auf einen Mangel an Marktmechanismen zurückzuführen sei: Vgl. Hornbostel, S;

werden muss.²⁰ Detaillierte Studien zur Realisierung des neuen Finanzierungsansatzes scheinen eher die Ausnahme zu sein. Eine Studie, die diesem Ziel tatsächlich gefolgt ist, beschäftigte sich jedoch leider nicht mit den Folgen und Implikationen der Realisierung. Unter der ökonomischen Fragestellung geht der Verfasser offensichtlich davon aus, dass der Ansatz bei Anreizen in der Finanzierung nur positive Folgen haben kann. Die Studie erwartet von ihm eine erhöhte Effizienz in der inneruniversitären Koordination und Gestaltung des Hochschulangebots.²¹ Es ist jedoch zu erwarten, dass jede Änderung positive und negative Folgen sowie beabsichtigte und nicht beabsichtigte Folgen haben wird.

In der englischsprachigen Literatur findet man viele Berichte über die Ziele und Konsequenzen von Reformversuchen, insbesondere aus den Ländern England, Australien und Neuseeland, die alle durch Reformen in ihren jeweiligen Bildungssystemen ähnliche Ziele verfolgt haben: Die Steigerung der Teilnahme an Hochschulbildung und die Reduzierung der Kosten der Hochschulbildung für den öffentlichen Haushalt. Die Zeitschriften *Higher Education Quarterly*, *Higher Education Review*, *Higher Education Management* und *European Journal of Education* sind hierfür nützliche Quellen.

Ein wesentlicher Unterschied zu anderen Arbeiten aus verschiedenen Ländern, den diese vorliegende Studie zu bieten hat, ist ihre Behandlung der zwei Verfahrensbereichen – der Finanzierung und der Bewertung von Qualität – als ein Verfahrensgefüge im englischen Universitätssektor, das als 'Finanzierungsregime' bezeichnet wird. Auch im englischen Universitätssektor wird das gesamte Verfahrensgefüge nur selten thematisiert, obwohl es sich als praktische Wirklichkeit für die englischen Universitäten darstellt.

5. Methodische Ansätze und inhaltlicher Aufbau der Untersuchung

Die Untersuchung gliedert sich in drei Kapitel. Das erste und das zweite Kapitel untersuchen den geschichtlichen Entwicklungsverlauf der Finanzierungsmethodik im Universitätssektor in zwei Zeitabschnitten: von 1920 bis etwa 1985 und von 1985 bis

Oehler, C (1986): Aspekte eines Vergleiches der Hochschulsysteme in Frankreich, Grossbritannien, Schweden und den Niederlanden. In: Hornbostel, S; Oehler, C; Teichler, U (Hrsg): Hochschulsysteme und Hochschulplanung in westlichen Industriestaaten. Werkstattberichte – Band 15, Wissenschaftliches Zentrum für Berufs- und Hochschulforschung, Gesamthochschule Kassel: pp.90-197.

²⁰ Vgl. Rau, E (1993): Inertia and Resistance to Change of the Humboldtian University. In: Gellert, C (1993; Hrsg): *Higher Education in Europe*. Jessica Lang, London: pp.37-47.

²¹ Witte, F (1999): *Wirtschaftlichkeit in Hochschulen: Ein Finanzmittelverteilungsmodell für Hochschulen auf der Grundlage der Lehr- und Forschungsleistung*. Shaker Verlag, Aachen. Vgl. auch Amrhein, D (1998): *Die Universität als Dienstleistungsunternehmen: Innovative Organisationsstrukturen und Motivationskonzepte*. Deutscher Universitäts-Verlag, Wiesbaden.

zum Jahr 2000. Im dritten Kapitel werden zwei Fallstudien durchgeführt, die den Umgang individueller Universitäten mit dem Finanzierungsregime darstellen. Im ersten und zweiten Kapitel wird die historische Analyse methodisch gesehen durch Einnahme eines kontinuierlich durchgehaltenen Blickwinkels strukturiert. Die Entwicklung der Finanzierungsmethodik lässt sich konsistent nachzeichnen, wenn auf Zahl und Art der Finanzierungsquellen geachtet wird. So kann der historische Faktenbericht mit der gedanklichen Vertiefung der Thematik verbunden werden. Das dritte Kapitel umfasst die Fallstudien, deren methodischer Ansatz im ersten Teil des dritten Kapitels ausführlich dargestellt wird.

Das erste Kapitel stellt die Geschichte des *University Grants Committee* (UGC), des ersten formellen Finanzierungsgremiums für den Universitätssektor, dar. Dieses Finanzierungsgremium wurde allein für die Verteilung von staatlichen Finanzmitteln an die Universitäten eingerichtet. Es fungierte als Puffer-Institution zwischen dem Staat und den Universitäten. Für die Studie leitet es die Beschäftigung mit dem Verfahren zur Verteilung von staatlichen Finanzmitteln ein. Es wird gezeigt, dass drei Phasen im Entwicklungsverlauf der Finanzierungsmethodik unter dem UGC erkennbar sind.

Das zweite Kapitel behandelt die Finanzierung nach dem Marktprinzip, das sich nach etwa 1985 etabliert hat, nachdem es Anfang der 80er Jahre eingeleitet wurde. Als Entscheidungsgrundlage für die Berechnung der Fördersumme wurde die Leistung der Universitäten bestimmt.

Das zweite Kapitel folgt nicht chronologisch der Entwicklung, sondern wird in zwei Teile gegliedert. Im ersten Teil findet eine konzeptionelle Analyse des Problems statt. Die von der Regierung erstrebte Nutzung der Bewertung von Qualität als Mittel der Verteilung in der Finanzierung von Hochschulen setzte die Antwort auf zwei Fragen voraus: Wie kann die Leistung einer Universität in einer Formel für die Finanzierung abgebildet werden? Und: Wie kann die Qualität der Leistung einer Universität messbar gemacht werden?

Im zweiten Teil des zweiten Kapitels werden die aktuellen Verfahren zur Verteilung der staatlichen Finanzmittel sowie die zur Bewertung von Qualität beschrieben und ihre Implikationen und Folgen analysiert. Eine Nachzeichnung des Entwicklungsverlaufs der Verfahren zur Bewertung von Qualität zeigt, wie sehr die Außensicht und vor allem die Bedürfnisse des aktuellen Finanzierungsgremiums, des *Higher Education Funding Council for England* (HEFCE), diese Entwicklung geprägt haben.

Die Frage stellt sich, inwieweit Universitäten ihre institutionelle Autonomie aufgrund des Finanzierungsregimes einbüßen müssen. Im dritten Kapitel werden zwei Universitäten untersucht, um die Frage nach Implikationen und Folgen zu beantworten. Das Finanzierungsregime will die Universitäten zu bestimmten Leistungen anreizen, indem sie dafür finanziell belohnt werden. Es ist der Versuch, die Universitäten zu steuern. Universitäten müssen ihrerseits lernen, wie man am besten mit den Verfahren des Finanzierungsregimes umgeht, um maximale Gewinne daraus zu ziehen. Die Herausforderung, der die Universitäten gestellt werden, ist die Realisierung eines Handelns, das den Anforderungen des Finanzierungsregimes entspricht und gleichzeitig die Bedürfnisse der eigenen Institution sowie die der Universitätsmitglieder nicht kompromittiert.

Hinter dem Finanzierungsregime scheint sich jedoch ein traditionelles Bild der Universität zu verbergen, da die Universitäten, die diesem traditionellen Bild entsprechen im Finanzierungsregime eine Vorteilsspirale genießen, während andere Universitäten gegen eine Nachteilsspirale ankämpfen müssen. Indessen werden alle englischen Universitäten, der Vorteilsspirale zum Trotz, sehr stark von den Anforderungen des gegenwärtigen Finanzierungsregimes beeinflusst. Diese Stärke des Finanzierungsregimes führt zu Implikationen und Folgen für alle Beteiligten in den einzelnen Universitäten.

**Kapitel 1: Die geschichtliche Entwicklung der Finanzierungsmethodik im
englischen Universitätssektor 1920-1985: *Ein Finanzierungsverfahren
basierend auf einem Aushandlungsprozess***

| | |
|---|-----------|
| 1. Einleitung: Modelle der Finanzierung von Universitäten..... | 23 |
| 2. Die erste Phase (bis 1945): Heterogene Finanzquellen unter der Vorherrschaft des Stiftungsprinzips | 30 |
| 3. Die zweite Phase (1945-1980): Fast homogene Finanzquellen unter der Vorherrschaft des Subventionsprinzips..... | 35 |
| 3.1 Der Robbins-Bericht | 35 |
| 3.2 Die Polytechnics | 38 |
| 3.3 Die Beschneidung der Entscheidungskompetenz des University Grants Committee..... | 42 |
| 4. Die dritte Phase (ab 1980): Heterogene Finanzquellen unter der Vorherrschaft des Marktprinzips | 50 |
| 4.1 Hochschulbildung als Dienstleistung | 50 |
| 4.2 Finanzierung nach Formel: Ein neues Finanzierungsverfahren für den Sektor der Polytechnics..... | 56 |
| 4.3 Die interne Entscheidungsstrukturen der Universitäten | 61 |
| 4.4 Cardiff University College: Beispiel für die Überforderung der Managementstruktur | 68 |
| 4.5 Aston University: Beispiel eines starken Managements..... | 75 |
| 4.6 Salford University: Beispiel der Aufbringung von Finanzmitteln aus privaten Quellen | 78 |
| 5. Zusammenfassende Analyse der ersten Periode der geschichtlichen Entwicklung und deren Bedeutung für die Weiterentwicklung der Finanzierungsmethodik | 84 |

1. Einleitung: Modelle der Finanzierung von Universitäten

Dieses Kapitel stellt die historische Entwicklung des Verfahrens zur Verteilung von staatlichen Finanzmitteln von etwa dem Anfang des 20. Jahrhunderts bis 1985 dar. Für diesen Zeitabschnitt liegt bei weitem nicht die Fülle statistischer Daten über den englischen Hochschulsektor vor, die in der Gegenwart auf dem Internet verfügbar ist. Charakteristisch ist für diesen Teilabschnitt vielmehr ein Befund, wie er treffend von A. Peacock, einem Ökonomen des *London Institute of Economics*, beschrieben wurde:

"Das englische Bildungsministerium veröffentlichte 1965 beispielsweise drei Bände seiner Reihe *Statistics of Education*, aber von mehr als 150 Tabellen hatten nur 15 mit Finanzierung zu tun."²²

Zu diesem Zeitpunkt war offensichtlich die statistische Erfassung von finanziellen Ausgaben des Staates im Bildungssektor ein unterentwickelter Bereich. Im Gegensatz hierzu zeigt die Informationsfülle, die unter der Internetadresse des Finanzierungsgremiums für den Universitätssektor in England zu finden ist, dass heute nicht allein der Staat über seine Ausgaben vollständig informiert ist, sondern dass auch die interessierten Bürger und natürlich die Universitäten genauso gut informiert sein können.²³

Auf der Homepage liegen offizielle Dokumente und Veröffentlichungen des zuständigen Finanzierungsgremiums, des *Higher Education Funding Council for England*, sowie detaillierte Daten zur Höhe der staatlichen Förderung jeder einzelnen Universität in England und Informationen zur Methode zur Berechnung dieser Summen. Die Informationen auf der Homepage sind für jeden frei zugänglich, sie sind aktuell, detailliert und in einer verständlichen Form präsentiert. Diese Merkmale sind keine Selbstverständlichkeiten für den englischen Universitätssektor, sondern markieren das Ergebnis eines Entwicklungsprozesses.

Aufgrund der damaligen unzureichend differenzierten Finanzkontrolle des Staats konnten die eigentlichen Ausgaben des Staates vielfach nur geschätzt werden. Peacock fand den Hauptgrund dafür in der fehlenden Definition von 'Ausgaben zum Zwecke der Bildung' (englisch: *educational expenditure*). Daraus resultierte zum Beispiel, dass Ausgaben für Verpflegung und Unterkunft manchmal in die Kalkulation von Bildungsausgaben eingingen, manchmal wie im Falle der Universitäten nicht berücksichtigt wurden und manchmal einbezogen, aber getrennt dargestellt wurden, wie etwa bei Ausgaben für Schulmahlzeiten und Schulmilch.²⁴

Die Informationen, die dem Staat für Planungszwecke zur Verfügung standen, beschränkten sich auf die Daten, die für eine Bewerbung um staatliche Finanzmittel angegeben werden mussten. Das hieß zum Beispiel, dass man nahezu keine Information über das private Bildungswesen hatte (und dieser Bereich machte nach Angaben von Peacock mehr als 8% der gesamten Ausgaben im Schulwesen aus)²⁵ und ebenso wenige

²² Peacock, A; Glennerster, H; Lavers, R (1968): *Educational Finance: Its sources and uses in the United Kingdom*. Oliver and Boyd, Edinburgh. Hier p. 1. [Zitat: "The Department of Education and Science, for example, published three volumes of its *Statistics of Education* for 1965, but, out of a total of more than 150 tables, only 15 were concerned with finance."]

²³ Internetadresse ist: <http://www.hefce.ac.uk>

²⁴ Peacock et al (1968), p.37.

²⁵ Peacock et al (1968), p.35.

Informationen über die Kapitalgestaltung der Universitäten, denn der Staat finanzierte nur deren laufende Kosten.

Das Verfahren, das heute für die Verteilung der staatlichen Finanzmittel angewendet wird, steht im dramatischen Gegensatz zu dem Verfahren, das für diese Verteilung bis Anfang der 80er Jahre praktiziert wurde. Dieses dem jetzigen vorhergehende Verfahren kann als eine Methode der Fortschreibung von globalen Zuweisungen (englisch: *block grant*) beschrieben werden. Der Begriff 'globale Zuweisung' lehnt sich an den in Deutschland eingeführten Begriff des 'Globalhaushalts' an. Er bezeichnet eine unspezifizierte Zuweisung, über die die Universitäten frei verfügen können und die sie somit nach eigenem Bedarf einsetzen. Die Höhe der Fördersumme wurde auf der Basis einer Ermittlung des Bedarfs der einzelnen Universitäten bestimmt. Beschlossen wurde sie nach einem Aushandlungsprozess zwischen Universität und Finanzierungsgremium.

Die dieser Methode entgegengesetzte Variante wäre die "kameralistische Bindung des Haushalts", die "auf eine Tiefengliederung des Haushalts in Aufgabenbereiche" beruht (englisch: *line-budgeting*).²⁶ Bei dieser Methode wird also genau vorgeschrieben, wofür eine spezifische Geldsumme ausgegeben werden darf. Falls diese Gelder für andere Aufgaben ausgegeben werden, liegt eine 'Zweckentfremdung' vor. Sie ist die Methode, die noch weitgehend im deutschen Hochschulsektor praktiziert wird.

In England begann nach 1981 die Etablierung einer neuen Finanzierungsmethode. Sie finanzierte nach Leistung und nicht nach Bedarf und wurde auf der Basis von technischen Kriterien und nicht eines Aushandlungsprozesses entschieden. Man kann diese Entwicklung als die Ersetzung eines Aushandlungsprozesses durch eine technische Formel charakterisieren, allerdings ist der Wechsel des Verfahrens nicht als diskrete Zäsur, sondern als konsequente Entwicklung zu verstehen.

Die Geschichte der öffentlichen Finanzierung von Universitäten in England und Wales ist die Geschichte des *University Grants Committee* (Komitee für die Finanzierung der Universitäten; UGC), das 1919 gegründet und erst nach dem Bildungsreformgesetz von 1988 aufgelöst wurde. Das UGC löste zunächst das *University College Committee* ab, ein Gremium, das eher informell arbeitete, und wurde selbst 1988 von dem *University Funding Council* abgelöst. 1992 wurde auch dieses Finanzierungsgremium schließlich vom *Higher Education Funding Council* abgelöst. Seit einem Jahrhundert existiert also ein Organ, das mit der Verteilung von staatlichen Finanzmitteln beauftragt ist.

²⁶ Waterkamp, D (2000), siehe Abschnitt: III.3

Das UGC war bis 1965 organisatorisch dem Finanzministerium zugeordnet. John Carswell, der in den sechziger Jahren beim Finanzministerium und dann beim UGC selbst tätig war, lehnt es jedoch strikt ab, das UGC als "dem Finanzministerium unterstellt" zu bezeichnen. Er versteht das UGC als einen unmittelbaren Bestandteil des Finanzministeriums, da seine Hauptaufgabe die Verteilung von staatlichen Finanzmitteln war. Zugleich betont Carswell die starke Position, die das UGC als Zwischenglied oder 'Pufferinstitution' zwischen dem Staat und den Universitäten innehatte. Carswell bezeichnet das UGC lieber als einen "kollektiven Minister", der die Interessen der Universitäten auf Regierungsebene vertritt.²⁷ Diese Stärke drückte sich darin aus, dass das UGC bestrebt war, sich allein auf die Verteilung von staatlichen Finanzmitteln an die Universitäten zu konzentrieren und gegenüber dem Finanzministerium die nach seiner Meinung notwendige Summe einzufordern. Bei seiner Gründung im Jahr 1919 war es mit einem offenen Auftrag versehen worden, nämlich:

"die finanziellen Bedürfnisse der universitären Bildung in Großbritannien zu ermitteln und die Regierung über die Nutzung jedweder Zuschüsse, die vom Parlament zu diesem Zweck bereitgestellt sein mögen, zu beraten."²⁸

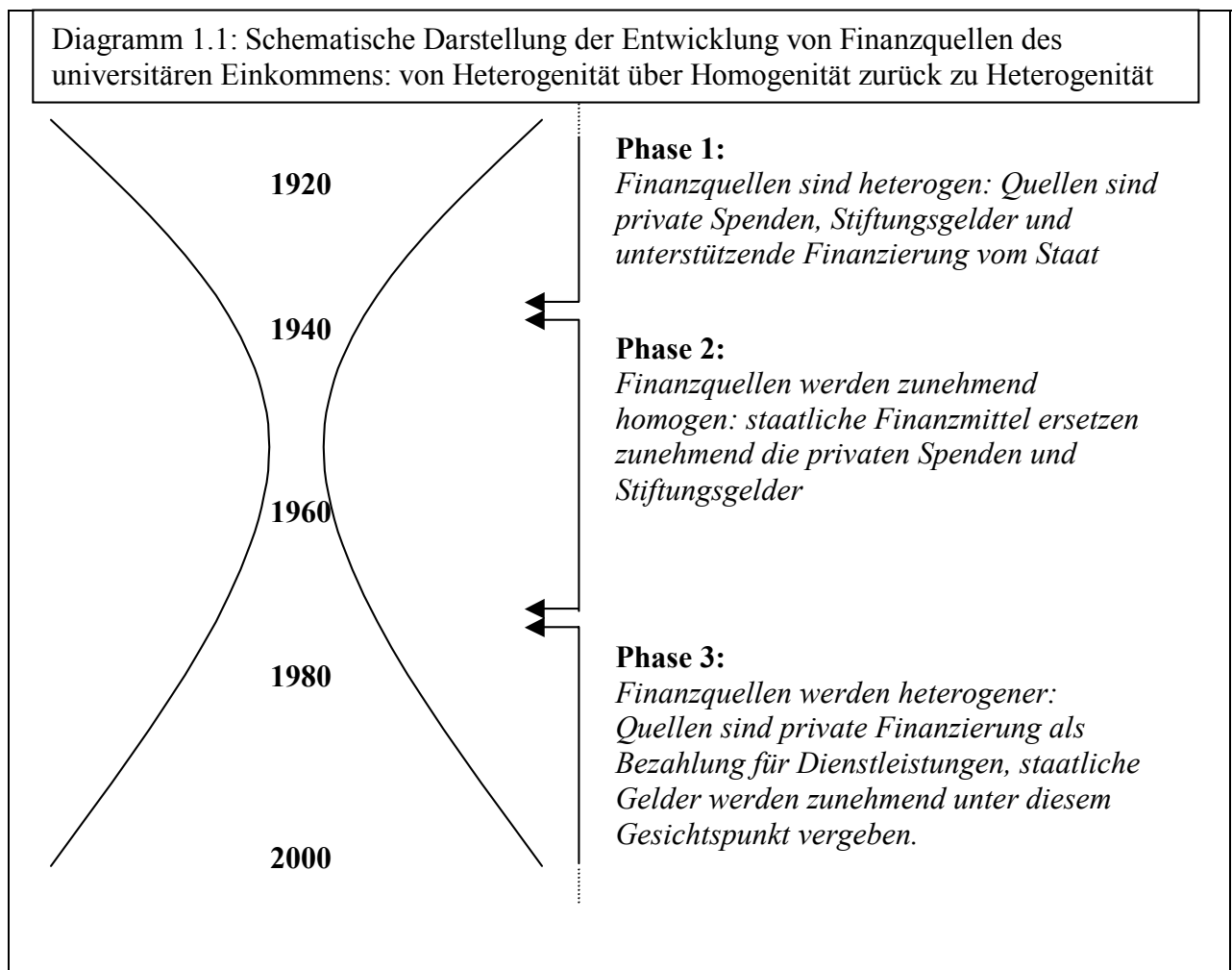
Schon 1943 und wieder 1946 wurde sein Auftrag um eine Planungsfunktion erweitert. Als der Zuwachs des Hochschulwesens und die Verknappung der staatlichen Finanzmittel diese Aufgabe zunehmend wichtiger machten, waren die Schwierigkeiten des UGC mit der Erfüllung dieses Auftrags zugleich auch die wesentliche Ursache für seine Auflösung.

Die Position des UGC zwischen Staat und Universität trennte zu einem wesentlichen Grad juristische, finanzwirtschaftliche und akademische Kompetenzen. Das UGC besaß selbst die finanzwirtschaftliche Kompetenz, denn es vergab die Finanzmittel an die Universitäten. Seine Position und damit die Erfüllung dieser Aufgabe war nur so lange zu erhalten, wie die Beziehung zwischen Staat und Universität stabil blieb. Weder die Rechtsgrundlagen für das Verhältnis zwischen Staat und Universitäten noch die akademische Autonomie der Universitäten wurden in dieser Periode infrage gestellt.

²⁷ Carswell, J (1985): *Government and the Universities in Britain: Programme and Performance 1960-1980*. Cambridge University Press, Cambridge: p.12 u. 79.

²⁸ Shattock, M (1994): *The UGC and the Management of British Universities*. SRHE/Open University Press, Buckingham: p.2. [Zitat: "To enquire into the financial needs of university education in the United Kingdom and to advise the Government as to the application of any grants that may be made by Parliament to meet them."]

Die verfahrenstechnische Aufgabe der Verteilung von Finanzmitteln, die das UGC innehatte, war also von der Beziehung zwischen Staat und Universitäten abhängig und zwar in erster Linie von der finanziellen Beziehung zwischen den beiden Parteien. Aus diesem Grunde ist es vorteilhaft, als roten Faden für die Geschichte des UGC die Struktur des Einkommens der englischen Universitäten zu wählen. Die Entwicklung der Finanzquellen englischer Universitäten wird im schematischen Diagramm 1.1 als eine Entwicklung zwischen Heterogenität und Homogenität der finanziellen Einkommensquellen präsentiert.



Diese dreiphasige Entwicklung ergab sich im Grunde aus den wechselnden Prinzipien hinter der jeweiligen Finanzierungsmethode. Diese Prinzipien reflektierten die jeweilige Sicht der finanzierenden Instanz auf die Universitäten sowie die Absicht, die mittels der Finanzierung verfolgt wurde. In dieser Studie werden drei Prinzipien differenziert, die in den drei Phasen realisiert werden sollten. Diese Zusammenhänge werden in Tabelle 1.1 verdeutlicht.

| Phase | Herrschendes Prinzip | Entscheidungskriterium | Vielfältigkeit der Finanzquellen |
|-------|----------------------|---------------------------------|----------------------------------|
| 1 | Stiftungsgedanke | Prestige u. Bedürftigkeit | Heterogen |
| 2 | Subventionsprinzip | Bedarf u. Fortschreibungsmodell | Homogen |
| 3 | Marktprinzip | Leistung | Heterogen |

Tabelle 1.1: Entwicklungsverlauf der Finanzierungsmethodik

Dass eine Finanzierungsmethode Konsequenzen für eine Bildungsinstitution hat, wusste schon Adam Smith. Bereits in seinem klassischen Werk von 1776 'Der Wohlstand der Nationen' wurden drei Finanzierungsmodelle unterschieden und mögliche Folgen für die Arbeitsweise und Organisation von Bildungsinstitutionen abgeleitet. Gareth Williams hat die Hochschulforschung darauf aufmerksam gemacht.²⁹ Smith unterschied folgende Modelle:³⁰

Modell 1: Finanzierung durch Stiftungsgelder

Hier denkt Smith an eine Bildungsinstitution, die durch Rücklagen in Form von Stiftungsgeldern oder durch Landbesitz finanziell unabhängig ist. Sie kann frei über ihr Geld verfügen und gewinnt dadurch eine hohe Autonomie. Das Beispiel für eine solche Institution ist die Universität von Oxford. Smith postuliert, dass ein Lehrer in einer solchen Institution keinen Anreiz zum Lehren hat und deshalb diese Tätigkeit vernachlässigen werde. Er räumt allerdings ein, dass ein Charakteristikum des akademischen Lebens darin bestehe, nach akademischem Ruhm zu streben, und dass dieses Streben die Vernachlässigung der Lehraufgabe eingrenzen könne. Sein Urteil über die Professoren an der Universität Oxford fällt aber dennoch hart aus:

"In der Universität Oxford, hat der größere Teil der öffentlichen Professoren, seit vielen Jahren es sogar aufgegeben, den Schein einer Lehrtätigkeit aufrechtzuerhalten."³¹

²⁹ Williams, G (1987): Changing patterns of educational finance and their anticipated effects on institutional behaviour and educational outcomes. In: Thomas, H; Simkins, T (Hrsg): Economics and the Management of Education: Emerging Themes. Falmer Press, London.

³⁰ Smith, A (1999), hier pp. 348ff.

³¹ Smith, A (1999), p.350. [Zitat: "In the University of Oxford, the greater part of the public professors have, for these many years, given up altogether even the pretence of teaching."]

Modell 2: Finanzierung durch eine externe Institution

Hier denkt Smith an eine Bildungsinstitution, die von einem Bischof, Fürsten oder vom Staat finanziert wird. Smith argumentiert, dass die externe Zuständigkeit eine Vernachlässigung der vorgesehenen Tätigkeit nicht zulassen werde. Sie enthält nach Smith dennoch nur begrenzte Möglichkeiten, Kontrolle über die Erfüllung der Aufgaben auszuüben. Er ist der Meinung, dass am einfachsten das Kriterium zu kontrollieren sei, ob eine Stundenzahl eingehalten werde. Er erwartet jedoch, dass diese Kontrolle nicht zugunsten des Akademikers ausgeübt werde, da die externe Instanz nur wenig über die eigentliche Tätigkeit wisse und wissen möchte. Eine Person, die einer solchen Kontrolle ausgesetzt werde, würde "unausweichlich dabei entwertet"³² und sei darauf angewiesen, dass die externe Instanz ihre Interessen schütze. Diesen Schutz gewinne sie nicht durch Fleiß und Kompetenz in der Arbeit, sondern durch Unterordnung und Fügsamkeit.

Modell 3: Finanzierung durch Studiengebühren

Smith lobt den Finanzierungsmechanismus mancher Bildungsinstitutionen, in denen mindestens ein Teil des Gehalts eines Lehrers aus Studiengebühren der teilnehmenden Studenten erworben wird. Smith bemängelt die Qualität der universitären Bildung, da nur selten Anreize zur Gestaltung eines Angebots, welches nützlich sowie effektiv vermittelt werde, vorhanden seien. Zudem kritisiert er jene Lehrer, die versuchten, sich von ihrer Lehrtätigkeit zu entlasten oder diese gänzlich zu vermeiden. Positive Beispiele für das Gegenteil findet er jedoch an privaten Schulen, und insbesondere an Mädchenschulen, die stets privat finanziert worden waren.³³

Diese drei Finanzierungsmodelle erweisen sich als höchst relevant für eine Untersuchung der Finanzierungsmethoden im englischen Universitätssektor des zwanzigsten Jahrhunderts. Im ersten Finanzierungsmodell betrifft die Auffassung von Smith offensichtlich nur die Universitäten Oxford und Cambridge. Im neunzehnten Jahrhundert wurde eine Vielzahl von Universitäten in England durch Stiftungsgelder gegründet und finanziert. Dieses Geld war für diese Universitäten sehr oft keine verlässliche Finanzierungsquelle und die Kritik an der durch Stiftungsgelder erzeugten Faulheit traf wahrscheinlich nicht zu. Das zweite Modell hingegen trifft ziemlich genau auf die heutige Situation im Universitätssektor zu. Der Staat hat seine Kontrolle über den Universitätssektor seit Mitte der 70er Jahre langsam aufgebaut, aber die Frage der Kontrolle und einer ausreichenden Qualitätssicherung plagt ihn noch heute. Das dritte

³² Smith, A (1999), p.351.

³³ Smith, A (1999), p.367.

Modell kennzeichnet im Grunde die Situation einer Universität, die ihre akademische Leistung am Markt verkaufen muss. Es soll die negativen Konsequenzen der anderen zwei Modelle aushebeln. Dieses Finanzierungsmodell gewann nach 1980 einen zunehmenden Einfluss im englischen Universitätssektor.

Nach dem Schema von Smith kann das heutige Finanzierungsmodell als ein Hybrid oder eine Mischvariante aus dem zweiten und dritten Modell verstanden werden. Der Staat stellt zwar für eine Vielzahl von Universitäten nicht die Hauptfinanzquelle dar, aber seine Kontrolle hat der Staat nicht deshalb aufgegeben. Indessen sind die Universitäten auf den Markt als wesentliche Finanzquelle angewiesen.

2. Die erste Phase (bis 1945): Heterogene Finanzquellen unter der Vorherrschaft des Stiftungsprinzips

Diagramm 1.1 zeigt schematisch, dass die Universitäten vor dem zweiten Weltkrieg im wesentlichen mit privaten Finanzmitteln finanziert worden sind. Diese Methode der Finanzierung entsprach einer langen Tradition in England.

Traditionell wurden Universitäten vom Königshaus, von der Kirche, von Adligen und von Ehemaligen (*Alumni*) der einzelnen Universitäten finanziert. Die Finanzierung konnte dabei die Form einer einmaligen Zahlung oder einer jährlichen Spende, oder wie zum Beispiel im Fall der Universität Oxford die Form eines landwirtschaftlichen Grundstücks annehmen, das von der Universität genutzt oder von ihr verpachtet werden durfte. Bis in das 19. Jahrhundert war die Finanzierung mit Aufträgen an die Universität verbunden - die Ausbildung von Klerikern etwa war die Gegenleistung für die Kirche, die Ausbildung von Staatsbeamten die Gegenleistung für das Königshaus und die Ausbildung von Familienmitgliedern bildete die Gegenleistung für die Adligen.

Erst im 19. Jahrhundert wurden neben Oxford und Cambridge neue Universitäten in England gegründet. Gründer dieser neuen Universitäten waren in der Regel Staatsmänner oder Industrielle, die vor allem den Bildungsbedürfnissen ihrer Region nachkommen wollten. Viele von diesen sogenannten *Colleges of Higher Education* durften keine Hochschulzeugnisse vergeben. Prüfungen wurden in vielen Fällen von der *University of London* abgenommen und nach erfolgreichem Abschluss zertifiziert, bis die Colleges selbst den Universitätsstatus bekamen. An den meisten Universitäten und Colleges wurden Studiengebühren erhoben.

Ab 1836 bekam die University of London eine geringfügige jährliche Summe vom Staat als Gegenleistung für ihre Rolle als externer Prüfer in Prüfungsverfahren und wegen der prekären finanziellen Lage, in der sie sich wie auch viele der neuen Universitäten befand.

Das Problem der finanziellen Stabilität wurde erst 1889 als allgemeines Problem angesehen, das staatlicher Hilfe bedurfte. In diesem Jahr stimmte das englische Unterhaus der Bereitstellung von jährlich £15.000 zu, die unter den Universitäten und University Colleges verteilt werden sollten. Das Problem der Verteilung verlangte eine Definition von Institutionen, die für die Gewährung staatlicher Hilfe infrage kamen. Man setzte als die Bedingung an, dass die Colleges of Higher Education oder Universitäten einen wichtigen Beitrag zu höherer universitärer Bildungsarbeit leisten mussten, um bei der Finanzverteilung berücksichtigt zu werden. Diese Bedingung wurde dahingehend konkretisiert, dass über die normalen Hochschulstudiengänge hinaus Forschungsarbeit für Postgraduierte angeboten werden musste.³⁴ Die Summe staatlicher Fördermittel stieg jährlich: 1906 betrug sie schon £100.000 und 1914 bereits £150.000. Im Jahr 1911 wurde das University Grants Committee (UGC) gegründet, um die bis dahin *ad hoc* vorgenommene Verteilung zu institutionalisieren. Die Etablierung des UGC hatte zur Folge, dass die Universitäten ihr Geld nicht direkt vom Staat bekamen, es wurde vielmehr über das UGC vergeben.

Die neu entstandenen Stadtuniversitäten (englisch: *civic universities*) hatten, wie schon gesagt, nicht unerhebliche finanzielle Probleme, weil sie (i) mit Rücksicht auf ihre Klientel keine kostendeckenden Studiengebühren erheben konnten, weil (ii) für viele reiche Wohltäter eine Spende an die Universitäten Oxford oder Cambridge viel attraktiver war als eine Zuwendung an eine Stadtuniversität, und weil (iii) die Kurse im naturwissenschaftlichen sowie im technischen Bereich, auf die sich die Stadtuniversitäten im Gegensatz zum noch klassisch-literarischen Bildungsangebot der mittelalterlichen Universitäten spezialisierten, nur mit relativ hohen Kosten anzubieten waren.³⁵ Staatliche Finanzmittel wurden ab jetzt bewilligt, um diese Situation zu verbessern, in Anerkennung dessen, dass solche Bildungsangebote für die Nation und vor allem für den technischen Wettbewerb mit Deutschland und Frankreich von wesentlicher Bedeutung waren.

Die vom Staat bereitgestellten Gelder wurden als öffentliche Spenden verstanden. Sie sollten die finanzielle Lage der Universitäten stabilisieren. Während 1915 die Universitäten und Higher Education Colleges noch zweckgebundene Gelder aus einer Reihe von unterschiedlichen öffentlichen Töpfen erhalten konnten - beispielsweise für Angebote in den Bereichen Naturwissenschaft, Technologie, Lehrerbildung, agrar- und forstwirtschaftliche Bildung³⁶ - strebte das UGC eher nach einer Homogenisierung der

³⁴ Curtis, S.J. (1950): History of Education in Great Britain. University Tutorial Press, London. Hier: p.449.

³⁵ Shattock (1994), p.98ff, hier p.102.

³⁶ Shattock (1994), p.102.

Finanzquellen. Seine Mitglieder waren alle Akademiker, die allerdings nicht im aktiven Dienst bei einer der begünstigten Universitäten standen, und - in den Worten von Tony Becher und Maurice Kogan - sie vertraten sehr stark akademische Normen.³⁷ Das UGC verteilte globale Zuweisungen an die Institutionen und glaubte dadurch den autonomen Status der Universitäten zu gewährleisten, da diese die Gelder nach ihren eigenen Bedürfnissen am besten einsetzen könnten. Aus dieser Überzeugung heraus kritisierte das UGC die Inanspruchnahme von Geldern, die aus privaten Quellen stammten, weil sie die Autonomie der Universitäten beeinträchtigen könne. Man kann deshalb sagen, dass die Annahme staatlicher Finanzmittel über das UGC für die Universitäten zugleich die Möglichkeiten einschränkte, sich aus privaten Quellen zu finanzieren. Als typisch für die Haltung des UGC, die vor und nach dem Zweiten Weltkrieg bestand, kann dieses Zitat aus dem Jahr 1948 angesehen werden:

"Es hat extreme Fälle gegeben, in denen die Tätigkeit sogenannter Wohltäter dazu angetan war, die fundamentalen Prinzipien der akademischen Autonomie zu verletzen."³⁸

Erst in den 70er Jahren kam es dazu, dass auch das UGC die Autonomie der Universitäten antastete. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden die Universitäten für ihren Beitrag während des Krieges gelobt. Zudem erkannte man, welche Rolle den Universitäten beim Wiederaufbau der Gesellschaft zukommen würde. Die Universität hatte infolge dessen drei sich zum Teil widersprechende Aufgaben: (i) brauchte die Gesellschaft besser ausgebildete Arbeitskräfte, da im internationalen Vergleich die Zahl der Hochschulabsolventen beunruhigend niedrig war³⁹, (ii) sollte die Universität eine soziale und edukative Gleichheit in einem Maße fördern, das vor dem Krieg nicht existierte, und (iii) sollten das akademische Gleichgewicht und die Qualität des Bildungsangebots erhalten bleiben.⁴⁰

³⁷ Becher, T; Kogan, M (1992), p.22ff.

³⁸ Shattock (1994), p.105. Aus: UGC (1948): University Development 1935-47. HMSO, London. [Zitat: "Extreme cases have occurred in which the action of so-called benefactors has been of a kind to violate the most fundamental principles of academic autonomy."]

³⁹ Vgl. Carswell, J (1985). p.7-9. Um 1935 machte der Anteil der Studenten, die (nach der Klassifikation des UGC) entweder Naturwissenschaften (pure science) oder Technologie studierten nur ein Viertel der gesamten Studentenschaft aus. Die Hälfte der Studenten studierten Geisteswissenschaften und in Oxford und Cambridge lag der Anteil sogar bei 80% bzw. 70%. Carswell mutmaßt, dass der Zustrom der flüchtenden Intellektuellen aus Nazi Deutschland einen nachhaltigen Einfluss auf das Hochschulangebot in diesen beiden Richtungen hatte, da diese Intellektuellen ihr naturwissenschaftliches und technologisches Wissen, das sie aus dem deutschen Hochschulsystem mitbrachten, in die Lehre an englischen Universitäten einbringen konnten. Dies wäre nicht das erste Mal, dass das englische Hochschulsystem stark vom deutschen System geprägt war. In den 1920er Jahren wurde der Doktorgrad (PhD) aus Deutschland in das englische System importiert. (ders. p.9, Fußnote 10)

⁴⁰ Becher, Kogan (1992), p.25.

Das Barlow-Komitee von 1946 empfahl die Verdopplung der Zahl der graduierten Naturwissenschaftler und Technologen so bald wie möglich.⁴¹ Dies sollte durch eine Öffnung des Hochschulwesens von 50.000 auf 90.000 Studienplätze realisiert werden. Im akademischen Jahr 1948/49 war die Zahl der Studierenden schon auf 83.000 gestiegen.⁴² Die Expansion hatte negative Auswirkungen auf die Qualität des Lebens in der Universität, und das UGC forderte vom Finanzministerium deshalb mehr Geld. Auch im Parlament wurde anerkannt, dass die hohen Kosten des notwendigen strukturellen Ausbaus im Universitätssystem nicht von privaten Wohltätern, nicht von höheren Studiengebühren und nicht durch die lokalen Bildungsbehörden (Local Education Authorities (LEAs) getragen werden konnten. So blieb allein der Staat als möglicher Finanzier.⁴³ Die neuartige Politik führte dazu, dass private Finanzmittel, die bis zum Zweiten Weltkrieg noch eine wesentliche Rolle spielten (siehe Tabelle 1.2), nach dem Zweiten Weltkrieg nicht mehr aktiviert wurden. Die traditionelle Methode der Finanzierung wurde allmählich durch die staatliche Finanzierung abgelöst und um 1960 machten staatliche Finanzmittel fast 90% des Universitätseinkommens aus (siehe Tabelle 1.3).

Tabelle 1.2: Einkommensarten der Universitäten vor 1945

| Jahr | UGC Zuschuß (% des ges. Einkommens) | private Stiftungs gelder u. Spenden (Pf.St.) | Studien- gebühren (% des ges. Einkommens) | Prüfungs- gebühren (% des ges. Einkommens) | Gelder von LEAs (% des ges. Einkommens) |
|----------------|--|---|--|---|--|
| 1920-21 | 30 | 400.000 | 32 | 7 | 9 |
| 1938-39 | 30 | 1.000.000 | 30 | * | gering |

* - für Jahr 1938/39 Studien- und Prüfungsgebühren zusammengezählt.

Quelle: Shattock, op.cit. p.106. Zitiert: Owen T (1981): Financing university education. Unveröffentlichtes Manuskript

Tabelle 1.3 : Öffentliche Finanzierung der Universitäten als Prozentsatz der gesamten Ausgaben für Lehre, Forschung und Ausstattung (GB) (%)

| Jahr | % |
|----------------|----------|
| 1937-38 | 51 |
| 1954-55 | 81 |
| 1959-60 | 85 |
| 1960-61 | 85 |
| 1962-63 | 88 |

Quelle: Robbins Bericht (1963): Appendix 4, Part IV. Table 9

⁴¹ Barlow Report (1946): Report of the Committee on Scientific Manpower. Cmnd 6824. HMSO, London.

⁴² Becher, Kogan (1992), p.24.

⁴³ Shattock (1994), p.107.

In dieser Phase war die genaue Arbeitsweise des UGC der Öffentlichkeit nicht bekannt und Morris bezeichnete den Verteilungsmechanismus deshalb noch 1972 in einem Artikel in der *Times Higher* als *black box*.⁴⁴ Es war ein Modell, das auf informellen Verhandlungen zwischen dem UGC und den *Vice-Chancellor* (zu deutsch etwa: Universitätspräsident, s.Seite 66) der einzelnen Universitäten basierte. Das Ergebnis der Verhandlungen wurde an das Finanzministerium als Forderung des UGC weitergegeben. Es war vom Prinzip her ein Fortschreibungsmodell, in dem die Summe der staatlichen Zuweisungen jährlich kontinuierlich wuchs. Da das UGC die Autonomie der einzelnen Universitäten hochhielt, sah es seine Aufgabe nicht in der externen Steuerung. Das Kriterium des Bedarfs bedeutete, dass die Universitäten, die finanzielle Schwächen hatten, ungeachtet ihrer Leistung relativ mehr Geld bekamen, als die, die vielleicht mehr leisteten, sich aber durch finanzielle Stabilität auszeichneten.

Der autonome Status der Universität wurde auch im Finanzministerium anerkannt. Nachdem die Verhandlungen zwischen UGC und den einzelnen Universitäten abgeschlossen und die Forderungen für den gesamten Universitätssektor an das Finanzministerium weitergereicht waren, wurden sie vom Ministerium nur selten in Frage gestellt. Ein Kommentator bezeichnete die Arbeitsweise des UGC gegenüber dem Finanzministerium in dieser Periode deshalb als "nach oben dirigistisch".⁴⁵ Das Geld wurde vom Finanzministerium ab 1925 in einem fünfjährigen Turnus bewilligt. Unter dem sogenannten '*Quinquennial system*' erwartete das UGC als Gegenleistung von jeder finanzierten Universität eine Vorausschau auf die geplanten Aktivitäten in den folgenden fünf Jahren. Einmal innerhalb des Fünfjahresturnus besuchte das UGC alle Universitäten, die es finanzierte, um sich über die Lage der einzelnen Universitäten zu informieren. Der Besuch war in der Regel 24 Stunden lang (zweitägig), und es fanden in dieser knappen Zeit sechs Besprechungen und meist zwei Arbeitssessen statt. Die erste Besprechung erfolgte mit dem *Vice-Chancellor* und seinen Kollegen aus dem akademischen und dem Verwaltungsbereich, und die letzte Besprechung wurde mit dem Führungspersonal der Universität gehalten. Vor dieser letzten Gesprächsrunde traf sich das Komitee in geschlossener Gesellschaft, um über die Eindrücke des Tages zu beraten. Das Ergebnis der internen Beratung wurde dem Universitätsführungspersonal vom Vorsitzenden des UGC mündlich mitgeteilt. Nach dem Besuch wurde ein Bericht verfasst und an den *Vice-*

⁴⁴ Shattock (1994), p.10. Zitiert: Morris, A (1972): "The UGC and the mystery of the quinquennial cake". In: THES, 21.07.1972.

⁴⁵ Becher, Kogan (1992), p.45. Zitiert: Moore, P.G. (1987): University Financing 1979-86. In: Higher Education Quarterly, Vol.41, No.1.

Chancellor geschickt. Der *Vice-Chancellor* konnte dann entscheiden, wie er den Bericht weiterleiten wollte. Bei den anderen vier Besprechungen traf sich das UGC-Team mit den Studenten und dem Personal. Neben diesen regelmäßigen Universitätsbesuchen trat das UGC zehn mal im Jahr zu Besprechungen zusammen. Diese Sitzungen des Komitees wurden auch von Mitgliedern der staatlichen Forschungsgremien (*Research Councils*) und von Vertretern des Ministeriums besucht. Diese verließen traditionsgemäß den Raum, wenn über einzelne Universitäten beraten wurde.⁴⁶ Nach Abschluss eines *Quinquennium* berichtete das UGC dem Staat über die allgemeinen Bedürfnisse des Universitätssektors - ohne über einzelne Universitäten zu informieren.⁴⁷

3. Die zweite Phase (1945-1980): Fast homogene Finanzquellen unter der Vorherrschaft des Subventionsprinzips

3.1 Der Robbins-Bericht

Die Periode vom Ende des Zweiten Weltkriegs bis 1979/80 zeichnet sich durch die Homogenität der Finanzquellen aus, denn die meisten Gelder kamen aus der staatlichen Finanzkasse. Wie oben schon erwähnt, wurden private Quellen auf der einen Seite als störend für die Universitäten und auf der anderen Seite als nicht ausreichend für den notwendigen Ausbau des Universitätssektors angesehen. Während der Umsetzung der Expansionspläne verlangte das UGC immer mehr Geld vom Finanzministerium. Die Beziehung zwischen dem UGC als Vertreter der Universitäten und dem Staat - zunächst vertreten durch das Finanzministerium, später durch das Bildungsministerium - wurde zunehmend problematisch.

Die neue Planungsaufgabe, die das UGC 1946 vom Finanzministerium übertragen bekam, wurde vom ihm nur punktuell umgesetzt; oder genauer: es verstand seine Aufgabe als eine auf institutionelle Unterstützung gerichtete Aufgabe und wollte die Autonomie der einzelnen Universitäten nicht antasten. Zwar waren fast 30% der Zuschüsse des UGC im *Quinquennium* 1947-52 zweckbestimmt, um den Aufbau von neuen Studienbereichen zu unterstützen, aber das UGC betrachtete diese Initiativen als eine vorübergehende Maßnahme, und bis 1951-52 hatte man sich wieder der globalen Zuweisung auf der institutionellen Ebene zugewandt. Unter dem Vorsitz von Sir Walter Woberly und Sir Keith Murray erreichte das UGC nach der Meinung Shattocks den Gipfel seiner Macht.⁴⁸ Es verteidigte seine Idee der 'Universität', deren Spiegelbild alle Universitäten im UGC-System sein sollten, effektiv gegen das Konzept des Oberhauses für die Einrichtung eines

⁴⁶ Carswell (1985), p.80ff.

⁴⁷ Shattock (1994), p.15-16.

⁴⁸ Shattock (1994), p.3.

britischen Massachusetts Institute of Technology. Stattdessen verteilte es die Sondergelder an das schon bestehende Imperial College und an einzelne Fakultäten anderer Universitäten. Über längere Zeit brachte ihm die Verteidigung der von ihm tradierten Idee der Universität Kritik ein, denn der Universitätssektor expandierte in alle Richtungen und musste neu durchdacht werden. Es wurde angezweifelt, ob das UGC überhaupt dazu fähig wäre, diese Entwicklung mit kritischen Augen zu betrachten. In einer Debatte im Oberhaus über die Lage der Universitäten bemerkte Lord Lindsey, Rektor vom Balliol College, Oxford: Er vermute, dass, werde man das UGC oder die Hochschulrektorenkonferenz über den Zustand der Universitäten befragen, sie versichern werden, es sei doch alles in Ordnung.⁴⁹ Diese Kritik sollte in den späten 70er und 80er Jahren noch häufiger geäußert werden.

Die Situation im Universitätssektor in den späten 50er Jahren veranlasste das UGC unter Vorsitz von Lord Murrey, beim Finanzministerium auf die Errichtung zusätzlicher Universitäten zu dringen. Die Bedingungen der Etablierung sollten dabei vom UGC bestimmt werden. Die zeitliche Verbindung zwischen den zwei Geschehnissen - zwischen der Kritik am UGC von außen und dem Wunsch des UGC, mehr Universitäten zu etablieren - scheint ein wesentlicher Grund für die Einberufung des großen Robbins-Komitees im Jahr 1961 gewesen zu sein. Der Bericht von Sir Lionel Robbins und mehr noch die darauf folgende Gründung der *Polytechnics* veränderten grundlegend die Idee der Hochschulbildung in Großbritannien.

Eines der ersten Geschehnisse, die die Finanzierung des Universitätssektors verändern und das Verhältnis zwischen Staat und Universitäten sehr stark beeinträchtigen sollten, ereignete sich bereits ein Jahr bevor Robbins über die Arbeit des Komitees berichtete. Henry Brooke, der damalige Sekretär im Finanzministerium⁵⁰ der Konservativen Regierung, argumentierte im Jahr 1962, dass die staatlichen Ausgaben für die Universitäten ohne Auswirkungen auf die Wachstumspläne und auf die akademischen Standards in den Universitäten bedeutend gesenkt werden könnten.⁵¹ Dem Argument, welches das UGC immer hochgehalten hatte, demzufolge Geld in einem proportionalen Verhältnis zur Qualität stehe, wurde damit zum ersten Mal glatt widersprochen. Das Argument von Brooke lautete, dass diese finanziellen Einschränkungen auf Grund volkswirtschaftlicher Umstände notwendig seien, und dass solche volkswirtschaftlichen

⁴⁹ Shattock (1994), p.4.

⁵⁰ Englisch: *Chief Secretary to the Treasury*. Diese ist die zweitwichtigste Position nach dem Finanzminister.

⁵¹ Shattock (1994), p.4. Zitiert: Boyle, Lord E (1978): *Government, Parliament and the Robbins Report*. Vortrag beim Reading Education Society, 9.Mai.

Fragen außerhalb des Kompetenzbereichs des UGC stünden, obwohl dies nichts an dem Vertrauen der Regierung gegenüber dem UGC ändere. Sir Edward Boyle, der 1962 mit Brooke im Finanzministerium arbeitete, erklärt die sofortige öffentliche Annahme des *Robbins-Report* und aller darin enthaltenen Empfehlungen zum Teil damit, dass die Regierung ein schlechtes Gewissen nach den Äußerungen Brookes hatte.⁵² Das Verhältnis zwischen Staat und Universitäten blieb also zunächst stabil, und der Angriff auf die autonome Stellung des UGC war erfolglos. Die Tatsache, dass die Frage überhaupt gestellt worden war, deutete jedoch an, dass das Verhältnis auf Dauer nicht gesichert war.

Der fast berühmteste Bericht in der jungen Geschichte des Hochschulwesens in Großbritannien und der heute neben Dearing (1997) im Ausland immer noch bekannteste Bericht über das britische Hochschulsystem wurde 1963 unter dem Namen des Vorsitzenden, eines in akademischen Kreisen wohlbekannten Ökonomen namens Lionel Robbins, veröffentlicht. Das von ihm geführte Komitee wurde vom Premierminister, Harold MacMillan, gegründet, nachdem die Idee der Einberufung eines königlichen Komitees mit Rücksicht auf die Empfindsamkeit der Universitäten verworfen worden war.⁵³

"Vor Robbins konnte nicht behauptet werden, es gäbe ein System der Hochschulbildung [in Großbritannien], die post-Robbins'schen Reformen führten jedoch zur Erschaffung eines Hochschulbildungssystems; allerdings eines, das zunächst von den Universitäten dominiert wurde."⁵⁴

Der Bericht etablierte die Prinzipien der Entwicklung eines Hochschulsystems.⁵⁵ Auf der einen Seite kann man sagen, dass das UGC die akademischen Normen des Universitätssektors erfolgreich verteidigte, denn auch die neu geschaffenen 'Universitäten' mussten Forschung und Lehre kombinieren. Neue 'Universitäten' wurden vor allem die *Colleges of Advanced Technology*. Sie sind 1956 vom Bildungsministerium gegründet worden, nachdem das UGC die Idee der Technischen Universität abgelehnt hatte. Ihre Eingliederung in das UGC-kontrollierte System könnte als Gewinn für das UGC gewertet werden. Auf der anderen Seite waren sie nicht nach dem vom UGC tradierten Bild der Universität geformt. Ihre Eingliederung in das UGC-System bedeutete eine Öffnung des

⁵² Shattock (1994), p.5. Zitiert wird nach Kogan, M (1971). *The Politics of Education*. Penguin, Harmondsworth. Natürlich war diese Bemerkung eine Zuspitzung, siehe unten.

⁵³ Carswell (1985), p.27. Die Universitäten lehnten diese Idee deshalb ab, weil sie Angst vor einem königlichen Komitee hatten, das so wie die Komitees unter Königin Victoria verfahren könnte. In ihren Augen hatten diese Victorianischen Komitees die autonome Stellung der Universitäten verletzt.

⁵⁴ Shattock (1994), p.107. [Zitat: "Before Robbins there could not be said to be a system of higher education, but the post-Robbins' reforms led to the creation of a higher education system, albeit one which at first was dominated by the universities."]

⁵⁵ Becher, Kogan (1992), p.29.

UGC nach außen hin, eine Änderung, gegen die es sich bis zu diesem Zeitpunkt erfolgreich gestraubt hatte.⁵⁶ Des Weiteren wurden außerhalb des UGC-Systems noch 30 Polytechnics, die weder von ihm finanziert noch reguliert wurden, gebildet. Das UGC-System und seine Universitäten bekamen Konkurrenz.

3.2 Die Polytechnics

Das UGC wurde von der Außenwelt effektiv abgeschirmt und richtete seinen Blick selten oder nie auf den außer-universitären Hochschulbereich. Diese beschränkte Sichtweise scheint sich auch auf das Robbins-Komitee übertragen zu haben, denn auch die Empfehlungen Robbins, dessen Komitee die Hochschulbildung neu betrachten sollte, waren sehr zentriert auf die Universität. Auch die zitierten Monographien von Shattock (1994) und Becher und Kogan (1992) scheinen den Hochschulsektor zum größten Teil mit den Augen der Universitäten zu betrachten. Denn während diese Monographien dem Robbins-Bericht von 1963 eine wesentliche Bedeutung für den Hochschulsektor zuschreiben, urteilt ein anderer Autor, der sich mehr auf die Einführung der *Polytechnics* konzentriert, ganz anders. Er findet, dass bereits nach nur 18 Monaten dem Robbins-Bericht der Todesstoß versetzt worden sei.⁵⁷ Der Autor, John Pratt, findet, dass das Komitee eher rückblickend als vorwärts gewandt arbeitete, denn seine Funktion war vor allem die nachträgliche Legitimation von Entscheidungen, die von der Regierung schon zuvor getroffen worden waren, gegenüber Akademikern und der Öffentlichkeit.⁵⁸ Im Einklang mit den vorher zitierten Monographien bestand die größte Bedeutung des Robbins-Berichts nach Pratt in der Ermöglichung der weiteren Expansion des Hochschulwesens.

Neben dem Anderson Komitee (1960), das ein System der studentischen Fördermittel für alle Studierenden einrichtete⁵⁹, war nach Pratt das Memorandum der Prentice Gruppe (1965), das vom Bildungsminister zum Weißbuch "A Plan for Polytechnics and Other Colleges" (1966) weiter entwickelt wurde, von viel größerer Bedeutung für das Hochschulwesen. Hierin wurde von einer binären Trennung des Hochschulsektors

⁵⁶ Becher, Kogan (1992), p.27.

⁵⁷ Pratt, J (1997): The Polytechnic Experiment. SRHE/Open University, Buckingham. Hier: 12ff.

⁵⁸ Eine Kritik, die auch von David Robertson gegenüber dem Dearing-Bericht von 1997 erhoben wird. Robertson diskutiert in seinem Artikel, sogar inwieweit solche Komitees überhaupt 'von Neuem' denken können. Robertson, D (1999): The Dearing Inquiry as Process - Delegated Thinking and the Limits of Expert Advice. In: Higher Education Quarterly, Vol.53, No.2: pp.116-140.

⁵⁹ Vgl. Carswell (1985). p.24. Das Komitee untersuchte das alte System der studentischen Förderung, unter dem manche Universitäten, der Staat und die lokalen Bildungsbehörden (LEAs) Fördermittel unter unterschiedlichen Bedingungen vergaben. Es fand heraus, dass fast 90% der Studenten solche Mittel bekam. In Anbetracht der Komplexität des vorhandenen Systems und der damaligen Größe des Universitätssystems, empfahl das Komitee die Einrichtung eines nationalen Fonds für alle Studienberechtigten.

gesprochen. In den Jahren 1965 und 1967 erklärte der *Labour*-Politiker und Bildungsminister, Anthony Crosland, Sinn und Hintergrund dieser Entscheidung. Pratt kristallisiert fünf Punkte heraus:

- "1. Der wachsende Bedarf an beruflichen und Industrie-orientierten Kursen könne nicht von den Universitäten befriedigt werden.
2. Ein leiterförmiges, hierarchisches System führe zur Demütigung im öffentlichen [also: im außer-universitären] Hochschulbildungsbereich.
3. Es sei wünschenswert, dass ein Teil der Hochschulbildung unter 'sozialer Kontrolle' bliebe und dass sie auf die Bedürfnisse der Gesellschaft einginge.
4. Großbritannien könne sich nicht gegenüber der ausländischen Konkurrenz behaupten, wenn die 'nicht-universitären professionellen' und die technischen Bildungssektoren degradiert würden.
5. Der Zugang zur Hochschulbildung für arbeitende Menschen und ihre Kinder solle erleichtert werden."⁶⁰

Die Punkte 1. und 3. bringen die Unzufriedenheit mit der Leistung der Universitäten nach dem Zweiten Weltkrieg zum Ausdruck, denn man hatte ja erwartet, dass sie sich mehr den Bedürfnissen der Gesellschaft zuwenden würden, aber der Universitätssektor, gefördert und unterstützt durch das von akademischen Werten geprägte UGC, blieb insular.

Die Gründung der Polytechnics war in der Tat eine Fortsetzung eines bildungspolitischen Programmes, das vom Bildungsministerium mit der Gründung der *Colleges of Advanced Technology* (Kollegs für höhere Technologie; CATs) initiiert worden war.⁶¹ Die autonome Stellung der Universitäten war aus Sicht des Bildungsministeriums nicht hilfreich, vielleicht sogar unrealistisch.

Die binäre Trennung sollte also einen neuen Hochschulbereich entstehen lassen, welcher mehr auf die Bedürfnisse der Gesellschaft eingehen würde. Die Zielstellung des anderen Hochschulbereichs sollte in der Erfüllung bildungspolitischer Programme liegen. Sein Verhältnis zum Staat musste also ein unmittelbares sein. Im Hinblick auf die Situation ab Mitte der 80er Jahre muss man hinzufügen, dass diese Stellung der Polytechnics nicht bedeutete, dass sie dem Einfluss politischer Strömungen ausgesetzt gewesen wären. Ihre

⁶⁰ Pratt (1997), p. 8 [Zitat: "1. the increasing need for vocational, professional, and industrial based courses could not be met by the universities; 2. a system based on a 'ladder' concept would lead to demoralization in the public sector; 3. it was desirable that part of higher education remained under 'social control' and responsive to society's needs; 4, Britain could not stand up to foreign competition by downgrading the non-university professional and technical sector. [5] The importance of providing higher education for working people and their children was emphasized in a later speech at Lancaster University [in 1967]-"]

⁶¹ Pratt (1997), p. 17 u. Pratt, J (1999): *Higher Education in Britain: policy and practice 1956-1992*. In: Pratt, J; Swann, J (Hrsg): *Improving Education: Realistic Approaches to Method and Research*. Cassell, London.

vorgeschriebenen Ziele sind im Gegenteil bis in die 80er Jahre hinein erstaunlich stabil geblieben.⁶²

Änderungen konnten zwar durch Gesetze herbeigeführt werden, aber eine operative Kontrolle durch die Zuteilung von Finanzmitteln oder die Bewertung bzw. Sicherung von Qualität wurde nicht ausgeübt. Die Polytechnics wurden von den *Local Education Authorities* (lokale Bildungsbehörde auf Grafschaft-Ebene; LEAs) getragen, so wie dies bei allen Bildungsformen außer Universitäten der Fall war. Schon im Jahr 1958 wurde ein System des Finanzausgleiches für den Fort- und Weiterbildungssektor eingerichtet. Der *Advanced Further Education Pool* (gemeinsamer Fonds für höhere Weiterbildung; AFE) sicherte den Finanzausgleich, so dass LEAs, die sehr viel Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen angeboten hatten, nicht gegenüber anderen LEAs, die weniger Maßnahmen anboten, benachteiligt wurden.⁶³ Solche Maßnahmen sollten im Prinzip von allen LEAs gemeinsam mitgetragen werden. Dafür war ein Verteilungsschlüssel notwendig, der bestimmen konnte, wieviel Geld einer LEA für ihr Bildungsangebot zukommen sollte. Die Formel, die zu diesem Zweck angewendet wurde, ermittelte den Bildungsbedarf über die Zahl der Schüler in der Sekundarstufe in der jeweiligen LEA sowie über die Kapitalsteuereinnahmen von Industrie und Handel, die als Maßstab für Weiter- und Fortbildungsbedarf in den Unternehmen einer LEA fungierten. Das letztere Kriterium vermittelte zugleich einen Ausdruck für die finanzielle Lage einer LEA. Dieses Verfahren verteilte die Kosten für das nationale Fort- und Weiterbildungsangebot auf alle LEAs der Nation. Eine implizite Folge dieses Verfahrens war, dass es einen Zuwachs des Angebots förderte, da die anbietenden LEAs die vollen Kosten ihres Angebots nicht allein tragen mussten.⁶⁴ Gleichzeitig wurde eine teilweise Aufhebung der Kontrollmechanismen der einzelnen LEAs aus demselben Grund bewirkt.

Die Verwaltungskontrolle, der die Polytechnics ausgesetzt waren, war im Gegensatz dazu relativ restriktiv, wenn auch nur deswegen, weil die Wege zur Genehmigung eines neuen Kurses sehr lang und komplex waren. Jeder Kurs musste zunächst von der LEA genehmigt werden, danach vom zuständigen 'Regionalen Beratungsgremium' (*Regional Advisory Council*; RAC; entstanden 1947/48) und schließlich bedurfte jeder Kurs der Genehmigung des Bildungsministers unter den rechtlichen Aspekten der Weiterbildung. Die akademische Kontrolle über den Inhalt der Kurse wurde von einer weiteren, qualitätssichernden Instanz kontrolliert, vom *Council for National Academic Awards*

⁶² Pratt (1997), p.19;21.

⁶³ Pratt (1997), p.246ff.

⁶⁴ Pratt (1997), p.247.

(Nationalen Rat für die Validierung von akademischen Abschlüssen; CNAA). Pratt sah die RACs als gut geeignet an, um innovative Projekte zu fördern und zu initiieren, und bemängelte, dass die RACs diese Möglichkeit kaum wahrnahmen. Stattdessen arbeiteten sie reaktiv, indem sie auf Vorschläge der Polytechnics warteten. In den frühen 80er Jahren wurde ihre Rolle aufgewertet, danach widmeten sie sich jedoch vor allem der finanziellen Kontrolle anstatt Bildungsentwicklungen zu fördern.⁶⁵ Eine innovative Praxis konnte also durch diese reaktive Kontrolle eher verhindert als gefördert werden, aber die externe Kontrolle über die Polytechnics kann man kaum als effektiv bezeichnen. Diese Situation änderte sich erst mit der Einrichtung des *National Advisory Body for Public Sector Higher Education* (Nationales Beratungsgremiums für Hochschulbildung im öffentlichen Bereich; NAB) im Jahr 1982, deren Einrichtung mit einer Verknappung der öffentlichen Gelder einherging. Nunmehr wurden Kursgenehmigung und Finanzierung unter dem NAB zusammengeführt.⁶⁶

Mit welchem Recht lässt sich sagen, die Polytechnics hätten in Konkurrenz zu den Universitäten gestanden und diese Konkurrenzsituation habe die Weiterentwicklung des Hochschulsystems stark beeinflusst? Es lässt sich doch fragen, wie die Polytechnics überhaupt als Konkurrenten der Universitäten bezeichnet werden können. Die Konkurrenzsituation scheint zum Teil durch die binäre Trennung und durch die damit verbundene jeweils unterschiedliche Kontrollstruktur aufgehoben zu sein. Noch dazu waren die finanziellen Ausgaben für die Polytechnics im Bereich der Kapitalausgaben sowie im Bereich der laufenden Kosten vergleichsweise geringer - 1972/73 waren die gesamten staatlichen Ausgaben für die Universitäten zur Deckung der laufenden Kosten viermal höher als bei den Polytechnics, und das Verhältnis änderte sich nicht wesentlich bis 1987/88.⁶⁷ In der Tat fand ein direkter Wettbewerb zwischen Universitäten und Polytechnics erst Ende der 80er Jahre statt, als beide Institutionen begannen, um Studentenzahlen zu wetteifern, denn die Zahl der Studenten wurde zu dem Finanzierungsschlüssel schlechthin gemacht. Man kann vielleicht besser sagen, dass die Konkurrenz zunächst auf der Definition der Hochschulbildung basierte. Die Universitäten sollten genau wie die Polytechnics die Expansion des Hochschulbildungsbereichs vorantreiben, und Zahlen von Pratt zeigen, dass diese Expansion 1965/66 bis 1991/92 in

⁶⁵ Pratt (1997), p.248.

⁶⁶ Pratt (1997), p.251.

⁶⁷ Pratt (1997), p.243.

beiden Sektoren ähnlich groß war – die Einschreibungen stiegen an den Polytechnics von 169.741 auf 401.255 und an den Universitäten von 152.227 auf 376.074.⁶⁸

Der Terminus *Academic drift* bezeichnet eine Situation, in der Nicht-Universitäten versuchen, Universitäten zu werden oder diese funktional nachzuahmen, eben eine Tendenz zur 'Akademisierung'. Durch solche Bestrebungen können Institutionen ihre ursprünglichen Ziele negieren.⁶⁹ Die Eingliederung der *Colleges of Advanced Technology* in das UGC-System kann als die Institutionalisierung einer solchen Tendenz verstanden werden.⁷⁰ Pratt und sein damaliger Mitautor Burgess urteilten 1974, dass das bildungspolitische Programm, das der Gründung der Polytechnics zugrunde lag, versagt hatte.⁷¹ 1997 will Pratt sein damaliges Urteil unter Betrachtung der gesamten Entwicklung revidieren:

"Zu der Zeit, als die Polytechnics Universitäten wurden, war es nicht länger möglich, davon zu sprechen, das bildungspolitische Programm habe versagt."⁷²

Die Polytechnics hatten bis dahin die Art des Hochschulangebots und das Bild des Studierenden stark erweitert. Stichwörter sind zum einen: modularisierte und Teilzeit-Kurse, Betriebswirtschaftlehre, kombinierte Studiengänge wie z.B. Ingenieurwesen, moderne Sprachen, Informatik, und zum anderen: Teilzeit- und Erwachsenen-Studierende sowie Studenten mit berufsbezogenem Abschluss als Hochschulzugangsberechtigung.

Das Problem der Akademisierung hatte sich allmählich umgekehrt. Die Idee der Universität, die durch das Finanzierungssystem des UGC systematisch gefördert wurde, geriet nach 1962 zunehmend unter Druck, so dass die binäre Trennung der Hochschulen 1992 so fraglich wurde, dass man sie aufhob. Man musste dann fragen, was die Universitäten von den Polytechnics unterschied und nicht umgekehrt.

3.3 Die Beschneidung der Entscheidungskompetenz des University Grants Committee

Außer dem Robbins-Bericht und der Gründung der Polytechnics vollzogen sich noch zwei politische Veränderungen, die die Arbeitsweise des UGC und Erwartungen an seine Leistung stark veränderten. Das waren (i) die Gründung des *Department of Education and Science* (wortwörtlich: Die Regierungsabteilung für Bildung und Wissenschaft. Es handelte sich hierbei um eine Neugründung des Bildungsministeriums mit erweitertem

⁶⁸ Pratt (1997), p.26ff.

⁶⁹ Vgl. OECD (1991). *Alternatives to Universities*. OECD, Paris.

⁷⁰ Pratt (1997), p.19.

⁷¹ Pratt, J; Burgess, T (1974): *Polytechnics: A Report*. Pitman, London.

⁷² Pratt (1997), p.107. [Zitat: "By the time the polytechnics became universities, it was no longer possible to describe the policy as a failure."]

Aufgabenbereich) und (ii) ein wachsendes Interesse seitens des Staatsapparats an der Kostenkontrolle im Bereich der öffentlichen Ausgaben.

Die Gründung des *'Department of Education and Science'* 1965 bedeutete eine Aufwertung der Bildungsfragen in der Allgemeinpolitik, denn das neu gegründete Ministerium hatte von nun an die gleiche politische Stellung wie die anderen Ministerien - das Auswärtige Amt, das Innenministerium, das Finanzministerium, das Amt für das Commonwealth, das Department für Industrie und Handel und das Verteidigungsministerium.⁷³ Nach der Neugründung des Bildungsministeriums wurde die Aufsicht über das UGC vom Finanzministerium auf das Bildungsministerium übertragen. Die Stellung des UGC als eine Art 'kollektiver Minister' wurde damit beendet und sein Verhältnis zum Finanzministerium, von dem es ja immer noch die Finanzmittel einfordern musste, gewaltig verändert. Das UGC musste von nun an eine Planungsgruppe des Bildungsministeriums von seinen finanziellen Argumenten überzeugen. Die in diesem Prozess erarbeiteten Zahlen wurden dann vom Bildungsministerium gemeinsam mit seinem gesamten Finanzbedarf einem vom Finanzministerium dominierten Komitee, dem *Public Expenditure Survey Committee* (PESC) vorgelegt. Das Komitee wiederum hatte die Aufgabe, dem Kabinett die Gesamtausgaben aller Ressorts zu präsentieren. Das Kabinett entschied sodann einmal jährlich über eine Gesamtsumme, die den Ministerien aus dem Staatshaushalt bereitgestellt wurde. In der zweiten Runde bekam der Staatssekretär des Finanzministeriums die Aufgabe, die gesamte Summe auf die Forderungen der einzelnen Ministerien aufzuteilen. Das UGC durfte in der zweiten Runde selbst erscheinen, jedoch nur unter der Obhut des Bildungsministeriums. Seine neue Position am Ende einer langen Kette von Entscheidungen machte es äußerst verletzlich, insbesondere, wenn solche Entscheidungen schnell getroffen werden mussten.⁷⁴

Wie diese Ausführungen über den Entscheidungsprozeß zeigen, hatte sich etwas geändert bei der Bewilligung von Finanzmitteln - der Prozess war komplexer geworden.

Die Beeinträchtigung der Entscheidungskompetenz des UGC ergab sich in erster Linie aus der strukturpolitischen Änderung, die die Neugründung des Bildungsministeriums mit sich brachte. Der zweite Aspekt, der die Entscheidungskompetenz des UGC beeinträchtigte, war die Einsichtnahme in die Geschäftsbücher der einzelnen Universitäten, die das Parlament 1967 erlangte. Bis in die 60er Jahre hatte sich das UGC erfolgreich

⁷³ Vgl. Lawrence, I (1992): *Power and Politics at the Department of Education and Science*. Cassell, London. Hier p.35.

⁷⁴ Shattock (1994), p.13.

gegen das Recht des *Public Account's Committee* (Komitee für die öffentliche Buchführung; PAC), Einsicht in die detaillierten Zahlen der einzelnen Universitäten zu nehmen, verteidigt. Bei Institutionen, die öffentliche Gelder erhalten, hat nämlich der sogenannte '*Comptroller and Auditor General*', der Vorsitzende des PAC, das Recht, die Nutzung dieser Gelder zu untersuchen und im nachhinein zu beurteilen. Entscheidungen, die aufgrund von politischen oder gesetzlichen Kriterien getroffen werden, stehen jedoch außerhalb seines Kompetenzbereiches.

J. Carswells Buch über die Regierung und die Universitäten erlaubt neben Shattocks Arbeit einen weitreichenden Blick in den damalige Universitätssektor, denn er war selbst zunächst beim Finanzministerium tätig und dann 1961-63 als Vertreter des Finanzministeriums Mitglied des Robbins-Komitee. Anschließend arbeitete er im neugegründeten Bildungsministerium, war dort seit 1965 zuständig für den Universitätssektor und von 1974 bis 1977 Sekretär des UGC. Zur Situation der staatlichen Kontrolle über die Universitäten erklärte er, dass solange, wie die staatliche Finanzierung von Universitäten weniger als die Hälfte ihres Gesamteinkommens ausmachte und das Universitätssystem zudem noch relativ klein war, eine Einsicht in die Bücher der Universitäten nicht erforderlich gewesen sei.⁷⁵ Als Beleg für den geringen Anteil der staatlichen Finanzierung am Einkommen der Universitäten vor dem Zweiten Weltkrieg führt Carswell folgende Zahlen an: Die Gesamtausgaben des Staates für die Universitäten betragen 1935 £2 Mio. und bei keiner Universität machte die staatliche Finanzierung mehr als 50% des Gesamteinkommens aus (St. Andrews in Schottland bekam am meisten mit 46,3% seines Einkommens aus dem UGC-Topf)⁷⁶. Nach 1965 sah die Situation jedoch anders aus: Der Robbins-Bericht forderte eine staatliche Finanzierung in der Höhe von £742 Mio., die den größten Teil des Universitätseinkommens bilden sollte.⁷⁷ Carswell fügt jedoch hinzu, dass der Vorsitzende des PAC-Komitee, Sir Bruce Fraser, eine starke Sympathie für die autonome Position der Universitäten hatte. Er deckte einige Fälle der Verschwendung öffentlicher Gelder auf, beriet das UGC zu dessen Vorteil und bewahrte das Prinzip der globalen Zuweisung auf der institutionellen Ebene, stellte aber keine akademischen Entscheidungen infrage.⁷⁸ Nach Meinung Shattocks beeinflusste der '*Comptroller and Auditor General*' die Arbeitsweise des UGC nicht direkt, aber allein seine Präsenz hatte einen symbolischen Wert, der das UGC vorsichtiger als vorher agieren

⁷⁵ Carswell (1985), p.11.

⁷⁶ Carswell (1985), p.11.

⁷⁷ Carswell (1985), p.48.

⁷⁸ Carswell (1985), p.87.

ließ und seine Risikobereitschaft reduzierte.⁷⁹ Die Kontrollmöglichkeit unterbrach den eingleisigen Weg zwischen den Stationen der staatlichen Finanzierung - dem Staat, dem UGC und den Universitäten - denn wessen Verantwortung wäre es beispielsweise, falls ein Gebäude Mängel aufwies?⁸⁰ Hier könnte das Bildungsministerium das UGC oder die einzelne Universität dafür verantwortlich machen, während das Bildungsministerium selbst von parlamentarischer Seite unter Druck gesetzt worden wäre.

Zwei Eingriffe in den Verantwortungsbereich des UGC waren symptomatisch für das sich ändernde Verhältnis zwischen dem Bildungsministerium, dem UGC und den Universitäten. Es waren die Etablierung von nationalen Studiengebühren und die Einführung von nationalen Regelungen für die Gehälter des Hochschulpersonals. Beide Aufgaben lagen seitdem in den Händen des Bildungsministeriums.

Die Erhebung und die Bestimmung der Höhe von Studiengebühren liegt an sich in der konstitutionellen Verantwortung der einzelnen Universitäten. Vor 1916 hatten die Universitäten jedoch eine Abmachung getroffen, Gebühren nur gemeinsam und nur nach Beratung mit dem UGC zu erhöhen. Kein Unterschied wurde gemacht zwischen in- und ausländischen Studenten und jede Universität hatte deshalb einen einheitlichen Tarif für alle Studenten. Diese Studiengebühren machten im akademischen Jahr 1938-39 (Tabelle 1.2) ungefähr 30% des Universitätseinkommens aus, trugen aber 1973-74 nur noch zu 5% bei. Das Robbins-Komitee hatte in seinem Bericht zwar empfohlen, dass der Anteil aus dieser Finanzierungsquelle mehr als 20% des Einkommens betragen sollte, aber das UGC hatte starke Vorbehalte gegen eine Erhöhung dieses Anteils, weil eine solche Strategie nur den strategischen Einfluss der staatlichen Finanzierung schmälern würde.⁸¹ Carswell erklärt, dass die Bedeutung von Studiengebühren für die Universitäten sowie für das Robbins-Komitee einen symbolischen Charakter hatten. Der Grund dafür ist, dass seit dem Anderson-Bericht von 1960 die Studiengebühren durch öffentliche Gelder finanziert wurden. Die Erkenntnis des Anderson-Komitees, dass fast 90% aller Studierenden ihre Studiengebühren durch Stipendien aus verschiedenen Quellen deckten, führte das Komitee zur Empfehlung, dass alle Studiengebühren aus öffentlichen Geldern von den LEAs finanziert werden sollten, um diese Förderung zu systematisieren.⁸² Das hieß im Endeffekt, dass die Universitäten prinzipiell berechtigt waren, eine Studiengebühr für das Studium an ihrer Institution zu erheben, die aus öffentlichen Finanzmitteln bezahlt wurde, wenn auch

⁷⁹ Shattock (1994), p.19 & 108; Carswell (1985), p.87.

⁸⁰ Carswell (1985), p.87 u. Shattock (1994), p.15 über die Fälle Keele und Exeter Universitäten.

⁸¹ Carswell (1985), p.113.

⁸² Zudem stand ihre Höhe in keinem Verhältnis zu den Kosten des Hochschulbildungsangebots: Carswell (1985), p.111.

die Höhe der Studiengebühren einheitlich für alle Universitäten waren. Die Finanzmittel, die Universitäten aus dieser Quelle schöpften, konnten als Zeichen ihrer Unabhängigkeit von der zentralen Regierung gedeutet werden, denn sie wurden von den LEAs verteilt und zwar nach einem einfachen Verteilungsschlüssel: Zahl der Studierenden. Ein Anliegen des Robbins-Komitee war genau diese Förderung der Unabhängigkeit der Universitäten.⁸³ Außerdem stellte das Komitee fest, es gebe Begründungen für das Argument, dass es besser sei, Studenten statt Institutionen zu subventionieren.⁸⁴

Das Komitee führte ein drittes Argument für die Stärkung der Bedeutung von Studiengebühren als Finanzquelle an: Durch die Anhebung des Anteils am Gesamteinkommen, den die öffentlichen Studiengebühren ausmachten, würde man die Finanzierung von ausländischen Studenten durch das britische Finanzministerium einschränken. Die Logik dieses Arguments steckt in dem Vorhaben, eine Regulierung der Zahl von ausländischen Studenten durch die Festlegung der Fördermittel, die für ausländische Studenten aus öffentlichen Geldern bereitgestellt wurden, zu realisieren. Die Differenz zwischen der öffentlichen Subvention und den Studiengebühren der betreffenden Universität musste demzufolge von den ausländischen Studenten finanziert werden. Diese Empfehlung des Komitees bedurfte einer programmatischen Antwort des Bildungsministers und Anthony Crosland führte folglich eine neue Regelung ein, nach der erstmalig unterschiedliche Studiengebühren für britische Studenten und für ihre ausländischen Kommilitonen etabliert wurden. Das finanzielle Endergebnis dieser Entscheidung war, dass Studenten aus dem Ausland £250 per annum an Studiengebühren aus der eigenen Tasche zahlen mussten.

Die Initiative hinter diesem Vorgang war weder akademisch noch politisch, sie war einfach finanzwirtschaftlich motiviert. Sie zeigt einen Eingriff in die Verantwortlichkeit der einzelnen Universitäten, denn die Erhöhung von Studiengebühren war eigentlich Sache der einzelnen Universität. Dabei setzte das Bildungsministerium lediglich eine Initiative des Finanzministeriums um. Der Bildungsminister ging wiederum einfach davon aus, dass die Universitäten einwilligen würden, was im Prinzip auch geschehen ist, so dass dem UGC schlichtweg die bisherige Funktion des Schlichtungspartners in solchen Fragen abgenommen wurde. Bei der Regelung der akademischen Gehälter war der Eingriff ähnlich. 1967 richtete Anthony Crosland ein Verhandlungsverfahren ein, das

⁸³ Carswell (1985), p.107.

⁸⁴ Shattock (1994), p.109.

Verhandlungen zwischen dem Bildungsministerium und den Universitäten vorsah. Bis dahin hatte das UGC diese Rolle bekleidet.⁸⁵

Während also die Universitäten zunehmend unter Druck von außerhalb des Universitätssektors gerieten, lief das UGC Gefahr, ein "unwilliger aber hin und wieder diktatorischer Bote für das Bildungsministerium" zu werden.⁸⁶ Indessen war das UGC in dieser Zeit alles andere als inaktiv. Die wachsende Größe des Universitätssystems und der zu verteilenden Finanzmittel nötigte auch das UGC zu Änderungen, um seine Verteilungsfunktion noch wirksam ausüben zu können.

Unter Sir John Wolfenden (1963-1968) wurde das Personal des UGC verdoppelt.⁸⁷ Das Ziel dieser organisatorischen Reform des UGC war es, die Informationen über den Universitätsektor zu verbessern, um dadurch dem UGC - das sich von manchen Seiten dem Vorwurf des Dilettantismus ausgesetzt sah⁸⁸ - Einblicke in das System, an das es die Finanzmittel verteilte, zu verschaffen. Die Reform befand Carswell für erfolgreich:

"Ich denke, es wäre angemessen zu sagen, dass ab 1970 das UGC über bessere, aktuellere und leichter zugängliche Informationen über die Institutionen, für die es verantwortlich war, verfügte, als jede andere Organisation der Regierung."⁸⁹

Die Aufstockung des Personals unter Wolfenden wurde von der Einrichtung von fachspezifischen Ausschüssen begleitet, die nach Wolfenden als die "Augen und Ohren" des UGC fungieren sollten. Die 13 Ausschüsse wurden jeweils mit einem Mitglied des UGC und externen Experten bestückt. Diese neue Organisation des Komitees hätte ermöglicht, die Besuche der einzelnen Universitäten häufiger als früher durchzuführen.⁹⁰ Allerdings blieb dieses nur eine Absicht, denn es zeigte sich, dass diese Ausschüsse nur sehr unregelmäßig zusammentraten und sich noch unregelmäßiger auf Feldbesuch begaben und dadurch ihre Aufgabe nicht in dem Maße erfüllen konnten, wie dies erwartet worden war.

Durch die Arbeit der Ausschüsse wurde dem UGC aber die Erfüllung seiner Planungsaufgaben ermöglicht. 1965 entschied sich das UGC für eine Reduzierung der Zahl von Studiengängen im Fach Agrarwirtschaft sowie für die Schließung von 5 der 12

⁸⁵ Carswell (1985), p.103 u. Shattock (1994), p.17.

⁸⁶ Shattock (1994), p.19.

⁸⁷ Carswell (1985), p.84 Fußnote 8: 1953 betrug der Personalbestand 23 Personen, 1963 stieg diese Zahl auf 50 und 1966 stand sie bei 116.

⁸⁸ Carswell (1985), p.65.

⁸⁹ Carswell (1985), p.82. [Zitat: "I think it is fair to say that by 1970 the UGC had better, more recent and more readily accessible information about the institutions for which it was responsible than any other governmental organisation."]

⁹⁰ Carswell (1985), p.65.

Institute, die diesen Studiengang anboten.⁹¹ Das grundlegende Paradox bei einer solchen Entscheidung war, dass das UGC nur über Studiengänge innerhalb seines Systems (sprich: in Universitäten, die von ihm finanziert worden waren) entscheiden konnte. Es sollte das von ihm finanzierte System steuern, das jedoch nur einen Teil des gesamten Hochschulsektors bildete. So war es, nach Carswell, möglich, dass - während das UGC den strategischen Abbau eines Studienbereichs verlangte - neue Kurse in eben diesem Bereich bei den Polytechnics aufgebaut wurden. Zudem waren die Informationen, auf deren Grundlage eine Entscheidung getroffen wurde, manchmal veraltet oder schlicht falsch.⁹²

Als weiteres Problem erwies es sich, dass die getroffenen Entscheidungen nicht umgesetzt werden konnten: Wenn das UGC entschied, dass eine Abteilung oder Fakultät aufgegeben werden sollte, konnte es dies nicht selbst realisieren; ja es sah seine Aufgabe gerade nur in der Beratung von Universitäten und wollte ihre Autonomie nicht verletzen. So war die Veröffentlichung des ersten UGC *General Memorandum of Guidance* (Allgemeiner Leitbericht) 1967 lediglich eine normative, aber keine operative Maßnahme. Vor Beginn der Fünfjahresperiode 1967-1972 - also noch unter Wolfenden - wurde der erste Leitbericht veröffentlicht. Den Bericht sollten die Universitäten als eine Planungshilfe verstehen, die ihnen beim Entwurf ihres Fünfjahresplanes behilflich sein sollte.⁹³ Die Informationen zielten im Allgemeinen auf die Makroebene des Universitätsektors, zusätzlich wurden jedoch auch Empfehlungen durch die Fachausschüsse gegeben. Ein Beispiel bildete die Besorgnis des UGC über das Hochschulangebot im Bereich Russistik. In den Jahren 1967, 1973 und 1977 wurde das Thema in den Berichten angesprochen, offenbar ohne jede praktische Auswirkung.⁹⁴ Im Bericht von 1979 argumentierte das UGC, dass eine große Zahl von kleinen Abteilungen nicht effizient, aber auch nach akademischen Maßstäben nicht effektiv sei.⁹⁵

Die Wahrnehmung der Planungsfunktion, mit der das UGC schon 1946 beauftragt worden war, führte zu einer Veränderung in der Arbeitsweise des UGC, das sich bis dahin vollständig auf seine Verteilungsfunktion konzentriert hatte. Trotz Übernahme der neuen Planungsfunktion verteilte das UGC die Finanzmittel immer noch als globale Zuweisung. Carswell sieht das Festhalten am Prinzip der globalen Zuweisung seitens des UGC als notwendige Strategie für die damalige Zeit an: Ein Übergang zu einer zweckbestimmten Finanzierung hätte das UGC überfordert. Es hätte ein komplexes und politisch gewiss

⁹¹ Carswell (1985), p.85.

⁹² Shattock (1994), p.64.

⁹³ Shattock (1994), p.7

⁹⁴ Shattock (1994), p.60.

⁹⁵ Shattock (1994), p.61

umstrittenes, detailliertes Finanzierungsverfahren mit hohem Legitimationsaufwand sein müssen, wie die Entwicklung in den 80er Jahren lehrte.⁹⁶

Das *Quinquennial system* hat die Erschütterung der ökonomischen und politischen Situation anfangs der 70er Jahre jedoch nicht überlebt. Die Finanzmittel, die die Universitäten in dieser Periode erhielten, wurden viermal abgesenkt aufgrund des volkswirtschaftlichen Drucks nach der Ölkrise von 1973 und nach dem scheinbar unaufhaltsamen Wachstum der beiden Hochschulsektoren seit dem Robbins-Bericht. Das *Quinquennial System* wurde ironischer Weise vor Beginn dieser Periode gerade perfektioniert, so dass es automatisch - der Inflation entsprechend - erhöht wurde. Diese an der Inflationsrate orientierte Erhöhung wurde jedoch kurz nach Abschluss der Verhandlungen zwischen UGC und Bildungsministerium wieder zurückgenommen. Die Studiengebühren wurden 1975 von Prentice als amtierendem Bildungsminister, 1976 von Mulley als seinem Nachfolger und 1976 von Williams als dessen unmittelbarer Nachfolgerin jeweils kontinuierlich angehoben.⁹⁷ Jede dieser Entscheidungen wurde im Bildungsministerium getroffen. Das UGC musste jeweils seine Verteilung entsprechend verändern und die Universitäten mussten sich mit der Instabilität ihres Einkommens abfinden. Ihr Einkommen wurde im Prinzip jährlich und nicht fünfjährlich wie vorher unter dem *quinquennium* zugeteilt. Nach diesen turbulenten Jahren konnte das UGC das *quinquennium* nicht wieder etablieren.

Eine letzte Änderung im Finanzierungsverfahren vor 1980 bedarf einer Erwähnung. Dies ist der terminologischen Wechsel, auf den Carswell aufmerksam macht. Der Robbins-Bericht sprach vom 'Bedarf an Studienplätzen' (*places needed*), während diese Bezeichnung der Grundeinheit der Finanzierung im Weißbuch des Bildungsministeriums "Education: A Framework for Expansion" des Jahres 1972 in 'Zahl der Studenten' (*human units*) geändert wurde. Carswell führt hierzu aus:

"Der Verkäufer von Hochschulbildung begreift sein Angebot als 'Studienplatz'; der Käufer begreift dieses als 'Studentenzahl'."⁹⁸

Carswell versteht die Regierung der 70er Jahre eindeutig als eine Instanz, die sich zunehmend als *Käufer* begreift. Diese Abkopplung von Zahl und Angebot in einer Situation der Expansion verriet die Tendenz, die Zahlen steigern zu wollen, während der Preis der Einheit jedoch gesenkt werden sollte. Die Folge waren noch weiter steigende

⁹⁶ Carswell (1985), p.84.

⁹⁷ Carswell (1985), p.154-5. Prentice: inländische Studenten £140, ausländische Studenten £320; Mulley (nach 1976) inl. Studenten: £500, ausl. Studenten £500; Williams: inl. Studenten £500, ausl. Studenten £750.

⁹⁸ Carswell (1985), p.143. [Zitat: "The seller of university education thinks in terms of student places; the buyer in terms of student numbers."]

Studentenzahlen und eine abwärts weisende Entwicklung der staatlichen Finanzmittel, die vor allem durch die rasende Inflation immer mehr an realem Wert verloren.⁹⁹

Das Ziel des Bildungsministeriums war es, bei gleichbleibenden Gesamtausgaben der steigenden Zahl gerecht zu werden, was hieß, dass der Preis pro Einheit des Hochschulbildungsangebots nach unten gedrückt werden musste. Dies war dem Bildungsministerium möglich, weil es auf dem simulierten Markt des Leistungsaustausches zwischen Staat und Universitäten als Käufer-Monopolist auftreten konnte. Das UGC, das als Instrument der Verteilung von positiven Anreizen und nicht von negativen Reduktionen konzipiert worden war, geriet dadurch in eine schwierige und seine Möglichkeiten anscheinend überfordernde Lage. Dem UGC standen zwei Möglichkeiten zur Wahl: Es konnte entweder an der Verteilungsmethodik festhalten oder entsprechend der schwierigen finanziellen Lage seine Schutzfunktion gegenüber den autonomen Universitäten aufgeben und stattdessen seine Steuerungsfunktion ausbauen. Carswell bemerkt, dass die erste Option zur sicheren Auflösung des Komitees geführt hätte, während die zweite Option eine Überlebenschance für das UGC als Zwischenglied zwischen Universität und Staat versprach.¹⁰⁰

An der Arbeitsweise des UGC änderte sich in der Periode der Fünfjahreszuweisungen nichts Wesentliches. Besuche fanden genauso wie vorher statt, nur besuchten jetzt auch die Fachgremien unregelmäßig die Universitäten. Die Arbeitsprinzipien des Verhandeln und der globalen Zuweisung blieben weiterhin gewahrt, obwohl sie unter zunehmenden Druck gerieten.

4. Die dritte Phase (ab 1980): Heterogene Finanzquellen unter der Vorherrschaft des Marktprinzips

4.1 Hochschulbildung als Dienstleistung

Es ist zunächst dienlich, sich daran zu erinnern, dass der Hochschulbildungssektor binär geteilt worden war. Auch andere Colleges boten Hochschulbildung an, aber die wesentliche Trennung kann man als eine Trennung zwischen den Universitäten und den Polytechnics auffassen.

⁹⁹ Carswell (1985), p.158: Entsprechend der Zahlen des Weißbuchs 'Education: A Framework for Expansion' sollten am Anfang der Fünfjahresperiode 1972 £252Mio. verteilt werden und im letzten Jahr der Periode £309Mio. Die tatsächlich verteilte Zahl lag bei £600Mio. und entsprach selbst nach Bereinigung der Inflationsrate einer geringeren Summe als vorgesehen wurde.

¹⁰⁰ Carswell (1985), p.160-161.

Kogan und Becher stellen einen modalen Unterschied zwischen diesen beiden Hochschulsektoren fest, der nach und nach - und zwar zugunsten der Polytechnics - abgebaut wurde. Die Universitäten tradierten akademische Normen, die durch die Funktionsweise des UGC gestützt worden waren. Man könnte das UGC als ein Kommunikationsmedium zwischen Universitäten und Staat beschreiben, denn es nahm die individuellen Forderungen der einzelnen Universitäten entgegen, formulierte sie neu entsprechend den Bedürfnissen des gesamten Universitätssektors und entsprechend den vermuteten Erwartungen des Staats und kommunizierte sie in Form eines Berichts gegenüber dem Staat. Solange die Kommunikation wie eine Einbahnstraße nur von den Universitäten über das UGC zum Staat erfolgte, wurden auch die akademischen Normen bewahrt. Aber, wie Carswell zutreffend bemerkt, wurde diese Arbeitsweise nicht für eine Situation entwickelt, in der die Höhe der Finanzierung schrumpfte. Die Kürzung der Finanzierung änderte die Richtung der Kommunikation, besonders, wenn diese Reduktion nicht allgemein erfolgte, sondern auf bestimmte Finanzierungsposten beschränkt wurde - wenn zum Beispiel der finanzielle Wert von Studiengebühren, von Kapitalfinanzierung oder von der Kosteneinheit 'Student' geändert wurde. Solche gezielten Kürzungen mussten vom UGC in den Universitätssektor übertragen werden. Bis in die Mitte der 80er Jahre, nach mehreren solchen Reduktionen, versuchte das UGC das sensible Gleichgewicht, das es mit den Universitäten hatte, dadurch zu schonen, dass es den Verteilungsschlüssel nicht bekannt gab. Auf diese Weise konnten die einzelnen Universitäten sich nicht auf die Entscheidungen des UGC einstellen – eine Folge, die mit dem Transparentmachen des Verteilungsschlüssels in den späten 80er und 90er Jahren endete. So konnten das UGC und das Bildungsministerium die Letztentscheidungen der individuellen Universitäten auch nicht direkt steuern.

Die Polytechnics hatten von Anfang an andere Normen, denn sie standen in einer Tradition der Dienstleistung.¹⁰¹ Sie waren vom Bildungsministerium gegründet worden, um eine arbeitsmarktbezogene höhere Bildung anzubieten. Die akademische Norm der Universitäten, derzufolge die Pflege und Erneuerung von Wissen Aufgabe genug sei, erschwerte es den Universitäten, sich auf gesellschaftliche Bedürfnisse einzustellen,¹⁰² und die Erkenntnis gerade dieses Problems war der Grund für die Errichtung der Polytechnics sowie vorher für die Gründung der *Colleges of Advanced Technology*.¹⁰³ Anders als die Universitäten waren die Polytechnics *staatliche* Institutionen, die staatliche Finanzierung

¹⁰¹ Pratt (1997), p.9.

¹⁰² Becher, Kogan (1992), p.24.

¹⁰³ Pratt (1997), p.7.

bezogen. Ihr Bildungsangebot sollte bei geringst möglichen Kosten möglichst umfassend gesellschaftlichen Bedürfnissen entsprechen. Obwohl manche Kommentatoren diese Zielsetzung als *Schnäppchen-Bildung*¹⁰⁴ abtaten, verstanden manche Befürworter des Polytechnic-Sektors wie Eric Robinson, der Stellvertretender Rektor eines der größten *Technical Colleges* und ein Labour Politiker mit großem Einfluss auf die Bildungspolitik der *Labour* Partei war, diese Zielsetzung als eine Tugend. Pratt beschreibt die Situation lapidar:

"Da es die Aufgabe war, einer breiteren Gruppe der Gesellschaft als zuvor Hochschulbildung anzubieten, und die Ressourcen begrenzt waren, musste die Hochschulbildung billiger werden..."¹⁰⁵

Das Prinzip der Hochschulbildung als Dienstleistung, dem die Polytechnics seit ihrer Gründung gefolgt waren, wurde im Verlauf der 80er Jahre zunehmend zum herrschenden Prinzip auf dem Hochschulbildungssektor - die Universitäten eingeschlossen. Zunächst wurden die Polytechnics durch das Prinzip begünstigt, denn sie kannten die Spielregeln bereits. Das Prinzip stellte auch die Verteilungsfunktion des UGC infrage und bewirkte ab 1985 einen Wandel der Funktion des UGC hin zu einer an Qualitätsmerkmalen orientierten Arbeit. Aus einem Verfahren zur gleichmäßigen Verteilung von Finanzmitteln wurde ein Verfahren zur Verteilung von Finanzmitteln anhand qualitativer Merkmale. Der Wechsel der Spielregeln zeichnete sich in simpler Form schon 1981 ab, als das UGC der Verteilung der Finanzmittel die Ergebnisse der Hochschulreifepfprüfung und bestehende finanzielle Förderungen durch Forschungsgremien zugrunde legte, um eine selektive Verteilung zu bewirken. Die Polytechnics waren bereits zuvor im Wesentlichen nach der Zahl der eingeschriebenen Studenten finanziert worden. Die Nachfrage auf dem Markt ist der simpelste Ausdruck von Qualität.

Interessant erscheint es in diesem Zusammenhang, dass eine politische Steuerung der Polytechnics fehlte, da der gemeinsame Finanzierungsfonds Möglichkeiten politischer Steuerung durch Finanzierung ausschloss. Auch dies wurde Anfang der 80er Jahre im Sektor der Polytechnics allmählich geändert, beginnend mit der Entwicklung eines Verteilungsverfahrens, das auf einer Formel basierte.

Die Kennzeichnung 'Hochschulbildung als Dienstleistung' zielt zunächst auf den Universitätssektor und die selektive Verteilung von Finanzmitteln durch das UGC, die

¹⁰⁴ [englisch: 'Education on the cheap']

¹⁰⁵ Pratt (1997), p.237. [Zitat: "Since the task was to offer higher education to a much wider range of people, and resources were limited, higher education had to be cheaper..."]

1981 einsetzte. Sie schien der einzige Weg zur Rettung dieses Organs für die Verteilung von Finanzmitteln gewesen zu sein, jedoch kann sie auch als frühes Zeichen für eine neue Dynamik in der Entwicklung des Finanzierungsverfahrens gedeutet werden, die schließlich zur Auflösung des UGC führte. Sodann trifft die Kennzeichnung auf die Verteilung von Finanzmitteln im Polytechnic-Sektor 1983 zu, die von einer neuen Verteilungsinstanz durchgeführt wurde und die damals die komplizierteste jemals praktizierte Finanzierungsmethodik darstellte.

Der Einfluss Margret Thatchers auf das Hochschulsystem während ihrer Regierungsperiode von 1979 bis 1990 ist unumstritten, und es war der pragmatische Politiker Kenneth Baker, der als Bildungsminister (1986-1989) vor allen anderen die bildungspolitischen Ideale der Thatcher Regierung in die Tat umsetzte. Margret Thatchers Engagement für diese Ideale zeigte sich bereits vor ihrem Amtsantritt als britische Premierministerin: 1976 wurde sie Rektorin des neu gegründeten 'University College of Buckingham'. Das Modell für ein solches College wie es Buckingham damals bekam, war vom *Institute of Economic Affairs*, einem Forschungsinstitut, das der Konservativen Partei nahestand, Ende der 60er konzipiert worden. Das Konzept ging von einer Hochschule aus, die der Abhängigkeit vom Staat, die bei den anderen Hochschulen als problematisch empfunden wurde, trotzen sollte. Sie sollte also nicht vom UGC finanziert werden. 1986 erlangte das College Universitätsstatus, aber die Ergebnisse des Projekts waren nicht überwältigend. Shattock faßt die Ergebnisse rückblickend zusammen:

"Es wurde ursprünglich eine Studentenzahl von 3000 bis 1977 geplant, man konnte [jedoch] nur 700 Studenten bis zum Jahr 1989 zusammenbekommen, und fast zwei Drittel davon kamen aus dem Ausland. Erwartet wurden ursprünglich £15 Mio. für Kapitalausstattung, man konnte jedoch nur £6.5 Mio. sammeln, und neun Zehntel davon wurden von karitativen Stiftungen wie *Wolfson* und *Esmee Fairbairn Foundations* und nicht von der Industrie gespendet. Die Qualität der Studenten, gemessen an den *A-Level*-Noten [d.h.: Noten der Hochschulreifeprüfung], entsprach eher einem 'College of Higher Education' als einer Universität, und das Forschungsniveau war nicht wirklich das einer Universität."¹⁰⁶

¹⁰⁶ Shattock (1994), p.110; Vgl. Shaw, R; Blaug, M (1988): The University of Buckingham after 10 years: a tentative evaluation. In: Higher Education Quarterly, 42: p.72-89. [Zitat: "Originally planned to reach 3000 students by 1977, it could still muster only 700 in 1989, nearly two-thirds of whom were from overseas. Originally expected to raise £15 million, it could claim only £6.5 million raised for capital development, nine-tenths of which was from charitable trusts like the Wolfson and Esmee Fairbairn Foundations and not from industry. The quality of students, judged by A-level scores, approximated more to a college of higher education than a university and its research record was not of real university standing."]

Shattock fügt als positiv hinzu, dass die Innovationen, das akademische Jahr in vier Quartale zu teilen und das Hochschulstudium nach zwei Jahren abzuschließen, zumindest die Gunst der Berufsverbände gewonnen hat.¹⁰⁷

Das College behielt jedoch seine politische Färbung und Shattock ging auf diesen Fall ein, weil das College die Zielsetzungen der Hochschulpolitik unter den *Conservatives* widerspiegelte: Marktprinzip *plus* politische Steuerung. David Hartley hat diese Strategie unter dem zuspitzenden Titel *'The McDonaldisation of Higher Education'* 1995 analysiert.¹⁰⁸ Nach Hartley wird das Hochschulsystem von zwei Kräften dominiert: von der Anziehungskraft des Staates, der eine zentralistische Kontrollfunktion ausübt, und von der Fliehkraft, die aus einer dezentralen Nachfragemechanik resultiert.¹⁰⁹ Für die Problemstellung in diesem Kapitel kann man es so formulieren: die staatliche Finanzierung sollte reduziert werden und die Universitäten sollten andere Finanzquellen erschließen; gleichzeitig wollte man aber nicht, dass die Universitäten dadurch eine echte Autonomie gegenüber dem Staat zurückgewinnen könnten. Eine solche Entwicklung hätte den allmählich gewonnenen Einfluss des Staates über die Universitäten zerstört und wäre, folgt man der Wertung Shattocks, von der Regierung als Rückschritt betrachtet worden:

"Dies hätte die Regierung in die Situation zurückversetzt, in der sie die CATS [Colleges of Advanced Technology] und später die Polytechnics gegründet hatte, um einen Teil der Hochschulbildung der Regierungslinie unterzuordnen."¹¹⁰

Im November 1979 und im Juli 1981 erfolgten die ersten maßgeblichen Schritte zur finanz-politischen Umsetzung dieser neuen konservativen Strategie.

Im November 1979 entschied sich die Regierung für eine weitere Änderung des Verhältnisses zwischen den Studiengebühren für in- und ausländische Studenten. Die Studiengebühren der letzteren Gruppe wurden auf die vollen Kosten der Studienplätze angehoben.

Erst nach dem Anderson-Bericht von 1960 wurde eine systematische Finanzierung etabliert, die zwischen globaler Zuweisung einerseits und öffentlicher Förderung mittels von den LEAs getragenen Studiengebühren andererseits unterschied. Zugleich wurde eine erste programmatische Unterscheidung zwischen den Studiengebühren für britische

¹⁰⁷ Shattock (1994), p.110.

¹⁰⁸ Hartley, D (1995): The McDonaldisation of Higher Education: food for thought. In: Oxford Review of Education, Vol. 21, No. 4: p.409-423.

¹⁰⁹ Hartley (1995), p.421.

¹¹⁰ Shattock (1994), p.112. [Zitat: "This would take government back to the situation when it first created the CATs and later the polytechnics in order to have some parts of higher education firmly subordinate to government direction."]

Studenten und denen für ausländische Studenten vorgenommen. Diese Unterscheidung ermöglichte die nachfolgende divergierende Entwicklung und endete schließlich 1979 in der Anhebung der Studiengebühren für ausländischen Studenten auf die volle Höhe der entstandenen Kosten. Damit hatte sich der Staat ein Mittel geschaffen, die Höhe der Gesamtfinanzierung der Universitäten zu reduzieren.¹¹¹ Den Universitäten öffnete sich daraus eine neue zusätzliche Finanzquelle außerhalb des vom UGC verwalteten Systems. Die ausländischen Studenten wurden eine besondere Zielgruppe für einige Universitäten. Die Anwerbung dieser Zielgruppe erforderte jedoch neue Arbeitsweisen, die es ermöglichten, die eigene Universität gegenüber der Konkurrenz der anderen zu behaupten. In diese Entscheidung zur Änderung der Studiengebühren wurde das UGC bezeichnenderweise nicht einbezogen.

Nach der Reduktion der gesamten Finanzierungssumme und den daraus resultierenden neuen Anforderungen an die Arbeitsweise der Universitäten ging der Kürzungsprozess nach 1981 weiter. Ein Weißbuch über öffentliche Ausgaben kündigte an, dass die Ausgaben für Hochschulbildung in den nächsten drei Jahren um 15% gekürzt werden sollten. Das UGC entschied sich in dieser schwierigen Situation für eine - geschichtlich gesehen - radikale Lösung: Es wollte das Geld *selektiv* verteilen.¹¹² Carswell schildert, wie Lord Robbins hierzu anmerkte, das UGC hätte die Kürzung einfach gleichmäßig verteilen sollen, ohne Differenzierung.¹¹³ Statt dessen erarbeitete das UGC einen Maßstab für den Ruf von Universitäten unter den Studenten, der auf dem Notendurchschnitt der Studierenden im englischen Zeugnis der Hochschulreife (A-Levels) basierte, und für die Forschungsleistung, basierend auf der finanziellen Unterstützung der Universitäten durch die staatlichen Forschungsgremien. Schließlich sollten die Fachgremien des UGC Empfehlungen zum Bedarf an Studienplätzen in ihrem jeweiligen Fachbereich geben. Dieses Mal konnte das UGC auf die Empfehlungen seiner Fachgremien Taten folgen lassen, statt diese Empfehlungen lediglich in seinem Leitmemorandum abzdrukken. Das Problem dabei war, dass wegen der Eile - der Verteilungsschlüssel musste innerhalb von 3 1/2 Monate erarbeitet werden - die Fachgremien sich auf vorhandenes Wissen stützen mussten, das zum Teil veraltet war. Die Planungsarbeit, die sich seit der Einrichtung der Fachgremien auf Disziplinen und nicht auf Institutionen richtete, hatte drastische Konsequenzen für die Institutionen, als sie nunmehr als Teil des Verteilungsschlüssels angewendet wurde.

¹¹¹ Shattock (1994), p.18.

¹¹² Williams (1992): Changing Patterns of Financing in Higher Education. SRHE/OU, Bucks: p.8.

¹¹³ Carswell (1985), p.161.

Das Ergebnis wurde den Universitäten im Juli 1981 schriftlich mitgeteilt. Der genaue Verteilungsschlüssel wurde jedoch geheim gehalten und die fehlende Transparenz der benutzten Methodik wurde insbesondere von den betroffenen Universitäten heftig kritisiert. Manche der Institutionen waren stärker als andere von den Kürzungen betroffen: im ganzen System wurde die Finanzierung um 5% reduziert, aber die Spannweite der Kürzungen reichte von 42% bis 2% und drei der ehemaligen 'Colleges of Advanced Technology' (Aston, Bradford und Salford) mussten sich mit Kürzungen von über 30% abfinden.¹¹⁴

Die Selektionsmethodik hatte auch einen politischen Aspekt, denn das UGC verlangte von den Universitäten, dass sie die Zahl der Erstsemester reduzierten. Das war eine Empfehlung, die logisch aus der Finanzierungsperspektive nach der tradierten Formel 'Geld gleich Qualität in Abhängigkeit von Studentenzahl' folgte. Damit widersprach das UGC der Tendenz zur Ausweitung des Hochschulsektors. Von außen wurde diese Entscheidung nun als politische Entscheidung gedeutet, mit dem Argument, dass die Lebenschancen von Schulabgängern dadurch beeinträchtigt wurden.¹¹⁵ Diese unabhängige Haltung des UGC mag der Grund dafür sein, dass Shattock diese Periode in der Geschichte des UGC als ein positives Zurückgewinnen der Initiative seitens des UGC wertet.¹¹⁶ Im Umkehrschluss wurde durch diese Initiative des UGC auch klar, dass es der Regierung darauf ankommen musste, über die Zahl der Studenten selbst zu entscheiden. Wenn sie diese Macht sogar in Bezug auf die Studentenzahlen der einzelnen Universitäten gewinnen würde, wie es später der Fall war, hätte sie einen bisher nicht gekannten Einfluss erreicht. Sie könnte die Universitäten zwingen, bei geringerer Finanzausweisung größere Studentenzahlen zu bewältigen. Die Verwirklichung dieses Vorhabens erforderte jedoch ein neues Finanzierungsverfahren, das diese Steuerungsmacht auf die Universitäten ausüben konnte.

4.2 Finanzierung nach Formel: Ein neues Finanzierungsverfahren für den Sektor der Polytechnics

Oben wurde die Finanzierungs- und Verwaltungskontrolle im Polytechnic-Sektor kurz angerissen. Beide wurden als nicht effektiv bezeichnet. Hinsichtlich der Finanzierungskontrolle wurde das Problem 1981 ersichtlich, als die Universitäten unter finanziellen Druck gesetzt worden waren. Die Polytechnics, die im Wesentlichen nach Zahl der Studenten finanziert wurden, zogen dank dieser Finanzierungsmethodik Gewinn

¹¹⁴ Shattock (1994), p.21.

¹¹⁵ Shattock (1994), p.25.

¹¹⁶ Shattock (1994), p.20.

aus der binären Struktur des Hochschulsektors. Sie nahmen viele der Studenten auf, die keinen Studienplatz im universitären Sektor finden konnten. Das UGC hatte den Universitäten von der Aufnahme neuer Studenten abgeraten, weil es darin die einzige Möglichkeit sah, die Kosteneinheit pro Student zu erhalten. Die Polytechnics waren im Vergleich zu den Universitäten der entgegengesetzten Form von finanziellem Druck ausgesetzt, der vom Bildungsministerium ausging. Das Bildungsministerium reduzierte 1980/81 die Gesamtgröße des Finanzierungsfonds (des '*Advanced Further Education Pool*'), und die einzige Möglichkeit für die Polytechnics, die Höhe ihrer öffentlichen finanziellen Zuwendung zu schützen, war es, die Studentenzahl zu erhöhen.¹¹⁷

Williams sieht in der Einrichtung der neuen Finanzierungs- und Akkreditierungsinstanz, des *National Advisory Body for Public Sector Higher Education* (NAB) die Schaffung eines neuen Mechanismus, der "das chaotische Gedränge um Finanzmittel" wieder in eine Ordnung bringen konnte.¹¹⁸ Die komplexe Verfahrensweise der NAB-Verteilungsmethodik ab dem akademischen Jahr 1984/85 ist näher zu erläutern, weil sie die erste Variante von Verteilungsmethoden darstellt, die ab Mitte der 80er Jahre immer weiter perfektioniert wurden. Ein grundlegender Unterschied zum Vorgang des UGC ist, dass die Methodik der Verteilung - also die Basis der Entscheidungen - bekannt gegeben wurde. Die Zielsetzung des Verfahrens war weder der Schutz noch die Verbesserung von 'Qualität', sondern schlichtweg die Verbesserung von 'Effizienz', und zwar Effizienz im Sinne des Kostendenkens.

Das Verteilungsverfahren des NAB ging im Gegensatz zum UGC-Verfahren nicht von der Verteilung kontinuierlich steigender Finanzmittel, sondern von der Verteilung limitierter, tendenziell sinkender Finanzmittel aus. Wie schon oben angesprochen, führt eine solche Problemstellung zu einem stärkeren Begründungszwang, denn es muss erklärt werden, warum an der einen Stelle Einschnitte erfolgen, aber nicht an anderen Stellen.

Mit dem Ziel der Steigerung der Effizienz sollte das NAB-Verteilungsverfahren die Kosten des Hochschulbildungsangebots (außerhalb des UGC-Systems) drücken und die Hochschulen mit den niedrigsten Kosten belohnen.¹¹⁹ Der Schlüssel war, wie gehabt, die Zahl der Studierenden, die aber jetzt auch vom NAB festgelegt wurde. Anders gesagt: das NAB verteilte im Prinzip *Studenten*, die für die Hochschulen eine bestimmte Geldmenge bedeuteten. Die Hochschulen mussten zunächst feststellen, wie viele Studenten sie im besten Fall aufnehmen wollten, und zwar nach Studienrichtungen gegliedert. Die

¹¹⁷ Pratt (1997), p.249.

¹¹⁸ Williams (1992), p.7

¹¹⁹ Pratt (1997), p.252ff.

Studienrichtung war fortan von wesentlicher Bedeutung für die Finanzierung, denn das NAB entwickelte in Zusammenarbeit mit den öffentlichen Inspektoren, *'Her Majesty's Inspectorate'* (HMI), sogenannte Multiplikationsfaktoren oder Gewichtungen für 14 verschiedene Studienrichtungen. Die Gewichtung erfolgte nach den Kosten eines Hochschulangebots der jeweiligen Fachrichtung. Geisteswissenschaften waren beispielsweise am billigsten mit dem Faktor 1,0 und Musikwissenschaft am teuersten mit dem Faktor 1,9. Finanziell gesehen hieß das, dass ein Musikstudent der Universität 90% mehr Finanzmittel brachte als ein Student der Geisteswissenschaften.

Dazu kamen andere Elemente der Finanzierungsmethode, die das institutionalisierte Hochschulangebot im *öffentlichen Sektor* (Fort- und Weiterbildungskollegs, Polytechnics, aber Universitäten ausgeschlossen) ein wenig stabilisieren sollten, da das Verteilungsverfahren den Sektor prinzipiellen Änderungen aussetzte. Erstens wurde das institutionalisierte Hochschulangebot außerhalb des UGC-Sektors in vier Institutionsgruppen eingeteilt. Es waren (i) die vier mono-technischen 'Spezialistencolleges', (ii) die Polytechnics und (iii) und (iv) zwei Kategorien für andere staatlichfinanzierte Hochschulen. Unter den vier Gruppen waren die Polytechnics bevorzugt und erhielten deshalb eine höhere Kosteneinheit als die anderen. Diese bevorzugte Förderung der Polytechnics hatte die paradoxe Folge, dass obwohl nach Leistung finanziert wurde, andere Institutionen, die gegebenenfalls effizienter als manche Polytechnics arbeiteten, dennoch nicht so viel Geld wie die Polytechnics erwerben konnten.

Die möglichen alljährlichen Änderungen, denen eine Polytechnic, aufgrund der Finanzierung nach aktueller Leistung, ausgesetzt war, wurden durch eine zusätzliche Stufe des Verfahrens begrenzt. Sie hatten den Zweck, Jahr für Jahr Änderungen *abzufedern*. Wo die verteilten Gelder höher als die im Jahr 1983/84 ausfielen, wurde diese Erhöhung halbiert, und wo sie weniger waren als beim letzten Mal, wurde die Reduzierung halbiert. Die zusätzliche Finanzierung von manchen Hochschulen auf diese Wege musste durch eine reduzierte Finanzierung in anderen Teilen des Fonds kompensiert werden. Als Grundsatz galt, dass die Zuteilung pro Hochschule in keinem Fall um mehr als 5% reduziert werden sollte. In der letzten Stufe des Verfahrens kehrte man zur Kosteneinheit - Kosten je Student - zurück. Diese sollte zwar nach unten gedrückt werden, durfte jedoch nicht unter £1,250 liegen.

Auf der Gesamtebene des staatlichen Hochschulangebots erzielte das NAB-Verfahren eine große Wirkung: Die Immatrikulationszahl war um 7,5% gegenüber dem vorigen Jahr

gestiegen, trotz einer Reduzierung der Finanzmittel um 10%. Auf der Ebene der Studienrichtungen war die Auswirkung auf das Hochschulangebot gewaltiger: Mathematik und Informatik konnten um 47% expandieren und Ingenieurwesen um 15%, andererseits sank die Zahl der Studienanfänger im Bereich der Geisteswissenschaften um 18%. Auf der Institutionsebene wurde jede Institution anders betroffen: In ihrer Gesamtheit bekamen die Polytechnics 3,6% mehr Geld im Vergleich zum Vorjahr 1983/84, North East Polytechnic bekam jedoch 5% weniger Geld, während Liverpool Polytechnic 16% mehr erhielt.

In den folgenden Jahren wurde das Finanzierungsverfahren weiter ohne große Änderung angewendet. Wichtig für die Polytechnics war jedoch das Jahr 1986/87, in dem die Einteilung der Institutionen in vier Gruppen aufgehoben wurde. Das neue Motto hieß "Gleiches Geld für gleiche Arbeit". Da diese Änderung die Polytechnics stark getroffen hätte, wurde das neue Prinzip nicht auf die gesamte Verteilung angewandt, sondern betraf nur 79% der verteilten Gelder.

Eine zweite Planungsinitiative wurde vom NAB im Jahr 1987/88 begonnen. Die Hochschulen hatten dieses Mal eine längere Vorbereitungszeit, aber die Zahl der Studienrichtungen wurde auf 19 (von 14) erweitert. Das Bildungsministerium wollte die Höhe der Finanzierung noch weiter nach unten drücken, aber NAB warnte, dass dies eine Reduzierung der Zahl der aufgenommenen Studenten um 9.000 verursachen würde und das Überleben mancher Hochschulen bedrohe. Nach Verhandlungen mit dem Ministerium wurde entschieden, dass die Studentenzahl weiter steigen sollte, und die Finanzierung wurde um 8,5% erhöht.

Die Verteilung der Finanzen für das akademische Jahr 1987/88 wurde politisch begleitet von einem Weißbuch der Konservativen Regierung mit dem Titel "Higher Education: Meeting the Challenge" (1987). Darin stand unter anderem, dass die Polytechnics von ihren regionalen LEA-Wurzeln abgekoppelt werden und den Status nationaler Institutionen bekommen sollten. Gleichzeitig wurde angekündigt, dass das NAB und das UGC durch neue Finanzierungsgremien ersetzt werden sollten. Mit dieser Ankündigung wurde ein neues Kapitel in der Geschichte der Verfahren zur Verteilung staatlicher Finanzen aufgeschlagen.

An dieser Stelle gilt es zu fragen, welche Folgen das NAB-Verfahren im Polytechnic-Sektor auslöste. Diese Frage ist deshalb wichtig, weil das NAB-Verfahren, das Anfang der 80er Jahre entstanden ist, das damals neue Prinzip der Dienstleistung im Hochschulwesen deutlicher als das UGC-Verfahren zeigt. Das Verständnis der Hochschulbildung als

Dienstleistung wurde nach 1987 in beiden Hochschulsektoren weiterentwickelt, griff also auch auf die Universitäten über.

Die Polytechnics verfolgten eine Strategie der Effizienz - nach Pratt die "*efficiency option*" - als Methode, um unter dem Druck der sinkenden staatlichen Finanzierung ihre finanzielle Gesundheit zu bewahren.¹²⁰ Das heißt, sie taten genau das, was die Regierung mit dem NAB-Verfahren bezweckte. Ihre Übernahme einer solchen Strategie ist nicht überraschend, denn die Polytechnics folgten immer einer Strategie der Dienstleistung, und das NAB-Verfahren stellte für sie nur die neuen Regeln des Dienstes dar. Ihre Antwort auf die neuen Spielregeln war nach Pratt trotzdem konservativ, weil sie versuchten, ihre Kosten zu reduzieren, ohne ihr Angebot grundsätzlich infrage zu stellen. Genauso wie bei den Universitäten mangelte es an strategischer Planung und Ressourcenzuteilung. Pratt fügt jedoch hinzu, dass die Zeitstruktur eine mittel- und langfristige Planung nicht förderte, da die Zeit zwischen der Festlegung der Regeln des Verfahrens und einer entsprechenden Handlung vonseiten der Polytechnics immer sehr knapp war. Das Ausbleiben eines mehrjährigen Einkommens, wie es die Universitäten durch das *Quinquennial System* genossen, förderte eine Herrschaft der Unsicherheit, die sich in einer Tendenz zum Krisenmanagement zeigte. Die Polytechnics hatten das Gefühl, ein stets entfliehendes Ziel zu verfolgen. Die organisatorische Auswirkung auf die Struktur der Polytechnics bestand in einer zunehmenden Zentralisierung der Kontrolle bei gleichzeitiger Verlagerung der betriebswirtschaftlichen Kompetenz in neue Gewinnzentren. Nach einer Studie von Pratt und Silvermann war jedoch die Reaktion der einzelnen Polytechnics sehr verschieden.¹²¹

Es ist interessant, insbesondere den Beitrag der Formelfinanzierung zu den Maßnahmen der Umstrukturierung zu studieren. Dem Prinzip nach wurde den Polytechnics nach der Berechnung der Höhe der ihnen zustehenden staatlichen Finanzmittel ein Globalzuschuss überwiesen. Da jedoch die Formel zur Berechnung öffentlich bekannt war, wurde sie zunehmend von den Institutionen genutzt, um die Verteilung der Finanzmittel innerhalb der Organisation zu bestimmen. So wurden schwierige interne Managemententscheidungen durch das NAB-Verfahren selbst legitimiert. Das ist die interne Funktion, die allen organisatorischen Verfahren potentiell innewohnt. Aus diesem Grund kann man festhalten, dass das NAB nicht nur eine Instanz für die Verteilung von Finanzmitteln darstellte, also eine Steuerung von *außerhalb* ausübte, sondern auch begann,

¹²⁰ Pratt (1997), p.256ff.

¹²¹ Pratt J.; Silvermann, S (1988): Responding to Constraint: policy and management in higher education. Open University/SRHE, Bucks.

den öffentlichen Hochschulsektor durch die Ausprägung *interner* Mechanismen der Entscheidung in der einzelnen Institution zu steuern.

Das UGC schaffte dagegen den Wechsel von einer Verteilungsinstanz zur Steuerungsinstanz nicht. Obwohl das Schlusswort Shattocks über die Laufbahn des UGC positiv ausfällt, da es bis zuletzt akademische Normen verteidigt hatte, sieht Shattock gerade diese Tugend als Grund für den Untergang des UGC. Wolfenden - der Vorsitzende des UGC in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg - erkannte schon damals, dass, wenn das UGC den Wechsel vom passiven Zwischenglied zur strategischen Instanz nicht vollzog, der Staat eine größere Kontrolle übernehmen würde.¹²² Diese frühe Erkenntnis half dem UGC nicht, denn die notwendigen Kompetenzen in Form von Ressourcen und Personal, so wie sie beim NAB vorhanden waren, fehlten ihm letztlich. Zweimal versuchte es, in diese Richtung zu gehen, einmal bei der Verteilung der Finanzen im Jahr 1981 und ein zweites Mal bei der Einrichtung eines neuen Verfahrens im Jahre 1985/86. Dem zweiten Versuch lag bereits der Maßstab 'Qualität' zugrunde.

4.3 Die interne Entscheidungsstrukturen der Universitäten

Auch das Verfahren des UGC wirkte sich auf die Arbeitsweise der Universitäten aus. Um diesen Zusammenhang zu verstehen, ist es nötig, die interne Arbeitsweise der Universitäten in England und Wales zu kennen. Anhand dreier ausgewählter Universitäten werden die Auswirkungen des Verfahrens genau dargestellt. Jedes Beispiels wurde gewählt, weil es eine bestimmte Folge des Verfahrens exemplifiziert. Als erstes Beispiel wird die Universität Cardiff aufgeführt, der 1987 der Bankrott drohte und deren Fall für Shattock einen wichtigen Einschnitt in der Geschichte des UGC bildet. An der Universität Aston hatte man sich gegen die drohende Gefahr des Bankrotts dadurch gerüstet, dass ein hartes Managementregime entwickelt wurde. Das Verhalten der Universität Salford nach der drastischen Senkung der ihr zur Verfügung stehenden staatlichen Finanzmittel wurde zum allgemeinen Beispiel für die Möglichkeit einer Rettung durch die Erschließung privater Geldquellen. Diese Strategie wurde 1983 durch das staatlich initiierte Alvery Programm von der Regierung gefördert.

Die dritte Phase in der Entwicklung des Verfahrens zur Verteilung der Finanzen zeichnete sich nicht allein dadurch aus, dass eine Heterogenität an Finanzquellen gefordert wurde. Sie zeichnete sich ebenfalls durch einen Verlust des Vertrauens in die Legitimität

¹²² Shattock (1994), p.150.

und Effektivität der vorhandenen Organisation im Hochschulsektor aus. Das Vertrauen, welches das UGC den Universitäten unter dem Mantel der Autonomie schenkte, konnte die Effektivität des Systems nicht sichern.

Es ist wichtig zu verstehen, dass diese Autonomie nicht allein aus Respekt oder gar Gefälligkeit gewährt wurde, sondern vielmehr, weil die geltende hochschulpolitische wie akademische Meinung war, dass Autonomie die Effektivität der einzelnen Universitäten am besten unterstützte. Der amerikanische Hochschulforscher Burton Clark hat dieses Argument in seiner berühmten Monographie "The Higher Education System" trefflich formuliert:

"Systeme sind effektiv, wenn sie ihr eigenes Potential maximieren".¹²³

Wenn Wissenschaftler sich mit der Idee der Universität befassen, weisen sie immer auf die Vielfalt der Aufgaben einer Universität hin, die sich zum Teil widersprechen. Becher und Kogan sprechen beispielsweise eine fundamentale Antinomie der zwei Grundaufgaben der Universitäten an - sie soll zum sozial-kritischen Blick erziehen und gleichzeitig eine hochbefähigte Arbeitskraft für die Gesellschaft ausbilden.¹²⁴ Aus der systemtheoretischen Perspektive spricht man von einer losen Kopplung (*loose coupling*) zwischen Universität und Gesellschaft, welche die Universität dazu befähigt, diesen Aufgaben nachzukommen. Aus der systemtheoretischen Perspektive besteht allerdings immer die Frage, ob man diesen Zustand herstellen muss, oder, ob der Zustand zwangsläufig zwischen den beteiligten 'Systemen' existiert.¹²⁵ Wenn man diese Frage anhand historischer Beispiele entscheiden will, so bestätigt jedenfalls die Position des UGC zwischen dem Staat und den Universitäten praktisch dieses Argument, denn das UGC unterstützte eine lose Kopplung zwischen den Systemen.¹²⁶ Die interne Organisation der Universität und ihre Arbeitsweise waren das Resultat einer universitätseigenen geschichtlichen Entwicklung. Das UGC wollte diese individuellen Organisationsstrukturen prinzipiell schützen, obwohl die neuen finanziellen Umstände sie vor eine schwere Herausforderung stellten.

Der Robbins-Bericht von 1963 hatte in seiner Analyse der internen Regierung von Universitäten fünf institutionelle Typen unterschieden:¹²⁷

¹²³ Clark, B (1983): The Higher Education System: Academic organisation in cross-national perspective. University of California Press, Berkeley: p.274. [Zitat: "Systems are effective when they maximise their own possibilities"]

¹²⁴ Becher, Kogan (1992), p.22.

¹²⁵ Vgl. z.B. Hörner, W (1991): Von der Autonomie der Pädagogik zur Autonomie des Schulsystems: Zum Wandel eines erziehungswissenschaftlichen Problems. Bibliothek der Universität Oldenburg, Oldenburg.

¹²⁶ Becher, Kogan (1992), p.35.

¹²⁷ Robbins Report (1963): Committee on Higher Education: Appendix Four: Administrative, Financial and Economic Aspects of Higher Education. HMSO, London.

- (i) die *Stadtuniversitäten* (civic universities), die zumeist am Anfang des Jahrhunderts aus 'Colleges of Higher Education' (also Hochschulen ohne das Recht zur Vergabe von Hochschulzeugnissen) hervorgegangen sind, die auf die lokalen Bedürfnisse einer Region oder Stadt eingingen;
- (ii) *London University*, die erste Konkurrenz zu den zwei mittelalterlichen Universitäten Oxford und Cambridge, die Anfang des 19. Jahrhunderts entstand, und
- (iii) *Wales University*, die ebenso wie London University eine föderalistische Universität mit mehreren Ablegern war,
- (iv) *schottische Universitäten*, die auch auf eine mittelalterliche Entstehungsgeschichte zurückblicken könnten, und
- (v) *Oxford und Cambridge University*, die aufgrund ihrer Eigenart im Robbins-Bericht getrennt behandelt wurden.

Die Verfahren zur Verteilung von Finanzmitteln, die ab den 80er Jahren eingesetzt wurden, zwangen die Universitäten über ihren geschichtlichen Schatten zu springen, und die Universitäten, die diesen Sprung schafften, profitierten am meisten von den neuen Initiativen bzw. sie verloren am wenigsten. Oxford und Cambridge, deren Sonderstatus erst im Zuge der Debatte um Studiengebühren im Jahr 1998 teilweise infrage gestellt wurde, blieben am meisten von den staatlichen Steuerungsinitiativen verschont. Ein Grund dafür war der hohe Anteil an Finanzmitteln, die sie aus Spenden erhielten. Er stärkte ihre Unabhängigkeit - eine Strategie, die, wie man in Tabelle 1.4 und grafisch in Diagramm 1.2 sieht, im gesamten Universitätssektor in den 80er Jahren zunehmend an Popularität gewann.

Tabelle 1.4: Einkommen von Stiftungsgeldern als Prozent des gesamten Universitätseinkommens

| | 1980/81 | 1981/82 | 1982/83 | 1983/84 | 1984/85 | 1985/86 | 1986/87 | 1987/88 | 1988/89 | 1989/90 | 1990/91 |
|------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| <i>Oxford</i> | 6,3 | 5,9 | 5,7 | 5,5 | 4,5 | 6,0 | 6,1 | 5,7 | 4,0 | 7,8 | 10,0 |
| <i>Cambridge</i> | 2,2 | 2,3 | 2,3 | 2,5 | 1,1 | 2,6 | 2,7 | 2,7 | 2,8 | 9,5 | 10,8 |
| <i>GB</i> | 0,9 | 0,9 | 1,0 | 1,1 | 1,0 | 1,2 | 1,3 | 1,3 | 1,5 | 3,3 | 3,6 |

Quelle: University Statistics 1980/81-1990/91. Vol. Three. Statistics of UK Universities. Universities Stat. Record.

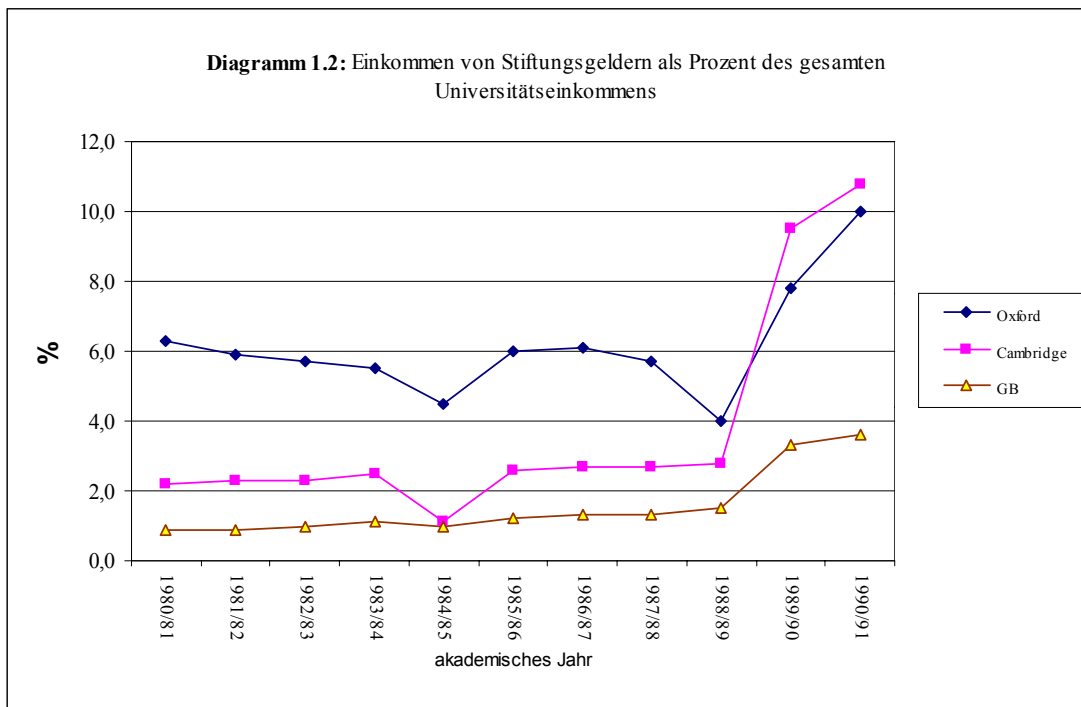


Tabelle 1.5: Zentrale Organe der englischen Stadtuniversität* (Quelle: Robbins (1963): Appendix IV, Part 1: Government)

| Organ | Rolle | Mitgliedschaft | Wie wird man Mitglied? | Größe 1961/62 Zahl im Klammern: Medianwert | Häufigkeit des Zusammen- kommens |
|---|--|---|--|--|--|
| <i>Court</i> (Hof) | Das Organ ist prinzipiell der Vorstand der Universität. Obwohl er den Status des obersten Regierungsorgans hat, beschränkt der Hof seine praktische Tätigkeit auf Formalitäten. In den meisten Fällen wählt er den <i>Chancellor</i> und manchmal auch den <i>Vice-Chancellor</i> . | Die Mehrheit der Mitglieder kommt von außerhalb der Universitäten. Mitglieder sind: Akademiker, Alumni, Schulleiter aus der Region, Akademiker aus anderen Universitäten, Vertreter der lokalen Bildungsbehörde (LEA), Vertreter anderer Bildungsträger, religiöser Konfessionen, akademischer Gesellschaften und professioneller Gruppen | In den meisten Universitäten werden die Professoren <i>ex-officio</i> Mitglieder, entweder, weil der Senat einen Teil der Mitgliedschaft des Hofes ausmacht, oder weil Professoren an sich <i>ex-officio</i> Mitglieder sind. Nicht-Professoren werden zum Mitglied gewählt. Gewählte Mitglieder bleiben im Amt für zwei bis drei Jahre. | 129-605 (204) | ein- oder zweimal jährlich |
| <i>Council</i> (Konzil) | Dieses Organ verwaltet die Finanzen der Universität und ist deshalb für alle programmatischen Entscheidungen zuständig. Außerdem muss es akademische Entscheidungen billigen, die vom Senat vorgeschlagen werden. Es beruft den <i>Chancellor</i> in Zusammenarbeit mit dem Senat und ist die Letztinstanz für die Einstellung von Akademikern. | Vertreter des akademischen Personals, der lokalen Regierungsbehörden und Mitglieder, die vom Court bestellt werden (meistens Laien). In den meisten Universitäten gibt es mehr Laien als Akademiker, obwohl die Akademiker oft bei einzelnen Versammlungen eine Mehrheit bilden. | Professoren werden vom Senat entsandt. Nicht-Professoren werden zum Mitglied gewählt. <i>Chancellor</i> und <i>Vice-Chancellor</i> sind <i>ex-officio</i> Mitglieder. Amtszeit: zwei bis drei Jahre. | 33-47 (37) | mehrere Male im Jahr |
| <i>Senate</i> (Senat) | Dieses Organ ist die Hauptvertretung für akademische Normen und akademische Fragen. Der Senat bewilligt und koordiniert die Arbeit auf Fakultätsebene und ist oft für die Lehre und die Disziplinierung von Studierenden zuständig. Er macht Berufungsvorschläge für Lehrstuhlbesetzungen und akademische Positionen. | Mitgliedschaft steht allein Akademikern der Universität offen. Er besteht aus Professoren, einigen nicht-professorialen Akademikern, dem <i>Registrar</i> , dem Leiter der Studentenheime und dem Universitätsbibliothekar. Den Vorsitz führt der <i>Vice-Chancellor</i> . | Außer Professoren sind im Normalfall nicht-professorale Fakultätsleiter auch <i>ex-officio</i> Mitglieder, wie auch Dekane. Wenn nicht, beträgt ihre Amtszeit zwei bis drei Jahre. | 8-109 (37) | mehrere Male im Jahr |
| <i>Faculty</i> (Fakultäten) | Fakultäten erledigen die täglichen Fragen der akademischen Aufgaben der Universität. Dem Senat untergeordnet, regulieren sie die Lehre und das Studium in ihren Fachgruppen. Sie arbeiten dem Senat zu und machen Empfehlungen hinsichtlich Einstellungen in der Fakultät. In manchen Universitäten werden spezielle Gebiete von Ausschüssen der Fakultäten behandelt. | Entweder sind alle Vollzeitprofessoren auch Mitglieder von Fakultäten oder alle, die länger als eine bestimmte Zeitdauer im Amt waren. In manchen Universitäten ist die Mitgliedschaft von Hochschullehrern ohne Professorentitel beschränkt. Den Vorsitz führt der Dekan. | Akademiker werden <i>ex-officio</i> Mitglieder einer Fakultät. Dekane werden entweder - im Normalfall - gewählt, oder besitzen das Amt dauerhaft. | 4-8 Fakultäten in einer Universität | mehrere Male im Jahr |
| <i>Finance Committee</i> (Finanzkomitee) | Für finanzielle Fragen, für die Aufstellung von finanziellen Plänen für das UGC und für die Verteilung von Finanzen innerhalb der Universitäten verantwortlich. | Die Mitgliedschaft der Komitees besteht mehrheitlich aus Professoren, obwohl andere akademische Mitglieder formal nicht ausgeschlossen sind. | | [keine Zahl] | mehrere Male im Jahr |

[* Birmingham, Bristol, Exeter, Hull, Keele, Leeds, Leicester, Liverpool, Manchester, Manchester College of Science and Technology, Nottingham, Reading, Sheffield, Southampton, Sussex.]

Die organisatorische Struktur der Universität ist prinzipiell bei jeder Universität ähnlich gewesen. In Tabelle 1.5 werden die Stadtuniversitäten herausgehoben, wie sie vom Robbins-Bericht beschreiben wurden. Diese Struktur bildet auch heute noch das allgemeine organisatorische Modell, von dem individuell abgewichen wird. Bei jeder Universität ist der geistige Kopf der Institution der *Chancellor*. Seine Stellung ist zumeist nicht befristet und seine Tätigkeit beschränkt sich auf repräsentative und beratende, anstelle von administrativen oder exekutiven Aufgaben.

Der *Vice-Chancellor* ist für den Betrieb der Universität zuständig. *Vice-Chancellor* sind traditionsgemäß Akademiker, die den Vorsitz des Senats führen und von Amts wegen (*ex-officio*) die Mitgliedschaft bei allen Komitees der Universität innehaben. Sie verfügen in der Regel über keine verfassungsmäßige Macht in der Universität und der Jarrat-Bericht von 1985 beschrieb ihr Beeinflussungsvermögen als ihr Hauptwerkzeug.¹²⁸ In den 1980er Jahren begannen die *Vice-Chancellor* den doppelten Titel '*Vice-Chancellor*' und '*Chief Executive*' zu führen. Zwei Ausschreibungen für die Stelle des *Vice-Chancellor* aus dem Jahr 2000 verlangen von den Bewerbern zwar 'akademische Glaubwürdigkeit' aber mehr noch Managementenerfahrung.

Die Arbeit der zwei operativen Köpfe der Universität wird durch drei Hauptkomitees unterstützt, welche ihrerseits die führenden Köpfe der Universität berufen. Die Stadtuniversitäten haben in der Regel einen '*Court*' (Hofrat), einen '*Council*' (Konzil), einen '*Senate*' (Senat), Fakultäten und ein Finanzgremium. Tabelle 1.5 beschreibt ihre jeweiligen Aufgaben und die Regeln der Mitgliedschaft, so wie sie bis in die 80er Jahre bestanden.

Der *Registrar* oder zu deutsch: Sekretär der Universität, hat eine doppelte Aufgabe in der englischen Universität. Einerseits arbeitet er als Sekretär und Berater für die drei Hauptkomitees der Universität (*Court*, *Senate*, *Council*). Andererseits ist er der Verwaltungsleiter der Universität. In dieser Funktion richtet er auch neue Ausschüsse ein, um spezifische kurzfristige Verwaltungsaufgaben zu erledigen. Aufgrund seines Gesamtüberblicks über die Universität arbeitet er häufig zusammen mit anderen führenden Köpfen der Universität.

Diese Darstellung zeigt vor allem, welche Rolle Akademiker in der Arbeit der Universität spielten und wie viele Mitgliedschaften in Gremien von Amts wegen bestanden. Die Entscheidungen in der Universität fallen in dieser Organisationsstruktur jedoch nicht völlig getrennt von der Außenwelt, denn dem Verwaltungsapparat gehören

¹²⁸ Jarrat Report (1985): Efficiency Study of Universities. UGC/CVCP: Abs. 3.59.

auch viele 'Laien' an. Clark hält dieses Einbeziehen von Außenstehenden in den Vorstand einer Universität für ein typisches angelsächsisches Modell der Universität, das zwar englischen Ursprungs ist, seinen konsequentesten Ausdruck aber im amerikanischen Hochschulwesen findet.¹²⁹ Clark merkt jedoch an, dass, obwohl die Doktrin von dieser sogenannten *Trusteeship* die Vertretung externer Interessen in der Universität gewährleisten soll - und zwar die Vertretung der Bevölkerung in einer öffentlichen Institution oder die Vertretung einer spezifischen Gruppierung in einer privaten Institution oder eben eine Mischung von beiden - die Verwalter und Professoren jedoch zumeist allein *finanzielle* Hilfe von den einbezogenen Externen erwarten.¹³⁰

Für eine Darstellung der internen Entscheidungsstruktur einer Universität ist die Unterscheidung zwischen der formalen Regulierung der Verwaltung und deren praktischer Umsetzung von Bedeutung, auf die auch der Robbins-Bericht aufmerksam machte. Der Robbins-Bericht schlussfolgerte in seiner Analyse, dass die Mehrheit von Entscheidungen außerhalb der Sitzungen der höheren Gremien getroffen würden. Fragen würden in *Ad hoc*-Gremien formuliert und entschieden und gewöhnlich an die regierenden Gremien nur weitergeleitet, um die bereits gefassten Beschlüsse legitimieren zu lassen. Die regierenden Gremien nahmen die meisten Beschlüsse ohne weitere Diskussion an.¹³¹ Entscheidungen über finanzielle Ausgaben wurden zunächst auf der Fakultätsebene gefasst, danach an den Senat weitergereicht, wo die endgültigen Entscheidungen in Abstimmung mit dem Konzil, welches die allgemeinen operativen Bedingungen wie z.B. Aufgaben für Verwaltungspersonal und Kosten des Instandhaltens von Gebäuden mitberücksichtigte, verabschiedet wurden.

Diese komplizierte Organisationsstruktur barg die Gefahr in sich, dass ein rationales Funktionieren der Universität verhindert wurde, denn zu dem Umstand, dass die Universitäten relativ autonom gegenüber externem Druck operieren konnten, kam noch hinzu, dass auch die einzelnen Gremien einander nur sehr spät berücksichtigten. Der zu beschreibende Fall der Universität Cardiff ist ein gutes Beispiel dafür.

Shattock, damals selbst *Registrar* der Universität Warwick, verglich 1979 die Situation der amerikanischen und britischen Universitäten am Ende der 70er Jahre miteinander, als beide Systeme mit finanziellen Einschränkungen zurecht kommen mussten. Er kritisierte an den britischen Universitäten die lose Kopplung zwischen ihnen und staatlicher Bildungspolitik einerseits und zwischen ihnen und regionalen Bedürfnissen andererseits.

¹²⁹ Clark, B (1983), p.117.

¹³⁰ Clark, B (1983), p.116-117.

¹³¹ Robbins (1963): Hier: Appendix 4 Part 1, Absatz 127.

Auch die Stadtuniversitäten hätten ihren ursprünglichen Bezug zu den jeweiligen lokalen Bedürfnissen aufgegeben. Seiner Meinung nach befand sich die britische Universität (mit Ausnahme von Schottland, wo lokaler Bezug immer noch gepflegt wurde) in einer äußerst verwundbaren Position. Durch das Fehlen eines direkten Drahtes zur Hochschulpolitik wäre sie unvorbereitet eventuellen Stimmungswechseln in der Politik ausgesetzt, und das Fehlen eines lokalen Bezuges ließe sie ohne Rückendeckung auf der lokalen Ebene. Stattdessen herrschten in den britischen Universitäten die Akademiker, vor allem durch den zunehmenden Einfluss der *Senate*.

Shattock war besorgt, dass die Notwendigkeit anstehender harter Entscheidungen in den Universitäten nicht erkannt würde und falls sie doch erkannt würde, die von akademischen Normen dominierten Universitätsgremien diese Entscheidungen nicht treffen könnten.¹³² Vergleichend formuliert: Während die amerikanischen Universitäten sich deutlicher als dienstleistende Unternehmen verstanden, könnte die Autonomie, welche die britischen Universitäten genossen, ihnen letzten Endes zum Verhängnis werden. Die amerikanischen Universitäten konnten durch ihre Beziehung zu Region und Politik die Kürzungen überwinden, die britischen Universitäten waren jedoch vor eine schockartige Herausforderung gestellt. Nirgendwo war das plastischer zu sehen als im Fall der Universität Cardiff.

4.4 Cardiff University College: Beispiel für die Überforderung der Managementstruktur

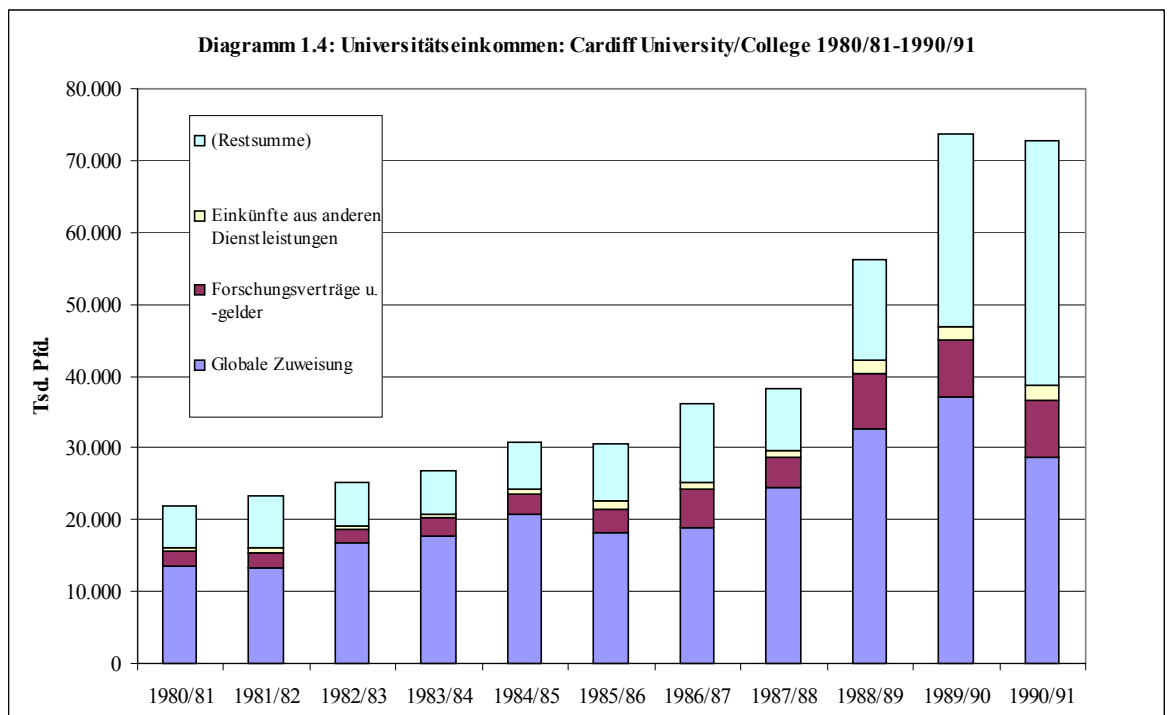
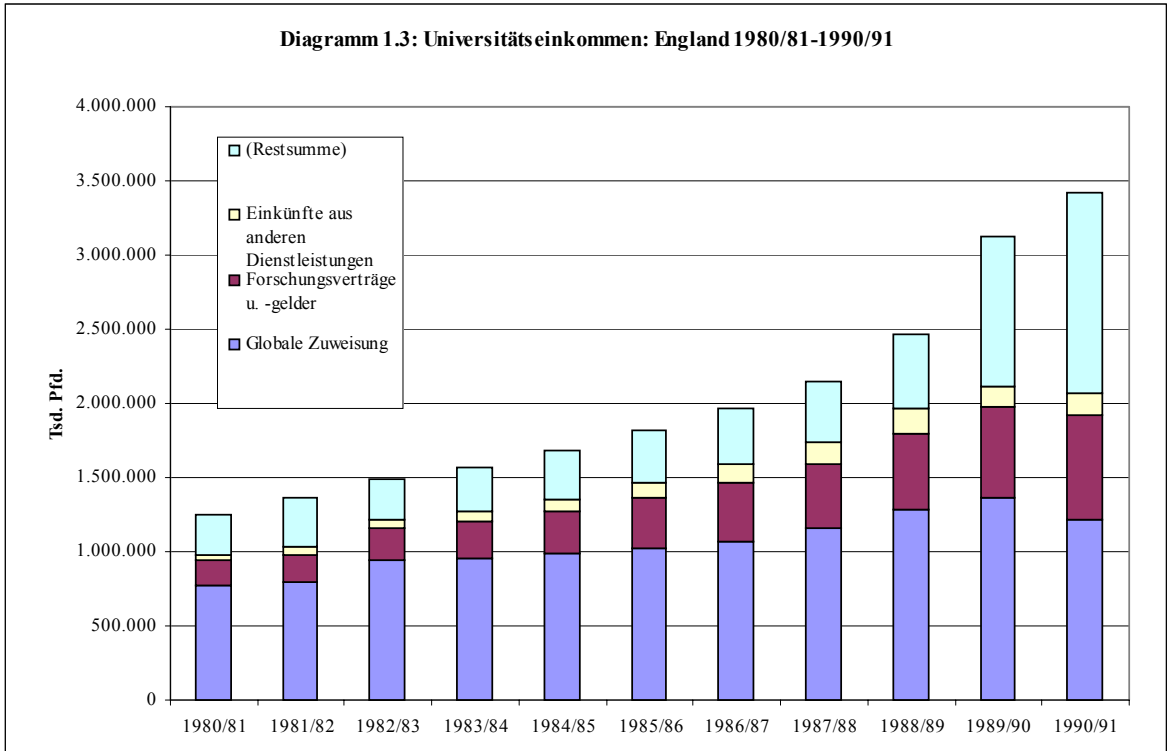
Cardiff University College¹³³ (seit 1987/88: Cardiff University) war eine Hochschule der föderalen Universität von Wales, deren vier Colleges je eine eigene königliche Gründungsurkunde erworben hatten und somit relativ unabhängig voneinander waren. Die Finanzierungsquellen und ihr Anteil am gesamten Einkommen der Universität werden im Balkendiagramm 1.4 dargestellt (siehe Tabelle 1.6 zur Erklärung). Dieses Diagramm ist mit den anderen drei weiteren Diagrammen zu vergleichen. Hierbei handelt es sich einmal um die Daten für den gesamten Universitätsektor in Großbritannien (Diagramm 1.3) und in den beiden anderen Fällen um die entsprechenden Angaben für die Universitäten Aston (Diagramm 1.5) und Salford (Diagramm 1.6). Die Einkommensdaten von Cardiff zeigen keine Unregelmäßigkeiten, die besonders auffallen; die Universität scheint vielmehr den allgemeinen Tendenzen im gesamten System zu folgen. Die Daten eröffnen jedoch nur

¹³² Shattock (1979): Retrenchment in US Higher Education: some reflection on the resilience of the US and UK university systems. In: Education Policy Bulletin, Vol.7, No.2: pp.149-168; hier p.164.

¹³³ Die Information in diesem Abschnitt zu Cardiff University stützt sich auf einem Kapitel mit dem Titel "The Cardiff Affair" in Shattock (1994), pp 113-127.

eine Makro-Perspektive bezogen auf die Arbeitsweise der Universität. Ein wenig pointiert formuliert könnte man sagen, dass dies bezeichnend ist für den beschränkten Einblick, den der autonome Universitätssektor dem Außenstehenden damals gewährt hat, denn die erste Initiative zur externen Qualitätssicherung im Universitätssektor wurde erst im Jahr 1990 eingeleitet.

| Tabelle 1.6: Erklärung zu Diagrammen 1.3, 1.4, 1.5, 1.6: Universitätseinkommen 1980/81-1990/91 |
|--|
| Unter <i>globale Zuweisung</i> ist die Geldsumme erfasst, die vom HEFCE an die Universitäten verteilt wird, über die sie frei verfügen können. Die Tabellen zeigen, wie die Bedeutung dieser Finanzierungsquelle über die Jahre deutlich zurückgegangen ist. |
| Unter <i>Forschungsgelder und -verträge</i> sind Finanzmittel erfasst, die den Universitäten zur Forschungsaktivität bereitgestellt werden. Diese Kategorie enthält kein Geld vom HEFCE für die Forschung, da dieses Geld immer noch als Teil der globalen Zuweisung verteilt wird. Quellen der Finanzierung, die hier zu benennen wären, sind Wohlfahrtsorganisationen, die Forschungsgremien (<i>'Research Councils'</i>), EU-Mittel und die Industrie. Wichtig ist, dass die Universität Geld für einen bestimmten Zweck (ein Forschungsprojekt) erwirbt. |
| Das Pendant zur letzten Kategorie ist etwa <i>Einkünfte aus anderen Dienstleistungen</i> . Über die Jahre hat sich der Inhalt dieser Kategorie häufig geändert, aber Beispiele von Quellen zur Aufbringung von neuen Geldern sind: Consulting und kurze Lehrgänge für die Industrie. |
| Die Kategorie <i>Restsumme</i> enthält eine Reihe von Aktivitäten, die Universitäten zur Aufbringung von neuen Geldern praktizieren. Sie wird hier nicht weiter differenziert, da die Finanzierungsgremien ihre Erfassung von Daten zu Einkunftsquellen stark variiert haben über das betrachtete Jahrzehnt, und sie fungiert hier als ein Restposten. Trotzdem ist es beachtenswert, dass gerade dieser Kategorie eine zunehmende Bedeutung widerfährt. |
| Datenquelle: University Statistical Record 1980-1990 |



Obwohl das UGC die Einreichung von Finanzberichten über die Ein- und Ausgaben jeder Universität verlangte, hatte es weder Kontrolle über die Einstellung von Buchprüfern noch über die Form des Berichts. Daraus ergab sich, dass die Einreichung eher von symbolischem als von praktischem Wert war.¹³⁴ Wie oben beschrieben, wurde dem *'Comptroller and Audit General'* Anfang der 70er Jahre Einblick in diese Finanzberichte gewährt, und wenn er Grund zur Sorge fand, musste er als Letztinstanz für solche finanziellen Fragen dem Bildungsminister in seiner Rolle als *'Accounting Officer'* berichten. Bis 1986 hat der Bildungsminister seinen Status als Letztinstanz für finanzielle Fragen nie öffentlich in Anspruch genommen. Im Januar 1986 beauftragte Keith Joseph, Bildungsminister (1982-1986), jedoch eine Gruppe von Wirtschaftsprüfern der Firma Price Waterhouse mit der Überprüfung der Finanzkontrolle in der Universität Cardiff. Die Besorgnis über die finanzielle Lage der Universität wurde erregt, als das UGC und das Bildungsministerium die Geschäftsbücher der Universität für das akademische Jahr 1984/85 prüften. Cardiff hatte es nämlich nicht geschafft, die Senkung der staatlichen Finanzmittel durch eine Kostenreduzierung abzufedern und schrieb seit dem Jahr 1981/82 ein laufendes Defizit.

Während die Leitung der Finanzabteilung dem Universitätskonzil versicherte, dass die finanziellen Schwierigkeiten lediglich von vorübergehender Natur seien, sagten die Wirtschaftsprüfer dieser Universität einen Konkurs voraus. Die Prüfer kritisierten die Finanzplanung der Universität und die optimistischen Annahmen, die der Planung zugrunde lagen. Die Universität reagierte auf diese Prognose mit Kritik an den Zahlen der Wirtschaftsprüfer und versicherte ihrerseits, dass ihre finanzielle Planung realistisch sei. Shattock erklärt einen Teil der Aufregung seitens der Universität damit, dass sie sich durch diese Kritik als ausgestoßen ansah, denn sie war nicht die einzige Universität mit finanziellen Problemen. Er bezeichnet die optimistische Gegenthese der Universität hinsichtlich ihrer Solidität jedoch als einen 'Höhenflug', denn sie hätte voraussehen müssen, dass die finanzielle Lage im gesamten Universitätsektor sich weiter verschlechtern würde.¹³⁵ Der Bildungsminister verlangte von der Universität einen neuen Finanz- und akademischen Plan bis zum Jahr 1989/90 und einen monatlichen Bericht über die aktuelle finanzielle Lage sowie eine Überprüfung der betriebswirtschaftlichen Verfahren in der Universität. Weder die neuen akademischen noch die finanziellen Pläne waren jedoch realistisch, denn sie zeigten jeweils nur die halbe Wahrheit. Der akademische Plan wurde vom Komitee der Universitätsdekane erarbeitet, ohne Rücksprache mit dem *Vice-*

¹³⁴ Shattock (1994), p.115.

¹³⁵ Shattock (1994), p.117.

Chancellor und anderem Führungspersonal. Der Finanzplan überschätzte die zukünftigen Finanzmittel von Seiten des UGC und ignorierte einige große Ausgaben, die getätigt werden mussten. Monatliche Berichte wurden nicht eingereicht, und Versuche, die Finanzkontrolle zu verbessern, wurden nicht unternommen. Die finanzielle Lage der Universität verschlechterte sich weiter und nach einer entsprechenden Empfehlung des UGC informierte der Bildungsminister die Universität, dass keine weiteren Finanzmittel überwiesen würden, bis eine Mannschaft von externen Finanzmanagern und -prüfern die Kontrolle des Budgets übernommen hätte.

Dieser Schritt des Bildungsministers in der Rolle des *'Accounting Officer'* bedeutete einen gewaltigen Wechsel im Verhältnis zwischen Staat und Universität, denn jetzt machte der Staat die Zahlung von Finanzmitteln explizit davon abhängig, dass die Universität das tat, was der Staat von ihr verlangte. Der Staat nahm also die Position eines Dienstherrn ein, für den die Universität spezifische Leistungen zu erbringen hatte. Das UGC bekam dabei lediglich den Auftrag, die Erfüllung der Bedingungen zu überwachen.

Um die Kosten einer professionellen Firma von Wirtschaftsprüfern zu vermeiden sowie um den Schwierigkeiten gerecht zu werden, die damit verbunden waren, die singuläre Arbeitsweise einer Universität zu verstehen, wurde ein Registrar einer anderen Universität mitsamt dessen Mannschaft von Wirtschaftsprüfern für den Auftrag kooptiert. Der Registrar akzeptierte dies nur unter der Bedingung, dass der *Vice-Chancellor*, der Registrar sowie andere höhere Finanzverwalter der Universität Cardiff von ihren Posten entfernt würden. Die fremden Verwalter entdeckten organisatorische Probleme, die eine Korrektur der finanziellen Lage stark behinderten. An erster Stelle stand die verwaltungstechnische Frage der Kürzung von Personalkosten. In allen Universitäten machten Personalkosten einen großen Teil der laufenden Ausgaben aus, etwa 67% der Ausgaben. Obwohl es in England keine 'Verbeamtung' im deutschen Sinn gibt, lautete die damalige Interpretation der Rechtslage, dass eine Entlassung nur nach einem schwerwiegenden Berufsvergehen rechtens wäre. Die beiden Möglichkeiten, Kosten in diesem Bereich zu reduzieren, waren folglich, junge Akademiker zu entlassen, deren Arbeitsverhältnis diesen Schutz noch nicht genoss, und älteren Angestellten und Professoren eine vorzeitige Rente anzubieten. Das UGC hatte als Hilfsleistung für die Universitäten schon 1981 ein Programm bereitgestellt, durch welches es die Kosten der Rentenbeiträge selbst übernahm. Vielleicht hätte man die Rechtslage testen können und doch auf betriebsbedingten Kündigungen bestehen können, aber man entschied sich an der Universität Cardiff zumindest vorerst, aufgrund der Drohung der Gewerkschaften, die Universität in diesem Fall zu verklagen, die gesetzliche

Lage nicht zu testen. Nach Gesprächen mit dem kommissarischen Registrar und seiner Mannschaft wurde eine Abmachung mit dem UGC ausgehandelt, nach der das UGC zu 100% für die Kosten des vorzeitigen Ruhestands für 34 Akademiker im Alter von mehr als 60 Jahren aufkommen würde, gesetzt den Fall, sie verließen die Universität binnen eines Monats. Dies hätte eine sofortige positive Auswirkung auf den finanziellen Abschlussbericht für das akademische Jahr 1986/87 haben können. Die Universität war jedoch nicht bereit und möglicherweise nicht in der Lage, so schnell auf das Angebot zu reagieren.

Eine Fusion zwischen dem technischen College UWIST und der Universität Cardiff, die seit längerer Zeit angebahnt, aber wegen gegensätzlicher Meinungen der Parteien nie vollzogen wurde, wurde in den nächsten Monaten von der Regierung nochmals angepeilt, und zwar mit dem Zuckerbrot einer einmaligen Zahlung von 10 Millionen Pfund - fünf Millionen, um die Kosten für weitere vorzeitigen Renten zu decken, und weitere fünf Millionen als Darlehen.

Das größte Problem, nämlich das des unentschlossenen Managements in der Universität, wurde jedoch weder durch die Wirtschaftsprüfer noch durch weitere finanzielle Zuschüsse beiseitigt. Es zeigte sich u.a, dass akademische und finanzielle Pläne sich immer noch nicht im Einklang befanden, dass eine Reduktion des Personals eher durch die Entlassung von jungen Akademikern erzielt wurde - die natürlich eine viel kleinere finanzielle Entlastung für die Universitätskosten bedeuteten -, und dass keine neuen Initiativen zur Steigerung der Zahl von ausländischen Studenten - die volle Studiengebühren bezahlen würden - unternommen wurden. Kurzum: schwierige Entscheidungen wurden vermieden. Shattock führt dies auf das Fehlen des ehemaligen *Vice-Chancellor* und der anderen höheren Führungspersonen zurück, die die Managementstruktur der Universität sehr zentralistisch aufgebaut hatten und nun nicht mehr da waren, um diese zu steuern.

In der Tat zeigte die Managementstruktur in Cardiff, dass die zentralistische Führung, die in einem öffentlichen Bericht über Effizienz in Universitäten befürwortet wurde, der unter dem Vorsitz von Jarrat 1985 veröffentlicht wurde, eine Kehrseite hatte.¹³⁶ Dem Jarrat-Modell lag prinzipiell die Theorie X von McGregors theoretischem Ansatz über das Management einer Organisation zugrunde. Das zentrale Prinzip hinter der Theorie X ist Steuerung und Kontrolle durch eine zentralistische Struktur und die Ausübung von Autorität. McGregor zweifelte, ob dieser Ansatz für die moderne Organisation relevant sei

¹³⁶ Jarrat (1985)

und schlug einen weiteren Ansatz vor, seine Theorie Y, der das Prinzip der Vereinigung von individuellen und organisatorischen Zielen zugrunde lag.¹³⁷ Das Jarrat-Modell sollte die Effizienz der universitären Managementstruktur verbessern, so dass sie besser auf die neuen Umstände reagieren und agieren konnte. Die Universität Cardiff hatte einen starken *Vice-Chancellor*, der sich als '*Chief Executive*' verstand und der von einem starken Laien-dominierten Konzil unterstützt wurde. Das Problem war das Fehlen eines effektiven Informations- und Managementsystems, das dem *Vice-Chancellor* von ineffektiven oder unvernünftigen Entscheidungen abraten konnte. Konzil und Gremien wurden von ihm dominiert. An diesen Problemen sollte die Universität niedergehen, und das langfristige Fehlen einer effektiven Managementstruktur machte auch die Genesung der Universität sehr schwer. Das Technologische College UWIST war kleiner als die Universität Cardiff, aber seine Managementstruktur war effektiver. Im akademischen Jahr 1987/88 eröffnete die neue Universität Cardiff, die aus der Fusion des Cardiff University College und UWIST entstand, den Studenten ihre Türen.

Der Staat wollte Konsequenzen aus diesen Erfahrungen ziehen, die er hier und nochmals in den Fällen der Universität Aberdeen und des University College London machte. Seine Antwort war die Auflösung des UGC im Jahr 1988 und die Einrichtung eines neuen Finanzierungsgremiums namens '*Universities Funding Council*'. Das *Public Account's Committee* (Komitee für die öffentliche Buchführung; PAC) lobte die Arbeit des Bildungsministeriums und schlussfolgerte:

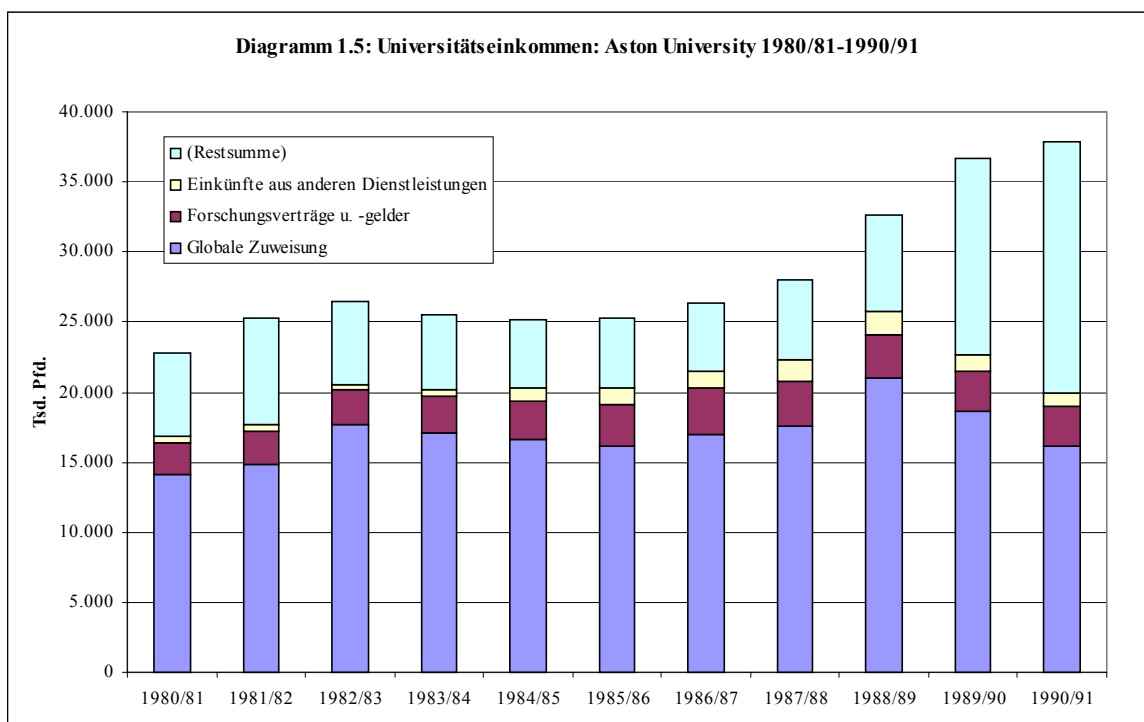
"Wir heißen die Einrichtung des neuen *Universities Funding Council* willkommen, der eine gewichtigere Rolle, positivere Aufgabenstellung und größere Macht und Verantwortung innehat."¹³⁸

¹³⁷ Middlehurst, R (1995): *Changing Leadership in Universities*. In: Schuller, T(1995): *The Changing University?* Open University Press/SRHE, Buckingham. Insbes. p.85; Vgl. McGregor, D (1960): *The Human Side of Enterprise*. McGraw Hill, New York.

¹³⁸ Shattock (1994) p. 127. [Zitat: "we welcome the establishment of the new *Universities Funding Council*, with an expanded role, a more positive remit and greater powers and responsibilities"]

4.5 Aston University: Beispiel eines starken Managements

Auch das Management der Universität Aston¹³⁹ folgte implizit dem McGregor'schen Ansatz der Theorie X. Genauso wie die Universität Salford ist Aston ein ehemaliges 'College of Advanced Technology' (CAT), das 1966 den Universitätsstatus erlangte. Vielleicht liegt hierin der Grund für die starke Managementstruktur, die unter dem finanziellen Druck der 80er Jahre ihre Muskeln hatte spielen lassen. Das Balkendiagramm der Einkommensquellen der Universität über das Jahrzehnt ist eher unspektakulär (Diagramm 1.5), obwohl das geringe Wachstum des Postens 'Forschungsgelder u. Verträge' darauf hindeutet, dass kein Ausweichsmanöver im Sinne des verstärkten Anzapfens neuer Finanzquellen unternommen wurde.



In der Tat: Diese Universität hatte stattdessen interne Managementinitiativen benutzt, um die bittere Pille der Kürzung staatlicher Finanzmittel verdauen zu können. Und Aston, wie die anderen ehemaligen CATs, musste sich mit einer extremen Senkung abfinden: 1981 wurden ihre staatlichen Zuweisungen drastisch um 32% gekürzt. Um sich gegen die politische Instabilität im Hochschulwesen zu schützen, erzielte Aston eine Reduktion der Kosten im Hauptausgabenbereich - im Personalbereich: Zwischen 1980 und 1985 wurde die Zahl des akademischen Personals von 543 auf 276, um 50% reduziert. Bis zum Ende der 80er Jahre wurden Akademikern nur befristete Stellen angeboten, während kein

¹³⁹ Die Information in diesem Abschnitt zu Aston University stützt sich auf einem Kapital mit dem Titel "Case Study: Aston University" in Miller, H (1995): The Management of Change in Universities. Open University Press/SRHE, Buckingham: pp.125-149.

verwaister Lehrstuhl neu besetzt wurde. Wie im Fall der Universität Cardiff zu sehen war, sind Personalkürzungen nicht unkompliziert.

In der Universität Aston verteilte die Verwaltung A- oder B-Briefe an das Personal, die bestimmten, ob eine Abteilung zu der Gruppe gehörte, der eine Umstrukturierung bevorstand. Darauffolgend wurden die entsprechenden Akademiker aus dieser Gruppe *aufgefordert*, die Universität zu verlassen. Dieses Programm des freiwilligen Ausscheidens war in der Universität Aston ziemlich effektiv, aber dem Konzil wurde trotzdem Ende 1982 zusätzlich der Vorschlag unterbreitet, über die Einführung von Entlassungen zu entscheiden. Das Konzil unterstützte das Vorhaben, das jedoch vom Senat und den Gewerkschaften strengstens abgelehnt wurde. Ein Machtwort des *Vice-Chancellor* verhinderte die Einführung. 1988 kam es erneut zu einem Versuch, Entlassungen auf Grund von wirtschaftlicher 'Überflüssigkeit' zu erzwingen. Die Initiative wurde schließlich von einem Vertreter der Königin, in ihrer Rolle als *Visitor* - der obersten Entscheidungsinstanz im Universitätsektor - abgelehnt, weil sie der Gründungsurkunde der Universität widersprach. Obwohl diese Rechtsprechung prinzipiell für alle Universitäten galt und deshalb Konsequenzen für das Verhältnis zwischen Universitätsleitung und angestellten Akademikern nach sich zog, wurde sie durch die Verabschiedung des neuen Bildungsgesetzes im Jahre 1988 (*1988 Education Reform Act*) ausgehebelt. Dieses Gesetz ließ nämlich die betriebsbedingte Kündigung von Hochschulpersonal zu. Man würde denken, dass die Niederlage der Universitätsleitung im Rechtsstreit Konsequenzen für diese haben müsste. Akademiker und Senat sprachen der Universitätsleitung jedoch lediglich ihr Misstrauen aus, zogen aber keine weitergehenden Konsequenzen daraus und ließen diese Leitung im Amt.

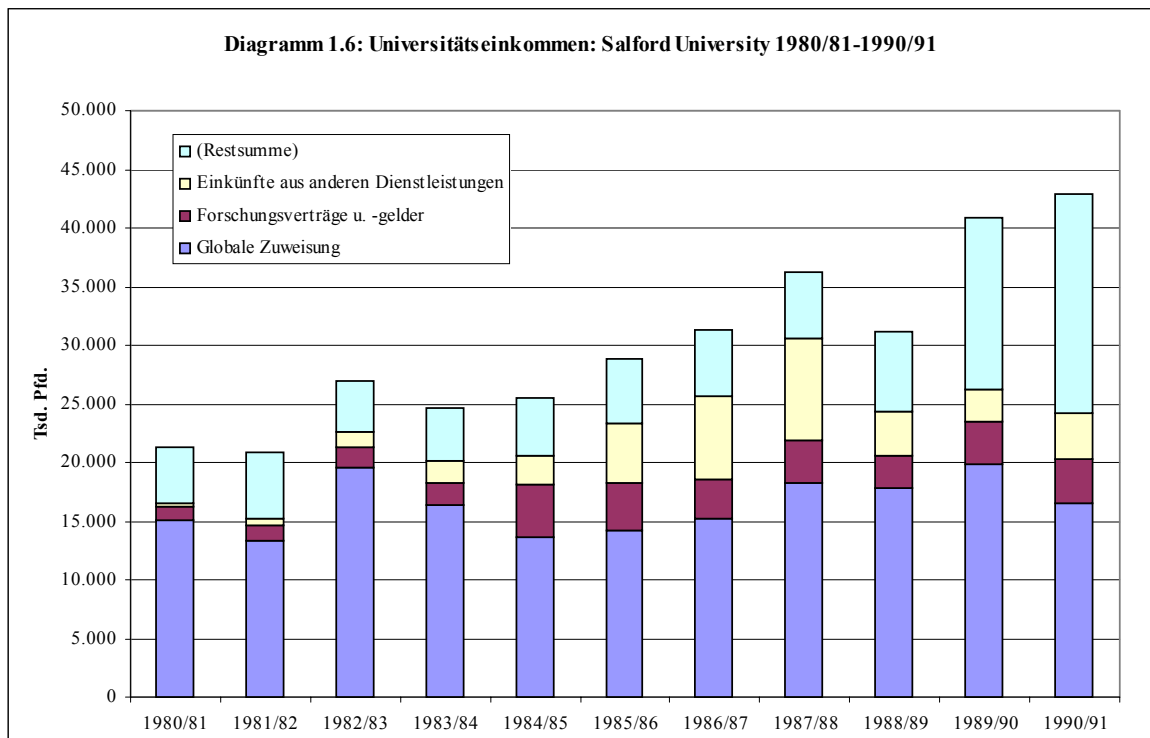
Der neue *Vice-Chancellor*, der 1980 sein Amt antrat, richtete ein stark zentralistisch geführtes Managementsystem ein, welches auch Ende der 80er Jahre noch die Macht innehatte. Entsprechend den Prinzipien der Theorie X wurde ein zweigliedriges Informationssystem eingerichtet. Ein Teil der Informationen war nur der Universitätsleitung zugänglich, die damit einen Informationsvorsprung hatte, den sie bei Managementfragen zu ihrem Vorteil verwenden konnte. Der andere Teil der Informationen, die im Informationssystem generiert wurden, wurde durch die offiziellen Komitees und Gremien veröffentlicht. Die Informationsverwaltung spielte eine zusätzliche Rolle in der universitätseigenen Zeitschrift 'Aston Fortnight'. Das Hauptmedium für die Kommunikation zwischen der Führung und dem Personal schien, zumindest nach der

Meinung Millers¹⁴⁰, hauptsächlich als Kommunikationsorgan des *Vice-Chancellor* gegenüber dem Personal zu dienen, wobei ein Wechsel der Kommunikationsrichtung selten oder nie vorkam. Kommunikation wurde auch nach außen verstärkt, indem die Universität versuchte, ihr öffentliches Image durch Öffentlichkeitsarbeit (*Public Relations*) und Identitätspflege (*Corporate Identity*) zu verbessern. Solche Initiativen waren damals eher die Ausnahme im Hochschulwesen, aber schon Ende der 80er Jahre würden sie zum normalen Tätigkeitsbereich einer Universität gehören.

Das Beispiel der Aston Universität zeichnete sich also durch ein starkes Management aus. In der Besuchsrunde des UGC im Jahr 1988/89 wurde die Universität vom UGC für ihre Handlungsweise in der gegebenen Krisensituation gelobt. Die Universität hatte nach der Meinung des UGC auf die veränderte finanzielle Lage nach der drastischen Kürzung von 1981 effektiv reagiert. Das UGC bemängelte jedoch, dass die Universität weiterhin jedes Jahr als Krisensituation zu bewältigen versuchte. Das Management der Universität Aston hatte nach dem Schock der drastischen Kürzung ihrer staatlichen Finanzmittel im Jahr 1981 diejenigen Kriterien zu Hauptkriterien für die Universität erhoben, die für die selektive Verteilung im Jahr 1981 angewendet worden waren. Sie erzielte demgemäß eine strenge Auslese von Studienanfängern durch das Kriterium der A-Level-Benotung (Zeugnis der Hochschulreife in GB) und eine Verstärkung ihrer Forschungstätigkeit. Dabei verfolgte sie vor allem eine doppelte Strategie der Auslese von Studienanfängern sowie der Kürzungen im Personalbereich, die den zukünftigen Erfolg der Universität sichern sollte. In seiner Besuchsrunde im Jahr 1988/89 empfahl das UGC der Universität, diese Strategie aufzugeben und sich einem breiteren Spektrum von Studenten zu öffnen sowie die verwaisten Lehrstühle wieder zu besetzen. Das Beharren auf ihrer vom UGC als einseitig empfundenen Strategie begann sich in dem Augenblick als nachteilig für die Universität zu erweisen, als neue Verfahren zur Verteilung von Finanzmitteln etabliert wurden, denen andere Kriterien zugrunde lagen. In den späten 80er Jahren wurden Kriterien wie die Gesamtzahl der Studenten, ihre soziale Herkunft sowie ihr Bildungsweg (z.B. Zuwachs an Erwachsenenstudierenden und an Studienanfängern, die kein Abitur hatten) zunehmend wichtig als Kriterien für die Finanzierung. Unter diesen Kriterien konnte die Universität Aston nur wenig profitieren, da sie auf 'Qualität' unter einer veralteten 'Definition' gesetzt hatte. 1992 wurden die Kriterien zur Errechnung der staatlichen Zuschüsse für die Forschung auf der Basis eines Verfahrens zur Bewertung von Forschung dahingehend geändert, dass die Zahl der 'aktiven Forscher' zum wesentlichen Kriterium wurde. Da die

¹⁴⁰ Miller (1995), p.128.

Universität die Zahl des Personals niedrig hielt, verlor sie anteilig an der Gesamtsumme der staatlichen Finanzmittel. Dieses Beispiel zeigt, wie eine erfolgreiche Managementstrategie umschlagen und zur nachteiligen Strategie werden kann, wenn das Finanzierungsverfahren aus politischen Motiven geändert wird. Der Gefahr der Abhängigkeit von einem instabilen staatlichen Finanzierungsregime begegneten manche Universitäten, indem sie private Geldquellen erschlossen. Die Universität Salford ist ein Beispiel einer solchen Universität.



4.6 Salford University: Beispiel der Aufbringung von Finanzmitteln aus privaten Quellen

Die Universität Salford war wie Aston von der selektiven Verteilung von Finanzmitteln 1981 stark betroffen. Beide Universitäten sind aus 'Colleges of Advanced Technology' hervorgegangen, wofür sie im Endeffekt bei dieser Finanzierungsrunde bestraft worden waren, da sie dem Bild einer Universität, das vom UGC tradiert wurde, nicht entsprachen. Wie oben gesagt, hatte das UGC Qualitätskriterien für die selektive Verteilung gesetzt, die zwar einfach zu operationalisieren, aber sehr konservativ waren. Die Hauptkriterien waren (i) Notendurchschnitt der Studierenden beim Zeugnis zur Hochschulreife (A-Levels) und (ii) die Höhe der Forschungsgelder, die den Universitäten von den zentral-staatlichen Forschungsgremien zugeteilt wurden. Während Aston eine Kürzung seiner Mittel um 32% erlitten hat, wurde Salford noch stärker betroffen mit einer Mittelkürzung von 43%. Salford war eine der ersten und erfolgreichsten Universitäten, die statt einer Strategie des Krisenmanagements zu folgen, in der Hoffnung, es wäre alles bald wieder vorbei, die

Initiative ergriff und eine unternehmerische Strategie entwickelte,¹⁴¹ die Ende der 80er Jahre von der Mehrheit der Universitäten gleichfalls realisiert wurde. Das Balkendiagramm 1.6 stellt bildhaft dar, wie die Universität Salford Einkommen aus den neuen Finanzquellen in den Kategorien 'Einkommen aus anderen Dienstleistungen' sowie 'Forschungsverträge und -gelder' mit zunehmendem Erfolg für ihr gesamtes Einkommen gewann.

Williams und Loder stellen in einem Aufsatz mit dem Titel "Industry Contributions to Higher Education Funding and their Effects" (etwa: Finanzierung von Hochschulbildung durch Industrie und ihre Auswirkungen) dar, dass vor den 80er Jahren die Universitäten wenig Interesse für die zwei Konzepte *Kostenschätzung* und *Preisbildung* hatten. Stattdessen wurden Initiativen dann unternommen, wenn der zuständige Akademiker sie für wertvoll hielt, und man annahm, dass sie nicht übermäßige Kosten für den Rest der Institution verursachte.¹⁴² Im Gegensatz dazu mussten in Salford und anderen Hochschulen, die eine ähnliche Strategie verfolgten, die Initiativen unter dem Kriterium der *Wirtschaftlichkeit* geprüft werden. Das bedeutet, dass sie die Kosten einer Initiative genau ausrechnen und den erwarteten finanziellen Einkünften gegenüber stellen mussten. Vor allem waren es die indirekten Kosten, die mitberücksichtigt werden mussten, z.B. Nutzung von Räumen, Vertretung für Lehrverpflichtungen, die aufgrund der Initiative vom Forscher selbst nicht erfüllt werden konnten oder die Anschaffung von neuen Geräten, Literatur usw. Die Tabelle 1.7 zeigt, mit welchem Erfolg bestimmte Universitäten die indirekten Kosten im Rahmen von Forschungsaufträgen deckten, die ansonsten der gesamten Universität zur Last gefallen wären - in beiden hier gezeigten akademischen Jahren schnitt Salford besser als die anderen Universitäten ab.

Tabelle 1.7: geschätzte Deckung der allgemeinen Unkosten von Forschungsaufträgen (%)

| | 1984/85 | 1988/89 |
|----------------|---------|---------|
| <i>Salford</i> | 34,0 | 40,3 |
| <i>Aston</i> | 9,8 | 21,7 |
| <i>Cardiff</i> | 0,0 | 13,2 |
| <i>GB</i> | 8,8 | 12,8 |

Quelle: Williams (1992) p.45

Ein Durchschnittserfolg von 8,78% Deckung der indirekten Kosten für das Jahr 1984/85 und 12,83% für 1988/89 könnte als Missmanagement seitens der Mehrheit der

¹⁴¹ Für eine detaillierte Beschreibung ihres Umgangs mit der Budgetkürzung vom UGC siehe: Bosworth, S (1984): The Management of Staffing Reduction in a Time of Acute Financial Crisis: The Survival of a University. In: International Journal of Institutional Management in Higher Education. March 1984, Vol.8, No.1: pp.49-66.

¹⁴² Williams, G; Loder, C (1990): Industry Contributions to Higher Education Funding and their Effects. In: Wright, P (Hrsg.): Industry and Higher Education: Collaboration to improve students' learning and training. Open University Press/SRHE, Buckingham: pp. 31-42, hier p.32.

Universitäten kritisiert werden, denn die Preisbildung steht offensichtlich im Missverhältnis zu den Kosten, die von einem Forschungsauftrag indirekt verursacht werden. Es sieht so aus, als hätte die Mehrheit der Universitäten ihre Forschungsleistungen an Dritte zu billig verkauft. Eine solche Kritik sieht die Universität jedoch lediglich als Unternehmen oder als Gewinnzentrum (*profit centre*). Williams macht in einem anderen Aufsatz deutlich, dass finanzielle Fragen einen direkten Bezug zum Verständnis von der Aufgabe einer Universität haben.¹⁴³ Er kritisiert, dass dieser Sachverhalt selten erkannt wird. Nach Williams soll die Frage: Wie soll das neu erworbene Geld eingesetzt werden?, erst an die zweite Stelle gesetzt werden. Die an erster Stelle zu beantwortende Frage lautet: Aus welchem Grund wird das zusätzliche Geld erworben? Die eine Antwort ist, dass eine Universität zur Forschung und Lehre verpflichtet ist und dass diese Tätigkeit nur durch öffentliches Geld finanzierbar ist, "da der Markt nicht dazu im Stande wäre, in sozial gerechter und effizienter Weise Forschung und Lehre anzubieten."¹⁴⁴ Aus dieser Sicht würden Initiativen, die nicht auf Forschung und Lehre gerichtet sind, ablenken und wären nur dann legitim, wenn sie zusätzliches Geld einbringen, das dem Fortschritt von Forschung und Lehre dient. Aus einer empirischen Untersuchung von Williams, die in den späten 80er Jahre durchgeführt wurde, geht hervor, dass diese Sicht von der Mehrheit der Finanzsachverständigen geteilt wurde, und er vermutet, dass die Mehrheit des Hochschulpersonals ebenfalls dieser Meinung war.¹⁴⁵

Eine alternative Antwort auf die Frage nach dem Grund für das Streben nach Einnahmen würde die Universität als wirtschaftliches Unternehmen in einer Wissensindustrie auffassen. Danach ist es richtig, dass die Universität das verkauft, was am 'kosteneffektivsten' ist. Da es vor 1980 keine Gewinn bringenden Aktivitäten an der Universität gab, stellte sich die Frage nicht, auf welche Dienstleistungsangebote eine Universität sich spezialisieren sollte. In den 80er Jahren war jedoch die Stimmung anders. Die wirtschaftliche Strategie, der manche Universitäten folgten, um die Kürzungen der staatlichen Finanzierung zu überleben - ob als kurzfristigen Engpass oder als langfristige Entwicklung verstanden -, wurde sogar vom Staat gefördert, um eine weitere Kürzung der staatlichen Finanzmittel zu ermöglichen. Die erste Maßnahme in dieser Richtung war natürlich die Entziehung der staatlichen Finanzierung für ausländische Studenten, so dass

¹⁴³ Williams (1992), pp 40-50, insbes. 44-46.

¹⁴⁴ Williams (1992), p.46. [Zitat: "because the market is unable to provide teaching and research equitably and efficiently"]

¹⁴⁵ Williams (1992), p.46.

der Erwerb ausländischer Studenten von Universitäten unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten betrieben worden ist.

Ein staatliches Programm mit dem Zweck der Förderung von Forschungen in Zusammenarbeit mit der Industrie war das *'Alvey Programme on Information Technology'*, welches 1983 begann. Die Einrichtung solcher Programme ist für die Thematik dieses Kapitels deshalb von großer Bedeutung, weil (i) das staatliche Geld für einen bestimmten Zweck ausgegeben wurde (es war *earmarked*) und damit die Arbeitsweise der Universitäten beeinflusst wurde, und weil (ii) die Universitäten sich um das Geld bewerben mussten, also in direkte Konkurrenz zu einander traten. Das spezifische Ziel des Programmes war volkswirtschaftlich: Die Wettbewerbsfähigkeit der Informationstechnologie-Branche sollte gestärkt werden. Das Wirtschaftsministerium (*Department of Trade of Industry*) stellte £200 Mio. zur Verfügung und erwartete weitere £150 Mio. von der Industrie. Williams schätzt das Programm als erfolgreich ein, denn die Zusammenarbeit zwischen Industrie und Hochschulen schien auf Grund des Programms zu steigen.¹⁴⁶ Die staatliche Finanzierung dieses Programmes und der drei weiteren, auf die Williams eingeht - *'Engineering and Technology Programme'* (1985), *'Enterprise in Higher Education Initiative'* (1987) und *'Interdisciplinary Research Centres'* (1987) - war vor allem als eine sogenannte *Pump-priming* gedacht, also als das Einpumpen von Startkapital in eine Initiative, die in die Eigenfinanzierung überwechseln soll. Die gesamten Kosten der Finanzierung dieser Programme, Finanzierung, die den Universitäten zugute kam, betrug Jahr für Jahr nie mehr als £90 Mio. und das machte weniger als 3% des gesamten laufenden Einkommens aller Hochschulen aus.¹⁴⁷

Die Universitäten mussten sich auf eine neue Art der Förderung einstellen, in der auch staatliche Mittel zunehmend nur für *zu erbringende* oder später für *erbrachte* Leistung bezahlt wurden. Zudem entdeckte Williams in seiner Untersuchung, dass auch der Bewerbung um Gelder aus einem Programm eine wesentliche Bedeutung über die des Gelderwerbs hinaus zukam: Manche Hochschulen gaben nämlich als Grund für eine Bewerbung um die Teilnahme an einem Programm den Wunsch an, nicht als *anti-enterprise* zu erscheinen.¹⁴⁸

Die Bewerbung einer Universität um die Teilnahme an Programmen verbraucht je nach Programm Zeit und Ressourcen, und dieser Aufwand muss gegenüber der Chance auf eine erfolgreiche Bewerbung abgewogen werden. So wurden bei der Einführung solcher

¹⁴⁶ Williams (1992), p.95.

¹⁴⁷ Williams (1992), p.101.

¹⁴⁸ Williams (1992), p.103.

Sonderförderprogramme Preisbildung und Kostenschätzung zu kritischen Parametern für die Hochschulen, denn man musste eine Bewerbung so gut gestalten, dass man mit seinem Angebot wettbewerbsfähig, aber dennoch nicht zu billig war. Trotz alledem waren die Kosten einer Bewerbung schwer zu errechnen, insbesondere da, wo ein Mangel an notwendigen Informationen bestand, wo die Konkurrenz zu groß war oder, zum Beispiel, wo politische Kriterien, wie die geographische Lage, eine Rolle spielten. Überdies entpuppten sich solche Schwierigkeiten meist erst hinterher als solche. Einer der Befragten verglich die mit den Anträgen verbundene Herausforderung mit dem Versuch, eine Qualle zu halten.¹⁴⁹ Auch die begrenzte Dauer der Teilnahme an einem Programm wurde kritisiert, insbesondere weil die Teilnahme Konsequenzen für die Verwaltungs- und Managementstrukturen der Hochschulen hatte.

Williams kommt in seiner Schrift über die Förderungsprogramme und ihre Konsequenzen für den Hochschulsektor dennoch zu einem positiven Fazit. Er bezweifelt, dass der Staat sein Geld hätte besser einsetzen können. Die Summe, betont er, war im Vergleich zum gesamten laufenden Einkommen des Hochschulsektors sehr gering. Ihre indirekten Konsequenzen für den Sektor seien jedoch schwierig zu beziffern, denn sie brachten einen Wechsel in der Arbeitsweise der Hochschulen hervor.¹⁵⁰ Sechs neue Wege, die staatlichen Finanzmittel zu ergänzen, wurden nach Williams von Hochschulen in dieser Zeit explizit entwickelt; und zwar durch

- (i) *Spenden* von Privatpersonen, Stiftungen und Industrie
- (ii) *Investitionstätigkeiten*, bei denen Universitäten vor allem ihre Rücklagen in Fonds arbeiten lassen
- (iii) *Forschungsgelder*, die Akademiker für bestimmte Forschungsvorhaben erlangen können (z.B. von staatlichen Forschungsgremien)
- (iv) *Forschungsverträge*, mit denen Akademiker beauftragt werden (z.B. von der Industrie)
- (v) Beratende Tätigkeiten (*Consultancy*), die der Hochschule zugute kommen, und
- (vi) *Studiengebühren*, vor allem von ausländischen Studenten, aber auch von anderen Studenten, die an spezifischen Kursen teilnehmen, welche außerhalb des normalen Tätigkeitsbereichs der Hochschule liegen (z.B. Fortbildungsseminare)¹⁵¹

Die ersten zwei Quellen machen Teile des generellen institutionellen Einkommens aus und tendieren deshalb dazu, zentralistische Managementstrukturen zu verstärken. Die

¹⁴⁹ Williams (1992), p.106.

¹⁵⁰ Williams (1992), p.122-23.

¹⁵¹ siehe für Erklärung: Williams (1992), p.38-50.

anderen vier Quellen beziehen sich dagegen auf spezifische Aktivitäten und stärken deshalb einzelne Fakultäten oder Lehr- und Forschungseinheiten. Sie fördern also eine dezentrale Managementstruktur.¹⁵² So gewinnt die Behauptung John Davies's an Überzeugungskraft, die besagt, dass die einzige zeitgenössische Form von Hochschulregierung, der es nach dem Versagen des kollegialen Führungsmodells gelingen kann, die akademischen Normen mit den operativen Aufgaben der 'Basiseinheit' (der Fakultät, des Lehrstuhles...) zu vereinen (s. Seite 207), das *unternehmerische Modell* ('enterprise model') sei.¹⁵³ Der Grund ist, dass bei der unternehmerischen Strategie einer Universität die Basiseinheit der Universität eine große Rolle spielt. Die Basiseinheit ist gleichzeitig als die kleinste akademische Einheit einer Universität die Quelle akademischer Werte. So führt das unternehmerische Modell akademische Normen und operative Aufgaben erneut zusammen, statt sie durch bürokratische Führung der Universität voneinander zu trennen. Diesem Argument wird in den nächsten zwei Kapiteln vertieft nachgegangen.

Der Beitrag der Industrie bzw. Wirtschaft zur Finanzierung der Universitäten und Polytechnics war in seiner durchschnittlichen Höhe vielleicht geringer als zu vermuten wäre, wenn man auf die Auswirkungen dieser Finanzierungsart auf die Managementstrukturen in Hochschulen blickt. Aber insbesondere in den Universitäten erreichte dieser Beitrag in einzelnen Sektoren eine beachtliche Höhe. Eine Studie über die Finanzierung der Hochschulen durch die Industrie wurde bei Williams und Loder Mitte der 80er Jahre vom Arbeitsministerium und dem *Council for Industry and Higher Education* (Rat für Industrie und Hochschulbildung) in Auftrag gegeben.¹⁵⁴ Die Tabellen 1.8 und 1.9 am Ende dieses Kapitels zeigen eine Zusammenfassung des Ergebnisses für Universitäten und Polytechnics. Für das Jahr 1987/88 wurde danach der Beitrag der Wirtschaft mit 6,28% des gesamten laufenden Einkommens der Universitäten und mit 2% des Einkommens der Polytechnics beziffert. Die Zahlen fielen jedoch bei den verschiedenen Hochschulen und Fachbereichen sehr unterschiedlich aus: Im Jahr 1987/88 teilten sich die Fachbereiche Medizin, Ingenieurwesen und Naturwissenschaft 85% der Forschungsgelder aus der Wirtschaft. 40% aller Forschungsgelder entfielen auf fünf Universitäten.

¹⁵² Williams (1992), p.38.

¹⁵³ Davies, J. (1997): The Evolution of University Responses to Financial Reduction. In: Higher Education Management, Vol.9, No.1: pp.127-140.

¹⁵⁴ Williams u. Loder (1990), pp.31-42.

5. Zusammenfassende Analyse der ersten Periode der geschichtlichen Entwicklung und deren Bedeutung für die Weiterentwicklung der Finanzierungsmethodik

Dieses Kapitel umriss die staatliche Finanzierung von Universitäten vor allem aus der Sicht der Verteilungsmethodik auf nationaler Ebene. Die drei Beispieluniversitäten wurden näher betrachtet, um Probleme auf der institutionellen Ebene zu behandeln, die aus dem Wechsel der Verteilungsmethodik entstanden sind.

Shattock betonte zum Abschluss seines Buches über das UGC die Ironie der Entwicklung der Finanzquellen, die von einer Vielfalt der Quellen ausging, die von einem bestimmten Zeitpunkt an als negativer Einfluss auf die Arbeit der Universität gewertet wurde, und zur Reduzierung auf eine Quelle weiterschritt, eben die staatliche Finanzierung, die allerdings den notwendigen Finanzstrom nicht dauerhaft hervorbringen konnte, so dass die Entwicklung wieder zu einer Vielfalt der Quellen zurückführte, die nunmehr positiv gewertet wurde. Es war also der Unterschied in der Wertung der Finanzquellen, welche einen Wechsel in der Vorherrschaft bestimmter Prinzipien der Finanzierung bewirkte. In diesem Kapitel wurden drei Prinzipien identifiziert und die chronologische Entwicklung nach deren jeweiliger Vorherrschaft gegliedert. In der ersten Phase war die Finanzierung von Universitäten die Aufgabe von Personen oder Gruppen, die Geld spendeten. Auch der Staat finanzierte nach diesem Prinzip und 'Bedürftigkeit' wurde als Verteilungskriterium definiert. Leitend war der *Charity*-Gedanke, der auf dem Zusammenhang von Bedürftigkeit und Spende beruht. Zunächst das *University College Committee* und dann das *University Grants Committee* sollten die Aufgabe der Verteilung von Geldern an die Universitäten dem Finanzministerium abnehmen. Hier spielte die Frage nach der Effektivität oder gar der Effizienz keine Rolle, der Universität sollte bei der Erfüllung ihrer selbst gesetzten Aufgaben finanziell geholfen werden.

Die Universität war bis zum Zweiten Weltkrieg auf private Finanzquellen angewiesen und dies führte - mit einem modernen Begriff ausgedrückt - zu einer Nachfrageorientierung, denn Spender konnten das Angebot beeinflussen. Das UGC, das zwar vom Finanzministerium eingesetzt, aber mit Akademikern besetzt war, bewertete genau diese Nachfrageorientierung jedoch negativ, nämlich als einen Faktor, der die Effektivität der Universitäten stören konnte. Das Prinzip der staatlichen Subvention sollte die Universitäten von diesem Störfaktor befreien. So sollte die Universität sich effektiver ihrer akademischen Tätigkeit zuwenden können. Eine historische Reorientierung stellte die dritte Phase der Entwicklung dar, in der die Nachfrageorientierung grundsätzlich für positiv gehalten wurde. Indessen sollte diese Phase die letzten Jahre im Leben des UGC

bilden, denn seine tradierte Formel, die Qualität einer Universität sei von der Höhe der staatlichen Finanzierungssumme abhängig, wurde erstmals vom Finanzministerium 1967 öffentlich bezweifelt und dann unter Geltung des Marktprinzips umgekehrt. Ab jetzt hieß es: Je mehr Finanzmittel eine Universität von außerhalb erwirbt, desto besser ist die Qualität dieser Universität. Das heißt, dass die Universitäten, die Gelder aus privaten Quellen erwerben können, dadurch ihre hohe Qualität beweisen. Falls diese Orientierung streng durchgeführt worden wäre, hätte das UGC sein Büro räumen müssen, denn wenn das UGC kein Geld zu verteilen hätte, so hätte es auch keinen Einfluss und keinen Wirkungsbereich. Aber auch das Bildungsministerium, das mühsam seinen Einfluss auf den Hochschulsektor ausgebaut hatte, hätte in diesem Fall einem nicht kontrollierbaren Hochschulsektor machtlos gegenüber gestanden.

Oben wurde Hartleys Rezeption des Ritzer'schen Ansatzes einer rationalisierten Gesellschaft für die Betrachtung des Hochschulsektors kurz angesprochen. Danach gibt es zwei Machtzentren im heutigen System, zwischen denen sich der Hochschulsektor bewegt - den Staat und den Markt. Dieses Konzept bildet die individuelle Lage der einzelnen Universitäten ziemlich realistisch ab, wie die oben genannten Beispiele und die Beispiele, die im Kapitel 3 folgen werden, zeigen. Die organisatorische Struktur der Universitäten wird dadurch vor eine große Herausforderung gestellt. Ein gutes Beispiel für diese Sachlage bildet das Alvery Programm, in dessen Rahmen sich Universitäten bei einer staatlichen Instanz bewerben müssen, ihr Erfolg jedoch von den Verhandlungen mit einem Partner aus der Wirtschaft abhängt. Die Tatsache, dass die Universitäten die Notwendigkeit empfinden, sich nun um ihres Rufs willen um solche Programme bewerben zu müssen, zeigt die tiefgehende Wirkung, welche die Finanzierungsprinzipien auf die Universitäten ausüben.

Hinter einem Verfahren zur Finanzierung der Universität stehen Prinzipien, die deren Gestalt formen. Die Idee der Universität selbst ist angesprochen, wenn die Frage gestellt wird, *warum die* Universitäten Gelder erwerben. Indessen ist diese Frage nicht allein als Apriori-Frage vor dem Handeln zu verstehen. Die Entscheidung für eine bestimmte Strategie zum Erwerben von Geldern impliziert Konsequenzen für die Management- und die Angebotsstruktur einer Universität. Man könnte beispielsweise Lehrprogramme initiieren, um mehr ausländische Studenten zu bekommen, oder Forschungsprogramme entwerfen, die den Anteil von Forschungsgeldern durch Drittmittel steigern sollen. Die zunehmenden Möglichkeiten, Finanzmittel zu erwerben, bieten allerdings auch der einzelnen Universität eine gewisse Freiheit, sich unabhängig zu machen, z.B. von

politischer Willkür. Die Vielfalt von Finanzquellen bedeutet natürlich auch, dass in der dritten Phase, so wie sie hier dargestellt wurde, die Konstellationen der anderen Phasen aufgehoben werden.

Innerhalb dieses Rahmens muss die Universität bestimmen, was ihre Existenz als Universität ihr bedeutet. Die Antwort hierauf ist also nicht loszulösen von den jeweiligen praktischen Konstellationen, die eine Antwort im Vergleich zu anderen möglichen Antworten begünstigen. Die praktischen Konstellationen setzen sich auch im Falle des Ausbleibens einer Antwort durch, und eine Konzeptlosigkeit der Veränderung wird spürbar. Andrä Wolter kritisiert die deutsche Hochschuldebatte, die noch idealistisch an der Humboldt'schen Idee der Universität festhält, in diesem Sinne:

"Weite Teile der aktuellen hochschulpolitischen Debatte konzentrieren sich ganz auf die Ebene der Instrumente und organisatorischen Strukturen und Mittel und verlaufen weitgehend aufgaben- und funktionsneutral. Zwischen den Aufgaben und Zielen der Hochschule auf der einen Seite und den organisatorischen Mitteln und Instrumenten auf der anderen Seite besteht jedoch ein innerer Zusammenhang. Es geht nicht primär um technische, ökonomische Effizienzsteigerung, sondern darum, dass die Hochschulen ihre Aufgabe besser erfüllen."¹⁵⁵

Jeder Universität muss sich die Frage nach ihren individuellen Kernaufgaben stellen, und gibt die Antwort zumeist durch die Formulierung eines *Mission*-Statements. Aber es muss auch abstraktere Ideen der Universität geben, die als eine normative Herausforderung wirken und Wege zwischen zeitgemäßer Anpassung und unzeitgemäßen Grundwerten weisen. Diese Perspektive wird nicht explizit in der vorliegenden Untersuchung behandelt, aber ihre Wichtigkeit wird doch sehr deutlich gezeigt.

Aus verfahrenstechnischer Sicht erweist dieses Kapitel, dass es notwendig ist, zwischen dem programmatischen Ziel eines Finanzierungsverfahrens, das in der öffentlichen Kommunikation geäußert wird, und dem praktischen Ziel, das in der Methode des Finanzierungsverfahrens enthalten ist, zu unterscheiden. Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs wurde der Auftrag des UGC um eine Planungsfunktion erweitert. Es sollte sich nicht allein auf die Verteilung von staatlichen Finanzmitteln und auf das Informieren des Parlaments *ex-post* über die Nutzung der verteilten Finanzmittel konzentrieren, sondern zusätzlich seine Stellung pro-aktiv nutzen für eine Planung im Universitätsektor. Dieser Auftrag wurde in den Jahren 1943 und 1946 festgelegt und bildete das programmatische Ziel. Die Aufgabe einer pro-aktiven Planung des Universitätsektors war für das UGC

¹⁵⁵ Wolter, A (1999): Die Transformation der deutschen Universität – Historische Erbschaft und aktuelle Herausforderung. Unveröffentlichtes Manuskript, p.29.

jedoch höchst problematisch, weil es die Autonomie der Universitäten nicht verletzen wollte. Der Allgemeine Leitbericht des UGC erschien erstmalig im Jahr 1967 unter dem externen Druck, die ihm zugeordnete Planungsaufgabe auch tatsächlich wahrzunehmen. Die Auswirkung von Empfehlungen in diesen Berichten war jedoch immer ungewiss, denn diese zwangen nicht die Universitäten zu einer operativen Umsetzung.

Eine operative Umsetzung seiner Empfehlungen hätte andererseits das UGC in zweifacher Hinsicht vor Legitimationsprobleme gestellt, und zwar nach innen ebenso wie nach außen. Bei der Frage der Legitimation nach innen, also in Richtung auf die Universitäten, ging es um das Prinzip, dass die Universität am effektivsten als autonome Entität handeln kann. Zudem wäre die Glaubwürdigkeit des UGC als Planungsinstanz in Frage gestellt gewesen, wenn seine Ressourcen für die Wahrnehmung einer solchen planenden Tätigkeit nicht ausreichten. Die Zahl des Personals ist zwar nach dem Zweiten Weltkrieg gestiegen, aber die Informationslage über den Universitätssektor war aus heutiger Sicht stark begrenzt. Da das UGC nicht auf der institutionellen Ebene im Sinne der institutionellen Entwicklung jeder Universität planen wollte bzw. externe Planung auf dieser Ebene nicht ermöglichen wollte, beschränkte es seine Sicht auf eine Makroebene, im Sinne der Entwicklung von Fächern quer durch die Universitäten. Außerdem wurden Entwicklungen außerhalb des UGC-Sektors auch nicht berücksichtigt.

Die Frage der Legitimation nach außen hatte das UGC zum größten Teil dadurch vermeiden können, da es seine Verteilungsmethodik als *black box* gestaltete. Carswell machte auf die Tragweite der Veränderung von der Verteilung einer wachsenden Geldsumme zu einer Verteilung einer schrumpfenden Geldsumme aufmerksam. 1981 musste das UGC deshalb eine selektive Verteilung anwenden, die dramatische Konsequenzen für manche Universitäten hatten. Trotzdem gab es den genauen Verteilungsschlüssel nicht preis. Eine neue Generation von Finanzierungsverfahren stellte indessen das NAB-Verfahren im Polytechnic-Sektor dar, welches auf einer Methode basierte, die bekannt gegeben wurde. Die Transparenz des Verfahrens förderte die Legitimation dieses Verfahrens.

Alle Verfahrensvarianten zur Verteilung der staatlichen Finanzen im englischen Universitäts- und Polytechnic-Sektor die oben vorgelegt wurden, haben bestimmte Kriterien angewandt, um über die Höhe der verteilten Summe zu entscheiden. Eine Definition von *Qualität* der Leistung wurde jedoch nicht explizit gemacht. Eine solche Definition wird aber zunehmend wichtig, wenn eine Vielfalt von Finanzquellen besteht, deren Besitzer davon ausgehen wollen, dass sie die *richtige* Hochschule unterstützen. Das

Balkendiagramm 1.3 (s. Seite 70) zeigt den Zuwachs von Finanzquellen und den sinkenden Anteil der Finanzmittel, der als globale Zuweisung verteilt wurde, über die Periode zwischen 1980 und 1990 in aller Deutlichkeit. Das nächste Kapitel wird die Verfahrensvarianten zur Bewertung von Qualität im Kontext einer sinkenden Förderhöhe untersuchen.

Tabelle 1.8: geschätztes Gesamteinkommen von Industrie: Universitäten 1987/88

| | Gesamt- einkommen | Einkommen von Industrie | | | | | | | | | | |
|--|----------------------|-------------------------|----------------|------------------------------|--------------|-------------------------------|------------|----------------------------|--------------------------------------|--|--------|--|
| | Tsd. Pfd. | Forschungs- verträge | Kurze Seminare | Andere Dienst- leistungen | Spenden usw. | universitäts-eigene Firmen | Stiftungen | Geschenke in Naturalien | Industrie gefördertes Personal | von Industrie verliehenes Personal | Andere | Gesamtes Einkommen von Industrie |
| <i>Gesamt</i> | 2.522.000 | 76.629 | 25.782 | 24.094 | 17.811 | 5.255 | 1.937 | 8.419 | 1.201 | 1.034 | 7.808 | 169.973 |
| <i>Anteil am Einkommen von Industrie (%)</i> | | 45 | 15 | 14 | 10 | 3 | 1 | 5 | 1 | 1 | 5 | 100 |
| <i>Anteil am Gesamt- einkommen (%)</i> | | 2,83 | 0,95 | 0,89 | 0,66 | 0,19 | 0,07 | 0,31 | 0,04 | 0,04 | 0,29 | 6,28 |

Quelle: Williams u. Loder (1990) pp. 34-35.

8

Tabelle 1.9: geschätztes Gesamteinkommen von Industrie: Polytechnics 1987/88

| | Gesamt- einkommen | Einkommen von Industrie | | | | | | | | | |
|--|----------------------|-------------------------|--------------------------------------|---------------------------|--------------------------------|--------------------------|----------------------------|--------------------------------------|--|--|--|
| | Tsd. Pfd. | Forschungs- verträge | berufliche Bildungs- programme | Kurse zum vollen Preis | polytechnics- eigene Firmen | finanzielle Geschenke | Geschenke in Naturalien | Industrie gefördertes Personal | von Industrie verliehenes Personal | Gesamtes Einkommen von Industrie | |
| <i>Gesamt</i> | 743.792.000 | 8.441 | 2.237 | 10.858 | 0 | 26 | 319 | 194 | 35 | 22.111 | |
| <i>Anteil am Einkommen von Industrie (%)</i> | | 38 | 10 | 49 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 100 | |
| <i>Anteil am Gesamt- einkommen (%)</i> | | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | |

Quelle: Williams u. Loder (1990) pp. 34-35.

**Kapitel 2: Die geschichtliche Entwicklung der Finanzierungsmethodik im
englischen Universitätssektor 1985-2000: Die Bewertung von Qualität als Mittel der
Verteilung in der Finanzierung von Universitäten**

Teil I: Konzeptionelle Analyse

| | |
|---|------------|
| 1. Einleitung: New Public Management | 91 |
| 2. Die Abbildung der Leistung der Hochschule in einer Formel für die Finanzierung..... | 95 |
| 2.1 Voraussetzung für den Einsatz einer Formel..... | 95 |
| 2.2 Eine Formel zur Abbildung der Arbeitsweise der Hochschule | 96 |
| 2.3 Nutzung der Formel für eine Politik der Anreizmechanismen | 102 |
| 3. Die Bewertung der Qualität der Leistung von Universitäten | 106 |
| 3.1 Zum Begriff 'Qualitätsbewertung' | 106 |
| 3.2 Ansätze zur Analyse von Verfahren der Qualitätsbewertung..... | 108 |
| 3.3 Qualitätsbewertung zwischen Anforderungen des Marktes und des Staates | 118 |

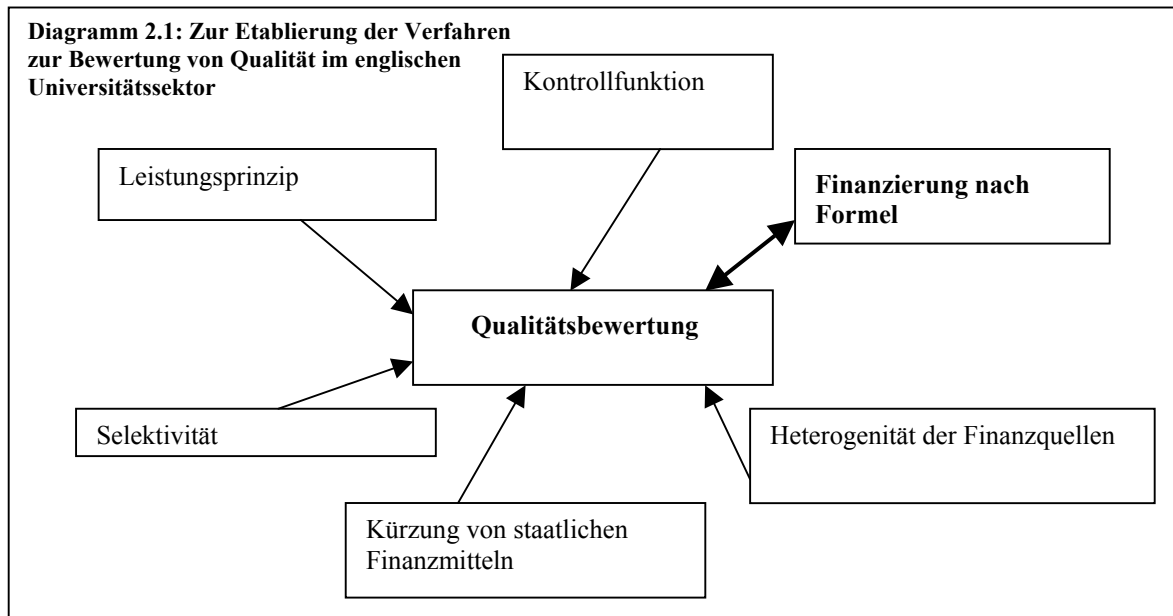
1. Einleitung: New Public Management

Das erste Kapitel behandelte den Entwicklungsprozess eines Verfahrens zur Verteilung von staatlichen Finanzmitteln, das bis in die späten 70er Jahre auf einem Aushandlungsprozess beruhte. Das leitende Prinzip hinter dieser Verfahrensvariante war der *Charity*-Gedanke. In den 80er Jahren etablierte sich eine neue Verfahrensvariante zur Verteilung von staatlichen Finanzmitteln, die auf Formeln basierte. Die Höhe der staatlichen Förderung entsprach hierbei nicht der Bedürftigkeit, sondern der Leistung einer Universität. Das Leistungsprinzip hatte sich aus einer Reihe von Gründen etablieren können. Erstens war die Verwendung eines Fortschreibungsmodells für die Verteilung der Finanzen, das den Aushandlungsprozess zwischen UGC und Universität strukturierte, seit dem Ende der 70er Jahre nicht mehr tragbar, denn dieses Verteilungsmodell bedarf eines kontinuierlichen Zuwachses von Finanzmitteln und dieser war nicht mehr gegeben. Zweitens fühlten sich manche Universitäten ungerecht behandelt unter dem Subventionsprinzip des UGC, denn die Finanzierung nach Bedürftigkeit bedeutet, dass sich eine Verbesserung in der Realisierung der Leistung negativ auf die Höhe der Fördersumme niederschlägt, wenn infolgedessen eine Universität weniger Geld für die gleiche Leistung braucht.

Andererseits bekamen manche Universitäten als Konsequenz dieses Prinzips eine verhältnismäßige hohe Fördersumme, die sich nur aus geschichtlichen Gründen erklären ließ. Die Finanzierung der Universitäten von Oxford und Cambridge wurde beispielsweise mit diesem Argument kritisiert. Drittens etablierte sich seit der Regierungsübernahme der *Conservative*-Partei im Jahr 1979 eine politische Zielsetzung zur Beschränkung der staatlichen Verpflichtungen, auch im finanziellen Bereich. Ausschlaggebend für die Etablierung der neuen Verfahrensvariante war die Verteilungsrunde von 1981, bei der das UGC auf Selektivität als Methode der Verteilung setzte. Das UGC wählte hierfür Kriterien, auf deren Basis die Leistung einer Universität ermittelt werden konnte. Für diese Runde wurde somit eine Formel für die Ermittlung der Förderhöhe erarbeitet. Das Leistungsprinzip etablierte sich jedoch nicht nur für die Verteilung von staatlichen Finanzmitteln. Unterstützt von der Regierung erzielten die Universitäten Gelder aus anderen Quellen, um die sinkende Höhe der staatlichen Finanzierung auszugleichen. Für den Erwerb von Finanzierung aus der Wirtschaft mussten die Universitäten in ein Leistungsverhältnis mit ihren Vertragspartnern treten.

Wenn die englischen Universitäten jedoch einen großen Teil ihres Einkommens von der freien Wirtschaft, durch Stiftungsgelder und Investitionen zu erwerben begannen, enthielt diese Entwicklung ein Risiko für den Staat, der seine Kontrolle über den gesamten Universitätssektor aufbauen wollte. Die zunehmende finanzielle Unabhängigkeit der Universitäten hätte mit einer Erhöhung institutioneller Autonomie einhergehen können. Um diese Entwicklung zu bremsen, musste der Staat einen Mechanismus einführen, der einerseits die Nachfrage-Orientierung der Universitäten fördern aber andererseits dem Staat eine Kontrollfunktion über die Universitäten zueignen konnte. Die Geburtsstunde der Verfahren zur Bewertung von Qualität im englischen Universitätssektor ist in dieser Verflechtung von Tendenzen und Zielen zu finden (siehe Diagramm 2.1).

Die Verknüpfung zwischen Finanzierung nach Formel und der Bewertung von Qualität ist ein Hauptmerkmal des öffentlichen Verwaltungsmodells namens *New Public Management*. Der Ansatz des *New Public Management* zeichnet sich durch zwei Ziele aus. Zum einen zielt er auf die Reduktion oder Entfernung von Unterschieden zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor. Die implizite Annahme dabei ist, dass der private Sektor Organisationen besser und effektiver reguliert als die Bürokratie des öffentlichen Sektors. Ein hohes Vertrauen in den Markt und in privatwirtschaftliche



Methoden setzt sich gegenüber einem sinkenden Vertrauen in Beamte und Fachexperten (*professionals*) durch. Zum anderen legt das *New Public Management* den Schwerpunkt auf Ergebnisse statt auf die Einhaltung von vorgeschriebenen Prozeduren.¹⁵⁶ Grant Harman nennt dies eine Verschiebung von "ex-ante regulation" zu "ex-post control".¹⁵⁷ Ein Hauptinstrument zur Umsetzung dieser Ziele in den öffentlichen Bereich ist der Vertrag, in welchem eine Vereinbarung über die Bedingungen der öffentlichen Finanzierung festgelegt wird. Guy Neave hat die Entwicklung zum *New Public Management* im Hochschulbereich analysiert. Die Konsequenz der Finanzierung von Universitäten auf der Basis eines Vertrags sieht Neave in der Neukonzipierung der Universität als Dienstleistungsunternehmen:

"(...) contractualisation macht der Idee der Universität als Dienstleistung für den Staat ein Ende; vielmehr wird sie neu konzipiert als öffentliche Dienstleistung, deren Gründer und Unterstützer *zufälliger Weise* der Staat ist. Das Letztere ist ein gänzlich andersartiges Tier als das Erste."¹⁵⁸

Ein Vertrag verlangt nach einer Definition von Waren und von Preisen für diese Waren. Er impliziert zudem das Vorhandensein eines Markts, auf dem konkurrierende Universitäten im Wettbewerb miteinander stehen. Die Erfüllung des Auftrags muss auch gesichert werden und das Ausbleiben einer zufriedenstellenden Leistung muss

¹⁵⁶ Hood, C (1995): The 'New Public Management' in the 1980s: Variations on a theme. In: Accounting, Organizations and Society, Vol.20, No.2/3: pp.93-109; hier p.94.

¹⁵⁷ Harman, G (1998): The Management of Quality Assurance: A Review of International Practice. In: Higher Education Quarterly Vol 52: pp.345-364; hier p.357.

¹⁵⁸ Neave, G (1998): The Evaluative State Reconsidered. In: European Journal of Education, Vol.33, No.3: pp. 265-284; hier p.276. [Zitat: "(...)contractualisation puts an end to the idea of the university as a service to the State and instead recasts it as a public service of which one of the funders and supporters **happens to be** the State. The latter is a very different beast from the former." - Hervorhebung wie im originalen Text]

Konsequenzen nach sich ziehen. Dieses Ziel wird nur erreicht, wenn die Qualität der Leistung bewertet wird. Der Staat, der seine öffentlichen Universitäten auf der Basis eines Vertrags in diesem Sinne verwaltet, bezeichnet Neave als den *Evaluative State*.¹⁵⁹

Die Auflösung des UGC im Jahr 1988 und die Einrichtung des neuen Finanzierungsgremiums, des *University Funding Council*, signalisierte die Realisierung des *Evaluative State* im englischen Universitätssektor. Den Übergang zu einer neuen Finanzierungsmethodik beschrieb das Bildungsministerium ein Jahr vor der Einrichtung des Finanzierungsgremiums wie folgt:

"Die Zuweisung einer Grundfinanzierung an Universitäten soll durch ein System ersetzt werden, in dem Verträge zwischen den Universitäten und dem dem UGC nachfolgenden Organ geschlossen werden. Dieses Organ wird den Namen 'Universities Funding Council' tragen."¹⁶⁰

Die Ziele, die die neue Arbeitsweise des *Universities Funding Council* erfüllen sollte, waren nach Ansicht des Bildungsministeriums:

"...erhöhte Genauigkeit bei der Festlegung von Bedingungen, die von Institutionen [Universitäten] erwartet werden... engere Verknüpfungen zwischen Förderhöhe und der Leistung der Institution in Bezug auf die festgelegten Bedingungen... [und] periodische Neuvereinbarungen der Verträge unter Einbezug der relativen Leistung einer Institution."¹⁶¹

Bei der Etablierung von neuen Verfahren zur Verteilung von staatlichen Finanzmitteln, von Verfahren zur Bewertung von Qualität und von Verfahren, die mittels Qualitätsbewertung über die Verteilung von Finanzmitteln entscheiden, wurden diese Ziele in den Universitätssektor eingeführt.

Der Beitrag des *University Funding Council* zur Realisierung dieser Ziele des *Evaluative State* im Universitätssektor ist indessen klein. Erst sein Nachfolge-Organ, das *Higher Education Funding Council*, hat diese Ziele in durchführbare Verfahren umsetzen können. Dabei wurde das *Higher Education Funding Council* von Entwicklungen aus dem Polytechnic-Sektor stark beeinflusst.

¹⁵⁹ Neave, G (1988): On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-88. In: *European Journal of Education*. Vol.23, No.1/2: pp7-23. u. Neave (1998).

¹⁶⁰ Moodie, G (1987): *Le Roi es Mort; Vive le Quoi? Croham and the Death of the UGC*. In: *Higher Education Quarterly*, Vol.41, No.4: pp.329-343; hier p.339. Moodie zitiert DES (1987): *Changes in the Structure and National Planning for Higher Education. Contracts between the Funding Bodies and Higher Education Institutions*. London, DES. [Zitat: "payments of grants to institutions should be replaced by a system of contracting between them and the body to succeed the UGC. That body will be named the Universities Funding Council."]

¹⁶¹ Moodie (1987), p.339. Zitiert DES (1987). [Zitat: "greater precision in the specification of what is expected of institutions... closer links between funding and institutions' performance in delivering specific provision ... [and] ... periodic re-negotiation of contracts taking account of institutions' relative performance."]

Zur Umsetzung dieser Ziele in entsprechende Verfahren müssen zwei Fragen beantwortet werden: Wie kann die Leistung einer Universität in einer Formel für die Finanzierung abgebildet werden? Und: Wie kann die Qualität der Leistung einer Universität messbar gemacht werden?

2. Die Abbildung der Leistung der Universität in einer Formel für die Finanzierung

2.1 Voraussetzung für den Einsatz einer Formel

Eine Formel, die für Verteilung von staatlichen Finanzmitteln angewendet werden soll, muss die Leistung einer Universität in einer solchen Weisen abbilden, dass auf ihrer Basis finanziert werden kann. Diese Tautologie bestimmt nicht nur Verfahren für die Finanzierung von Universitäten. Eine akzeptierte Voraussetzung für die Durchführung einer Wirtschaftsprüfung ist, dass der zu prüfende Gegenstand zunächst prüfbar gemacht werden muss.¹⁶² In der Tat wurde die Entwicklung von Verfahren zur Finanzierung und mehr noch Verfahren zur Bewertung von Qualität im englischen Universitätssektor an die Erfahrung aus dem Bereich der Wirtschaftsprüfung stark angelehnt. Die Eingabewerte einer Formel für die Finanzierung sind letzten Endes immer quantitative Daten, denn das Ergebnis einer solchen Formel muss auch ein quantitatives sein. Als Entscheidungsgrundlage für die Verteilung von Finanzmitteln haben quantitative Daten den zusätzlichen Vorteil, dass sie den Eindruck der Objektivität vermitteln. Bei der selektiven Verteilung von staatlichen Finanzmitteln an die Universitäten im Jahr 1981 gründete das UGC sein Urteil zum Teil auf die Abiturnoten (englisch: *Advanced Level*-Abschlüsse) der Studienanfänger als Rückschluss auf das qualitative Niveau des Bildungsangebots an jeder Universität. Diese Praxis wurden von vielen der betroffenen Universitäten als eine sehr verkürzte Sicht ihrer Leistung kritisiert. Das Problem für das UGC war jedoch, dass das ausgewählte Entscheidungskriterium ein klar definierbares Objekt sein musste, denn die Verteilung von Finanzmitteln wurde darauf aufgebaut. Das UGC hatte versucht, die Kritik an seiner Methode dadurch zu vermeiden, dass es seine Formel nicht preisgab.

Die Finanzierung nach Formel hatte sich bis Ende der 80er Jahre in beiden Hochschulsektoren etabliert. Im weiteren Verlauf dieser Entwicklung etablierte sich zudem die Praxis, die verwendete Formel preiszugeben, transparent zu machen. Die Nachvollziehbarkeit der Verteilung sollte hierdurch gestärkt werden.

¹⁶² Power, M (1997): *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford University Press, Oxford. Insbes. p. 69ff.

Die Mitberücksichtigung von qualitativen Werten ist unter solchen Bedingungen sehr problematisch, denn eine Übertragung vom qualitativen Urteil zum quantitativen Ausdruck dieses Urteils muss geschaffen werden. Bei der Finanzierungsmethodik zwischen den Jahren 1988-92 im Polytechnic-Sektor unter dem Finanzierungsgremium für diesen Sektor, dem *Polytechnic and Colleges Funding Council*, wurde dies versucht, aber nach der Meinung von Pratt und Silvermann ist der Versuch nicht gelungen (s. Seite 125ff.). Im Universitätsbereich konnte dennoch ein Verfahren zur Bewertung von Forschungsleistung (*Research Assessment Exercise*) ein Ergebnis produzieren, das direkt in die Formel zur Finanzierung der Forschung eingeht. Das Urteil wird von Akademikern getroffen, es muss aber dann in eine numerische Zahl umgewandelt werden (s. Seite 146ff.). Solche Verfahren werden in der Literatur als *high stakes*-Verfahren bezeichnet.¹⁶³

2.2 Eine Formel zur Abbildung der Arbeitsweise der Universität

In der Hochschulforschung postuliert man in Anlehnung an Wilhelm von Humboldt eine Einheit von Forschung und Lehre. Für die Finanzierung nach Leistung ist diese Einheit zu unspezifisch. Sie muss auseinander genommen werden und die Aktivitäten der Forschung und der Lehre werden getrennt behandelt. Ein Beispiel für die Abbildung der Leistungen einer Universität für die Finanzierung liefert Paul Hare in einem Artikel über konzeptionelle Probleme in der Analyse von Hochschulbildung.¹⁶⁴ Hares Anliegen ist, zu zeigen, wie die Leistungen der Universität formelhaft abgebildet werden können und wie die Universität mittels der Formel bestimmten Anreizen ausgesetzt werden kann. Das von ihm herausgegebene Buch, in dem dieser Aufsatz erscheint, behandelt vor allem die Probleme der Hochschulsysteme in Russland und der Ukraine und er bemängelt die Erfolge der bisherigen Reformbestrebungen. Er kritisiert den "bürokratischen Ansatz" einer Reform, die durch neue Legislatur und Gesetzgebungen von oben initiiert wird, denen das Risiko innewohnt, dass die Folgen der Reform nicht die sein werden, die von der initiiierenden Autorität erwartet oder intendiert waren.¹⁶⁵ Dem Ansatz gegenüber schlägt er einen Verfahrensansatz vor, der auf Anreizen zum Handeln aufbaut. Der Vorteil von Anreizmechanismen gegenüber Vorschriften oder Regelungen ist die Effektivität, die man erreicht, weil die Entscheidung zur Teilnahme immer noch bei den Handelnden liegt. Diese Strategie wurde von der englischen

¹⁶³ Waterkamp (2000), p.250; passim.

¹⁶⁴ Dieser Abschnitt stützt sich auf einen Beitrag von Hare, P (1996): Conceptual Issues in the Analysis of Higher Education: Application to Russia and Ukraine. In: Hare, P (Hrsg; 1996): Structure and Financing of Higher Education in Russia, Ukraine and the EU. Jessica Kingsley Publishers, London: pp. 3-40

¹⁶⁵ Hare, P (1996), p.38.

Regierung seit Mitte der 80er Jahre im Hochschulbereich umgesetzt, um ein effektiveres Management der Universitäten auf der institutionellen Ebene anzuregen.

In seinem Papier stellt Hare zunächst eine Produktionsfunktion für die Hochschulbildung vor. In ihrer allgemeinen Formulierung soll eine Produktionsfunktion, einem deutschen Autor zufolge:

"den Zusammenhang zwischen Faktoreinsatz und Ausbringung herstellen, d.h. eine Produktionsfunktion soll alle technisch realisierbaren Mengenkombinationen bestimmter Produktionsfaktoren und Produkte aufzeigen; dabei handelt es sich um eine rein mengenmäßig ausgerichtete Beziehung unter Ausschluss von Qualitätsänderungen."¹⁶⁶

Hares einfacher Ausdruck der Produktion einer Universität sieht zwei Ausbringungswerte oder *Outputs* vor: Absolventen und Forschung, und drei Faktoreneinsätze oder *Inputs*: Personal, Ausstattung und Studienanfänger vor. Er drückt die Produktionsfunktion mathematisch wie folgt aus:

$$R = f(G; S, E, D) \quad [1]$$

Dabei ist R Forschungsleistung, G die Zahl der Absolventen, S die Größe des Personals, E die Ausstattung und D die Studienanfänger. Als Produktionsfunktion muss $f(\dots)$ das Volumen von R relativ zu den anderen Variablen maximieren. Zudem erwartet man, dass $f(\dots)$ relativ zu einem Anstieg von G sinkt (d.h. Forschung und Lehre stehen in einer negativen Beziehung zueinander) und die Funktion in S und E steigt. Die Rolle von D ist unklar, denn der Parameter D ist im Effekt ein Zwischenwert, und Hare fügt ihn ein, um auszudrücken, dass die Leistung der Lehrtätigkeit als Mehrwert oder *value-added* verstanden wird – d.h. Studienanfänger werden in Absolventen transformiert.

Hares erste Formel repräsentiert die Summe der Produktion aller Abteilungen einer Universität und nimmt an, dass Ressourcen effizient zwischen Abteilungen verteilt werden. Hare bietet eine Veränderung seiner ersten Formel an, die unterschiedliche Werte von einzelnen Abteilungen mit berücksichtigt:

$$R = \sum R_i = \sum f_i(G_i; S_i, E_i, D_i) \quad [2]$$

Die Formel erlaubt zudem die Möglichkeit, dass jede Abteilung effizient arbeitet, die Summe der Arbeit in der Institution dennoch ineffizient sein kann, wenn Ausstattung und Personal nicht zugunsten der Institution eingesetzt werden. Es besteht also eine problematische Interdependenz zwischen [1] und [2] und ihrer objektiven Funktion (d.h.

¹⁶⁶ Lück, W. (1990): Lexikon der Betriebswirtschaft. Verlag Die Wirtschaft, Berlin.

Zielsetzungen; siehe Formel [3]), die in der Zuweisung von Geldern zwischen Institution und einzelnen Abteilungen (Fakultät, Institut...) gelöst werden muss. Hare fügt dem hinzu, dass diese Interdependenz zwischen Produktionsfunktionen auch auf der nationalen Ebene besteht, dieses Mal zwischen System und einzelnen Institutionen. Die größte Herausforderung für ein Land bzw. System ist, eine effiziente Arbeit auf allen Ebenen anzuregen.

Die Arbeit einer Entität (ob Fakultät oder Institution) wird nach Hare durch drei Faktoren bestimmt: durch die Beziehungen zwischen Produktionsfunktionen, objektiven Funktionen und finanzieller Unterstützung.

Das Problem der beiden Produktionsfunktionen, räumt Hare ein, ist, dass sie implizit annehmen, dass die *Inputs* einander ersetzen könnten, und ebenfalls, dass die *Outputs* der Forschung und Lehre untereinander austauschbar sind. Dies ist freilich nicht der Fall; Hare führt weiter aus in sechs kurzen Bemerkungen:

1. Forschung und Lehre können sich insbesondere auf hohen Bildungsebenen gegenseitig bereichern; so lautet das Postulat der Einheit von Forschung und Lehre. Aus diesem Grund wäre es möglich, dass R und G durch S gesteigert werden könnten.
2. Forschungsleistung und –produktion ist normalerweise ungleichmäßig in einer Organisation verteilt und konzentriert sich oft nur um eine kleine Gruppe von Akademikern. Ihre Leistung ist jedoch von der Unterstützung ihrer Abteilung abhängig. Die Beziehung zwischen R und S ist also stark von der Verteilung von Aufgaben zwischen Lehre, Forschung und Verwaltung in einer Abteilung und in einer Institution abhängig.
3. Auf der Systemebene kann die Produktion von Forschungsarbeit durch Initiativen gesteigert werden, aber, da sich die gesamte Forschungsleistung zum größten Teil auf die Arbeit einer kleinen Gruppe von Akademikern in jeder Disziplin stützt, kann ein Verfahren, das Universitäten gegeneinander stellt, lediglich zu einer Umverteilung der Arbeit führen, z.B. durch die Abwerbung von Forschern. Ein Beispiel ist das Verfahren zur Bewertung von Forschungsleistung (*Research Assessment Exercise*).
4. Die Kalkulation eines Mehrwerts (*value-added*) ist unklar, da seine Definition vom erzielten Lernergebnis (Output) und der Studentenkategorie abhängig ist. Eine

Differenzierung zwischen Sozialisation und Lernen wäre beispielsweise hier denkbar.¹⁶⁷ Je nach Definition haben die Inputvariablen unterschiedliche Folgen.

5. Der Mehrwert hängt zusätzlich von der Qualität der Studienanfänger ab. Es wäre verständlich, wenn Universitäten versuchen würden, die bestmöglichen Studienanfänger zu umwerben, denn ein guter Eingangswert (D) verbessert die Chancen auf einen guten Ausgangswert (G). Auf der anderen Seite mag eine Universität, die sich auf nicht-traditionelle Studierende (Teilzeitstudierende, Erwachsene, Fernstudiengänge...) spezialisiert, eine effektivere Lehre hervorbringen, wenn auch ihre Absolventen einen niedrigen Standard erreichen als traditionelle Studenten. Hier wird die Bedeutung der richtigen Messung von Mehrwert im Sinne von *value-added* (G-D) deutlich.
6. Die letzte Bemerkung behandelt ein spezifisches Problem der Dienstleistungsindustrie, das wir es nämlich beim Eingangswert D mit dem gleichen Gegenstand zu tun haben wie beim Ausgangswert G.¹⁶⁸ Was sie von einander trennt, ist Zeit, denn im selben Jahr stellen die Größen D und G nicht die gleichen Studenten dar. Falls das Verhältnis zwischen D und G sich stabilisieren wird, so wie für Formel [1] angenommen, bedeutet das, dass eine Steigerung der anderen Eingangswerte, und insbesondere von S, G positiv beeinflussen kann. Eine Repräsentation dieses Verhältnisses müsste nach Hare den zeitlichen Aspekt durch eine Multiperioden-Formulierung der Produktionsfunktion berücksichtigen. Dies nimmt er jedoch zugunsten der Einfachheit in seinem Papier nicht vor.

Als nächster Schritt wendet sich Hare der sogenannten 'objektiven Funktion' zu. Allgemein formuliert ist zu erwarten, dass eine Institution, J, die Steigerung der Ausgangswerte der Forschung und Lehre anstrebt:

$$J = k(G, R) \quad [3]$$

Die Formulierung des Ziels der Institution besteht darin, das Verhältnis zwischen den beiden Outputs zu bestimmen. Eine Bildungsinstitution die sich beispielsweise auf die Lehre konzentrieren will, hätte demzufolge nur einen Ausgangswert:

¹⁶⁷ Vgl. Gellert, C (1999): Zum Wandel von Ausbildungszielen und Studienorganisation in Deutschland und Europa. In: Beiträge zur Hochschulforschung. Heft 1, 1999, p.9-26; hier p.10-11. In diesem Papier vergleicht Gellert verschiedene Hochschulbildungssysteme auf der Basis verschiedener Dimensionen ihres jeweiligen Bildungsangebots. An einer Stelle analysiert er die Systeme auf der Basis von drei Funktionen von Hochschulbildung: Persönlichkeitsentwicklung (*character formation*), Bildung und Forschung.

¹⁶⁸ Vgl. Green, D (1994): What is Quality in Higher Education? Concepts, Policy and Practice. In: Green, D (Hrsg): What is Quality in Higher Education? SRHE/Open University: pp. 3-20; hier p.16.

$$k(G, R) = G$$

Oder sie will festlegen, welches Verhältnis zwischen beiden Outputs besteht:

$$k(G, R) = \min(aG, bR)$$

Dabei sind a und b positive Parameter. Eine dritte Alternative, die Hare anbietet, ist die Unterstellung seitens der Institution, dass jeder Output doch einen perfekten Ersatz für den anderen darstellt. Demzufolge verfolgt die Institution ein lineares Ziel:

$$k(G, R) = aG + bR$$

Dabei sind a und b ebenfalls positive Werte.

Die tatsächliche Zielsetzung wird vor allem von den Einkommensquellen und den Ausgaben einer Universität abhängen. Hare nennt die Bilanz zwischen diesen Werten die Budgetbeschränkung. Diese wird von Hare so formuliert:

$$B = wS + E + c_1R + c_2G + H \leq F + zfD + gR + C + \Phi \quad [4]$$

Dabei stellt B die Budgetbeschränkung dar. Diese besteht aus Personalkosten wS , wo w den Durchschnittslohn repräsentiert; E ist die Ausstattung, als finanzieller Aufwand ausgedrückt; c_1R ist der finanzielle Aufwand für die Forschungsarbeit R , c_1 ist eine Bezugskonstante für die Forschungsarbeit; c_2G ist der Preis der 'Herstellung' von Absolventen G , c_2 eine Bezugskonstante für G ; H stellt die Betriebs(un)kosten dar, die nicht zu den anderen Kostenkategorien zugeordnet werden können.

Die rechte Seite von [4] stellt das institutionelle Einkommen dar. Es besteht aus F , die finanzielle Zuwendung vom Staat, die nicht an spezifische Lehr- oder Forschungstätigkeiten gebunden ist; jährliches Einkommen durch Studiengebühren nach Studentenzahl ist zfD , wo f die jährlichen Studiengebühren pro Student darstellt und z für einen Faktor steht, der sich auf die Tatsache, dass mehrere Jahrgänge im System präsent sind, bezieht (z.B. wenn jeder Student vier Jahre studierte und die Eingangszahl stabil bliebe, wäre $z = 3,7$, wo man annimmt, dass 15% jedes Jahrganges irgendwann das Studium abbrechen und 5% der ursprünglichen Zahl jedes Jahr abspringt); gR ist Fördermittel für die Forschung, g eine Bezugskonstante für R ; C ist das Nettoeinkommen von kommerziellen Aktivitäten zur Unterstützung von Forschung und Lehre; und Φ ist eine finanzielle Bilanzsumme bestehend aus zusätzlichen Kreditaufnahmen, die aufgenommen werden, um die übrigen Kosten zu decken.

Hare bietet zu [4] drei interessante Modifizierungen an.

- a) Bei einem System mit festgelegten staatlichen Förderungssummen ohne kommerzielle Aktivitäten und mit der Auflage eines ausgewogenen Etats (d.h. $\Phi = 0$), sieht die Budgetbeschränkung so aus:

$$B = wS + E + c_1R + c_2G + H \leq F \quad [4a]$$

E, H und F kann man als eine Konstante zusammenfassen und die Institution kann folglich nur dann funktionieren, wenn $(F - H - E) > 0$. Das bedeutet, dass Betriebsunkosten und Ausstattungsausgaben von den staatlichen Finanzmitteln gedeckt sein müssen.

- b) Bei einem System, das nur auf Studiengebühren basiert ohne Studienabbrecher ($G = D$), ohne kommerzielle Aktivitäten und mit der Auflage eines ausgewogenen Etats, sieht die Budgetbeschränkungen wie folgt aus:

$$B = wS + E + H \leq + (zf - c_2)G + (g - c_1)R \quad [4b]$$

Eine Institution in einem solchen System kann nur dann überleben, wenn Forschung oder Lehre oder beide gewinnbringend sind, d.h. $(zf - c_2) > 0$ oder $(g - c_1) > 0$.

- c) Angenommen, dass die Lehrkosten einer Institution völlig gedeckt werden, d.h.

$(wS + E + c_2G + H) = (F + zfD)$ und, dass diese Institution bei der Aufbringung von Geldern zur Unterstützung ihrer Forschungstätigkeit jedoch nicht sonderlich erfolgreich ist, d.h. $(g - c_1) < 0$, dann kann unternommene Forschung nur durch kommerzielle Finanzierungsquellen oder Kreditaufnahme finanziert werden:

$$(g - c_1)R \leq (C + \Phi) \quad [4c]$$

Die Aufgabe einer Universität ist demnach das Maximieren von ihrer objektiven Funktion [Formel 3], entsprechend der Produktionsfunktion [Formel 1], im Rahmen der Budgetbeschränkung [Formel 4]. Diese Zusammenhangskette fasst Hare so zusammen:

Maximieren:

$$J = k(G, R) \quad [3]$$

Entsprechend:

$$R = f(G; S, E, D) \quad [1]$$

Im Rahmen:

$$B = wS + E + c_1R + c_2G + H \leq F + zfD + gR + C + \Phi \quad [4]$$

Das finanzielle Überleben einer Universität wird durch zwei weitere Faktoren erschwert. Einerseits durch eine Kapazitätsbeschränkung. Denn die Formeln nehmen an, dass je nach finanzieller Lage die Tätigkeit beschränkt oder ausgeweitet werden kann. Dabei ist die Aufnahme neuer Studierenden und folglich der Output von Absolventen sowie die Forschungstätigkeit durch Ressourcen wie Personal, Bibliotheksbestand und räumliche Voraussetzungen beschränkt. Andererseits wird die Arbeit der Universität durch die Nachfrage bedingt: Studienanfänger müssen sich beispielsweise für eine Universität entscheiden. Zur Forschung sagt Hare, die wichtigste Beschränkung ist nicht so sehr die institutionelle Kapazität, sondern welche Art von Forschungsförderung die Universität gewinnbringend an sich binden kann. Diese Schlussfolgerung folgt seinem Argument, dass die Höhe der öffentlichen Forschungsgelder nicht steigen wird, und Universitäten auf andere Quellen angewiesen sein werden, die normalerweise Bedingungen für ein von ihnen finanziertes Forschungsprojekt vorschreiben.

2.3 Nutzung der Formel für eine Politik der Anreizmechanismen

Die Formeln, die Hare in seinem Papier nutzt, um die Leistung der Universität und ihre Beschränkungen mathematisch zu beschreiben, sind nach Hare selbst vereinfacht. Es gibt aber andere Autoren, die diesem Problem der Abbildung oder Beschreibung der Universität als Unternehmen ausführlicher nachgegangen sind.¹⁶⁹ Das Papier von Hare ist für die Fragestellung der vorliegenden Studie dennoch wichtig, weil er die Leistung [Formel 1 u. 2], die Zielsetzung [Formel 3] und die Budgetbeschränkung [Formel 4] einer Universität und eines Universitätssektors in einer knappen, aufschlussreichen Form darstellt.

Hare argumentiert in seinem Beitrag für die Anwendung von Anreizmechanismen zur Steuerung von Reformen im Hochschulsektor. Er konzentriert sein Augenmerk auf Russland und die Ukraine, aber sein Blick hätte nicht so weit in die Ferne gerichtet sein müssen. In seiner Unterstützung von Anreizmechanismen denkt Hare vor allem an "die

¹⁶⁹ Vgl. z.Bsp. Johnes, G (1997): Cost in Higher Education: A system-wide perspective. Centre for Economic Reform and Transformation.

Nachahmung einiger Aspekte eines Wettbewerbsmechanismus", denn weder Gewinnmaximierung noch Wettbewerbsdruck herrsche im Hochschulsektor.¹⁷⁰

Das erste praktische Problem bei der Umsetzung eines Anreizmechanismus, das bei Plänen zur Umsetzung berücksichtigt werden muss, ist nach Hare, dass alle drei Elemente seines Modells für jede individuelle Universität unterschiedlich sein werden. Es wird zudem schwierig für einen externen Beobachter, die Funktionen $k(\dots)$ und $f(\dots)$ zu evaluieren. Man müsse also auf die Beobachtung der Grundvariablen G , R , S , E , D sowie die Parameter der Budgetbeschränkung B ausweichen. Ein realistischer Anreizmechanismus würde also am besten hierauf gegründet. Er schlägt die Beobachtung der Relation von Kostenparameter c_1 , c_2 , w , S und H auf die Outputwerte R und G bei jeder Institution vor.

Wenn man auf Qualitäts- und Angebotsunterschiede Rücksicht nähme, so Hare, könnte man Leistungsindikatoren für ein *Benchmarking*-Verfahren herausbilden. Diese Benchmarks könnten dann für die Verteilung der Finanzmittel angewendet werden. Somit würden teure Anbieter ihre Kosten senken müssen, während billigere Anbieter ihre Preise erhöhten. Hare nennt diesen Mechanismus "*yardstick competition*", ein Mechanismus, der versucht, den freien Wettbewerb durch künstliche Druckmittel nachzuahmen. Er bemerkt, dass eine Anpassung an neue Anreizmechanismen für eine Universität tiefgreifende Folgen haben könne. Auf der systemischen Ebene müsse dies dennoch kein Grund für Besorgnis sein. Eine direkte Übertragung des Konzepts *yardstick competition* wurde erstmals in den englischen Polytechnic-Sektor eingeführt. Die Finanzierung unter dem Finanzierungsgremium für den heutigen Universitätssektor wendet den gleichen Ansatz an, allerdings wird über Preissätze auf zentraler, nationaler Ebene und nicht auf dem Markt entscheiden – dadurch ist der Anreizmechanismus erstens für Steuerungsaufgaben besser geeignet (mehr Geld für naturwissenschaftliche Fächer zu geben, macht sie auch attraktiver) und zweitens besser planbar und voraussehbar für alle Parteien.

Hare geht auf ein zweites Problem auf der systemischen Ebene ein, das in einem auf Studiengebühren gestützten Hochschulsektor auftreten kann. Hier herrscht ein starker Anreiz zum systemischen Wachstum. Wenn Studiengebühren zum großen Teil aus staatlichen Finanzmitteln bezahlt werden, kann eine Regierung dieser Tendenz entgegentreten, indem sie Ziele hinsichtlich Studentenzahlen vereinbart. Bleibt dieser Bändigungsmechanismus aus, kann diese Tendenz dazu führen, dass die staatliche

¹⁷⁰ Hare (1996), p.25.

Finanzierung außer Kontrolle gerät. Im vorigen Kapitel wurde diese Folge notiert, als die Polytechnics, die nach Studentenzahl finanziert waren, im Jahr 1981 viele neue Studenten vom Universitätssektor übernahmen. Solange die Polytechnics nach Studentenzahl finanziert wurden, bestand der Anreiz, mehr Studenten aufzunehmen. Die Universitäten, die zu dieser Zeit nicht nach Kriterien der Nachfrage finanziert wurden, begegneten den Kürzungen mit einer Reduzierung der Zahl der aufgenommenen Studenten. Ein zweites Beispiel ist die Finanzierung Ende der 80er Jahre, als beide Hochschulsektoren im wesentlichen nach Studentenzahl finanziert wurden. Unter diesem Anreiz wurde die Zahl der Studierenden tatsächlich in die Höhe getrieben.

Falls Studiengebühren jedoch von privaten Quellen finanziert werden, muss die Regierung aus zwei Gründen dennoch besorgt sein, so Hare. Die erste Folge mag eine Reduzierung der gesamten Studentenzahl im System sein, die aufgrund zu hoher Studiengebühren zustande kommt. Auf der institutionellen Ebene wäre das Resultat als Unternutzung – oder Ineffizienz der Nutzung – der Ressourcen zu verstehen. Auf der politischen Ebene mag diese Folge als eine unzureichende Zahl von Teilnehmern an der Hochschulbildung, thematisiert werden. Die zweite mögliche Folge von hohen Studiengebühren mag die Etablierung von privaten Bildungsträgern sein, die auch Hochschulbildung aber zu einem günstigeren Preis anbieten. Obwohl man diese Entwicklung nach Hare durchaus begrüßen könnte, kann die stärkere Konkurrenzsituation wieder zu Unternutzung führen, sowie zu neuen Problemen der Regulierung eines Eintritts in den Hochschulbildungsmarkt. Könnten solche Bildungsträger beispielsweise auch den Titel 'Universität' (oder Hochschule) erwerben? Und welche Abschlüsse mit welcher Gültigkeit dürfte eine solche Institution anbieten? Diese Fragen haben nicht nur für Osteuropa und Russland eine aktuelle Relevanz, sondern auch in anderen Ländern wie England und Deutschland müssen sie beantwortet werden. In England gibt es bereits einige Institutionen, die den Namen 'Universität' tragen, die aber dem typischen Bild einer Universität nicht entsprechen.¹⁷¹

Ein drittes Problem, auf das Hare eingeht, betrifft den Übergang von einer Finanzierungsmethodik, die auf einer globalen Budgetzuweisung beruht, zu einer, die auf Studiengebühren basiert. Für eine einzelne Universität kann dieser Übergang dramatische Folgen betreffend die Lehr- und Forschungsleistung sowie das Verhältnis

¹⁷¹ z.B. McDonalds University, British Space Virtual University und das Projekt der Regierung University for Industry. Vgl. z.B. THES 5.06.98, "Watchdog snarls at UFI's use of title"

zwischen beiden haben. Diese Folgen müssen nach Hare in der Formel berücksichtigt werden. Er fügt das Beispiel einer Universität an, die unter dem Model [4a] sich für die Mengen G^a und R^a entscheidet. Dann, nach einem Methodenwechsel zu [4b], fallen zwar die Studiengebühren so aus, dass für die gleichen Mengen G^a und R^a das Budget der Institution ausgewogen bleibt, jedoch wird die Lehraktivität gewinnbringend, aber die Forschungsaktivität verlustbringend (d.h. $(zf - c2) > 0$ und $(g - c1) < 0$). In dieser Situation mag eine Institution ihre Forschungsaktivität weiter reduzieren, um den Gewinn, der durch die Lehraktivität erzeugt wird, zu erhöhen. Am Ende wäre eine Spezialisierung auf das Lehren durchaus möglich. Eine Spezialisierung auf Forschung im umgekehrten Fall wäre ebenfalls denkbar. Was Hare hier zeigt, ist, dass bei einem Wechsel in der Hochschulfinanzierung nicht allein die Geldströme verändert, sondern auch das Verhalten und die Arbeitsweise der Universität beeinflusst werden.

Ein viertes Problem handelt von den unterschiedlichen Strategien, die eine Universität unter reduzierter staatlicher finanzieller Zuwendung verfolgen kann. Man gehe von einer Ursprungssituation aus, wo eine Universität ein Profil hat, $P^\circ = (G, R, S, E, D)^\circ$ und ein ausgewogenes Budget. Die staatliche Förderung, F , wird dann reduziert ohne ausgleichende Erhöhung des institutionellen Einkommens aus Studiengebühren, f , und Forschungsgelder, g , mit der Folge eines drohenden Defizits in B . Die möglichen Strategien, einem Defizit entgegen zu wirken, sind:

- 1) reduzierte Gehälter, w , oder Personalzahl, S ;
- 2) reduzierte Lehre, G , und Forschungsaktivitäten, F ;
- 3) reduzierte Werte in E und H durch Vernachlässigung der Instandsetzung, verschobene Ausstattungserneuerung und die Reduzierung von zentralen Universitätsdienstleistungen;
- 4) Aufbau von kommerziellen Aktivitäten, C ; und/oder
- 5) die Aufnahme neuer Kredite, ϕ .

Solche Strategien wurden tatsächlich durch die Reduzierung von staatlichen Finanzmitteln in den 80er Jahren hervorgerufen. Die Universitäten mussten schnell handeln, um ihr finanzielles Überleben zu sichern. Die kurzen Fallbeispielen oben haben diese Folgen gezeigt (s. Seite 68ff.).

Hare erwartet jedoch nicht allein zentralistische Strategien als Antwort auf dieses Problem. Hier sind die Leistungen von Fakultäten, Instituten und Individuen gefragt:

"Was auch immer die Institution erreichen will, es ist zu erwarten, dass nicht viel geschehen wird – ja: gegen Veränderung wird man sich wahrscheinlich strikt wehren – außer, wenn Fakultäten und Individuen gewisse Vorteile aufgrund der Veränderungen, die sie unterstützen, zu spüren bekommen."¹⁷²

Infolgedessen befürwortet er eine Strategie, in der die Institution finanzielle Anreize bezüglich bestimmter Aktivitäten an diese Basiseinheiten der Universitätsstruktur weiterleitet. Diese Institutionen müssen gleichzeitig bemüht sein, den Basiseinheiten keine Anreize zu geben, die für die Gesundheit der gesamten Institution schädlich wären. Wie die Beispiele von Cardiff und Aston in Kapitel 1 zeigten, ist die langfristige Pflege einer solchen Strategie äußerst schwierig. Aston agierte beispielsweise über den größten Teil der 80er Jahre in einer Art Krisenmanagement. Zudem erlaubt die Durchdringung der Universität mit dem finanziellen Aspekt manchen Basiseinheiten oder sogar Individuen, sich finanziell von der Institution der Universität abzukoppeln, während Institute oder Kollegen mit minderem Erfolg in einer gänzlich anderen Situation arbeiten. Die Methode, nach der eine Universität vom Staat finanziert wird und die Stärke der Abhängigkeit von dieser Quelle, beeinflussen die Art, in der sie die Finanzierung innerhalb der eigenen Institution organisiert. Dieser Effekt ist die Konsequenz einer über Anreize gesteuerten Finanzierungsmethode. Solche Anreizmechanismen sind die Mittel des regulierenden Einflusses eines *Evaluative State*.

3. Die Bewertung der Qualität der Leistung von Universitäten

3.1 Zum Begriff 'Qualitätsbewertung'

Die Frage: Was ist Qualität? ist schwierig zu beantworten und jede Antwort bleibt ambivalent. Beim Finanzierungsproblem geht es um quantitative Größen und die Frage ist, wie diese mit dem unbestimmten Begriff der Qualität zusammengebracht werden sollen. Beim Problem der Bewertung von Qualität kann man sowohl die Bewertung als auch die Definition von Qualität in Frage stellen. Deshalb warnt Ron Barnett davor, die Debatte um Qualität durch Begriffe fundieren zu wollen, denn sie werden seiner Meinung nach je nach Argumentationsfigur unterschiedlich gedeutet.¹⁷³ In Texten über Qualität wird ein Abschnitt aus Pirsigs 'Zen and the Art of Motorcycle Maintenance' häufig zitiert, in welchem der Autor versucht 'Qualität' zu definieren, der Begriff aber

¹⁷² Hare (1996), p. 30 [Zitat: "Whatever the institution would like to see happen, it can be expected that not much will happen - and indeed change will likely be resisted strongly - unless departments and the individuals within them feel some benefit from changes they promote."]

¹⁷³ Barnett, R (1994): Power, Enlightenment and Quality Evaluation. In: European Journal of Education, Vol. 29, No. 2: pp165-179; hier p. 166: "Diese Diskurse zeigen keine stabilen Muster oder Beziehungen".

sich jedes Mal - *poof!* - in Luft auflöst.¹⁷⁴ In der Einleitung zu ihrem Buch über Qualitätsbewertung sagen Westerheijden, Brennan und Maassen dazu, dass nichts jemanden davon abhält, seine eigene Definition von Qualität zu nutzen und fügen dem hinzu, dass Qualität multi-dimensional ist und deshalb immer vom Gegenstand, den sie bewerten soll, abhängt.¹⁷⁵

Bei Verfahren der Qualitätsbewertung handelt es sich somit um Verfahren, die erst durch ihre Methodik das Konzept der Qualität, welches in einem Verfahren enthalten ist, definieren. Das Verhältnis zwischen dem Konzept und der praktischen Ausführung ist also nicht linear, Konzept und Ausführung definieren sich vielmehr gegenseitig.¹⁷⁶ In diesem Zusammenhang spricht Michael Power von einer "Erwartungslücke" (*expectations gap*) zwischen programmatischem Ziel und praktischer Ausführung. Diese "Lücke" versteht Power nicht als Schwäche dieser Verfahren, sondern als deren Stärke. Sie ermöglicht vielmehr eine lose Kopplung zwischen der formalen Erwartung an ein Bewertungsverfahren und der praktischen Durchführung. Aufgrund der losen Kopplung können Praktizierende ihre Praxis an die besonderen Bedingungen des gegebenen Kontexts anpassen.¹⁷⁷ Ein Beispiel für diese Situation stellt die Transformation von qualitativen Urteilen über die Qualität der Forschungsleistung einer Universität in numerische Urteile in dem Verfahren namens *Research Assessment Exercise* dar, auf das im zweiten Teil dieses Kapitels eingegangen wird.

Viele Darstellungen oder Beiträge zur Qualitätsdebatte setzen trotzdem bei der Explikation von verschiedenen Begriffen an. Die Sicherheit, die man dadurch erhofft, ist nicht gegeben.¹⁷⁸ In diesem Kapitel werden drei Begriffe von Qualität verwendet, da sie als Namen von unterschiedlichen Verfahren auftreten. In Anlehnung an Waterkamp wird der Begriff 'Qualitätsbewertung' als Hauptterminus verwendet, weil er, wie der englische Begriff '*Quality Assessment*', die Bewertung des Gegenstands betont.¹⁷⁹

¹⁷⁴ Pirsig, R. M. (1974): *Zen and the Art of Motorcycle Maintenance: an enquiry into values*. Morrow, N. Y.

¹⁷⁵ Westerheijden D.F; Brennan, J; Maassen, P.A.M (1994; Hrsg): *Changing Contexts of Quality Assessment: recent trends in West European higher education*. Lemma, Utrecht: p.17.

¹⁷⁶ Vgl. Barnett, R (1995): *Improving Higher Education: Total Quality Care*. Open University/SRHE, Buckingham.

¹⁷⁷ Power, M (1997), p.15ff.

¹⁷⁸ Vgl. auch hierzu: Arnold, R.; Krämer-Stürzl, A. (1995): Zugänge und Methoden zur Evaluierung von Weiterbildung. In: Feuchthofen, J.; Severing, E. (Hrsg): *Qualitätsmanagement und Qualitätssicherung in der Weiterbildung*. Luchterhand, Neuwied: pp. 3-21. Hier wehren sich die Autoren gegen die Nutzung der neuen deutschen Wortschöpfung 'Bildungscontrolling' und entscheiden sich statt dessen für den älteren Begriff 'Evaluation', welcher jedoch früher ins Deutsche als 'Erfolgskontrolle' eingeführt wurde. In diesem Begriffsfeld stellen die Autoren fest: "In der Literatur findet sich eine verwirrende Verwendung der Begriffe Erfolgskontrolle, Evaluation bzw. Evaluierung und Bildungscontrolling."

¹⁷⁹ Vgl. Waterkamp, D (2000), p.244ff.

Anfang der 90er Jahre wurde als neuer Begriff '*Quality Audit*' in das Feld der Verfahren zur Bewertung von Qualität im Universitätssektor eingeführt. Sein Gebrauch lehnte sich an die Wirtschaftsprüfung an, bei der man von '*Financial Audit*' spricht. Diese Anlehnung war nicht allein begrifflicher Art, sondern auch die Verfahrensweisen aus diesem Bereich wurden nachgeahmt. Der Herkunft wegen müsste man diesen Begriff ins Deutsche als 'Bildungscontrolling' übersetzen, der sich ebenfalls an das Wirtschaftsprüfungsinstrument des 'Controlling' anlehnt. In Unterschied zu den anderen zwei Begriffen deutet der Begriff der 'Qualitätssicherung' bzw. '*Quality Assurance*' an, dass die Qualität der Leistung nicht punktuell oder einmalig geprüft wird, sondern kontinuierlich. In der Regel markiert der Gebrauch dieses Begriffs eine Verschiebung des Schwerpunkts auf eine externe Prüfung sowie üblicherweise eine Bewertung der internen Systeme der Qualitätsbewertung. Zu fragen ist indessen, ob eine klare Trennlinie selbst zwischen Qualitätsbewertung und Qualitätssicherung möglich ist, oder ob die Häufigkeit des Gebrauchs von 'Qualitätssicherung' nicht einem Gesetz der Abnutzung folgt, demzufolge 'Qualitätssicherung' mehr verheißt als der schon oft benutzte Begriff 'Qualitätsbewertung'. Dieser Sachverhalt wäre auch als Folge der Erwartungslücke zwischen programmatischen Zielen und Praxis erklärbar. Nur eine systematische Analyse von Verfahrensvarianten kann die Probleme der Begriffsnutzung überwinden und dabei eine praxisbezogene Ordnungshilfe anbieten.

3.2 Ansätze zur Analyse von Verfahren der Qualitätsbewertung

In einem Artikel über Qualitätsbewertungen setzt Barnett zwei extreme Pole an: eine emanzipatorische Zielsetzung der Bewertung einerseits und eine technische Zielsetzung der Informierung eines externen Beobachters andererseits.¹⁸⁰ Wie andere Kommentatoren auch sieht er eine Verschiebung der Zielsetzung des Bewertens in Richtung des Informierens nach außen. Die Dimensionen der unterschiedlich ausgerichteten Aufklärungsbestrebungen stellt Barnett in einer Tabelle gegenüber, die hier als Tabelle 2.1 wiedergegeben wird.

¹⁸⁰ Barnett, R (1994). Vgl. z.B. Shore, C; Roberts, S (1993): Higher Education and the Panopticon Paradigm: quality assessment as 'disciplinary technology'. In: Higher Education Review, 1995, Vol 27, No. 3: pp.8-17.

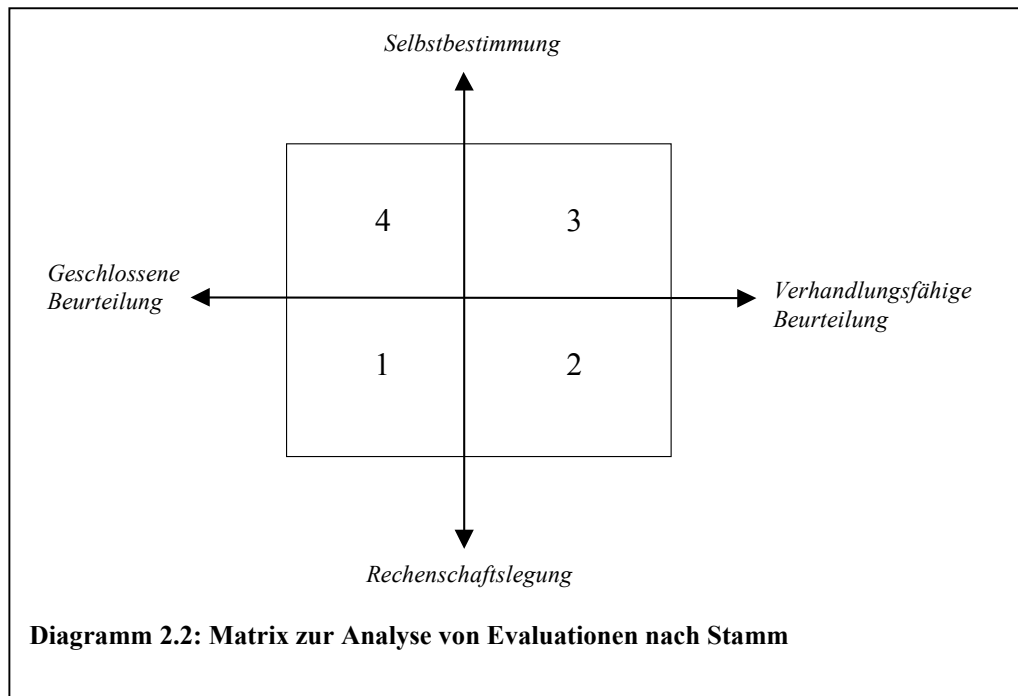
Tabelle 2.1: Ziel und Zweck der Verfahren zur Bewertung von Qualität

| Emanzipatorisch (Zuwachs des eigenen Verständnisses) | Technizistisch (Zuwachs des externen Verständnisses) |
|---|---|
| 1. Prozesse, die Gruppen für sich allein durchführen | 1. Prozesse, die Gruppen auferlegt werden |
| 2. Individuen sind Subjekte (ihres eignen Schicksals) | 2. Individuen sind Gegenstände (für Zwecke und Projekte anderer) |
| 3. Persönliche Entwicklung | 3. Manipulation |
| 4. Interne, immanente Belohnung (für eine Änderung der eigenen Arbeitsweise) | 4. Externe, äußerliche Belohnung (für eine Änderung der eigenen Arbeitsweise) |
| 5. kritische Selbstreflektion | 5. Sich extern auferlegten Standards fügen |
| 6. Interne Rechenschaftslegung (gegenüber sich selbst und den beruflichen Normen) | 6. Externe Rechenschaftslegung |
| 7. Eigenes Verständnis wird verbessert | 7. Die Effizienz des Systems wird verbessert |
| 8. Individuelle Verhaltensänderung | 8. Wandel des Systems |
| 9. Selbstaufklärung | 9. Aufklärung einer externen Instanz |
| 10. Selbstermächtigung | 10. Macht der externen Instanz wird vergrößert |

Verfahren zur Bewertung von Qualität im Hochschulsektor teilen viele Aspekte mit Verfahren der Bewertung in anderen Zusammenhängen.¹⁸¹ Betrachtet man Verfahren zur Qualitätsbewertung als eine Möglichkeit von Verfahren der Bewertung, so verliert sich der Eindruck, bei der Qualitätsbewertung im Hochschulbereich handele es sich um etwas Umwälzendes. Es gibt eine lange Tradition der Bewertung von Leistungen im Bildungswesen. Dabei wurde es immer als ein Problem empfunden, wie das Ziel der Rückmeldung an den Lernenden verbunden werden kann mit dem Zweck, Außenstehende zu informieren. Barnett fordert dialogische Verfahren der Bewertung, aber die Einlösung dieser Forderung wird immer dann schwierig sein, wenn gleichzeitig die Information nach außen geleistet werden soll. In dieser Situation kann der Zweck des externen Informierens das ursprüngliche Ziel der Selbstreflektion zurückdrängen und es kommt zu taktischem Verhalten und Täuschungsverhalten. In der Tat bestimmen diese Verhaltensweisen zum Teil den Umgang der Universitäten mit den Verfahren zur Bewertung von Qualität wie anhand einer Analyse dieser Verfahren im zweiten Teil gezeigt wird.

Margrit Stamm, die eine Untersuchung zur Evaluation von Fachhochschulen in der Schweiz durchgeführt hat, eröffnet eine Möglichkeit, den Ansatz von Barnett zu

¹⁸¹ Vgl. Waterkamp (2000), p.246.



differenzieren und auszuweiten.¹⁸² Sie bietet eine Matrix zur Analyse von Evaluationen an, deren eine Achse fast die gleiche wie die Barnetts ist. Diese erstreckt sich zwischen den Polen "selbstbestimmte versus verordnete Evaluationsgegenstände" bzw. auch "Selbststeuerung versus Rechenschaftslegung". Die quer dazu liegende weitere Achse nennt sie "geschlossene Beurteilung versus verhandlungsfähige Beurteilung" (siehe Diagramm 2.2). Während die erste Achse die Zielrichtung des Verfahrens im Sinne der Differenz von 'innen' und 'außen' zu bestimmen erlaubt, zeigt sich auf der zweiten Achse ein Prozessmerkmal des Verfahrens, indem beim Finden der Beurteilung zwischen Ausschließung und Einschließung der Betroffenen in den Findungsprozess unterschieden wird. Diese zweite Achse hinzuzufügen, ist für das englische Beispiel aufschlussreich, denn die verhandlungsfähige Beurteilung ist genau die Form der Beurteilung, die seit den 80er Jahren in England zunehmend unter Druck geraten ist. Nach Stamm ergeben sich aus dieser Matrix vier Grundmodelle der Evaluation:

1. Modell 1: staatliche, externe Evaluation
2. Modell 2: externe Evaluation durch *Peer Review*
3. Modell 3: interne Evaluation durch die Institution selbst
4. Modell 4: interne Evaluation durch wissenschaftliche Evaluationsberatung

¹⁸² Stamm, M (1998): Qualitätsevaluation und Bildungsmanagement im sekundären und tertiären Bildungsbereich. Forstis FH: p.48.

Zu Modell 1: Mit diesem Modell beschreibt Stamm z.B. das Vorgehen eines Staats, der die Aufgabe der Evaluation an eine Unternehmensberatung überträgt. Oft handelt es sich um eine Evaluation der Kosteneffizienz. Eine Vergleichbarkeit wird angestrebt.

Zu Modell 2: Es handelt sich hier nach Stamm um ein mehrstufiges Verfahren, das interne mit externen Bewertungsverfahren verbindet. Die externe Bewertung wird von Fachexperten und Kollegen aus anderen Einrichtungen durchgeführt. Diese Art von Begutachtung wird oft mit dem englischen Ausdruck *Peer Review* beschrieben. Es wird keine Vergleichbarkeit angestrebt, stattdessen verfassen die Gutachter einen Bericht mit Stellungnahmen und Empfehlungen.

Zu Modell 3: Eine Selbstevaluation genießt nach Stamm eine hohe Akzeptanz unter den Betroffenen. Gleichzeitig bestehen Probleme wie ein Mangel an methodischem und organisatorischem Evaluationswissen, das von außen beigebracht werden müsste, sowie eine Tendenz zur Selbstbeschönigung, die insbesondere auftritt, wenn die Selbstevaluation zur Grundlage der Evaluation im Modell 2 gemacht werden soll, wenn also eine Orientierung nach außen eintritt.

Zu Modell 4: Stamm bewertet dieses Modell positiv, welches auf Expertenwissen von außen aufbaut, jedoch als Hilfe zur Selbsthilfe konzipiert ist. Die wesentlichen Nachteile dieses Modells hängen mit der externen Stellung der Experten sowie mit der geschlossenen Beurteilung zusammen.

Stamm erwartet, dass Modelle 3 und 4 sich bei den Schweizer Fachhochschulen durchsetzen werden, da diese Institutionen eine gesetzliche Auflage zur internen Qualitätsevaluation haben, ihnen aber freie Hand bei der Umsetzung gelassen wird.¹⁸³

Die vier Modelle verweisen auf polarstrukturierte Optionen der Verfahrenskonstruktion, entsprechend den Polen selbst–fremd und offen–geschlossen. Diese Optionen für Verfahren der Qualitätsbewertung bezeichnen nicht nur technische Möglichkeiten der Verfahren, sondern implizieren unterschiedliche Aspekte im Begriff der Qualität. Es ist notwendig, die Verfahren unter dem Gesichtspunkt zu analysieren, welches Verständnis von der Aufgabe ihnen innewohnt. Das ist kein deduktives, begriffliches Vorgehen, sondern das Aufdecken von Implikationen der Verfahren.

Viele Autoren entwickeln polare Ordnungsstrukturen für die Verfahren der Qualitätsbewertung. Sie unterstreichen die Gegensätzlichkeit zwischen zwei Zielrichtungen des Verfahrens, die auf unterschiedliche Machtfaktoren, unterschiedliche

¹⁸³ Stamm, M (1998), p.51.

Zwecksetzungen und Legitimationsstrategien zurückgehen. Außer Barnett und Stamm ist auch Withers zu nennen, der ein Paradigma der Kontrolle gegen ein Paradigma der Verbesserung stellt,¹⁸⁴ ferner Roger und Badham, die zwischen den Zwecken der Beweisführung ("*to prove*") und der Verbesserung ("*to improve*") unterscheiden,¹⁸⁵ schließlich auch Jackson, der ein akademisches Regulierungssystem gegen ein verwaltendes stellt.¹⁸⁶ Ebenso unterscheidet er einen bürokratischen Regulierungsprozess von einem dialogischen. Diese Gegenüberstellungen führen in der Regel dazu, dass der Übergang von einem Pol zum anderen Pol eingeklagt wird und Kompromisslösungen erhofft werden.

Norman Jackson erweitert diese polare Struktur allerdings, indem er sie für die Vorstellung eines evolutionären Prozesses nutzt. Damit stellt er die beiden Pole in Beziehung zueinander: die Betonung des einen Pols zieht nach einer Zeit die Betonung des anderen Pols nach sich. Das relative Recht jedes Pols stellt sich also im Entwicklungsprozess her. Das Konzept von 'Qualität', so kann man folgern, hat eine gewisse Eigendynamik. Nach Jackson wäre es zu erwarten, dass in einer fortgeschrittenen Phase dieser Evolution ein selbstkritischer, dialogischer Prozess sich gegenüber dem anfänglichen fremdgesteuerten Prozess durchsetzen wird. Jackson war Anfang der 90er Jahre Stellvertretender Direktor eines Organs zur Sicherung der Qualitätsbewertung im Universitätsbereich (des *Higher Education Quality Council*) und seine These ist auf seine eigene Erfahrung zurückzuführen. Jackson fasst diese Entwicklungsdynamik als eine Lernkurve auf (siehe Diagramm 2.3).

Die drei Etappen der Lernkurve sind nach Jackson aus der britischen Erfahrung entwickelt. Er glaubt, dass der britische Universitätssektor sich in der dritten Etappen befinde.

Etappe 1

Als erster Schritt muss ein nationaler Rahmen ins Leben gerufen werden, welcher ein allgemeines Verständnis der Notwendigkeit sowie Wichtigkeit von 'Qualitätssicherung' (Punkt A im Diagramm 2.3) etabliert. Nach Jackson erreicht man dieses durch Überzeugungsarbeit – "*es tut Euch gut*" – und Drohung – "*ihr müsst es tun, sonst...*". Der Schwerpunkt wird in dieser Etappe nach Jackson auf das Prinzip der

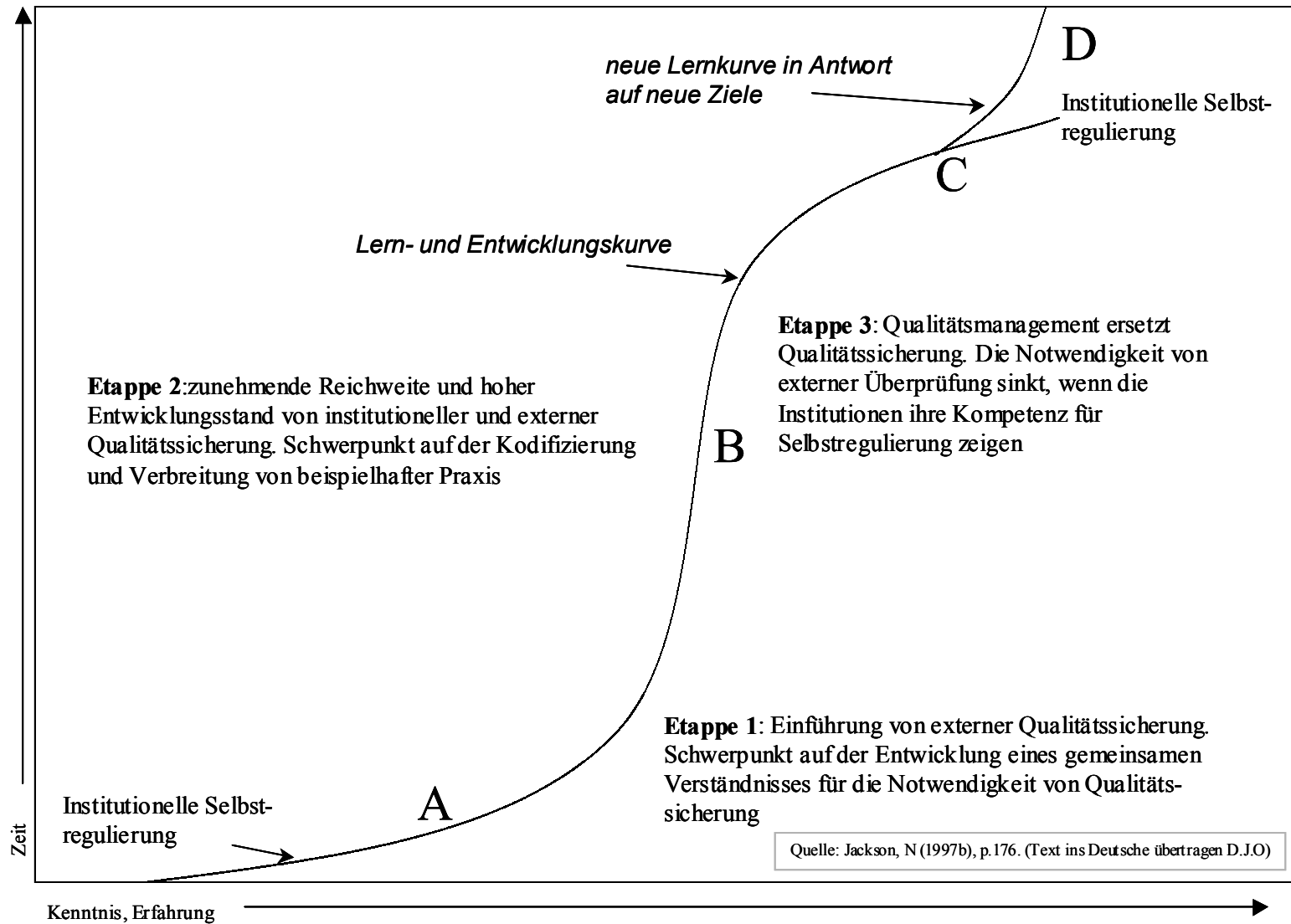
¹⁸⁴ Withers, R (1995): Quality Assessment: two traditions (a review article). In: Quality Assurance in Education, Vol. 3, No.2: pp.39-46.

¹⁸⁵ Roger, G; Badham, L (1992): Evaluation in Schools: Getting Started on Training and Implementation. Routledge, London: p. 3ff.

¹⁸⁶ Jackson, N (1997b): Academic Regulation in UK Higher Education: Part II. In: Quality Assurance in Education, Vol.5, No.3: pp.165-179.

Rechenschaftslegung gelegt. So wird eine Bewegung weg von informellen, professionellen und dialogischen Prozessen hin zu formellen, verwaltungsorientierten Prozessen der externen Regulierung einsetzen. Jackson weist als Beispiele auf die externe Regulierung des *Council for National Academic Awards*, die Evaluationsaktivitäten des *Her Majesty's Inspectorate* und auf die lokale Kontrolle der *Regional Advisory Councils* hin, die bei der Einrichtung der Polytechnics nach 1966 für deren Regulierung eingeführt wurden. Der Universitätssektor wurde erst nach 1990 von der externen Überprüfung der Qualität betroffen, nämlich mit der Durchführung der externen *Quality Audits*, die einem Organ der englischen Hochschulrektorenkonferenz anvertraut waren. Allerdings war die Teilnahme der Universitäten an diesem Bewertungssystem unter der englischen Hochschulrektorenkonferenz noch freiwillig. Als Folge des Hochschulgesetzes von 1992 wurde ein neues System der Bewertung von Qualität für alle Hochschulen eingerichtet, und zwar unter der Regie des neuen Finanzierungsgremiums, des *Higher Education Funding Council for England*, das die Teilnahme an dem System zur Pflicht machte.

Diagramm 2.3: Jacksons Modell für den Entwicklungsverlauf eines Qualitätssicherungs-/Regulierungssystems in Großbritannien



Etappe 2

Diese Etappe zeichnet sich durch die Entwicklung von "*collaborative regulation*" aus, welche eine Mischung aus internen und externen Prozessen darstellt.¹⁸⁷ Hier sieht Jackson die Chance, dass die Institutionen sich des Bewertungsverfahrens bemächtigen und es zugunsten ihrer eigenen Situation weiter entwickeln. Die Hochschulen müssen sich bemühen, Verfahren zu etablieren, die ein Gleichgewicht zwischen bürokratischen Kontrollsystemen, die eine effiziente Methode der Überprüfung der Einhaltung von Standards darstellen, und dialogischen, forschenden Prozessen herstellen, die ein profundes Lernen über die Organisation der eigenen Hochschule ermöglichen.¹⁸⁸ Im Zuge des Ausbaus und der Erweiterung des Bewertungsverfahrens setzt sich auf Seiten der Hochschulen die Erkenntnis durch, dass ein System, das auf dem Prinzip der Rechenschaftslegung aufgebaut ist, die Qualitätsverbesserung nicht garantieren kann, und dass die Hochschulen ihre eigenen Verfahren entwickeln müssen. Auf der nationalen Ebene hingegen beharrt man auf dem Prinzip der Rechenschaftslegung. Während dieser Etappe kann die Folge eintreten, dass die Anfangungserwartungen und *Benchmarks* noch erhöht werden, um eine "Kultur der Fügsamkeit" (*culture of compliance*) zu erzwingen.

Etappe 3

In der letzten Etappe der Lernkurve, die einsetzt, wenn die Effektivität des institutionseigenen Bewertungs- und Überprüfungsverfahrens erwiesen ist und die Institutionen sich an die Erfordernisse der externen Instanz halten, kann die externe Instanz die direkte Überprüfung von Ergebnissen zugunsten der Überprüfung von Prozessen reduzieren. Im Polytechnic-Sektor trat diese Etappe in den 80er Jahren ein, und das *Council for National Academic Awards* beschränkte sich weitgehend auf die Überprüfung und Anerkennung von Verfahren der Polytechnics selbst.

Aus seiner praktischen Erfahrung heraus warnt Jackson vor der Möglichkeit, dass diese letzte Phase nicht vollkommen eintreten könnte, denn aus der Lernkurve könnten sich neue Probleme ergeben (Punkt D im Diagramm). Auch Paul Clark, der zwischen 1993 und 1996 Direktor des *Quality Assessment Programme* des Finanzierungsgremiums namens *Higher Education Funding Council for England* war, schließt seinen Rückblick auf das Programm und dessen Wirksamkeit mit einer

¹⁸⁷ Jackson (1997a): Academic regulation in UK higher education: part I – the concept of collaborative regulation. In: *Quality Assurance in Education*, Vol.5, No.3: pp 120-135.

¹⁸⁸ Jackson (1997b), p.177.

ähnlichen Befürchtung.¹⁸⁹ Er fragt, ob es möglich sei, den Einfluss des Programms "einzudämmen". Seine Antwort ist nein.

"Es kann durchaus argumentiert werden, dass eine Eindämmung der Expansion von Qualitätsbewertung sich als unmöglich erwiesen hat. Je expliziter die Definition von 'Qualität' als 'Zweckmäßigkeit' wurde, desto massiver wurde die Folgefrage: 'Wie werden diese Zwecke ausgewählt und auf welchem Leistungsniveau (Standards) sind sie anzusetzen?' Können die sektorenüblichen Qualifikationen (BSc, MSc, PhD) als Maßstab einer vergleichbaren Leistung seitens der erfolgreichen Absolventen verstanden werden, wenn die Ziele jedes individuellen Programms von denjenigen Akademikern bestimmt werden, die das Programm auch durchführen? Diese Fragen führen zur neuen Frage der Etablierung und Überwachung von sektorenweiten Standards im Hochschulsektor. Die Erarbeitung von geeigneten Antworten und das Vermeiden von Antworten, die zu stark vereinfachen, wird eine anspruchsvolle Aufgabe sein."¹⁹⁰

Die letzte Etappe der Lernkurve (im Diagramm: C) beschreibt Jackson als ein Stadium, in dem eine "Partnerschaft des Vertrauens" aufleben kann. Der Schwerpunkt wird auf die Leistung von hochschulinternen Systemen zur Kontrolle und Verbesserung von Qualität gelegt werden. Jackson nutzt die Analogie der finanziellen Überwachung (englisch: *Audit*) aus dem Bereich der Wirtschaftsprüfung. Demnach besucht ein externer Prüfer eine Hochschule, um die Selbst-Regulierung der Organisation zu überwachen. Jackson betont zusätzlich, dass die Rechenschaftslegung gegenüber der Öffentlichkeit gegeben sein muss, und dass die Frage der akademischen Freiheit sowie der individuellen wie institutionellen Autonomie nicht ohne die Forderung der Rechenschaftslegung betrachtet werden kann.¹⁹¹ Daher muss jede Hochschule die Reife ihres internen Systems der Qualitätsbewertung sowie das Erreichen von extern verlangten Qualitätsstandards (*Benchmarks*) beweisen können. Erst dann kann sie von dem staatlichen Kontrollsystem entkoppelt werden. Die Pflicht, die Einhaltung von Qualitätsstandards regelmäßig zu beweisen, bleibt erhalten.

¹⁸⁹ Clark, P. M. (1997): Reflections on Quality Assessment in England: 1993-1996. In: Quality Assurance in Education, Vol. 5, No. 4: pp.218-224

¹⁹⁰ Clark, P. M. (1997), p. 223. [Zitat: "...(I)t can be argued that it has proved impossible to contain the impact of QA [Quality Assessment]. The more explicitly 'quality' has been defined as 'fitness for purpose', the more clearly it has exposed the question, "how are the purposes selected and what levels of achievement (standards) do they embody"? Can the qualifications commonly awarded across the sector (BSc, MSc, PhD) be taken to reflect the same levels of achievement on the part of successful graduates, when the aims and objectives of each individual programme are set by the academics who deliver the programme? This has brought the question of the establishment and monitoring of cross-sector standards in higher education into full view. Giving adequate answers, and avoiding simplistic ones, will be a demanding task."]

¹⁹¹ Z.B. Jackson, N (1998): Academic Regulation in UK Higher Education: part III – the idea of "partnership in trust". In: Quality Assurance in Education, Vol. 6, No. 1: pp 5-18; hier: p.5.

So käme man zurück auf den selbstkritischen dialogischen Prozess (der im Diagramm 2.2 rechts oben zu platzieren wäre) für den Barnett plädiert. Allerdings hätte dieser Prozess nunmehr eine etwas andere Form als der frühere kollegial bestimmte Prozess. Jackson sieht einen schwächeren Bruch als manch anderer in dieser neuen Form der 'Qualitätssicherung', weil er die gesamte Thematik nicht unter dem Begriff der 'Qualitätssicherung', sondern lieber unter dem Begriff der 'Regulierung' auffasst. Das heißt letzten Endes, dass der Blick auf den Prozess des Bewertens durch den Blick auf alle Prozesse des Regulierens erweitert wird. Dabei kann es keine Fremdbestimmung geben, im Gegenteil muss ein relativ großer Handlungsspielraum in der Institution gegeben sein. Durch diesen erweiterten Blick tritt der Kontext der Etablierung von Verfahren zur Bewertung von Qualität mehr in Erscheinung.

3.3 Qualitätsbewertung zwischen Anforderungen des Marktes und des Staates

Die Verfahren zur Bewertung von Qualität im englischen Universitätssektor fördern eine Tendenz zur Standardisierung des Bildungsangebots, weil sie jedes Angebot mit dem gleichen Instrument messen. Die Kopplung zwischen Bewertungsergebnis und staatlicher Finanzierung verstärkt diese Tendenz zusätzlich. Die Verteilung von staatlichen Finanzmitteln auf der Basis objektiver Kriterien dient der Legitimation der Höhe der Fördersumme. Die maximale Fördersumme, die eine Universität aus staatlichen Finanzmitteln erhält, ist jedoch während der Etablierung dieser Verfahren zur Bewertung von Qualität in den 80er Jahren kontinuierlich gesunken, und die Universitäten mussten sich deshalb auf die Suche nach anderen Finanzquellen begeben. Bei dieser Suche nach Finanzmitteln aus der privaten Wirtschaft und Stiftungsfonds wurden die Universitäten einem anderen Entscheidungskriterium als dem der Vergleichbarkeit ausgesetzt. In der freien Wirtschaft muss sich ein Unternehmen auf dem Markt behaupten und eine Hauptstrategie hierfür ist, die Einmaligkeit des Angebots zu betonen. Im Fachjargon sagt man, dass dem Markt eine "*Unique Selling Proposition*" vermittelt werden muss. Im Laufe der 90er Jahre sahen sich Universitäten gezwungen, diese Einzigartigkeit zu vermitteln, um ihr finanzielles Überleben zu sichern, denn die staatliche Fördersumme machte kaum mehr als 50% ihres Gesamteinkommens aus. Dieses war umso mehr erforderlich als die staatliche Fördersumme zum Teil auf nachfrageorientierten Kriterien beruhte. Von solchen Überlegungen blieben auch Universitäten mit dem Ruf einer qualitativ hochwertigen Bildung wie Oxford und Cambridge nicht verschont. In der Universität Cambridge fand beispielsweise im Jahr 1999 eine Diskussion über die Glaubwürdigkeit ihres

Erscheinungsbildes auf dem Universitätsmarkt statt. Wie die *Times Higher* berichtete, betraf die Debatte ein potentiell Missverhältnis zwischen dem Ruf der Universität, die Arbeit in kleinen Studiengruppen zu bevorzugen, und der wachsenden Zahl von Studenten an der Universität.¹⁹² Der einberufene Ausschuss zur Überprüfung der *Mission* der Universität (*Review of the University's Mission*) stellte die folgenden zwei Fragen zur Diskussion:

"Wenn die relativ kleine Größe der Colleges für die Qualität der Bildung und Betreuung notwendig ist, die den Studenten zuteil wird: Kann diese Eigenschaft aufrecht erhalten werden, wenn die Universität weiterhin die Zahl der Studenten wachsen lässt? Vorausgesetzt, dass niemand sich für die Gründung eines neuen College begeistern kann, lässt sich fragen, ob die Studentenzahl beschränkt werden müsste (mit einer möglichen Folge der Senkung von Finanzmitteln für die Lehrtätigkeit)."¹⁹³

In einem Artikel über die Vermarktung von Hochschulangeboten in der *Times Higher* wurden zwei Studien zitiert, die zeigten, dass fast 80% der *neuen Universitäten* (ehemalige Polytechnics) und 35% der *alten Universitäten* jeweils mehr als £250.000 jährlich für Vermarktung ausgeben. Die *University of East London*, eine ehemalige Polytechnic, gab im akademischen Jahr 1998/99 zwischen £600.000 und £700.000 allein für Pressewerbung aus.¹⁹⁴ Allem Anschein nach lassen sich die Universitäten im englischen Universitätssektor der 90er Jahre als Unternehmen charakterisieren.

Ein englischer Professor, John Davies, und ein amerikanischer Beobachter des Hochschulwesens in Europa, Burton Clark, haben in ihren Werken für die Vorzüge von sogenannten "*entrepreneurial universities*" argumentiert.¹⁹⁵ Burton Clark beschreibt die problematische Situation, in der die Universitäten seiner Meinung nach heute sind, wie folgt:

"Früher konnten autonome öffentliche Universitäten vollständig durch staatliche Finanzmitteln versorgt werden und hatten weitgehend freie Hand bei der Bildung einiger Studenten, beim Betreiben von etwas Grundlagenforschung und bei der Ausbildung von Fachmännern für verschiedene Arbeitsfelder. (...) Während das Ende des 20. Jahrhunderts näher rückt, gerät die Nachfrageseite im Verhältnis zwischen Universität und Umwelt außer Kontrolle und die Antwort der Institutionen wirkt

¹⁹² THES, 15.10.99, p.1. "Cambridge..."

¹⁹³ Cambridge University Reporter, Cambridge University Press, 13.10.99, "Review of the University's Mission: Notice" [Zitat: "If the relatively small size of a College is essential to the quality of education and welfare provided to students, can that characteristic be sustained if the University continues to grow in terms of student numbers? Given that there appears to be no enthusiasm for a new College, should growth in undergraduate numbers be limited (with a possible fall in funding for teaching)?"]

¹⁹⁴ THES 10.12.1999 pp.8-9, "Universities go for a Spin"

¹⁹⁵ Davies, J (1997): The Evolution of University Responses to Financial Reduction. In: Higher Education Management, Vol. 9, No. 1: pp. 127-140; und Clark, B (1998): Creating Entrepreneurial Universities: Organisational Pathways of Transformation. Pergamon, Oxford.

zunehmend unzureichend. Jetzt, wo wirklich jedermann Engagement und Verbindlichkeit fordern kann, haben die nur lose mit ihrer Umwelt verbundene Universitäten nur ad hoc- und diffuse Antworten zu bieten."¹⁹⁶

Nach Clark wird die Universität in ihrer alten organisatorischen Form als Institution, die mit ihrer Umwelt nur lose verknüpft ist und nicht auf deren Bedürfnisse einzugehen gewillt ist, von dieser Situation überfordert. An einer anderen Stelle konkretisiert Clark seine These der Überforderung der Universität, die zwei Aspekte hat:

(i) *Überforderung auf der Seite der Nachfrage*: mehr Studenten wollen mehr Kurse mit mehr Zielen, während der Staat gleichzeitig die Nachfrage für weniger Geld erfüllt sehen will. Die Universitäten sollen also viel mehr für viel weniger Geld anbieten.

(ii) *Überforderung durch den Wandel des Wissens*: das Schritthalten mit dem stetig sich ändernden Wissensstand gelingt der Universität nicht mehr und im Gegensatz zum Punkt (i) ist diese Tatsache gar nicht kontrollierbar.¹⁹⁷

Den einzigen Lösungsansatz für diese Probleme sieht Clark bei den Universitäten, die sich als *entrepreneurial university* organisieren. Diese 'unternehmerischen Universitäten' gehen direkt auf die Bedürfnisse ihrer Umwelt ein und richten sich auf die Zukunft anstatt am Status quo oder sogar Status quo ante festzuhalten.¹⁹⁸ Bei der Umsetzung dieser Strategie besinnen sich die Universitäten auf sich, auf das, was sie sind und sein wollen. Diese Universitäten konzentrieren sich folglich nicht auf das punktuelle Reagieren auf Forderungen von außen, sondern auf die Etablierung einer institutionsweiten Kultur. Dabei geschieht nach Clark etwas Sonderbares: Diese Universitäten entdecken ihren akademischen Auftrag erneut und dieser Entdeckung folgt eine Neubelebung der Kollegialität zwischen Akademikern.

Folgt man dem Argument von Clark und Davies, müsste man schlussfolgern, dass die *entrepreneurial university* die Lernkurve von Jackson (Diagramm 2.3) vollendet. Eine Beobachtung der Situation in England zeigt aber, dass die zwei Verfahrensweisen parallel nebeneinander existieren. Einerseits ist eine nach außen gerichtete Präsentation der Universität entsprechend den Kriterien der staatlichen Finanzierung notwendig, andererseits auch eine Einsicht in die eigenen Kompetenzen für das Agieren auf dem

¹⁹⁶ Clark, B (1998), p.146. [Zitat: "In an earlier day autonomous public universities could be given full state support and largely left alone to educate a few students, engage in limited basic research, and prepare professionals for several fields of work... As the end of the twentieth century approaches, however, the demand side of the environment-university relationship has spun out of control and institutional response has become increasingly insufficient. Now when virtually everyone can demand some involvement or relationship, loosely coupled universities have offered ad hoc, diffused responses."]

¹⁹⁷ Clark, B (1997): Common problems and adaptive responses in the universities of the world: organising for change. In: Higher Education Policy, Vol. 10, No. 3: pp. 291-295.

¹⁹⁸ Clark, B (1998), p.148.

Markt erforderlich. Aus diesem Grund kann man nicht schlussfolgern, dass eine Nachfrageorientierung zwangsläufig zu einer Rückbesinnung auf akademische Werte führen muss. Jede Universität muss vielmehr eine Strategie entwickeln, deren Ziel es ist, beide Parteien – Staat und Markt – zufrieden zu halten. Dabei spielt der Anteil an Gesamteinkommen, der über staatliche Finanzmittel finanziert wird, und vice versa der Anteil, der aus anderen Finanzquellen erworben wird, eine wesentliche Rolle bei der Entwicklung dieser Strategie. Diese Zusammenhänge werden in den Fallstudien im Kapitel 3 untersucht.

Die konzeptionelle Analyse in diesem ersten Teil des Kapitels diene der Entdeckung von Chancen und Grenzen bei der Etablierung von Verfahren zur Bewertung von Qualität. Sie können dem Verständnis des weiteren Entwicklungsverlaufs dienen. In der Zeit nach etwa 1985 ging das Finanzierungsgremium zu einem neuen Arbeitsstil über. Statt auf Empfehlungen und Vorschriften zu setzen, legte es einen Schwerpunkt auf die Überwachung und Bewertung von Ergebnissen – die sogenannte *ex-post control*. Dabei sollten die Universitäten mittels der *yardstick competition*, die eine Nachahmung des Marktmechanismus im Universitätssektor zum Ziel hat, zu bestimmten Aktivitäten angeregt werden.

*Teil II: Analyse von Verfahren zur Bewertung der Qualität im englischen
Universitätssektor als Mittel im Finanzierungsverfahren*

| | |
|--|------------|
| 1. Die Formeln für die Finanzierung der englischen Hochschulinstitutionen..... | 123 |
| 1.1 Die Formel des National Advisory Body for Public Sector Higher Education: Finanzierung über Lehrvolumen | 123 |
| 1.2 Die Formel des Polytechnic and Colleges Funding Council zwischen 1988 und 1992: die Einführung des Kriteriums 'Qualität' | 125 |
| 1.3 Die Formel des Higher Education Funding Council for England seit 1993/94: Finanzierung nach dem Leistungsprinzip..... | 128 |
| 1.3.1 Die Finanzierungsmethodik für die Lehre | 128 |
| 1.3.2 Die Finanzierungsmethodik für die Forschung..... | 134 |
| 1.3.3 Formel-unabhängige Finanzierung | 138 |
| 1.4 Wirkweise der Finanzierung von Universitäten unter dem HEFCE..... | 141 |
| 2. Die Durchführung der Qualitätsbewertung..... | 146 |
| 2.1 Qualität der Forschungsleistung als eine direkte Eingabe in die Finanzierungsformel: Das Research Assessment Exercise | 146 |
| 2.1.1 Das Verfahren der Bewertung | 146 |
| 2.1.2 Implikationen und Folgen des RAE-Bewertungsverfahrens..... | 153 |
| 2.2. Qualität der Lehrleistung als indirekte Eingabe in die Finanzierungsformel: Der Sog des Finanzierungsverfahrens..... | 161 |
| 2.2.1 Die ambivalente Stellung der Lehrleistung..... | 161 |
| 2.2.2 <i>Council for National Academic Awards</i> : Akademische Vormundschaft im Polytechnic-Sektor | 163 |
| 2.2.3 <i>Academic Audit Unit</i> : Entstehung qualitätssichernder Systeme im Universitätssektor..... | 166 |
| 2.2.4 <i>Higher Education Quality Council</i> : Qualitätssicherung als Hilfeleistung für die interne Qualitätsbewertung der Universitäten im neuen Universitätssektor | 168 |
| 2.2.5 <i>Teaching Quality Assessment</i> : Externe Qualitätsbewertung der Universitäten durch das Finanzierungsgremium | 172 |
| 2.2.6 <i>Quality Assurance Agency</i> : Bewertung durch Prädikate..... | 176 |
| 2.2.7 <i>Institute for Teaching and Learning</i> : die Lehre zurück gewinnen? | 187 |
| 3. Schlussbetrachtung des Entwicklungsverlaufs | 190 |

1. Die Formeln für die Finanzierung der englischen Hochschulinstitutionen

1.1 Die Formel des National Advisory Body for Public Sector Higher Education: Finanzierung über Lehrvolumen

Schon 1981 nutzte das UGC eine selektive Verteilungsmethodik für die staatliche Finanzierung, aber diese Entscheidung seitens des UGC war mehr durch die Situation bedingt, als dass sie geplant war. Erst 1985 wurde klar, dass das UGC mit einer langfristigen kontinuierlichen Schrumpfung der Finanzmittel rechnen musste.¹⁹⁹ Dieser Druck führte zu einer zunehmend selektiven Verteilung der Mittel und zu ihrer Aufspaltung in zwei getrennt zu behandelnde Positionen: Finanzmittel für Forschung und für Lehre. Die Umsetzung der neuen Strategie in eine Finanzierungsmethodik blieb allerdings nicht unbeeinflusst von den Finanzierungsverfahren, die bereits im Polytechnic-Sektor existierten und dort ebenfalls lebhaft diskutiert wurden. Im Jahr 1992 wurden Polytechnics in Universitäten unbenannt und beide Institutionen unterlagen demselben Finanzierungsgremium: dem *Higher Education Funding Council* (HEFC). Die Zusammenführung beider Hochschulsektoren führte zu der Frage, welche Verfahrensweisen für den neu gestalteten Universitätssektor gelten sollten. Im Ergebnis wurde die Finanzierung der Universitäten durch Formeln reguliert, die sich vor allem den Erfahrungen im Polytechnic-Sektor verdanken.

Der NAB (*National Advisory Body for Public Sector Higher Education*) war vor allem für die Polytechnics zuständig, in denen Forschung als latentes Element der Lehre verstanden wurde, welches eine unterstützende Rolle auszuüben hatte.²⁰⁰ Die Polytechnics wurden also für die Lehre allein finanziert, und zwar nach Kopfzahl gerechnet. Nach Pointon kann man diese Formel wie folgt mathematisch ausdrücken.²⁰¹

$$F = \sum_i n_i f_i = \sum_i n_i w_i f = Nf \quad [I]$$

Dabei ist f die Ressourceneinheit, n_i die Menge der Studentenkategorie i (z.B. Teilzeit-, Vollzeitstudenten), w_i ist ein Gewichtungsfaktor (von 0,15 für einen Studenten der Geisteswissenschaften, der an einem Abendstudium teilnimmt, bis 2,1 für einen Informatikstudenten, an einem Vollzeitstudium teilnehmend), und $N = \sum_i n_i w_i$.

¹⁹⁹ UGC Circular 12/85 (1985, Mai): Planning for the Late 1980's.

²⁰⁰ Pointon, A.J (1988): Contracting and the Funding of Research in Higher Education. In: Eggins, H (Hrsg): Restructuring Higher Education. SRHE/OU, Buckingham: pp. 61-70

²⁰¹ Pointon, A.J (1988), p.62.

Pointon war mit dieser Formel nicht zufrieden, weil der darin enthaltene Begriff von *scholarship* (d.h. akademische Arbeit im weitesten Sinne) nach seiner Meinung zu einseitig gefasst war. Er argumentiert, dass die akademische Arbeit an einer Hochschule nicht auf die Lehrtätigkeit beschränkt werden darf, denn die Forschungstätigkeit ist integraler Bestandteil der akademischen Arbeit. Demgegenüber setzte diese Formel nur den Anreiz, so viele Studenten wie möglich einzuwerben, wie es seit 1981 im Polytechnic-Sektor auch geschah.

Pointon präsentierte eine alternative Formel [II] zur Unterstützung eines weiteren Begriffs von *scholarship*. Sie ist interessant, da sie auf Ressourcen und nicht auf Leistung bezogen ist. Pointon präsentiert seine Formel in dieser Form:

$$F = f_I + \sum_i f_D^i + \sum_j f_C^j + \sum_k f_L^k + \sum_m f_S^m \quad \text{[II]}$$

Die Finanzierungskalkulation besteht also aus fünf Posten: die Finanzierung einer Institution, I , f_I ; die Finanzierung einer Abteilung D , f_D^i ; die Finanzierung eines Lehrgangs, C , f_C^j ; die Finanzierung eines Hochschullehrers, L , f_L^k ; und die Finanzierung eines Studenten, S , f_S^m - wo Studentenkategorie m beispielsweise entweder Voll- oder Teilzeitstudent sein mag.

Seine Formel überwindet zwei Probleme: Zum einen bedeutet sie, dass die finanzielle Zuwendung nicht mit einer jährlichen Schwankung der Studentenzahl geändert wird (wie in Formel I): ein problematischer Anreiz, welchen schon Hare ansprach. Zum zweiten bedeutet sie, dass man die Trennung zwischen den zwei akademischen Funktionen oder Aufgaben der *scholarship* vermeiden kann, da nicht auf der Basis von Leistung, sondern von Ausgabenpositionen gerechnet wird. Ihre Schwäche, systematisch gesehen, ist, dass man in eine solche Formel keine Anreize einbauen kann. Vielmehr ähnelt sie der Formel, die einer kameralistischen Finanzierung (oder: *line-budgeting*) zugrunde gelegt wird, denn sie erfüllt das Prinzip der Stabilität, das hinter einer solchen Finanzierungsmethodik steckt.²⁰²

²⁰² Vgl. Waterkamp (2000), p.166ff.

1.2 Die Formel des Polytechnic and Colleges Funding Council zwischen 1988 und 1992: die Einführung des Kriteriums 'Qualität'²⁰³

Im Bildungsgesetz von 1988 wurden alle Polytechnics von ihrer gesetzlichen Bindung an die lokalen Bildungsbehörden (LEAs) entkoppelt. Sie bekamen den rechtlichen Status einer privaten Körperschaft mit steuerlicher Begünstigung. Wie im Universitätssektor wurde auch im Polytechnic-Sektor ein neues Finanzierungsgremium eingeführt: für die Universitäten das *University Funding Council* (UFC), für die Polytechnics das *Polytechnic and Colleges Funding Council* (PCFC). Das PCFC richtete eine neue Finanzierungsmethodik für seinen Sektor ein, dessen Kerngedanke war, die Polytechnics zu einer möglichst effizienten Kostengestaltung je Student anzureizen. Daher wurde ein Bewerbungsverfahren eingeführt, bei dem jede Polytechnic ein Angebot an das PCFC für eine bestimmte Zahl von Studenten zu einem bestimmten Preis einreichte. Das PCFC entschied nach Vergleich der Angebote, wie es die Aufträge an die Polytechnics verteilen wollte und damit auch das Geld. Diese Methode ist von Interesse, weil man versuchte, bei der Entscheidung auch Qualitätskriterien anzuwenden, und diese in die Formel einbaute. So sollte verhindert werden, dass die Kostensenkung zulasten der Qualität ginge. Allerdings war dieser erste Umgang mit einem Verfahren der Qualitätsbewertung als Mittel der Verteilung von Finanzen noch von großer Unsicherheit und einem Mangel an Transparenz geprägt. Das Bewerbungsverfahren wurde im Polytechnic-Sektor zweimal angewendet, in den akademischen Jahren 1990/91 und 1991/92.

Im März 1989 veröffentlicht das PCFC ein Diskussionspapier über die Alternative für eine neue Finanzierungsmethode.²⁰⁴ Es nannte vier Alternativen, von denen die vierte Option wirksam wurde. Sie sah die Bereitstellung von zusätzlichen Mitteln vor, für die sich Polytechnics bewerben mussten. Diese Methode garantierte als Basis eine gewisse Summe, die entsprechend der NAB-Methode nach Kopfzahl berechnet wurde, und gab darüber hinaus den Polytechnics die Chance, zusätzliche Finanzierung in einem Bewerbungsverfahren zu erwerben. Um die Polytechnics für diesen Teil der Finanzierungsmethode zu motivieren, wurde jedes Jahr die garantierte Zuweisung um einen Prozentteil gekürzt. So wurden 1990/91 nur 95% der Summe von 1989/90 durch die garantierte Zuweisung verteilt.

²⁰³ Die folgenden Ausführungen stützen sich auf: Pratt, J; Hillier, Y (1991). Bidding for funds in the PCFC sector. Centre for Higher Education Studies, Institute of Education, University of London, London.

²⁰⁴ PCFC (1989): Funding Choices.

Das Bewerbungsverfahren funktionierte wie folgt: Die Polytechnics machten ein Angebot für eine bestimmte Zahl von Studenten in einem der neun Programmen (Fachgebiete)²⁰⁵ zu einem bestimmten Preis. Das Angebot wurde von dem jeweils für das Programm einberufenen Fachgremium (*Programme Advisory Group* - PAG) geprüft. Im positiven Falle schloss das PCFC einen Vertrag mit der Polytechnic ab, der die Zahl der Studenten nach Programm und Modus (Teilzeit, Vollzeit, Vollzeit mit einjährigem Praktikum, Modularisierte Studiengänge...) sowie auch andere zusätzliche Vertragsbedingungen enthielt. Darüber hinaus konnten die Polytechnics noch weitere Studenten aufnehmen, bekamen aber vom PCFC keine zusätzlichen Mittel.

In der Runde von 1990/91 veröffentlichte das PCFC Leitpreise als Bezugsgrößen für die Polytechnics. Es wurde der niedrigste Preis im Sektor sowie der Medianpreis für die Runde von 1989/90 je Programm aufgelistet. Das PCFC gab vor, dass die angebotenen Preise deutlich niedriger sein sollten als die für die garantierte Kernfinanzierung. Ein relativ höherer Preis könne nur aufgrund von hervorragender Qualität gerechtfertigt werden.

Somit lagen den Fachgremien drei Hauptkriterien für die Bewertung von Anträgen vor. Sie waren:

1. Studentische Nachfrage
2. Qualität
3. Preis

Das PCFC formuliert seinen Prüfungsauftrag an die Fachgremien so:

"In der Regel sollen Gremien die Bewerbungen vorziehen, die den niedrigsten Preis pro Student bieten, soweit andere Kriterien erfüllt worden oder gleichartig sind."²⁰⁶

Ein schwieriger Punkt indessen war die Handhabung des Kriteriums Qualität. Die Fachgremien für die einzelnen Programme sollten sich, wenn eine Polytechnic auf die hervorragende Qualität ihres Angebots verwies, an den Empfehlungen des HMI-Inspektorats orientieren. Auch der *Council for National Academic Awards* (CNAA), eine weitere Instanz, die für die Sicherung der akademischen Qualität im Polytechnic-Sektor zuständig war, wäre für die Überprüfung dieser Qualitätsangaben in Frage

²⁰⁵ PCFC Programme: *Engineering and Technology, Built Environment, Science, Mathematics and Information Technology, Business and Management, Health and Social Services, Humanities, Art and Design, Education.*

²⁰⁶ Zitiert nach Pratt/Hillier (1991), p.22. [Zitat: "As a general rule, where other criteria are satisfied or in broad balance, groups should give preference to those bids offering the lowest prices per student."]

gekommen, sah sich aber nicht in der Lage, diese Aufgabe zu erfüllen.²⁰⁷ Das HMI-Inspektorat überprüfte die Berechtigung von Behauptungen der Qualität anhand einer Reihe von Eigenschaften wie klare Zielsetzung der Kurse, Zielorientierung in der Lehre, die Art von studentischen Arbeiten und die Lehrumgebung. Bei Polytechnics, deren Hinweis auf Qualität akzeptiert wurde, wurde der Angebotspreis um einen bestimmten Prozentanteil reduziert. Wenn mehr als die Hälfte der akademischen Arbeit einer Hochschule in einer Programmgruppe als qualitativ hochstehend eingestuft wurde, wurde ihr Angebot um 10% reduziert und im Programm *Business and Management* sogar um 20%.²⁰⁸ Dies war ein Hilfsmittel, um das jeweilige Angebot in der Auswahlformel konkurrenzfähiger zu machen.

Tatsächlich brachte das Kriterium 'Qualität' viele Schwierigkeiten bei der Durchführung des Verfahrens mit sich. Manche Institution beklagte, dass die Möglichkeit des Verweises auf Qualität nicht deutlich genug ausgedrückt wurde und deshalb von ihr nicht wahrgenommen wurde.²⁰⁹ Zudem wurde die Höhe des möglichen Rabattes eines Angebotspreises durch diesen Verweis nicht vorher veröffentlicht. Dies waren nur einige der Probleme, die den Institutionen die Erarbeitung eines rational kalkulierten Preisangebots sehr schwierig machte. Der Bericht von John Pratt und Yvonne Hillier zeigt, wie Institutionen versuchten, ihre Strategie für das Finanzierungsverfahren durch "*second guessing*" (Erratungsversuche) zu erarbeiten. Eine Institution formulierte ihre Strategie als "Preis, Preis, Preis", während eine andere sich entschied für "hohen Preis, hohe Qualität".²¹⁰

Nach der Verteilung von Finanzmitteln an die Polytechnics führten Pratt und Hillier Gespräche mit den Institutionen über die Handhabung des Kriteriums 'Qualität' bei der Bewerbung.²¹¹ Die allgemeine Meinung war, dass Institutionen, die kurz vor dem Finanzierungsprozess vom HMI-Inspektorat besucht worden waren, einen Vorteil gegenüber den anderen hatten, denn die Bewertung von Qualität für das PCFC-Verfahren stützte sich nicht auf zu diesem Zweck durchgeführte Institutionsbesuche, sondern auf Dokumente des HMI-Inspektorats, die zum Teil über sieben Jahre alt

²⁰⁷ Pratt/Hillier (1991), p. 71.

²⁰⁸ Pratt/Hillier (1991), p.72.

²⁰⁹ Pratt/Hillier (1991), p.72. Die Autoren basieren ihrer Aussagen auf Fallstudien.

²¹⁰ Pratt/Hillier (1991), p.33ff. Die Autoren charakterisieren diese Institutionen als "nervös" hinsichtlich der Erstellung eines Angebots, p.39.

²¹¹ Pratt/Hillier (1991), p.95-96.

waren.²¹² Alle befragten Institutionen sahen eine Finanzierungsmethodik, welche die Qualität des Angebots berücksichtigt, als notwendig an,²¹³ aber der Umgang des PCFC mit dem Qualitätskriterium wurde kritisiert.²¹⁴ Das PCFC hatte kaum noch Gelegenheit, das Verfahren zu verbessern, denn nach dem Hochschulgesetz vom 1992 wurde den Polytechnics der Weg eröffnet, sich in 'Universitäten' umtaufen zu lassen, und für den neu gebildeten Universitätssektor wurde ein neues Finanzierungsgremium ins Leben gerufen: das *Higher Education Funding Council*.

1.3 Die Formel des Higher Education Funding Council for England seit 1993/94: Finanzierung nach dem Leistungsprinzip²¹⁵

1.3.1 Die Finanzierungsmethodik für die Lehre

Schon das UGC hatte in den achtziger Jahren an einer Finanzierungsformel gearbeitet. Sein Entwurf sah vier Komponenten für die Formel vor:²¹⁶

1. Finanzierung der Lehre nach Kopfzahl, unter Berücksichtigung des jeweiligen Faches
2. gesonderte Forschungsförderung
3. eine Zuweisung für zentrale Kosten
4. Sonderfaktoren, die unvermeidliche Mehrkosten berücksichtigen (z.B. zusätzliche Gelder für Institutionen in London)

Die beiden ersten Komponenten wurden im Verfahren des neuen Finanzierungsgremiums sehr wichtig, das 1992 entstand: *Higher Education Funding Council for England* (Finanzierungsgremium für die Hochschulbildung in England; HEFCE). Gleichartige Finanzierungsgremien wurden auch für Wales und Schottland eingerichtet. Die Trennung der Finanzierungsmethodik in zwei Positionen, nämlich Forschung und Lehre, die bisher im Begriff der Wissenschaft verbunden waren, hatte weitreichende Folgen für das Handeln der Universitäten und der Akademiker. Bezogen auf die Formel von Hare berücksichtigte die neue Methodik zwei Unterformeln: c_1R und c_2G (s. Seite 96). Die fehlenden Ausgabenpositionen (wS , H und E) gehen in die zwei Unterformeln mit ein.

²¹² Vgl. Dunford, J. E. (1998): *Her Majesty's Inspectorate of Schools since 1944 : standard bearers or turbulent priests?* Woburn, London.

²¹³ Pratt/Hillier (1991), p.95.

²¹⁴ Pratt/Hillier (1991), p.115-116.

²¹⁵ Die Informationen im folgenden Textabschnitt stützt sich auf zwei Papiere des HEFCE. Das aktuellste Papier ist HEFCE 00/07. (2000): *A guide to funding higher education in England: how the HEFCE allocates its funds*. HEFCE, Bristol. 1998 wurde auch ein Papier zur Verteilungsmethodik des HEFCE veröffentlicht. HEFCE 98/67 (1998): *Funding Higher Education in England: how the HEFCE allocates its funds*: Im aktuellsten Papier wird teilweise zwischen Universität als Hochschulbildungsinstitution (d.h. ehemalige Polytechnic oder Universität) und Weiterbildungskolleg oder englisch: *Further Education College* differenziert.

²¹⁶ UGC Circular 12/85 (1985, Mai): *Planning for the Late 1980's*.

Die Finanzierung der Lehre unter dem HEFCE basiert auf einem Vertrag zwischen dem Finanzierungsgremium und einzelnen Universitäten, genau wie Neave es in seinem Konzept des 'Evaluative States' annimmt. Schon vor dem Bildungsgesetz von 1988, nachdem das UGC im Universitätssektor und der NAB im Polytechnicsektor durch den *University Funding Council* (UFC) bzw. den *Polytechnic and Colleges Funding Council* (PCFC) ersetzt wurden, diskutierte nämlich das Bildungsministerium über die Einführung des Vertragsprinzips für die Finanzierung,²¹⁷ und dieses Prinzip hat seine Verwirklichung bei der Finanzierung der Lehrtätigkeit gefunden.

Die Berechnung der Höhe der Finanzmittel durchschreitet vier Schritte:

1. Schritt: Errechnung der Standard-Zuwendung

Als Erstes wird das Volumen der Lehrtätigkeit einer Institution gemäss der Studentenzahl errechnet. Diese Zahl wird dann in Bezug auf die Kategorien der Studierenden (1a), auf den Fachbereich (1b) und auf den Institutionentyp (1c) gewichtet.

1a. Gewichtung von Kategorien von Studierenden

Es gibt drei Studentenkategorien, die eine besondere Berücksichtigung bei der Finanzierungsformel genießen:

Teilzeitstudenten: Im Grunde gilt die Regelung, dass die Studentenzahl einer Universität als eine fiktive Zahl von Vollzeitstudenten verstanden wird, in welcher ein Teilzeitstudent als 0,5 eines Vollzeitstudenten gerechnet wird (die Studentenzahl nennt sich *Full-Time-Equivalent* oder FTE-Zahl). Die Verwaltungskosten von Teilzeitstudenten fallen jedoch relativ höher aus, und das HEFCE berücksichtigt dieses Problem durch einen Multiplikationsfaktor von 5%, angewendet auf die ungewichtete FTE-Zahl.

Erwachsenenstudenten/Wiedereinsteiger: Ein sogenannter *Mature Student* wird definiert als jemand, der im ersten Studienjahr älter als 25 Jahre ist. Es wird berücksichtigt, dass im ersten Studienjahr Vollzeitstudenten dieses Typs mehr Betreuung und Unterstützung bedürfen. Für das erste Studienjahr bekommt die Institution also 5% mehr (d.h. 1,05 x FTE).

²¹⁷ DES (1987): *Contracts Between the Funding Bodies and Higher Education Institutions*, Consultative Paper. DES, London.

Studenten in länger dauernden Studiengängen: Mancher Studiengang findet über einen längeren Zeitraum als üblich statt und kostet mehr. Studiengänge, die sich über mehr als 45 Wochen im akademischen Jahr erstrecken, werden mit 25% Zuschlag auf die FTE-Zahl finanziell bezuschusst.

1b. Gewichtung der Fachbereiche

Das HEFCE unterscheidet zwischen vier Preislagen, die den unterschiedlichen Bedarf der Fachbereiche berücksichtigen (Tabelle 2.2). Die Preislagen beziehen sich auf eine Rechnungseinheit, die entsprechend der Höhe der gesamten zur Verfügung stehenden Finanzmittel jedes Jahr neu errechnet wird.

Tabelle 2.2: Preislagen für die Errechnung der Standard-Zuwendung

| | |
|---|--|
| A | Klinische oder medizinische Fächer und Tierheilkunde. Die Gewichtung ist Faktor 4,5. |
| B | Labor-gestützte Fächer (Naturwissenschaft, vorklinische Fächer, Ingenieurwesen und Technologie). Hier wird die Studentenzahl mit dem Faktor 2 gewichtet. |
| C | Fächer mit einem Element von Labor- oder Studionutzung oder Feldforschung. Die Gewichtung ist Faktor 1,5. |
| D | Alle andere Fächer werden mit Faktor 1 gewichtet. |

1c. Gewichtung des Institutionentyps

Fünf auf den Institutionentyp bezogene Faktoren werden bei der Formelfinanzierungskalkulation berücksichtigt.²¹⁸

Spezialisteninstitutionen: Spezialisteninstitutionen werden definiert als solche, die mehr als 60% ihrer Studiengänge in nur einem oder zwei Fachbereich(en) anbieten. Die Spezialisierung bzw. geringe Größe verursacht relativ hohe Kosten. Die Kosten werden auf der Basis der nach Fachbereich gewichteten FTE-Zahl berücksichtigt mit einem Zuschlag, der variiert, sich aber meistens um etwa 10% bewegt.

London-Zuschlag: Universitäten in London bekommen 8% mehr, und die aus der Londoner Umgebung 10% mehr finanzielle Zuwendung, bezogen auf die nach Fachbereich gewichtete FTE-Zahl.

²¹⁸ Im Bericht von 1998 gab es nur die ersten drei Gewichtungsfaktoren.

Rentenprogramme: Manche Universitäten bekommen 2% mehr finanzielle Zuwendung, auf die Fachbereich-gewichtete FTE-Zahl bezogen, da ihre Rentenprogramme ungewöhnlich viel auszahlen müssen.

Kleine Universitäten: Man nimmt an, dass kleine Universitäten, die weniger als 1.000 FTE-Vollzeitstudierenden haben, verhältnismäßig höhere Kosten verursachen.

Historische Gebäude: Universitäten, die historische Gebäude haben, die vor 1914 erbaut wurden, haben höhere Kosten bei der Instandsetzung und Heizung.

Die gewichtete FTE Studentenzahl stellt die eine Seite der Kalkulation dar. Auf der anderen Seite steht der sogenannte Basispreis (*base price*). Die Höhe des Basispreises ergibt sich aus der Verteilung der gesamten Geldsumme für Lehraktivität im gesamten System, geteilt durch die gesamte Zahl der FTE Vollzeitstudierenden im System. Die Idealgröße für Ressourcen an einer Universität ist folglich die gewichtete FTE-Zahl Vollzeitstudierende an der Universität multipliziert mit dem Basispreis. (Der Basispreis im akademischen Jahr 1999/2000 war £2.682.)

Diese Berechnungsweise macht noch einmal deutlich, dass bei der Finanzierung der Lehre nicht von Marktbeziehungen gesprochen werden kann. Denn der Preis bildet sich nicht auf der Basis der Gestaltungskosten der Leistung, sondern auf der Basis der Gesamtsumme, die im staatlichen Haushalt bereitgestellt wird. Theoretisch müsste sich aus dieser Summe und den Gestaltungskosten des einzelnen Leistungsfalles die Zahl der Leistungsfälle ergeben, aber das Verfahren zielt darauf, die Zahl der Leistungsfälle auch bei sinkender Gesamtsumme zu erhöhen. Das Finanzierungsgremium kann die Leistungsfälle also unter den Gestaltungskosten einkaufen.

2. Schritt: Aktualisierte Zuwendung:

Im zweiten Schritt wird die Lage der einzelnen Universität auf der institutionellen Ebene berücksichtigt. Ausgangspunkt ist die Höhe der Finanzierung für die Lehre vom vergangenen Jahr. Diese Zahl wird aufgrund von weiteren vier Faktoren aktualisiert.

2a. Nichterfüllung des Vertrags

Wenn eine Universität die Zahl der Erstsemester nicht erwerben kann, die ihrem Vertrag mit dem HEFCE zugrunde liegt, wird ihre finanzielle Zuwendung entsprechend nach unten korrigiert.

2b. Inflationsrate

Die Höhe der Zuwendung vom vergangenen Jahr wird entsprechend der Inflationsrate nach oben korrigiert.

2c. Zusätzliche Studenten

Jedes Jahr bietet das HEFCE Universitäten die Chance an, sich um zusätzliche Studenten zu bewerben, die meist aus der hochschulpolitischen Perspektive besonders interessant sind (z.B. zwecks der Öffnung der Universität für unterrepräsentierte Gruppen). Diese zusätzlichen Studenten werden in einem Wettbewerbsverfahren *gewonnen*, das dem ehemaligen PCFC-Verfahren sehr ähnlich ist.²¹⁹

2d. Korrektur aufgrund von erwarteten Studiengebühren

Entsprechend einer Annahme über die Höhe der Gelder, die eine Universität in Form von Studiengebühren von Studenten, von Forschungsgremien, LEA's (lokale Bildungsbehörden) und Arbeitgebern erwerben kann, wird die Grundsumme noch einmal nach unten korrigiert. Diese Erwartungen sind jedoch nicht individuell errechnet, sondern basieren auf Normen des HEFCE: Für die akademischen Jahre 1998/99 und 1999/2000 wurden je FTE-Student folgende hochschuleigene Einnahmen angenommen und angerechnet (Tabelle 2.3):²²⁰

²¹⁹ HEFCE 98/56 (1998): Additional Student Places and Funds: Invitation to Bid. HEFCE, Bristol.

²²⁰ HEFCE 98/67 (1998): Funding Higher Education in England. HEFCE, Bristol. Hier p.13.

Tabelle 2.3: Annahmen zu hochschuleigenen Einnahmen über Studiengebühren

| | 1998/99 (£) | 1999/2000 (£) |
|--|-------------|---------------|
| Vollzeit-Studenten | 1.000 á FTE | 1.025 |
| Teilzeit-Studenten | 750 á FTE | 750 |
| Postgradual-Studenten in Studiengängen mit festgelegten Studiengebühren ²²¹ | 1.000 á FTE | 1.025 |
| Andere postgraduierte Studenten | 2.610 á FTE | 2.675 |
| Studenten in Studiengängen mit Praktikumsjahr | - | 1.020 |

3. Schritt: Vergleich zwischen Ergebnissen aus Schritten 1 und 2

Jetzt wird die Standard-Zuwendung mit der aktualisierten Zuwendung vom vergangenen Jahr verglichen. Da das HEFCE sich dem Prinzip "gleiche Zuwendung für gleiche Arbeit" verschrieben hat, folgt es prinzipiell der Kalkulation der Standard-Zuwendung in Schritt 1. Um jedoch plötzliche Veränderungen durch die Finanzierungsmethodik zu vermeiden, hat es Toleranzgrenzen (*tolerance band*) von 5% nach unten oder oben etabliert.

Die zwei Schritte der Kalkulation werden in der üblichen Weise zusammengezogen, um die prozentuale Veränderung zu errechnen:

$$\frac{\text{Aktualisierte Zuweisung [Schritt 2]} - \text{Standard - Zuweisung [Schritt 1]}}{\text{Standard - Zuweisung [Schritt 1]}} * 100$$

4. Errechnete Höhe der finanziellen Zuwendung für die Lehre

Falls die Werte einer Universität, die sich aus dem zweiten Schritt ergeben, innerhalb der Toleranzgrenzen liegen, wird die finanzielle Zuwendung fortgeschrieben, abzüglich des erwarteten Einkommens von Studiengebühren. Wenn dies nicht der Fall ist, "werden wir uns mit ihnen darüber unterhalten, wie sie sich in die Toleranzgrenzen bewegen können"²²², so das HEFCE.

Dem HEFCE zufolge besteht der Sinn des Verfahrens darin, die aktualisierte Zuwendung für eine Universität im Rahmen einer annehmbaren Standard-

²²¹ Z.B. die Lehrerausbildung als Zusatzstudium (Postgraduate Certificate of Education) und manche Studiengänge im Fach Architektur.

²²² HEFCE 98/67, p.13.

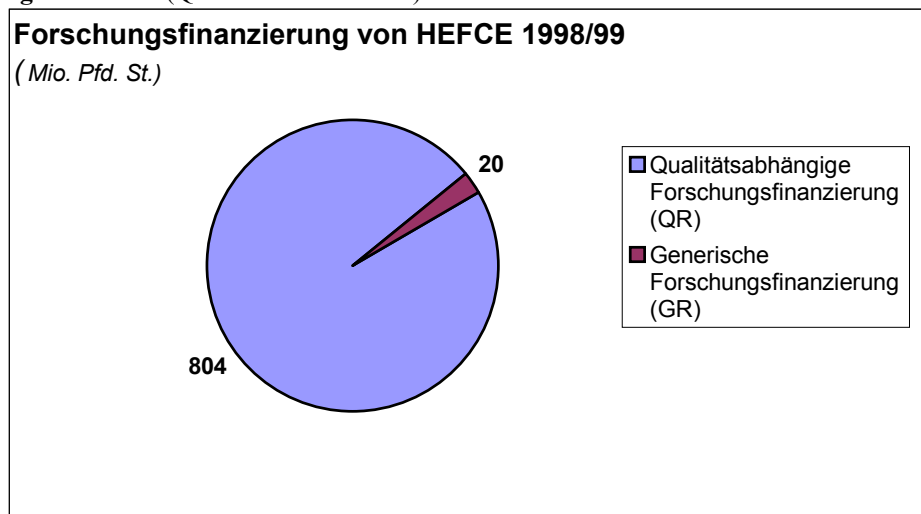
Zuwendung für alle Universitäten zu halten. Im ersten Jahr der Anwendung dieser Formel gab es dem HEFCE zufolge ein paar Ausreißerwerte, also Universitäten, deren aktualisierte Zuwendung entweder zu hoch oder zu niedrig waren. Das HEFCE stellte die Universitäten, die zu teuer waren, vor die Alternative, entweder mit geringeren Zuwendungen auszukommen, oder mehr Studenten aufzunehmen. Die Universitäten, die zu preisgünstig waren – verglichen mit der Standard-Zuwendung – bekamen die Chance, entweder mehr Geld zu bekommen oder die Studentenzahl zu reduzieren. Eine Mischvariante war auch möglich.

Der Vertrag zwischen Universität und HEFCE

Der Vertrag (*financial memorandum*) zwischen der individuellen Universität und dem HEFCE hält alle Daten, die in den vier Schritten erarbeitet wurden, fest. Für die Zahl der Studenten, die aus der öffentlichen Hand finanziert werden, wird eine Maximum-Studentenzahl (*MaSN*) zwischen individueller Universität und HEFCE ausgehandelt. Die Annahmen über die Menge der Lehraktivität werden korrigiert, sobald die tatsächlichen Werte bekannt werden, wobei eine Erhöhung oder Senkung der Studentenzahl um 2% in die Toleranzgrenzen fällt. Falls diese Zahl (*MaSN*) überboten wird, wird eine finanzielle Strafe vom HEFCE in der Höhe der dadurch erworbenen zusätzlichen Studiengebühren verhängt.

1.3.2 Die Finanzierungsmethodik für die Forschung

Diagramm 2.4: (Quelle: HEFCE 98/67)



Ist die Finanzierungsmethodik des HEFCE für die Lehre bereits differenziert und kompliziert, so stellt die Finanzierung der Forschung durch HEFCE ein noch komplexeres Verfahren dar. Das Diagramm 2.4 zeigt, dass die Mittel für die Forschungsfinanzierung zum größten Teil auf der Basis einer Qualitätsbewertung verteilt werden (Qualitätsabhängige Forschungsfinanzierung – QR). Das Bewertungsverfahren wurde zum ersten Mal 1986 unter dem UGC durchgeführt und die letzte Runde fand im Jahr 1996 statt, für das Jahr 2001 ist die nächste Runde geplant. Das Verfahren wird seit 1992 vom HEFCE durchgeführt. Die Bewertung der Qualität gilt für die erbrachte Leistung und bleibt bis zur nächsten Runde gültig. Da die jährliche Höhe der Forschungsfinanzierung ebenfalls bis zur nächsten Runde des RAE-Verfahrens gleich bleibt, heißt es, dass dieses Verfahren eine Annahme über die zukünftige Leistung einer Forschungsgruppe fällt. Im Gegensatz zur Finanzierung der Lehrleistung kann diese Art von Finanzierung als Investition aufgefasst werden.

Die Berechnung der qualitätsabhängigen Komponente (QR) berücksichtigt drei Kategorien, die nacheinander in die Formel eingehen: Eine betrifft das Fach (1), eine betrifft das Forschungsvolumen jeder Universität in jedem Fach (2), die dritte betrifft die Qualität der Forschung in jedem Fach (3).

1. Fach

Es gibt bei der Finanzierungsformel für Hochschulforschung 69 anerkannte Fächer oder sogenannte 'Bewertungseinheiten' (*Units of Assessment*). Jedem Fach wird ein Gewichtungsfaktor entsprechend der für Forschung in diesem Bereich notwendigen Ausstattung zugeordnet. Es gibt drei Gewichtungsfaktoren (siehe Tabelle 2.4).

Tabelle 2.4: Gewichtungsfaktoren nach Ausstattungsbedarf

| | | <i>Gewichtungsfaktoren</i> |
|----------|--|----------------------------|
| A | Fachbereiche, die Labore und klinische Ausstattung benötigen | 1,7 |
| B | Fachbereiche mit technischen oder experimentellen Elementen | 1,3 |
| C | Andere | 1,0 |

2. Forschungsvolumen

Das Forschungsvolumen besteht aus fünf Elementen, wobei das Erste, die Zahl der Forscher, am wichtigsten ist.

2a. Forschungsaktives akademisches Personal

Für diese Komponente wurde der Begriff *Research Active Academic Staff* (forschungsaktives akademisches Personal; RAS) gemünzt. Die Universität wählt aus dem akademischen Personal die Forscher aus, deren Forschung bewertet werden soll. Diese Wahl muss von der Universität nach strategischen Gesichtspunkten getroffen werden, denn sie muss eine Bilanz zwischen hoher Qualität und hohem Forschungsvolumen finden (siehe Punkt 3 für Formel).

Die sogenannte RAS geht mit dem Faktor 1,0 in die Berechnung des Volumens ein. In ähnlicher Weise wie bei der Zahl der Studenten wird auch die Zahl der Forscher nach der Rechnungsgröße 'Vollzeit-Einheit' – *Fulltime Equivalent* (FTE) - gerechnet.

$$1,0 \times \text{Zahl des FTE-forschungsaktiven akademischen Personals}$$

2b. Forschungsassistenten

Die Zahl der FTE-Forschungsassistenten geht mit weniger Gewicht in die Formel ein:

$$0,1 \times \text{Zahl der FTE-Forschungsassistenten}$$

2c. Fremdfinanzierte Forscher (*research fellows*)

Akademiker, deren Forschungsaktivität nicht über die eigene Institution, sondern über Stipendien oder Aufträge von Dritten finanziert wird, können nicht als RAS definiert werden, sondern erhalten eine geringe Gewichtung.²²³

$$0,1 \times \text{Zahl der FTE-Fremdfinanzierten Forscher}$$

2d. Postgradual-Forschungsstudenten

Die Zahl von Forschungsstudenten, die sich in ihrem zweiten oder dritten, bzw. für Teilzeitstudierende in ihrem dritten bis sechsten Studienjahr befinden, wird ebenfalls gering gewichtet:

$$0,15 \times \text{Zahl der postgraduierten Forschungsstudenten}$$

²²³ HEFCE RAE 2/96 (1996): Research Assessment Exercise: Membership of Assessment Panels. HEFCE, Bristol: Abs. 25-26.

2e. Forschungseinkommen von Wohltätigkeitsorganisationen

Diese Kategorie berücksichtigt Gelder, die von Aufträgen von Wohltätigkeitsorganisationen erworben werden. Das heißt, dass diese Aufträge eine Sonderstellung gegenüber Aufträgen aus der Industrie, die in der Formel nicht berücksichtigt werden, erhalten. Ihre Berücksichtigung dient deren indirekter Unterstützung, da sie in der Regel in Konkurrenz mit industriellen Auftraggebern weniger Geld bereit stellen können.

Die Formel, die bis 1999 benutzt wurde, lautete:

$$0,25/25,000 \times \text{durchschnittliches Einkommen von Wohltätigkeitsorganisationen in den letzten zwei Jahren}$$

Die Figur 25,000 repräsentiert das Durchschnittsgehalt eines Forschers (£25.000), aus dem ein Personen-Äquivalent berechnet wird. Die aktuelle Handhabung (für das Jahr 2000) dieses Elements ist einfacher geworden: jedes £100 Tsd. Einkommen aus solchen Organisationen wird in der Formel wie ein zusätzlicher forschungsaktiver Akademiker behandelt (d.h. $1 \times \Sigma \text{RAS} + 1$).

3. Qualität

Die Höhe der Finanzmittel, die an eine Universität für ihre Forschungsleistung verteilt wird, lässt sich wiederum aus zwei Elementen berechnen:

$$\text{Volumen} \times \text{Qualität}$$

Das Forschungsbewertungsverfahren, unter dem Namen *Research Assessment Exercise* bekannt, wird von den Finanzierungsgremien für Hochschulbildung wie HEFCE in der Regel alle fünf Jahre durchgeführt. Das Ergebnis der Bewertung bestimmt die Finanzierung der Forschung an jeder Universität – also der Institution ins Gesamt, nicht dem jeweiligen Fachbereich – für die folgenden vier bis fünf Jahre.

Wie die Tabelle 2.5 zeigt, ist die Finanzierung sehr selektiv: 1998/99 bekamen 26 Universitäten 75% der Finanzmittel für Forschung. Die Einheiten in den Universitäten werden nach Noten bewertet. Die siebenstufige Skala reicht von 1 (niedrigste Note) bis 5* (höchste Note). Die Bewertungseinheiten, die eine Benotung niedriger als 3b bekommen, erwerben keine Förderung ihrer Forschung durch das HEFCE.

Tabelle 2.5: Verhältnis zwischen RAE-Bewertung und Forschungsförderung

| 1996 Forschungsbenotung | Gewichtungsfaktoren in QR Formel |
|-------------------------|----------------------------------|
| 1 | 0 |
| 2 | 0 |
| 3b | 1 |
| 3a | 1,5 |
| 4 | 2,25 |
| 5 | 3,375 |
| 5* | 4,05 |

Die andere Seite des Kreisdiagramms (Diagramm 2.4) zeigt eine kleine Spalte von £20 Mio., die für die sogenannte *generische Forschung* ausgegeben wurde. Diese Kategorie ist nicht mit Grundlagenforschung zu verwechseln. Sie wurde 1993 eingeführt, um Forschungsprojekte zwischen Industrie und Universitäten zu unterstützen, bei denen es keine eindeutigen Nutznießer gibt. Das heißt, bei denen der kommerzielle Aspekt dieser Forschungsaktivität nicht in einem bilateralen Vertrag zwischen Universität und Auftraggeber fest gebunden wird und somit für mehrere Endnutzer zur Verfügung steht. Solche Aufträge haben nämlich den Nachteil, dass die Finanzierung dieser Forschungsaktivität für einzelne Unternehmen wenig attraktiv ist, da sie das Urheberrecht über die Arbeit nicht allein erwerben können. Wenn also das Urheberrecht bei der Universität bleibt und keine vertragliche Verhinderung der Veröffentlichung der Ergebnisse vorliegt, kann ein solches Projekt zusätzliche Fördermittel aus diesem staatlichen Förderprogramm beantragen. Die Höhe der Fördermittel hängt von der Höhe der Fremdfinanzierung desselben Projekts ab (genannt "*qualifying income*"). Der Terminus 'fremde Finanzierung' schließt hier folgende drei Geldquellen aus: Forschungsgremien, Wohltätigkeitsorganisationen und HEFCE.²²⁴

1.3.3 Formel-unabhängige Finanzierung

In diese Kategorie fällt die Finanzierung, die das HEFCE nicht nach Formeln verteilt. Darin gehören die Finanzierung von Universitätsmuseen und –sammlungen sowie Archiven. Neben solchen "geerbten Aktivitäten" werden beispielsweise infrastrukturelle Erneuerungen und Instandsetzungen für Bibliotheken und Labore gefördert. Zunehmend initiiert das HEFCE Sonderförderprogramme, über die strategische Ziele verfolgt werden, die Universitäten in die eine oder andere Richtung lenken sollen. Ein Beispiel ist das '*Teaching and Learning Technology Programme*' (dotiert mit £3,6 Mio.

²²⁴ für Details siehe HEFCE 99/59 (1999): Research Activity Survey. HEFCE, Bristol: Annex G.

1998/99), welches das Lehren und Lernen "produktiver und effizienter" machen will. Ein weiteres Beispiel, das erhebliche Folgen für die teilnehmenden Universitäten nach sich zieht, ist das Förderprogramm zur Unterstützung der Zusammenarbeit zwischen der privaten Wirtschaft, Kommunen und Universitäten, welches 1999 ins Leben gerufen wurde. Es nennt sich *Higher Education Reach-out to Business and the Community Fund*.²²⁵ Der Zweck dieses Programms ist die Bewirkung einer systematischen und dauerhaften Änderung innerhalb der Universität in ihrem Verhältnis zur privaten Wirtschaft.²²⁶ Die jährliche Förderung durch das Programm beträgt insgesamt £22 Mio. und die Finanzierung erfolgt über vier Jahre, während derer eine Universität maximal etwa £1,1 Mio. Fördermittel bekommen kann. Die erfolgreichen Bewerber bekommen das Geld allerdings auf vier Jahre verteilt, und jedes Jahr in drei Kategorien gegliedert. Die Höhe der Fördermittel aus der ersten Kategorie ist von der bewerteten Stärke des Antrags abhängig; ungefähr £200 Tsd. kann eine Universität im ersten Jahr erwerben und £300 Tsd. in jedem der nächsten drei Jahre. Die Höhe der Fördermittel aus der zweiten Kategorie ist von der Größe der Institution und ihrer existierenden Tätigkeit in diesem Gebiet abhängig; ungefähr £100 Tsd. kann eine Universität im ersten Jahr erwerben und £150 Tsd. in jedem der nächsten drei Jahre. Die Höhe der Fördermittel aus der dritten Kategorie ist von der Größe des beantragten Projekts und seiner erwarteten (wirtschaftlichen) Ergebnisse abhängig; ungefähr £35 Tsd. kann eine Universität im ersten Jahr erwerben und £50 Tsd. in jedem der folgenden drei Jahre. Neben dieser Einschränkung bei der Bereitstellung der Fördermittel müssen die bewerbenden Institutionen weitere Bedingungen akzeptieren. Die finanzierten Universitäten müssen jedes Jahr Informationen bereitstellen, die die Aktivitäten, die durch die Fördermittel finanziert werden, detaillieren sowie den Fortschritt des gesamten Projekts beschreiben. So kann das HEFCE sowohl die – in seinen Worten – "Effektivität" des geförderten Projekts überwachen, als auch "verifizieren", dass das Geld für die vorgegebenen Zwecke ausgegeben wird.²²⁷

Ein solches Förderprogramm fungiert aufgrund seiner Wirkweise als effektives Steuerungsinstrument für das HEFCE. Der Vorteil dieser Finanzierungsmethodik

²²⁵ HEFCE 99/40 (1999): Higher Education Reach-out to Business and the Community Fund: Invitation to apply for special funding. HEFCE, Bristol.

²²⁶ HEFCE 99/40, Annex A, Abs 8.

²²⁷ HEFCE 99/40, Annex B, Abs. 4.

gegenüber den anderen ist der Anreizcharakter, der sichert, dass das HEFCE nur die Universitäten auf diesem Wege finanziert, die seine Ziele erfüllen.

Im akademischen Jahr 1998/99 wurden insgesamt £334 Mio. und im folgenden Jahr £435 Mio. aus dem Topf der formelunabhängigen Finanzierung ausgegeben. Im HEFCE-Bericht von 1999 über seine Verteilungsmechanismen wird die systematische Verwendung dieser Gelder wiedergegeben (Tabelle 2.6).

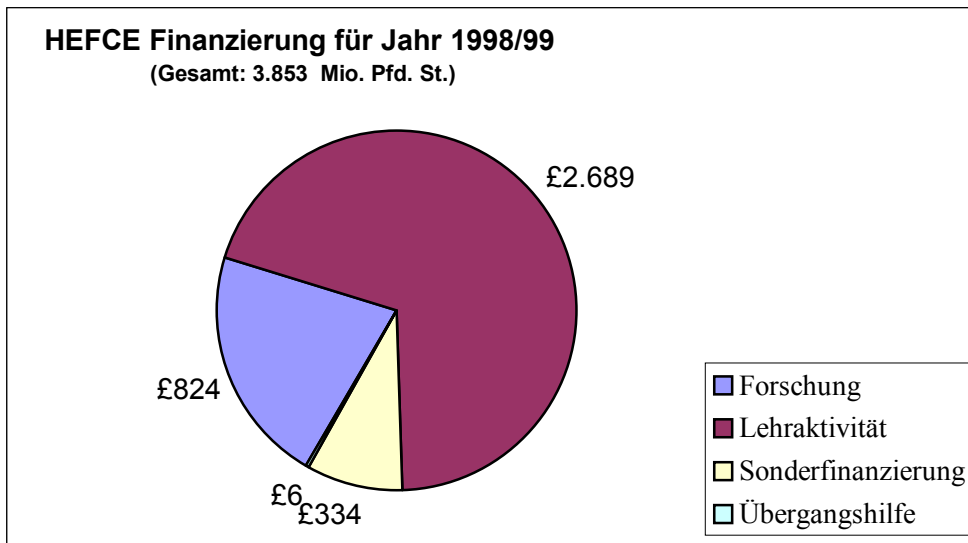
Zusätzlich zu Geld für Erneuerung und Instandsetzungen sowie für neue Initiativen, hält das HEFCE einen kleinen Anteil seines Budgets für 'Übergangshilfe' bereit. Diese Gelder sollen die Universitäten unterstützen, deren Arbeitsweise sie bei den neuen Finanzierungsmechanismen des HEFCE benachteiligt. Die finanzielle 'Übergangshilfe' wird als kurzfristige Hilfeleistung verstanden, die den betroffenen Universitäten eine Chance gibt, sich besser an die neue Arbeitsweise anzupassen. Zwölf solcher Universitäten wurden 1998/99 mit £4,6 Mio. und elf im Jahr 1999/2000 mit £5.9 Mio. geholfen.

Tabelle 2.6: Sonderförderprogramme

| Zweck der Verwendung | Höhe der Finanzmittel (£Mio.) |
|--------------------------------------|-------------------------------|
| Strategisch: | |
| Lernen und Lehren | 33 |
| Zugang und Teilnahme | 7 |
| Forschung | 26 |
| Wirtschaft und Gemeinde | 11 |
| Hochschulsektor | 15 |
| International | 13 |
| <i>Zwischensumme</i> | <i>105</i> |
| Nationale Einrichtungen | 54 |
| Geerbte Aktivitäten | 111 |
| Kapitalvermögen | 160 |
| Effiziente Forschung und Entwicklung | 5 |
| <i>Gesamte Summe</i> | <i>435</i> |

Das Diagramm 2.5 gibt schließlich einen Überblick über die gesamten Ausgaben des HEFCE. Für das akademische Jahr 1998/99 betragen sie zusammengerechnet £3.853 Mio. und für 1999/2000 £4.230 Mio.

Diagramm 2.5 (Quelle: HEFCE 98/67)



1.4 Wirkweise der Finanzierung von Universitäten unter dem HEFCE

Die Verteilung der Finanzmittel basiert unter dem HEFCE auf dem Prinzip der Leistungsgerechtigkeit. Es soll *gleiche Leistung mit gleicher Förderung belohnt werden* und – in der Methodik der Forschungsförderung ganz deutlich – auch *ungleiche Leistung mit ungleicher Förderung* herausdifferenziert werden. Die Ernennung der Polytechnics zu Universitäten im Hochschulgesetz 1992 formierte das Hochschulsystem neu. Die vertikale Differenzierung zwischen Polytechnics als Anbieter von berufsnaher Bildung und Universitäten als Anbieter von wissenschaftlicher Bildung, die in der sogenannten binären Trennung zwischen den zwei Sektoren konkretisiert wurde, wurde aufgegeben. Sicherlich ist die Neubildung des Universitätssektors nicht auf einen einzigen Grund zurückzuführen, dennoch spielte die Wirkweise der Finanzierung im gesamten Hochschulsektor eine nicht unerhebliche Rolle. In beiden Sektoren wurde mit zunehmender Bedeutung für die Gesamtfinanzierung von Polytechnics wie Universitäten durch die 1980er Jahre hindurch nach Leistung bezahlt. Dadurch wurden die Universitäten zunehmend auf den Markt verwiesen, und zwar den Studentenmarkt – das heißt auf die Hochschulanwärter – sowie den Forschungsmarkt – das heißt auf die potentiellen Forschungsauftraggeber am Markt. In dem Moment, in dem sie sich an den gleichen Marktbedingungen orientierten, war die Differenz zwischen den beiden Sektoren nicht mehr vertikaler, sondern horizontaler Art: es wurde nur noch zwischen erfolgreichen und weniger erfolgreichen Universitäten differenziert. Im neu formierten Universitätssektor haben die ehemaligen Polytechnics und die alten Universitäten jeweils bestimmte Vor- und Nachteile. Hinter dem Prinzip der Leistungsgerechtigkeit

steht das Ziel der Effizienz, denn die Universitäten, die eine relativ hohe Leistung bringen, werden entsprechend belohnt. Damit will man Kosteneffizienz bzw. *Value-for-Money* erreichen. Hier haben die Polytechnics einen Vorteil gegenüber den Universitäten, denn von einer solchen Zielsetzung waren sie ja geprägt. Ihre Pflege von kommunikativen, leistungsorientierten und wirtschaftlichen Beziehungen mit der Außenwelt zählt zu ihren Stärken, die für den Umgang mit den Finanzierungsverfahren unter dem HEFCE vorteilhaft ist. Ihre Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den alten Universitäten im wissenschaftlichen Leistungsbereich ist jedoch eine Schwäche. Bis zum akademischen Jahr 1997/98 wurde ihrer relativ schwachen Stellung in der Finanzierungsformel für die Forschungstätigkeit Rechnung getragen.²²⁸ Die ehemaligen Polytechnics, die eine Bewertung von 2 oder höher im RAE erreichten, bekamen zusätzliche Unterstützungsmittel. Es gab also zeitweilig zur Kompensation der historisch bedingten Schwäche eine positive Diskriminierung. Dennoch kann man argumentieren, dass das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit für die Polytechnics günstiger ausfällt als ein Fortschreibungsmodell, bei dem die vergangene Förderhöhe die zukünftige Förderhöhe bestimmt.

Für die Förderung der Lehre wird dieses Prinzip der Leistungsgerechtigkeit als homogenisierendes Prinzip verstanden, denn der Unterschied zwischen Schritt 1 und Schritt 2 in der Berechnung der Förderungshöhe soll so klein wie möglich sein. Für die Förderung der Forschung wird dieses Prinzip als differenzierendes Prinzip verstanden, demzufolge hängt die Förderung von der bewerteten Qualität der Leistung ab. Mit dem Argument der finanziellen Knappheit hat Sir Ron Dearing in seinem für die Regierung verfassten Bericht über das englische Hochschulsystem von 1997 die konsequente Durchsetzung dieser Differenzierung im Forschungsbereich befürwortet. Die Herausbildung von Zentren der hervorragenden Forschung sollte angestrebt werden. Die Forschungsbereiche (d.h. *units of assessment*), die keine QR-Forschungsgelder bekommen, sind jedoch in der Mehrheit ehemalige Polytechnics, und die, die das meiste Geld bekommen, gestandene Universitäten.

Bei Sonderförderprogrammen verhält es sich freilich anders: Für die Teilnahme an dem Sonderförderungsprogramm *Higher Education Reach-Out to Business and the Community Fund* wird die Finanzierung in kleinen Paketen verteilt, um zu vermeiden, dass Geld für einen fremden Zweck ausgegeben wird, und zusätzlich wird ein jährlicher

²²⁸ HEFCE EP 2/97 (1997): *New Funding Method for Research*. HEFCE, Bristol.

Bericht von den Empfängern verlangt. Wenn es sich nur um ein einzelnes Projekt einer Universität handeln würde, könnte man die Einteilung von Ressourcen ad hoc verwalten, aber die finanzielle Notwendigkeit für eine Universität, an vielen solchen Projekten teilzunehmen, verlangt nach einer komplexen, detaillierten Verwaltungsstruktur.

Durch ihre unterschiedlichen Wirkweisen schaffen die Verfahren zur Verteilung von staatlichen Finanzmitteln eine Möglichkeit des externen Steuerns der Universitäten. Was Hare für Russland und die Ukraine befürwortet, wird unter dem HEFCE praktiziert. "Verändern" und "Beeinflussen" sind Leitbegriffe des HEFCE, also genau diejenigen Zielsetzungen, an denen das UGC gescheitert ist. In der Finanzierungsmethodik für Lehre und Forschung sind Möglichkeiten der Steuerung enthalten und die Sonderprogramme eignen sich sehr gut für mittelfristige Zielsetzungen. Auch das Kapitalvermögen, die Ausstattung von Universitäten sowie die Baufinanzierung scheinen nicht mehr den Charakter von ständigen Finanzierungsposten zu genießen. Sir Ron Dearing's Bericht über den Stand des Hochschulsektors (1997) zufolge, gab es seit den Kürzungen in diesem Bereich einen Mangel. Um diesem abzuhelpfen, wurde im Jahr 1998 ein Programm zur Förderung der Forschungsausstattung (*Joint Infrastructure Fund*) gestartet, allerdings nur für die Dauer von drei Jahren. Im Unterschied zu Pointons Formel wird eben nicht kontinuierlich finanziert, sondern es werden nur Leistungen und die Erreichung von gesetzten Zielen entlohnt. Die Ziele wurden vom HEFCE in Zusammenarbeit mit dem Bildungsministerium erarbeitet.

Das HEFCE legt seinen Finanzierungsverfahren das Ziel der Transparenz zugrunde. In einem Papier über seine Verfahren sagt das HEFCE dazu:

"Wir wollen offen über unsere Verteilungsmethoden und –programme sein; und wir bemühen uns, dass sie verstanden werden."²²⁹

Die mögliche Folge einer solchen Offenlegung spricht das HEFCE im gleichen Zusammenhang an:

"Wir erwarten nicht, dass Institutionen ihren internen Verteilungsschlüssel an unsere Finanzierungsmethode anlehnen."²³⁰

²²⁹ HEFCE 98/67 p.3 [Zitat: "We believe in being open about our allocation methods and policies, and we are keen that they are understood."]

²³⁰ Dies ist ein Standardsatz des HEFCE. Vgl. HEFCE 00/07. (2000):Abs. 3. [Zitat: " We do not expect institutions to model their internal allocations on our own funding method."]

Jedoch hält ein OECD-Bericht über Forschungsfinanzierung in OECD-Ländern diese Folge für "unvermeidlich".²³¹ Dem HEFCE ist es aber nicht nur wichtig, dass seine Methoden verstanden werden, sondern auch, wie viele seiner Rundschreiben bezeugen, dass ein Gespräch mit den Universitäten über die Methoden stattfindet. So werden Vorschläge zur Verbesserung alter oder zur Einrichtung neuer Finanzierungsmethoden immer zur Debatte gestellt, bevor diese eingeführt werden.²³²

Eine Anlehnung an die Formel des HEFCE bei der internen Verteilung der Finanzmittel findet in fast allen Universitäten statt (s. Kap. 3). Ein Grund dafür liegt darin, dass die Universitäten eine stabile und vor allem berechenbare Finanzierung aller Bereiche der Universität anstreben. Eine Anpassung an externe Finanzierungsmethoden verringert die Dissonanz im Verteilungsprozesses und macht zumindest die finanziellen Folgen für die Universität berechenbar. Das Ziel der internen Stabilität ist dennoch schwer zu erreichen, denn Stabilität ist nicht mit dem Prinzip der Leistungsgerechtigkeit vereinbar.

Bei der Finanzierung der Lehrleistung spielen zunächst nur quantitative Daten eine Rolle. Der Schlüssel für die Höhe der Finanzmittel ist die Studentenzahl, wobei man unterschiedliche Kosten des Bildungsangebots der Universitäten berücksichtigt. Der dieser Methodik zugrund liegende Gedanke ist nicht die Bewährung von Stabilität, denn es gibt keine Elemente der Formel, die vom vorausgehenden Jahr übernommen werden. Nur das tatsächliche Lehrangebot wird finanziert. Die prospektiven Studentenzahlen, die den Inhalt des Vertrages zwischen Universität und HEFCE bilden, werden nach Bestätigung der realen Zahlen von seiten der Agentur für Hochschulstatistik (*Higher Education Statistics Agency*; HESA) durch das HEFCE korrigiert, so dass die Universitäten gegebenenfalls nicht die Förderung erhalten, die sie erwarten. Hare sprach davon, dass eine Regierung nur dann die Kontrolle über staatliche Gelder in einem auf Studiengebühren gestützten Finanzierungssystem behält, wenn sie maximale Ziele setzt (s. Seite 103). Das HEFCE vereinbart tatsächlich maximale Studentenzahlen (genannt MaSN) mit den Universitäten. Bei Überziehung der vereinbarten Zahl wird die Universität finanziell bestraft.

Obwohl gesagt wurde, dass Stabilität nicht ein Hauptziel des HEFCE-Verfahrens ist, spielt der Vergleich von Standard-Zuwendung und aktualisierter Zuwendung im Schritt

²³¹ OECD (1998): *University Research in Transition*. OECD, Paris: p.34

²³² Vgl. z.B. HEFCE 99/40 (1999).

3 der Finanzierungsformel für die Lehre dennoch die Rolle einer Abfederung allzu großer Veränderungen. Bei der NAB-Methodik gab es auch eine Abfederung, jedoch nicht bei der selektiven Verteilung des UGC im Jahr 1981. Auch für dieses Problem machte Hare sensibel (s. Seite 104).

Bei der Formel zur Verteilung von Finanzmitteln für die Forschungsaktivität wird noch weniger Stabilität gewährt, da es keine Standard-Zuwendung gibt. Am Anfang des Verfahrens steht somit alles offen und jede Institution kann sich dafür bewerten lassen. Allerdings gewährt die Tatsache, dass das RAE-Verfahren nur etwa alle fünf Jahre durchgeführt wird, doch eine gewisse Stabilität während dieser Zeit, da die Universitäten ungefähr die gleiche Forschungsförderung bis zur nächsten Bewertungsrunde bekommen. Die Hauptkomponenten der Finanzierungsformel sind die qualitativen Leistungen der einzelnen Forschungsbereiche, die für die Universität zusammengefasst werden. Das vergleichende Bewertungsverfahren für die Forschung (*Research Assessment Exercise*) verursacht einen kontinuierlichen Wettbewerb zwischen Universitäten. Und für die, welche die Schwelle der Bewertung bei 3b nicht erreichen, gilt die harte Konsequenz: Es gibt keine staatliche Förderung. Diese harte Konsequenz wurde erst 1993/94 eingeführt. Noch unter dem unmittelbaren Nachfolger des UGC (*University Funding Council*; UFC 1988-1992) hatte es einen Posten für eine Grundfinanzierung im Forschungsbereich gegeben, der im akademischen Jahr 1992/93 noch 33% der gesamten Förderungssumme ausmachte.²³³ Erst nach der qualitativen Bewertung spielen die quantitativen Daten zur Forschungsleistung eine Rolle. Zur Kalkulation des Volumens der Forschungsaktivität werden vor allem die Zahl der benannten Forscher (RAS) und Zahl der Forschungsstudenten mit berücksichtigt. Die Zahl der Veröffentlichungen spielt keine Rolle, obwohl sie bis 1994 noch ausgeführt wurde.²³⁴

Alles was außerhalb der formelfinanzierten Leistung einer Universität nötig ist, muss prinzipiell durch die Formelfinanzierung mitfinanziert werden. Dies entspricht dem Leistungsprinzip der gleichen Förderung für gleiche Leistung. Sonderförderprogramme werden als Anreiz zur Förderung bestimmter Tätigkeiten benutzt. Pointiert gesagt: Ein Schwachpunkt im Universitätssektor wird nicht mit Kritik angegangen, sondern es wird vom HEFCE ein Sonderförderungsprogramm dafür eingerichtet, um Bewerbungen der

²³³ HEFCE M2/94 (1994): An Overview of Recent Developments in Higher Education in the UK.

HEFCE, Bristol.

²³⁴ HEFCE M2/94.

Universitäten zu stimulieren. Diese Strategie ist genau die von Hare befürwortete, denn, wie er sagt, lässt sie der Universität noch die Entscheidung offen, ob sie teilnehmen will oder nicht.

Das HEFCE ist nicht die einzige Geldquelle für englische Universitäten. die weiteren Quellen haben ebenfalls Förderziele und Finanzierungsmethoden. Sie bedürften eigener Analysen. Die Vielfalt der Finanzierungsquellen kann nur in Fallstudien einzelner Universitäten in Blick gebracht werden (s. Kap.3).

2. Die Durchführung der Qualitätsbewertung

2.1 Qualität der Forschungsleistung als eine direkte Eingabe in die Finanzierungsformel: Das Research Assessment Exercise

2.1.1 Das Verfahren der Bewertung

Nach der Darstellung und Analyse der Formel für die Finanzierung im englischen Hochschulsektor werden hier die Verfahren zur Bewertung von Qualität in der gleichen Weise präsentiert. Dabei liegt der Schwerpunkt auf der Analyse der Beziehung zwischen den zwei Verfahren: Finanzierung und Qualitätsbewertung. Im ersten Abschnitt (2.1) wird das Verfahren zur Bewertung der Forschungsleistung analysiert, das als Mittel der Verteilung von Finanzen für Forschung fungiert. Im zweiten Abschnitt (2.2) werden die verschiedenen Verfahren präsentiert, die zur Bewertung der Qualität der Lehrleistung angewendet werden. Es gibt im englischen Hochschulsektor nur ein Verfahren zur Bewertung von Qualität, dessen Ergebnis direkt in die Formel zur Berechnung der Höhe der staatlichen Finanzierung einbezogen wird. Dieses Verfahren bewertet die Qualität der Forschungsleistung und nennt sich das *Research Assessment Exercise*.

Malcolm Tight hat das Verfahren zur Bewertung von Forschungsleistung namens *Research Assessment Exercise* (RAE) folgendermaßen gekennzeichnet:

"Das Ergebnis des RAE-Verfahrens ist vollkommen quantitativ, bestehend aus nichts anderem als einer einzigen Zahl für jede fachliche Einheit; aber es beruht auf einer weitgehend qualitativen, und manche würden sagen: gänzlich subjektiven Bewertung."²³⁵

²³⁵ Tight, M (2000): Do League Tables Contribute to the Development of a Quality Culture? Football and Higher Education Compared. In: Higher Education Quarterly, Vol. 54, No. 1, Jan. 2000: pp. 22-42; hier p.24. [Zitat: "The output of the RAE is wholly quantitative, amounting no more than a single number for each subject unit, but is based on a largely qualitative, and - some would say - highly subjective, assessment"]

Im Sinne des Ordnungsrasters oben (Diagramm 2.2, Seite 110) kann man das Verfahren unten links platzieren, denn es führt zu einer geschlossenen Beurteilung und stellt eine externe Rechenschaftslegung dar. Dabei ist es bemerkenswert, dass eine Verschiebung von rechts oben nach links unten *während* des Verfahrens stattfindet.

Das RAE-Verfahren nutzt zwar das akademische Evaluationsverfahren des *Peer-Review*, das in eine qualitative Entscheidung durch ein Fachgremium von Akademikern mündet. Der Zweck des Verfahrens ist es aber, eine geschlossene quantitative Entscheidung zu erzeugen, die in die qualitätsabhängige Komponente der Finanzierungsformel eingehen kann, welche den weitaus größten Anteil der Forschungsförderung einnimmt. Mit einem offenen Prozess des Entscheidens will man die qualitativen Aspekte der individuellen Forschungsleistung berücksichtigen, obwohl damit Raum gegeben wird für eine Kritik an der Subjektivität der Entscheidungsfindung. Das Verfahren endet jedoch mit einer numerischen Benotung, die manchem zufällig, wie ein Schnappschuss, scheinen mag. Tight jedenfalls zweifelt im obigen Zitat an, dass qualitative Urteile in quantitative übertragen werden können. Um zu erkennen, wie dieser Übergang bewerkstelligt wird, ist eine genaue Betrachtung des Verfahrens der Qualitätsbewertung in der Forschung nötig.

In diesem Verfahren ist das zu bewertende Objekt die Forschungsleistung eines einzigen akademischen Forschers. Die Forschungsleistung definiert sich nicht als Zahl der Veröffentlichungen, also quantitativ, sondern wird von einem Fachgremium qualitativ bewertet. Der Forscher reicht vier veröffentlichte Texte ein, die innerhalb der letzten vier Jahre erschienen sind (bei Geisteswissenschaften wurde der Zeitraum um zwei zusätzliche Jahre auf insgesamt sechs verlängert). Nicht jeder Akademiker an einer Universität wird bewertet und auch nicht jeder Forscher. Eine Universität, zumeist auf Fakultätsebene, einigt sich mit seinem akademischen Personal auf die Personen, die bewertet werden sollen - die entsprechend dem *terminus technicus* als 'Forschungsaktive Akademiker' (RAS) eingestuft werden. Es steht der Universität völlig frei, wie viele Akademiker sie als RAS einstuft. Die Universitäten müssen zwischen Qualität der Forscher und Quantität abwägen, denn es ist nicht vorteilhaft eine hohe Quantität von Forschern anzumelden, wenn die durchschnittliche Qualität ihrer Leistung dadurch sinkt.

Die individuellen RAS wird entsprechend ihrem Forschungsfeld einer Bewertungseinheit innerhalb der Universität zugeordnet. Das HEFCE hat hierfür 69

Fächer definiert, die für das RAE-Bewertungsverfahren innerhalb der einzelnen Universität gebildet werden. Diese sogenannten Bewertungseinheiten (*units of assessment*) werden nicht immer mit der organisatorischen Struktur einer Universität deckungsgleich sein. Sie stellen eine bestimmte Gliederung für das Verfahren dar. So könnte man beispielsweise die vorliegende Untersuchung entweder der Bewertungseinheit '*Education*' oder '*Business and Management Studies*' zuordnen. Natürlich würde sie dann vom entsprechenden Fachgremium unter anderen Kriterien bewertet werden. Diese Entscheidung ist also eine strategische Entscheidung seitens des Forschers und seiner Universität; das gewählte Fachgremium kann jedoch jede eingereichte Arbeit einem anderen Fachgremium überantworten, wenn es der Meinung ist, sie sei falsch eingeordnet.

Das Objekt der Finanzierung, über die in diesem Verfahren entschieden wird, ist, wie gesagt, nicht der Forscher (RAS) und nicht die Bewertungseinheit, sondern die Universität.

Die Bewertung der eingereichten Arbeiten soll dem internen *Peer-Review*-Verfahren ähnlich sein.²³⁶ Fachgremien werden aus Fachexperten gebildet. Der Vorsitzende jedes Fachgremiums wird vom HEFCE-Vorsitzenden ausgewählt.²³⁷ Er schlägt die weiteren Mitglieder seines Gremiums vor. Personen, die für Mitgliedschaft in Frage kommen, können aus etwa eintausend "externer Organisationen" (Fachgruppen, Forschungsgesellschaften und andere, die "an die Durchführung von fachbezogener Forschung interessiert sind") ausgewählt werden. Die Kriterien der Auswahl sind: (i) Ruf des Individuums, (ii) ein Fachwissen, das die meisten Fachgebiete in der Fachdisziplin deckt, (iii) geographisches und strukturelles Gleichgewicht. Für die RAE von 1996 gab es 60 Fachgremien mit insgesamt 560 Mitgliedern, also durchschnittlich 9 Mitglieder pro Fach.

Jedes Fachgremium arbeitet seine eigenen Bewertungskriterien und seine Arbeitsmethode aus, die vor Beginn der Bewertungsperiode veröffentlicht werden.²³⁸ Ein Fachgremium kann sich an Experten außerhalb des Gremiums wenden, wenn es meint, dass eine Forschungsarbeit außerhalb der im Gremium abgedeckten Spezialisierung liegt.

²³⁶ Vgl. für diesen Abschnitt: HEFCE RAE 96 1/97 (1997): *Conduct of the Exercise: RAE Manager's Report*. HEFCE, Bristol.

²³⁷ Für RAE96 blieben allerdings die Hälfte der Vorsitzenden vom RAE92 im Amt.

²³⁸ Erst seit RAE96 wurden die Kriterien vor der Bewertung bekannt gegeben.

Das HEFCE strebt einen Kompromiss zwischen 'Uniformität' und 'Differenzierung' in den Bewertungskriterien in Bezug auf die Vielfalt der Fachgremien an.²³⁹ Das erste Kriterium für jede Bewertung ist, ob es sich um 'Forschung' handelt oder nicht. Die Definition, die vom HEFCE angewendet wird, lässt das Bemühen um Ergebnisorientierung und Operationalisierung erkennen:

"Definition von Forschung

'Forschung' wird für die Durchführung des RAE-Verfahrens wie folgt verstanden: als eine originelle Untersuchung, die mit dem Ziel des Wissens- und Erkenntnisgewinns unternommen wird. Dies schließt Arbeiten mit direktem Bezug auf die Bedürfnisse von Industrie und Handel sowie von öffentlichen und ehrenamtlichen Sektoren ein; akademisches Arbeiten (*scholarship*)*; die Erfindung und Hervorbringung von Ideen, Bildern, künstlerischen Aufführungen und Artefakten, wenn diese zu neuen oder bedeutend verbesserten Einsichten führen; und die Benutzung von vorhandenem Wissen für experimentelle Entwicklungen, um neue oder wesentlich bessere Materialien, Geräte, Produkte und Prozesse (Gestaltung und Konstruktion umfassend) herzustellen. Diese Definition schließt aus: routinemäßige Prüfung und Analyse von Materialien, Komponenten und Prozessen, z.B. zwecks Einhaltung von nationalen Standards im Gegensatz zur Entwicklung von neuen analytischen Techniken.

* [Fußnote des HEFCE] *scholarship* umfasst eine Reihe von Aktivitäten, auch die Entwicklung von neuen Lehrmitteln; letztere Aktivität wird im RAE-Verfahren nicht berücksichtigt.²⁴⁰

Eine Forschungsleistung muss im öffentlichen Raum veröffentlicht sein. So werden Forschungsprojekte, die von der Industrie oder Regierung unter der Bedingung der Geheimhaltung in Auftrag gegeben werden, nicht bewertet.²⁴¹ Bei manchen Texten stellte sich bei der RAE von 1996 die Frage, ob man sie als veröffentlicht ansehen könne oder nicht. Fakultätspapiere, Tagungspapiere, die zunächst nur an die Teilnehmer verteilt werden, und Texte, die vor der Veröffentlichung der Papierversion ins Internet gestellt wurden, waren solche Fälle. Hier, wie in anderen Grenzfällen, musste das

²³⁹ HEFCE RAE 96 1/97 (1997), Abs. 39.

²⁴⁰ HEFCE RAE 96 1/97, Annex A. [Zitat: "Definition of Research: 'Research' for the purpose of the RAE is to be understood as original investigation undertaken in order to gain knowledge and understanding. It includes work of direct relevance to the needs of commerce and industry, as well as to the public and voluntary sectors; scholarship*; the invention and generation of ideas, images, performances and artefacts including design, where these lead to new or substantially improved insights; and the use of existing knowledge in experimental development to produce new or substantially improved materials, devices, products and processes, including design and construction. It excludes routine testing and analysis of materials, components and processes, eg for the maintenance of national standards, as distinct from the development of new analytical techniques. * Scholarship embraces a spectrum of activities including the development of teaching material; the latter is excluded from the RAE."]

²⁴¹ Für die nächste Runde im Jahr 2001 wird dieses Kriterium wahrscheinlich geändert, denn es steht in gewisser Weise der Forderung des HEFCE entgegen, mehr mit Industrie zusammenzuarbeiten. (THES 9.07.1999, "RAE of hope for industry links", p.34.)

zuständige Fachgremium eine Entscheidung treffen. Auch nicht-textuelle Einreichungen vor allem aus gestalterischen Disziplinen wie *Media Studies* (z.B. Filme) oder Architektur (z.B. Abbildungen und Fotografien von Gebäuden) waren problematisch, wurden aber prinzipiell angenommen.

Nach dem Bestehen dieser ersten Sichtung werden die als Forschung angenommenen Leistungen von den Gremien bewertet. Die Gremien verfahren bei der RAE von 1996 bezüglich der Zahl der Publikationen, die sie tatsächlich lasen, unterschiedlich. Im allgemeinen lasen Gremien aus den Geisteswissenschaften mehr als ihre Kollegen aus den Naturwissenschaften, dem Ingenieurwesen und der Medizin. Bei diesen Fachbereichen wurde der Ort der Publikation häufig als ausreichender Maßstab für die Qualität verstanden. Die qualitative Bewertung wird nicht an die einzelnen Universitäten oder andere Ebenen weitergegeben, sondern dient nur der Findung einer Note.²⁴² Die Noten und ihre Aussagen zeigt die Tabelle 2.7.²⁴³ Diese Skala soll den Übergang von qualitativen in quantitative Urteile transparent machen. Doch das leistet sie nicht, da sie erstaunlich schematisch aufgebaut ist. Sie führt zwei inhaltliche Niveaustufen ein, als seien diese eindeutige Bezugsebenen: 'hervorragende Qualität auf internationaler Ebene' (*international excellence*) und 'hervorragende Qualität auf nationaler Ebene' (*national excellence*). Den Bezug zu diesen Niveaustufen variiert die Skala durch ein quantitatives Element: die Note bestimmt sich danach, wie viele Aspekte der vorgelegten Arbeit auf der einen und wie viele auf der anderen Niveaustufe anzusiedeln sind. Die Mengengbegriffe sind überwiegend unscharf: alle, eine Mehrheit, manche, fast alle, einige, wenigstens eine, viele, bis zur Hälfte, keine.

²⁴² HEFCE RAE 96 1/97 (1997), Abs. 94.

²⁴³ HEFCE RAE 96 1/97, Annex A.

Tabelle 2.7: Die Urteilsskala des RAE-Verfahrens²⁴⁴

| Note | Urteilungsbeschreibung |
|------|--|
| 5* | Forschungsqualität, die erreichbaren Standards von hervorragender Qualität auf internationaler Ebene in der Mehrheit der wesentlichen Unterpunkte und von hervorragender Qualität auf nationaler Ebene in allen Punkten entspricht. |
| 5 | Forschungsqualität, die erreichbaren Standards von hervorragender Qualität auf internationaler Ebene in manchen Unterpunkten und erreichbaren Standards von nationaler Qualität auf nationaler Ebene in fast allen Punkten entspricht. |
| 4 | Forschungsqualität, die erreichbaren Standards von hervorragender Qualität auf nationaler Ebene in fast allen Unterpunkten entspricht und die gegebenenfalls Hinweise auf hervorragende Qualität auf internationaler Ebene aufzeigt. Oder: Forschungsqualität, die Leistung auf internationaler Ebene in manchen und wenigstens Leistung auf nationaler Ebene in einer Mehrheit der Bereiche entspricht. |
| 3a | Forschungsqualität, die erreichbaren Standards von hervorragender Qualität auf internationaler Ebene in einer überwiegenden Mehrheit der Unterpunkte entspricht. Oder: Forschungsqualität, die Leistung auf internationaler Ebene in manchen und Leistung auf nationaler Ebene in anderen Bereichen entspricht, wobei Leistung auf internationaler und nationaler Ebenen zusammen einen Großteil der Forschungsarbeit ausmachen. |
| 3b | Forschungsqualität, die erreichbaren Standards von hervorragender Qualität auf nationaler Ebene in einer Mehrheit der Unterpunkte entspricht. |
| 2 | Forschungsqualität, die erreichbaren Standards von hervorragender Qualität auf nationaler Ebene in bis zur Hälfte der Unterpunkte entspricht. |
| 1 | Forschungsqualität, die erreichbaren Standards von hervorragender Qualität auf nationaler Ebene in keinem oder fast keinem der Unterpunkte entspricht. |

²⁴⁴ Da die Niveaustufen nur durch eine besondere Wortwahl von einander zu unterscheiden sind, wird die Tabelle zusätzlich in ihrer originalen englischen Fassung wiedergegeben:

| Rating Scale |
|---|
| 5* Research quality that equates to attainable levels of international excellence in a majority of sub-areas of activity and attainable levels of national excellence in all others. |
| 5 Research quality that equates to attainable levels of international excellence in some sub-areas of activity and to attainable levels of national excellence in virtually all others. |
| 4 Research quality that equates to attainable levels of national excellence in virtually all sub-areas of activity, possibly showing some evidence of international excellence, or to international level in some and at least national level in a majority. |
| 3a Research quality that equates to attainable levels of national excellence in a substantial majority of the sub-areas of activity, or to international level in some and to national level in others together comprising a majority. |
| 3b Research quality that equates to attainable levels of national excellence in the majority of sub-areas of activity. |
| 2 Research quality that equates to attainable levels of national excellence in up to half the sub-areas of activity. |
| 1 Research quality that equates to attainable levels of national excellence in none, or virtually none, of the sub-areas of activity. |

Der Prozess der Übertragung der qualitativen Bewertung von der Forschungsleistung in eine Note bleibt letzten Endes das Geheimnis jedes Fachgremiums. Das heißt, dass trotz des formalen Instrumentes 'Notenskala' ein offener Prozess wie bei jedem *Peer-Review*-Verfahren stattfindet. Gremien betonen indessen, dass sie nicht die individuelle Leistung eines Akademikers bewerten und dass sie sich diese zusätzliche Verantwortung nicht wünschen.²⁴⁵ In der RAE von 1996 bewerteten die Gremien entweder zunächst die Leistung von Individuen, um sie dann auf der Ebene der Bewertungseinheit zu aggregieren, oder zunächst die Leistung einer Untergruppe, um ebenso vorzugehen. Der Vorteil der Bewertung einer Bewertungseinheit als akademische Gruppe ist, dass man Faktoren wie 'Forschungskultur' und 'Produktivität' mitberücksichtigen kann.

Ein hilfreicher Schlüssel zum Verständnis der ersten Phase des Übertragens von qualitativen Urteilen in einen quantitativen Wert bieten Ameen Talib und Anthony Steele in Form eines Logarithmus an.²⁴⁶ Die Tabelle 2.8 bildet den Logarithmus ab. In einer Vereinfachung der Kriterien ordnen sie die Leistungen eines Forschers einer von drei Kategorien zu:

- A Forschungsarbeiten, die in internationalen, referierten, renommierten Zeitschriften erschienen sind
- B Forschungsarbeiten, die in nationalen, referierten, renommierten Zeitschriften erschienen sind
- C alles andere

²⁴⁵ HEFCE RAE 96 1/97 (1997), Abs. 64.

²⁴⁶ Talib, A; Steele, A (2000): The Research Monitoring: Strategies and Trade-Offs. In: Higher Education Quarterly, Vol. 54, No. 1. pp. 68-87: hier p. 73ff.

Tabelle 2.8: Logarithmus für die Übertragung von qualitativen Urteilen in quantitative Werte

| Zahl von Beiträgen in Kategorie A | | Zahl von Beiträgen in Kategorie B | | | | |
|--------------------------------------|----|--------------------------------------|----|----|---|--|
| 4 | 5* | | | | | |
| 3 | 5 | | | | | |
| 2 | 3a | 5 | | | | |
| 1 | 2 | 3a | 4 | 4 | | |
| 0 | 1 | 2 | 3b | 3a | 4 | |
| | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | |

Den Autoren zufolge, gibt der Logarithmus die Zuordnung nur in idealisierter Form wieder, obwohl er die Tendenz gut nachzeichnet. In Gesprächen mit Mitgliedern von Fachgremien wurde jedoch kritisiert, dass er die Wichtigkeit qualitativer Urteile vernachlässigt.

2.1.2 Implikationen und Folgen des RAE-Bewertungsverfahrens

Mit Hilfe des RAE-Verfahrens nimmt das HEFCE eine selektive Verteilung von Forschungsgeldern an Universitäten vor. In einer Vielzahl von Studien, die u.a. vom HEFCE selbst in Auftrag gegeben wurden, werden die Folgen oder Nebenwirkungen des Verfahrens untersucht. Die Nebenwirkungen betreffen das zu bewertende Objekt 'Forschung', seine Herstellung und seine Hersteller.

Die Definition von Forschung, die das HEFCE dem Verfahren zugrunde legt, fasst Forschung als Produkt auf, während der Prozessaspekt nicht vorkommt. Überdies muss das Produkt des forschenden Prozesses *bewertbar* sein. Produkte (oder: 'Outputs') können Veröffentlichungen, Produktionen oder sogar künstlerische Darbietungen sein, solange ein Fachgremium der Meinung ist, dass es sie bewerten kann. Jedoch sind 'Outputs', die nicht textueller Art sind, schwieriger zu bewerten, aber sie dürfen nach einer Regel des HEFCE deshalb nicht benachteiligt werden. Dem Bericht des HEFCE über die RAE von 1996 zufolge forderte manches Gremium deshalb die Zulassung von Darbietungen und Photographien, um die Bewertung zu erleichtern.²⁴⁷ Die Frage, wie

²⁴⁷ Diese Art von Forschung wurde also 'textualisiert'. HEFCE RAE 96 1/97, Abs. 75.

Forschung präsentiert werden kann, ist deshalb folgenreich, weil die RAE-Bewertung auf die Leistung einer Fakultät (eigentlich einer Bewertungseinheit) und auf die Gesamtleistung einer Universität hochgerechnet wird, um als Kriterium des Vergleichs zwischen Universitäten benutzt zu werden. Das RAE-Verfahren basiert auf der Annahme eines homogenen Produkts namens 'Forschung' und diese Annahme bereitet manchen Disziplinen mehr Probleme als anderen. Da die Bewertung des RAE-Verfahrens direkt von finanzieller Bedeutung ist, könnte das Problem des Abbildens von Leistung strategische Folgen für eine bestimmte Disziplin haben. Ähnliche Probleme gibt es bei interdisziplinären Arbeiten, die sich schlecht Bewertungseinheiten zuordnen lassen. Die Bewertungseinheiten, die stärker berufsbezogene Fächer umfassen (BWL, Sozialpädagogik, Kommunikationswissenschaft, Jura und Erziehungswissenschaft) schnitten bei der RAE von 1992 in der Regel schlechter ab als die traditionellen akademischen Fächer wie Sprachwissenschaften, Anthropologie, Geschichte, Theologie und Archäologie.²⁴⁸ Es besteht ein Zusammenhang zwischen dem Problem der Bewertung von nicht-textuellen, berufsnahen, interdisziplinären und angewandten Forschungsprojekten und ihrem gewöhnlichen Ort der Herstellung – dieses sind die sogenannten Neuen Universitäten. Als Polytechnics pflegten diese Universitäten gerade diese Fächer. Tight zeigt, dass auch für das RAE-Verfahren von 1996 eine Reihung von Universitäten nach Bewertungsnoten eine klare Aufteilung zwischen Alten und Neuen Universitäten widerspiegelt.²⁴⁹

Die Isolierung eines Produktes namens Forschung hat auch die Folge, dass dieses von der Lehrtätigkeit unterschieden wird. Diese Trennung hat strategische Bedeutung für die einzelnen Universitäten, denn die Qualität der Forschungsleistung wird finanziell vergütet, während bei der Finanzierung der Lehrtätigkeit nur die Bereitschaft zur Aufnahme von Studierenden belohnt wird, und die Bewertung des RAE-Verfahrens fungiert als Qualitätssiegel für andere Geldgeber. Diesbezüglich sagt das HEFCE in einer Einleitung zum RAE-Verfahren für die Runde im Jahr 2001:

"Die Information [d.h. RAE-Bewertung] hat sicherlich einen weit größeren Wert als nur ihren unmittelbaren Zweck. Zum Beispiel kann sie dazu dienlich sein, Entscheidungen über Finanzierungen seitens der

²⁴⁸ Vgl. für Kritik O'Brian, P (1994): Research Selectivity Exercises: a sceptical but positive note. In: Higher Education Review. No. 3, Vol. 26, p. 10. Vgl. zu diesem Thema: HEFCE 1/99 (1999, März): Interdisciplinary Research and the Research Assessment Exercise. HEFCE, Bristol.

²⁴⁹ Tight, M (2000), p. 25-26.

Industrie, des Handels, von Wohltätigkeitsvereinen sowie anderer Organisationen, die Forschung unterstützen, zu leiten."²⁵⁰

In einem HEFCE-Bericht über die Konsequenzen der RAE von 1992 für Universitäten in England, der sich auf eine Studie von Ian McNay stützt, war eine Änderung im Status von Forschung und Lehre festzustellen. McNay mochte einen negativen Einfluss auf die Lehrtätigkeit nicht der RAE von 1992 allein zuschreiben.²⁵¹ Seiner Studie zufolge waren es vor allem die alten Universitäten, die sich über die Trennung von Forschung und Lehre beklagten. Viele ehemaligen Polytechnics vertraten hingegen die Meinung, die gesteigerte Wertung der Forschungsaktivität wirke vorteilhaft auf ihre Lehraktivität. Dieses Argument muss man in seinem geschichtlichen Zusammenhang betrachten. Die frühere Service-Universität, die auf eigene Faust Forschungsprojekte durchführte, hat jetzt die Chance ihre Forschungsleistung anerkennen zu lassen und ihre Gesamtleistung unter den Begriff '*scholarship*' zu stellen.

Eine vergleichbare Studie für die RAE von 1996 wurde vom HEFCE nicht veröffentlicht, so dass ein Vergleich mit der Studie der RAE von 1992 nicht möglich ist.²⁵² Als eine gewisse Konsequenz dieses Verfahrens darf allerdings die Etablierung eines neuen Bewertungsverfahrens für die Lehrleistung angesehen werden, sowie die Errichtung eines Instituts für Lehren und Lernen als Folge der Empfehlungen des Dearing Komitees (s. Seite 187).

Zur Unterstützung der Herstellung des Produkts namens Forschung haben Universitäten infrastrukturelle Veränderungen vorgenommen. Vor allem in den Neuen Universitäten wurden Forschungszentren eingerichtet, wo Forscher sich ihrer Forschung sowie der Betreuung von Doktoranden widmen können, also in einem gewissen Sinne sind sie auch Graduiertenkollegs. Ein Blick in die Homepage englischer Universitäten zeigt heute eine Vielzahl von Forschungszentren, die neben der eher traditionellen Fakultätsstruktur bestehen. Seitdem die RAE von 1992 festlegte, dass die absolute Zahl der Forscher in einer Bewertungseinheit keine Rolle spielt, sondern die Zahl der ernannten 'Forschungsaktiven Akademiker', können die Universitäten die Struktur ihrer Institution präziser der Bewertungsstruktur des RAE-Verfahrens anpassen. Die HEFCE-

²⁵⁰ HEFCE, Internetseite über RAE2001 (www.rae.ac.uk/aboutus/default.htm 14.01.2001) [Zitat: "This information clearly has a much wider value than its immediate purpose. For example, it can be helpful in guiding funding decisions in industry and commerce, charities and other organisations that sponsor research."]

²⁵¹ HEFCE M6/97 (1997): Impact of the 1992 Research Assessment Exercise on Higher Education Institutions in England: Abs. 153.

²⁵² Vgl. Meinungen zur RAE96 in der THES 27.09.1996, "A trip over the red tape"; 20.12.1996, "Open, improving and accountable"; 20.12.1996, "An exercise in dexterity".

Studie bemerkt, dass vor allem bei den Neuen Universitäten manche Akademiker ausschließlich für Forschungstätigkeit angeheuert werden, während in den Alten Universitäten Akademiker von ihrer Lehrtätigkeit durch befristete Einstellung von Lehrpersonal (und Doktoranden) entlastet werden.²⁵³ Diese Entwicklung wird von Ian McNay, der seine Studie im Auftrag des HEFCE erstellte, scharf herausgearbeitet. Er spricht in einem Artikel außerhalb dieser Studie von der Herausbildung einer Elite in Forschungszentren, während die Lehrtätigkeit im allgemeinen "proletarisiert" werde.²⁵⁴

Das Bewertungsverfahren für Forschung bewirkt nicht nur die Unterstützung von Forschungsleistung, sondern regt die Produzenten der Forschung dazu an, diese in einer für das RAE-Verfahren geeigneten Form herzustellen. Es ist keine Überraschung, dass der Bericht des HEFCE eine wesentliche Folge des RAE-Verfahrens in der gestiegenen Dissemination von Forschung sieht, also im Anwachsen der Forschungsliteratur.²⁵⁵ Bis zur RAE von 1996 wurde die Gesamtzahl der Veröffentlichungen innerhalb der vergangenen Bewertungsperiode benannt. Bei der RAE von 1996 wurde dies geändert, und es wurden nur vier Veröffentlichungen aus einer Periode von vier bzw. für Geisteswissenschaften und künstlerische Fächer von sechs Jahren zur Bewertung eingereicht. Trotz dieser Änderung gab es Kritiker, die im RAE-Verfahren einen Anreiz zur Produktion um der Produktion willen sahen. In einem persönlichen Kommentar in der *Times Higher* klagt ein Akademiker über die "Batteriehühner der Akademia", die zwar mehr produzieren, deren Produktion jedoch an Qualität nachlässt.²⁵⁶ Jedoch nicht alle Beteiligten akzeptieren diese Wertung. Beispielsweise argumentiert Keith Hayton, dass nur das wert ist 'Forschung' genannt zu werden, was veröffentlicht wird. Er sieht die Veröffentlichung ihrer Arbeit als eine Hauptaufgabe von Mitgliedern der akademischen Gemeinschaft an und führt es auf eine Fehlhandlung des Managements zurück, wenn die Veröffentlichungspraxis der Mitglieder einer Universität ineffektiv ist:

"Es sind Fehler entweder in der Motivierung des Personals, Forschung zu betreiben oder die Wichtigkeit der Veröffentlichung solcher Forschung wahrzunehmen."²⁵⁷

²⁵³ HEFCE M6/97 (1997), Abs. 80.

²⁵⁴ McNay, I (1997): The Impact of the 1992 Research Assessment Exercise in English universities. In: Higher Education Review, Vol. 29, No. 2: pp34-43; hier p.40.

²⁵⁵ HEFCE M6/97 (1997), Abs. 10.

²⁵⁶ THES 20.12.1996, p.12, "Publish and be crammed."

²⁵⁷ Hayton, K (1998): The Research Assessment Exercise: a response to Nadin's Editorial. In: Planning Practice and Research, Vol. 13, No. 1: pp5-7; hier p.5. [Zitat: "These are failures either to persuade staff to research or to recognise the importance of disseminating such research."]

Die *Times Higher* berichtete auch über die Folgen des Bewertungstermins auf dem Verlagsmarkt: kurz vor dem Schlusstermin wollten nämlich viele Akademiker ihre Veröffentlichungen auf den Markt bringen.²⁵⁸ In vielen Universitäten existiert heute eine Stelle in der Organisation, die für die Beratung über Forschungsvorhaben und Veröffentlichungen zuständig ist. Wie das HEFCE bemerkt, werden solche Stellen nicht exklusiv für das RAE-Verfahren eingerichtet,²⁵⁹ aber die Unterstützung ist natürlich von großem Vorteil bezüglich des Verfahrens.

Die Einreichung von Dokumenten, Daten usw. für das RAE-Verfahren, sowie die Zuordnung von aktiven Forschern zu Bewertungseinheiten unterliegt letztlich der Verantwortung der Universität selbst. Falls notwendig, kann die Universität sogar neue Forscher anheuern (oder besser: einkaufen). Die Benennung der Zahl der aktiven Forscher von der eigenen Universität ist für sie eine wichtige taktische Entscheidung geworden. Betreffend die Auswahl von aktiven Forschern mag es in manchen Situationen von Vorteil sein, sich für eine relativ kleine Zahl aus der Gruppe von möglichen Kandidaten für den RAS-Status zu entscheiden, denn es besteht aufgrund der Formel ein Zusammenhang zwischen Qualität und Volumen. McNay stellt diesen Zusammenhang bezüglich der RAE von 1992 plastisch dar:

"Wenn zum Beispiel von 26 Akademikern die 6 schwächsten weggelassen werden, um es einer Bewertungseinheit zu ermöglichen, auf der Bewertungsskala von Note 2 auf Note 3 aufzurücken, und gesetzt die Ressourceneinheit auf £1.000 je Punkt gerechnet sei, ergibt sich einen Gewinn von $1.000(3-1)20 - 1.000(2-1)26 = £14.000$ "²⁶⁰

Die Werte (3-1) und (2-1) ergeben sich daraus, dass bei der RAE von 1992 die Bewertungsnoten – auf der Skala eins bis fünf mit fünf als bester Note – in die Finanzierungsformel als die Werte (5-1=4), (4-1=3), (3-1=2), (2-1=1) und (1-1=0) eingingen. Die finanzielle Konsequenz dieser Rechnung war, dass Bewertungseinheiten, die mit der Note 1 bewertet wurden, nur eine geringe Grundfinanzierung für ihre Forschungsaktivität bekamen. Wie oben dargelegt, ist die Gewichtung der Noten noch selektiver geworden, denn auch die Bewertungseinheiten mit einer Bewertungsnote 2 bekamen für die RAE von 1996 keine Forschungsgelder mehr. Für die RAE von 1996

²⁵⁸ THES 03.11.1995, p.5, "Fears grow over rush to publish", u. 16.06.1995, p.2, "Fast-track rush to publish" - wo über einen Verlag berichtet wird, welcher Peer-Review sowie abschließende Veröffentlichung binnen 90 Tage anbietet.

²⁵⁹ HEFCE M6/97 (1997), Abs. 65.

²⁶⁰ McNay, I (1997), p.35. [Zitat: "For example, if cutting a tail of, say, six staff from 26 allows a unit to more up from a grade 2 to grade 3, and if the basic unit is 1000 pounds per point, the gain is $1000(3-1)20 - 1.000(2-1)26 = 14.000$ pounds"]

wurde jedoch der Gewichtungsfaktor zwischen den Noten verkleinert auf je eine 50%'ige Steigerung außer zwischen den Noten 5 und 5*, zwischen denen eine 20%'ige Steigerung besteht.²⁶¹ Ameen Talib und Anthony Steele zeigen in ihrem Artikel über den strategischen Umgang mit dem RAE-Verfahren, welche raffinierten Strategien zur Steigerung der RAE-Bewertungsnote durch eine Änderung in der Zahl der RAS möglich sind, und belegen zugleich die Kritik von O'Brian sowie Trow, dass es bei einer solchen Finanzierungsmethode um die Beherrschung eines Nummernspiels geht.²⁶² Die Wichtigkeit eines sogenannten '*Star-Forschers*' – eines erfolgreichen Forschers – wurde in dieser Arbeit von Talib und Steele sowie in zwei anderen, von Aydin Hayin und in einem Diskussionspapier von Jim Taylor, belegt.²⁶³ Ein neu angeworbener '*Star-Forscher*' hat für die Universität und seine spezifische Bewertungseinheit zwei Vorteile. Zum Einen kann seine bisherige Forschungsarbeit für den neuen Arbeitgeber eingereicht werden, was ein kurzfristiger Vorteil ist, zum Zweiten kann er durch Coaching zu einer Steigerung der Bewertungsnote bei seinen Kollegen beitragen, was als langfristiger Vorteil angesehen werden kann. McNays Studie beziffert die Zahl der '*Star-Forscher*', die von Universitäten eingekauft wurden, mit 2% für die RAE von 1992.²⁶⁴ Talib und Steele unterstreichen jedoch, dass '*Star-Forscher*' einen höheren Marktwert genießen:

"Die [im Artikel vorgenommene]Analyse hat gezeigt, dass '*Star-Forscher*' zwangsläufig eine Gehaltsprämie verlangen werden, insbesondere der Coaching-Typ. Einem Bericht in der *Times Higher* (5. Feb, 1999) zufolge, verdienen über 275 Akademiker mehr als £100.000 im Jahr. (Nur zwölf Universitäten hatten 10 oder mehr Akademiker mit einem Gehalt von £100.000.)"²⁶⁵

Diese Entwicklung scheint zu einer grundsätzlichen Veränderung in der akademischen Gemeinschaft zu führen: So lange Ressourcen und Posten nicht in Zusammenhang mit akademischer Leistung gebracht werden, herrscht nach O'Brian ein

²⁶¹ Vgl. Tabelle von Talib, A; Steele, A (2000): The Research Assessment Exercise: Strategies and Trade-Offs. In: Higher Education Quarterly, Vol. 54, No. 1: pp. 68-87; hier p.71.

²⁶² O'Brian (1994), p.16; Trow, M (1996): Trust, Markets and Accountability in Higher Education: a comparative perspective. Pp. 65-80. In: Society for Research into Higher Education (1996): The thirtieth anniversary seminars. Chameleon Press, London.; vgl. auch McNay (1997).

²⁶³ Hayri, A (1996): The Research Assessment Exercise and Transfer of Academics Among Departments. Warwick Economic Research Papers, University of Warwick; Taylor, J (1994): Measuring Research Performance in Business and Management Studies in the United Kingdom: the 1992 Research Assessment Exercise. Lancaster University; vgl. auch THES, 28.7.95, p.1.

²⁶⁴ McNay (1997), p.37.

²⁶⁵ Talib, Steele (2000), p.85. [Zitat: "The analysis has shown that 'star researchers' will inevitably command a premium; especially the mentor type. A report in the THES (Feb 5, 1999) indicated that over 275 academic staff are earning over 100.000 pounds a year. (Only twelve universities had 10 or more staff earning over 100.000 pounds).]

"liebenswertes laissez-faire zwischen Kollegen,²⁶⁶ der HEFCE-Bericht notiert hingegen, dass Stress im Universitätssektor gestiegen und Kollegialität gesunken ist.²⁶⁷

Die Durchführung des RAE-Verfahrens zur Bewertung von Forschungsleistung hat weitreichende Konsequenzen für die Forschungstätigkeit. McNay zitiert seine Befunde, dass 62% der Personen in führenden Positionen in Universitäten glauben, die Forschungsverwaltung sei effizienter geworden, 82% aller Befragten glauben, die Forschungsarbeit ihrer Fachbereiche sei effektiver organisiert als vor fünf Jahren und 63% der Hochschullehrer stimmen überein, dass Forschung besser "managed" und unterstützt werde als zuvor.²⁶⁸ Der Begriff "management" ist hier von wesentlicher Bedeutung, denn diese Hochschullehrer fühlen sich durch diese Entwicklung entmachtet und nicht mehr allein für die Entwicklung von Forschungsprojekten zuständig.²⁶⁹ Die wirtschaftliche Bedeutung des RAE-Verfahrens wird im HEFCE-Bericht als Haupttriebkraft der Veränderung genannt,²⁷⁰ und dieser Sachverhalt tendiert selbstverständlich zu einer Dominanz des wirtschaftlichen Gedankens. Das HEFCE schließt seinen Bericht mit einem Bedenken McNays ab:

"McNay äußert seine Sorgen, dass das RAE-Verfahren zu Änderungen in der Darstellung und in dem Spielen des Systems geführt hat, statt wirkliche Änderungen in Qualität herbeizuführen. Dieses Argument kann nur nach der nächsten Runde und anhand anderer Belege für Tendenzen in der Qualität der Forschung belegt werden."²⁷¹

Viele Forscher wie z.Bsp. Frans von Vught²⁷² und Martin Trow²⁷³ werden von einer solchen Schlussfolgerung nicht überrascht sein. Sie sehen diese Folge als natürliche Reaktion auf die Verknüpfung von Qualitätsbewertung mit Geld in einem Bewertungsverfahren.²⁷⁴

Wenn diese Verknüpfung als notwendiges Mittel zur Verteilung von staatlichen Forschungsgeldern angenommen wird, scheint es jedoch schwierig zu sein, eine

²⁶⁶ O'Brian (1994), p.15.

²⁶⁷ HEFCE M6/97 (1997), Abs. 8.

²⁶⁸ HEFCE M6/97 (1997), Abs. 41.

²⁶⁹ HEFCE M6/97 (1997), Abs. 41.

²⁷⁰ HEFCE M6/97 (1997), Abs. 55.

²⁷¹ HEFCE M6/97 (1997), Abs. 159. [Zitat: "McNay expresses the worry that the RAE has caused changes in presentation and system-playing, rather than real change in quality. This can only be judged by the next exercise and other evidence on trends in the quality of research."]

²⁷² von Vught, F. (1994): Intrinsic and Extrinsic Aspects of Quality Assessment in Higher Education. In: Westerheijden, Brennan, Maassen (Hrsg.), a.a.O.: pp.31-50.

²⁷³ Trow, M (1996), p.74.

²⁷⁴ Vgl. auch Jackson, N (1997b), p.171.

Alternative zum RAE-Verfahren zu finden. Zum Beispiel kritisierte ein Verband von Akademikern für die Beratung in hochschulpolitischen Fragen, die *National Academics Policies Advisory Group*, das RAE-Verfahren, fand sich aber doch mangels Alternative schließlich mit dem Programm ab:

"Wir haben keine praktische Alternative gefunden, welche annäherungsweise die gleiche allgemeine Unterstützung finden würde."²⁷⁵

Der Bericht des HEFCE bemerkt dazu, dass diese Akzeptanz der Universitäten darin begründet sein könnte, dass das RAE-Verfahren keine negativen Folgen für die Institutionen habe. Allerdings wäre auch nicht auszuschließen, kommentiert er weiter, dass es doch negative Folgen gebe, die jedoch von den Universitäten als "begrenzbar" und in gewisser Weise als "unausweichlich" eingeschätzt würden.²⁷⁶

Die Nutzung der Bewertungsnoten in den Universitäten selbst scheint zu bestätigen, dass man diese grobe Abbildung der Forschungsleistung zumindest dann akzeptiert, wenn die Bewertung positiv ist. Auf Homepages brüsten sich Fakultäten und Universitäten mit ihren positiven Bewertungen.

Die Akzeptanz von Akademikern kann auch damit zusammenhängen, dass zumindest der Prozess der Bewertung auf *Peer-Review* basiert. Eine sogenannte bibliometrische Bewertung, wie sie zum Beispiel in einem Projekt an der Universität Leiden ausgearbeitet wurde, mag ein einfacheres Verfahren darstellen, fußt jedoch auf einem Prinzip, welches völlig auf den Ort der Veröffentlichung eines Produkts konzentriert ist.²⁷⁷ Die Konstruktion würde vermutlich schneller abgewiesen als die *Peer-Review*.

Die Bewertungsergebnisse können in der akademischen Gemeinschaft auch argumentativ genutzt werden. In einem Editorial des 'British Journal of Education Science' beantwortet David Halpin die Kritik, die in den letzten Jahren an der erziehungswissenschaftlichen Forschung im politischen Raum mehrmals geäußert wurde, sie sei zu praxisfern, mit einem Verweis auf den Bericht des RAE-Fachgremiums für Erziehungswissenschaft in der RAE von 1996. Dieser bemerkte positiv, dass die Forschungsaktivitäten in seinem Bereich ein Engagement für Theorie-

²⁷⁵ HEFCE M6/97 (1997), Abs. 40. Zitiert aus NAPAG (April 1996): Research Capability of the University System. [Zitat: "We have not found any practical alternative which would attract anything like the same degree of general support."]

²⁷⁶ HEFCE M6/97 (1997), Abs. 41.

²⁷⁷ Vgl. Kogan, M (1993). Evaluating Higher Education. Kingsley, London.

Entwicklung als Verstärkung der Forschungsbasis mit Blick auf die pädagogische Praxis zeigten.²⁷⁸

2.2. Qualität der Lehrleistung als indirekte Eingabe in die Finanzierungsformel: Der Sog des Finanzierungsverfahrens

2.2.1 Die ambivalente Stellung der Lehrleistung

Die Etablierung eines Verfahrens zur Bewertung von Qualität in der Lehre scheint eine Folge der vermuteten Abwertung der Lehraktivität aufgrund des RAE-Verfahrens zu sein. Dieser Verfahrensverlauf unterstützt die These, dass nach der Etablierung eines Verfahrens als Lösung eines bestimmten Problems ein neues Problem aus dieser Lösung hervorgeht. Man kann die jüngste Entwicklung sicher im Kontext von Neaves 'Evaluative State' und unter Hares ökonomisch gedachter Forderung einer 'Nachahmung des Markts' auffassen. Da bei einem Unternehmen verschiedene Daten den Erfolg dieses Unternehmens messbar machen - allen voran: Gewinn- und Absatzzahlen - möchte man bei öffentlich getragenen Organisationen solche Daten nachahmen. In aller Kürze ist dieses das Ziel des *New Public Management*. Die Gegenüberstellung von emanzipatorischen und technizistischen Bewertungsverfahren, die Barnett getroffen hat (s. Seite 109 ff.), zeigt eine weitere Wendung dieses Diskurses: die Analogie der Technik, die man effizienter einsetzen kann, wenn man den Arbeitsprozess besser versteht. Die Ambivalenz und zugleich Wirksamkeit des Diskurses besteht darin, das Ziel ökonomischer Effizienz mit der demokratischen Forderung nach Transparenz zu verschränken.

Obwohl Verfahren zur Bewertung der Qualität der Lehrleistungen nicht in die Formel zur Verteilung der staatlichen Finanzen eingehen, können ihre Bewertungen die finanzielle Lage einer Universität indirekt beeinflussen, indem sie ihre Chancen auf die Aktivierung von anderen Finanzquellen verbessern oder verschlechtern. Der Gedanke, eine Verbindung zwischen Höhe der Finanzierung für die Lehraktivität und einer Bewertung der Qualität der Lehraktivität herzustellen, liegt jedoch seit der Aufspaltung der akademischen Leistung in Forschung und Lehre nahe und er hat die Entwicklung der Bewertung von Lehrleistung geprägt. In dieser Hinsicht kann man auch im Lehrbereich von einem Sog des Finanzierungsverfahrens sprechen.

²⁷⁸ Halpin, D (1998): Editorial: Getting by through failing to deliver simple truths. In: British Journal of Education Studies, Vol. 46, No. 1: pp1-7; hier p.3. Vgl. auch Bassegy, M (1999): Case Study Research in Educational Settings. Open University, Buckingham. Vor allem die Einleitung. Bassegy war 1996 Mitglied dieses Gremiums.

Das Verfahren zur Bewertung von Lehrleistung hat in England eine längere Geschichte, die im Jahr 1964 mit der Einrichtung eines Organs durch königlichen Beschluss (statt durch staatliches Gesetz) namens *Council for National Academic Awards* (CNAA) einsetzt, das für die Bewertung und Zertifizierung im Polytechnic-Sektor zuständig war. Im Universitätssektor wurde die *Academic Audit Unit* (AAU) erst 1990 gegründet, als nach Drohungen der Regierung ein eigenes Organ zu schaffen, die Universitäten schnell selbst die Initiative ergriffen. Im Jahr 1992 wurde durch das Hochschulgesetz ein neues Organ namens *Higher Education Quality Council* (HEQC) für den neu gebildeten Hochschulsektor eingerichtet, das von Peter Scott als Kind einer Vermählung der beiden Organe (CNAA+AAU) verstanden wird.

Die oben benutzte Formulierung "vermutete Abwertung" der Lehrleistung bezieht sich auf die nicht ausreichend belegte These einer diesbezüglichen Folge des RAE-Verfahrens. Rein verfahrenslologisch gesehen, wäre mit einer solchen Folge zu rechnen. Sie bezieht sich andererseits auf eine These, die beispielsweise von Barnett vertreten wird, dass die Aufgabe des Lehrens nie so geschätzt wurde wie die des Forschens. Diese These begründet er mit der unterschiedlichen Form der zwei Aufgaben: Während Forschung von inhärenter öffentlicher Natur geprägt ist, wird Lehren in einer Universität als 'private Sache' verstanden -

"so intim, dass es selbst unter Kollegen, die in dem gleichen Kurs lehren, kaum diskutiert wurde."²⁷⁹

Diese Situation war im außer-universitären Bereich aus zwei Gründen anders. Zum Einen wurde der Schwerpunkt der Polytechnics, technischen Kollegs usw. nicht auf die Forschungsaufgabe zur Wissenserneuerung sondern auf Wissensvermittlung gelegt. Zum Zweiten mussten sie, da sie keine Titelträger waren - d.h. keine eigentliche Universitäten - die Qualität ihres Angebots prüfen lassen. Der CNAA (*Council for National Academic Awards*) wurde kurz vor dem Abschluss des Robbins-Berichts (1963) eingerichtet und das heißt, vor der Einrichtung der Polytechnics. Sein Vorhandensein gab den Polytechnics die Chance, Abschlüsse mit dem akademischen Standard eines Universitätsabschlusses anzubieten und dadurch ihren Auftrag erst richtig wahrzunehmen. In seiner vergleichsweise langen Geschichte hat der CNAA

²⁷⁹ Barnett, R (1996): The Evaluation of the Higher Education System in the United Kingdom. In: Cowen, R (Hrsg.): The Evaluation of Higher Education Systems. Kogan Page, London: pp.144-158; hier p.152. [Zitat: "so intimate that it was barely discussed amongst colleagues teaching the same course"]

wesentlich zum Ausbau der Polytechnics zu wissenschaftlichen Ausbildungsstätten beigetragen.²⁸⁰

2.2.2 Council for National Academic Awards: Akademische Vormundschaft im Polytechnic-Sektor

Pratt bezeichnet die Funktion des CNAAs in den ersten Jahren seines Bestehens als "akademische Vormundschaft"²⁸¹ und in den letzten Jahren seines Bestehens als "Qualitätssicherung".

Im Unterschied zu der ursprünglich von der Universität London wahrgenommenen Qualitätsfunktion wurden nicht etwa die Abschlussprüfungen vom CNAAs abgenommen,²⁸² sondern es wurde die Organisation und der Inhalt eines Studienprogramms untersucht mit dem Ziel, den Polytechnics zu zeigen, wie sie dem akademischen Anspruch genügen konnten. Wie sein Vorgänger (*National Council for Technical Awards*) war der CNAAs keine prüfungsabnehmende Instanz (*examining body*), sondern eine Instanz der Validierung (*validating body*). Der CNAAs hatte seine Funktion breiter gefasst als nur die Genehmigung von Studiengängen und untersuchte auch die internen Strukturen und die Organisation von Institutionen. Seine Anwendung von Qualitätsbewertungsverfahren während seiner fast 30 jährigen Geschichte wird in der dargestellten 'Lernkurve' von Jackson (s. Seite 115) plastisch abgebildet, obwohl das Wort 'Qualität' erst in den 80er Jahren und dann als 'Qualitätssicherung' vom CNAAs verwendet wurde. In der ersten Phase wurde also die Einhaltung von akademischen Standards in den Studiengängen geprüft. Der CNAAs agierte in dieser Phase als strenger Kontrolleur. Polytechnics mussten detaillierte Vorschläge für neue Studiengänge einreichen, die zunächst vom CNAAs durch einen Prozess des *Peer-Review* geprüft wurden. Darauf aufbauend besuchte der CNAAs die Fakultät, deren Kurs zu genehmigen war, um weitere Gespräche über den Studiengang zu führen. Der CNAAs machte keine

²⁸⁰ Vgl. für weitere Analysen: Harris, R (1990). The CNAAs, Accreditation and Quality Assurance. In: *Higher Education Review*, Vol. 23, No. 3: pp.34-54; Brennan, J (1986): Peer Review and Partnership. Changing patterns of validation in the public sector of higher education in the UK. In: *International Journal of Institutional Management in Higher Education*, Vol.10, No.2: pp.150-156; Barnett, R (1987): The Maintenance of Quality in the Public Sector of UK. In: *Higher Education*, Vol.16, No.3: pp.279-301. Die letzten beiden Autoren waren zu jener Zeit beim CNAAs beschäftigt.

²⁸¹ Pratt, J (1997): *The Polytechnics Experiment*. SRHE/OU, Bucks: p.203ff. Der folgende Textabschnitt stützt sich stark auf diesem Text.

²⁸² Neben den Universitäten Oxford und Cambridge bildete für eine sehr lange Zeit nur noch die Universität London den dritten Eckpunkt eines Universitätssektors. Diese Universität nahm den Studenten aus einer Vielfalt von kleinen provinzialen Kollegs die Prüfung ab und verlieh den Prüflingen, die bestanden, einen Hochschulabschluss von der London University. Ab 1930 wurden diese Kollegs von der Universität auch evaluiert. Vgl. Harte, N (1986): *The University of London 1836-1986*. Athlone Press, London.

detaillierten inhaltlichen Vorgaben, erarbeitete jedoch allgemeine Bildungsziele, wie zum Beispiel die Entwicklung von kreativen und analytischen Fähigkeiten sowie Interdisziplinärität. Im positiven Falle wurde die Genehmigung für fünf Jahre erteilt. Alle fünf Jahre wurden die Polytechnics besucht, um die Pflege einer geeigneten akademischen Kultur in den Polytechnics zu sichern. Die Fachgremien des CNAA wurden mit Industrie-Vertretern und Akademikern aus dem Universitätssektor und zunehmend auch mit Mitgliedern von Polytechnics und Kollegs besetzt.

Der Prozess der Validierung erforderte großen schriftlichen Aufwand und seine Bürokratie wurde oft durch die Polytechnics kritisiert. Als zunehmend mehr Studiengänge zur Genehmigung eingereicht wurden, wurde der Umfang des Prozesses auch für den CNAA problematisch. Schon 1972 unterbreitete er den ersten Vorschlag zur Verschlinkung des Prozesses durch eine Verschiebung des Schwerpunkts auf eine beratende Partnerschaft zwischen Institution und CNAA. Erst nach 1979, nach einer weiteren Veröffentlichung des CNAA in diesem Sinne,²⁸³ konnte Newcastle Polytechnic einen Sonderstatus erlangen, bei dem allein die Institution Gegenstand der Bewertung sein würde. Diese Alternative wurde vom CNAA durch die Einrichtung eines 'Komitees für Institutionen', das neben den Fachgremien operieren sollte, im Jahr 1979 vorbereitet.

Die Abhängigkeit der Polytechnics von der Genehmigung ihrer Studiengänge führte dazu, dass viele Institutionen eine Art internes CNAA etablierten, der eine Selbst-Validierung innerhalb der eigenen Institution durchführte in der Hoffnung, potentielle Probleme im Voraus zu beseitigen. Diese Entwicklung wurde vom CNAA mit Interesse betrachtet und wie bei Newcastle wurde beschlossen, den Bewertungsprozess bei Institutionen zu minimieren, die Stabilität des internen Bewertungsprozesses vorweisen konnten.

Der CNAA wollte im gesamten Hochschulsektor Studiengänge etablieren, die einem allgemeinen akademischen Standard genügen konnten.²⁸⁴ Die Polytechnics sollten "selbstkritische akademische Gemeinschaften" sein. Wie jedoch Harold Silver und John Pratt in ihren Veröffentlichungen anmerken, behielt sich der CNAA immer das Recht vor, Polytechnics die Genehmigung ihrer Studiengänge zu versagen. Es gab die Überprüfung also nicht völlig an die Hochschulen selbst ab.

²⁸³ CNAA (1979): The Developments of Partnership and Validation.

²⁸⁴ Vgl. auch Silver, H (1994): Experience with the Council of National Academic Awards. In: Westerheijden, Brennan, Maassen (1994): insbes. p.252

Das Bewertungsverfahren des CNAA ist zwar in gewisser Weise ein Vorläufer der Bewertungsverfahren des HEFCE, jedoch kamen in jenem stärker als in diesem Werte der akademischen Gemeinschaft zur Geltung. So wurde es nicht direkt mit Finanzierungsfolgen verknüpft. Als der NAB (*National Advisory Body for Public Sector Higher Education*) 1982 eingerichtet wurde, kam die Frage auf, ob der NAB betreffend der Verteilung von Finanzen auf Empfehlungen des CNAA aufbauen könne. Obwohl CNAA eine Zusammenarbeit mit dem NAB nicht ablehnte, argumentierte er, dass eine vergleichende Bewertung von Institutionen seiner bisherigen Methode sowie seinem Verhältnis zu den Polytechnics widerspräche. Dieses Argument wurde 1989 gegenüber dem PCFC (*Polytechnic and Colleges Funding Council*) wiederholt. Der CNAA beschränkte sich auf die Übermittlung von statischen Daten.

Ebenso löste das CNAA-Verfahren Anstrengungen der Qualitätsverbesserung aus. Barnett, Silver und Pratt argumentieren in diese Richtung. Sie weisen auf Effekte hin, die denen des RAE-Verfahrens gleichen. Wie bei diesem auch wurden in den Institutionen sogenannte 'CNAA-Experten' etabliert, wie Silver sie nannte, die eine CNAA-gerechte Darstellung der Institution und ihrer Studiengänge erarbeiten konnten. Weiterhin entwickelte sich eine Praxis, die Verteidigung von institutionellen Selbstevaluationen und Studiengängen intern vorzubereiten. Wie Barnett sagt:

"Häufig hat ein anstehender Besuch der Prüfer die Akademiker, die doch unter der Annahme arbeiten, gemeinsam einen Studiengang durchzuführen, zum ersten Mal zu Gesprächen über ihre jeweiligen Konzeptionen dieses Studienganges sowie über die Beziehungen zwischen ihren unterschiedlichen Beiträgen, veranlasst. Das Paradox ist offensichtlich: eine staatlich-initiierte Evaluation regt zum Dialog unter vermeintlich selbstkritischen Akademikern an."²⁸⁵

Im Unterschied zu Jackson, der hier vielleicht vorschnell den Beweis für ein gemischte Regulierung sehen würde, schaut Barnett in die Zukunft und fragt, ob die Akademiker ein dialogisches, selbstkritisches Verfahren noch etablieren können. Hier bleibt er pessimistisch. Kritisch urteilt auch Pratt über die Weiterentwicklung des Verfahrens der Qualitätsbewertung nach dem Ende des CNAA: Qualitätsverbesserung

²⁸⁵ Barnett, R. (1996), p.154. [Zitat: "Often, the forthcoming visit of assessors has prompted academics, supposedly working to offer a single course to students, to talk to each [other] for the first time about their conception of the course and the relationship of their various contributions to it. The paradox is evident: a state-sponsored evaluation is engendering dialogue among the supposedly self-critical academics."]

und Kollegialität waren wichtige Aspekte des CNAА-Verfahrens, aber das Einzige, das nach Pratt in dem Nachfolgeverfahren übrigbleibt, ist die Bürokratie.²⁸⁶

2.2.3 *Academic Audit Unit*: Entstehung qualitätssichernder Systeme im Universitätssektor

Die Einrichtung der *Academic Audit Unit* (Einheit zur akademischen Überprüfung; AAU) unter der englischen Hochschulrektorenkonferenz (*Council of Vice-Chancellors and Principals*; CVCP) im Jahr 1990 sieht Barnett als die Antwort des Universitätssektors auf das CNAА-Verfahren an. Der Diskurs über akademische Standards ging nämlich bis in die Mitte der 80er Jahre vom CNAА aus, weil er über die Qualität jeder Polytechnic bezüglich der akademischen Standards entscheiden musste. Bis zu diesem Zeitpunkt war das gemeinsame Verständnis dieser Standards im Universitätssektor nicht thematisiert worden. Barnett zufolge wurde das Vorhandensein von Qualität als Bestandteil der kollektiven Kultur der Universität "privat und stillschweigend" angenommen.²⁸⁷ Auch wenn man Barnett als möglicherweise parteiisch einstufen müsste, denn er arbeitete ja beim CNAА in den 80er Jahren, weist doch die Arbeitsweise der AAU in die Richtung seiner Argumentation. Allerdings war die AAU im Unterschied zum CNAА eine Schöpfung des akademischen Sektors selbst. Während sich der CNAА im Laufe der Zeit in Richtung 'Qualitätsverbesserung' orientierte, verhinderte seine Hauptfunktion als Instanz für die Genehmigung von neuen Studiengängen und als Hüter der Gleichwertigkeit von Hochschulabschlüssen die Verwirklichung dieses Vorhabens, so dass er den Polytechnics keine wirklich autonome Stellung gewähren konnte - ein Hauptkonfliktpunkt zwischen Polytechnics und CNAА seit den 70er Jahren.²⁸⁸

Der Einrichtung der AAU im Jahr 1990 folgte eine Reihe von Diskussionen seit Mitte der 80er Jahre zum Thema Standards. In einem 1992 in deutscher Übersetzung veröffentlichten Beitrag mit dem Titel "Universitäre Qualitätssicherung und Leistungen in der Lehre an britischen Universitäten", zeigt sich Lewis Elton ein wenig stolz über die Einrichtung der AAU:

"Während der vergangenen zwei Jahre haben die britischen Universitäten gezeigt, dass sie ihre Pflicht, der Gesellschaft Rechenschaft abzulegen,

²⁸⁶ Pratt (1997), p.236.

²⁸⁷ Barnett, R (1996), p.148.

²⁸⁸ Pratt, J (1997)

erkannt haben - und zwar nicht nur über finanzielle Belange, sondern auch über die wissenschaftliche Leistung."²⁸⁹

Er fügt jedoch ein paar Seiten weiter zur Erklärung hinzu, dass diese Einrichtung zum Teil auf eine leise Drohung der Regierung zurückging, "Inspektoren [zu] schicken, wenn die Universitäten ihr eigenes Haus nicht in Ordnung halten können."²⁹⁰ Mit Blick auf die Entwicklungen im Schulwesen nach dem Bildungsgesetz von 1988 zu einer Zentralisierung der Kontrolle konnten die Universitäten die Ernsthaftigkeit dieser Drohung nicht bezweifeln. Allerdings war die Arbeitsweise der AAU sowie ihre Zielsetzung auf Qualitätsverbesserung als universitätsinterne Verantwortung und Aufgabe gerichtet, was sicher von den Akademikern begrüßt wurde. Die Zielsetzung der AAU wurde im Beitrag von Elton wie folgt zitiert:

"universitätsextern sicherzustellen, dass die an jeder einzelnen Universität vorgesehenen Maßnahmen ausreichen, um die akademischen Standards in der Lehre in zufriedenstellender Weise aufrecht zu erhalten, für die sie gemäß ihrer Universitätsverfassung allein verantwortlich ist. Jede einzelne Institution hat für den Aufbau entsprechender Bewertungssysteme, die für die Erhaltung von dem akademischen Standard entsprechenden Leistungen notwendig sind, zu sorgen."²⁹¹

Lewis hebt die Ausdrücke 'allein verantwortlich' und 'universitätsextern' hervor, als Zeichen eines klaren Gleichgewichts zwischen akademischer Freiheit und externer Rechenschaftslegung.²⁹²

Carole Webb, die zur Zeit der Abfassung ihres Beitrags Assistenzdirektorin der *Quality Audit*-Abteilung des *Higher Education Quality Council* (des Nachfolgeorgans von AAU u. CNA) war, hebt die Bedeutung der Wortwahl bei dem neuen Bewertungsverfahren hervor: Man sprach bewusst von einem "Quality Audit", in Anlehnung an Prüfungsprozesse aus dem Finanzbereich:

"Das Verfahren der *Academic Audit* erstrebte die Übernahme und Anpassung einiger Techniken aus finanziellen Prüfungsverfahren ["financial audits"], wie die Überprüfung von dokumentierten Verfahren und Praxen einer Institution, die Untersuchung dieser Verfahren in der Praxis durch systematisches Nachfragen und Diskussionen mit Personal (und Studenten), sowie durch stichprobenartige Untersuchungen von

²⁸⁹ Elton, L (1992): Universitäre Qualitätssicherung und Leistungen in der Lehre an britischen Universitäten. In: Altricher, H; Schratz, M (Hrsg; 1992): Qualität von Universitäten. Studie-Verlag, Innsbruck. Pp. 103-118; hier p.103.

²⁹⁰ Elton, L (1992), p.105.

²⁹¹ Elton, L (1992), p.104. Elton zitiert einen Brief an Hochschuldirektoren vom CVCP 1990 (IV/90/108, 15 Mai).

²⁹² Elton, L (1992), p.104.

Aktivitäten und Erscheinungen, welche die Robustheit und Effektivität der Systeme akademischer Qualitätssicherung belegen können."²⁹³

Eine *Quality Audit* beschäftigt sich nach Webb nicht mit der Validierung oder Bewertung von institutionseigenen Zielen, sondern damit, wie Institutionen für sich sichern, dass akademische Standards erhalten und verbessert werden.

Das AAU-Verfahren erfolgte auf freiwilliger Basis, denn die AAU-Prüfer wurden offiziell von Universitäten eingeladen, ihre Dokumentation zu überprüfen, ihre Institution zu besuchen und anschließend einen Bericht über die Leistung der Universität zu verfassen. Es stand den Universitäten offen, ob sie diesen Bericht veröffentlichten oder nicht. Der Bericht enthielt eine Bewertung der Systeme der Qualitätssicherung sowie Empfehlungen zur weiteren Arbeit, wenn diese für empfehlenswert gehalten wurde. Die AAU war außerdem bemüht, wie der CNAА auch, Beispiele von hervorragender Praxis in diesem Bereich zu verbreiten. Sie sollte also den Universitäten bei dem Aufbau von qualitätssichernden Systemen beistehen, denn in einer Situation des steigenden Drucks auf die Universitäten aufgrund wachsender Studentenzahlen und sinkender staatlicher Finanzierung war es nicht gerade leicht, solche Systeme aufzubauen.²⁹⁴

Als jedoch die AAU 27 Durchgänge hinter sich hatte, kündigte das Hochschulgesetz von 1992 die Auflösung der binären Trennung des Hochschulsektors an und gab den Polytechnics die Möglichkeit der Umbenennung in Universitäten. Der neu gebildete Hochschulsektor benötigte also eine neue Organisation der Qualitätsbewertung. Letzten Endes führte diese Entwicklung zur Auflösung des CNAА und der AAU und zur Bildung eines neuen Organs mit Zuständigkeit für das gesamte Hochschulsystem: den *Higher Education Quality Council*.

2.2.4 *Higher Education Quality Council*: Qualitätssicherung als Hilfeleistung für die interne Qualitätsbewertung der Universitäten im neuen Universitätssektor

Wie die AAU aber nicht der CNAА, wurde der *Higher Education Quality Council* (Qualitätsrat für Hochschulbildung; HEQC) von den Universitäten selbst getragen. Während dies eine Forderung der Universitäten war, die darin eine Fortsetzung der

²⁹³ Webb, C (1995): *Quality Audit in the Universities*. In: Green, D (Hrsg): *What is Quality in Higher Education?* SRHE/OU, Bucks: pp.46-59; hier p.41. [Zitat: "Academic Audit would seek to borrow and adapt some techniques from financial audit, such as scrutiny of an institution's documented procedures and practices, the examination of these in operation through detailed inquiries and discussions with staff (and students), and the sampling of a wide range of activity and evidence, to establish and test the robustness and effectiveness of academic quality assurance."]

²⁹⁴ Elton, L (1992), p.106.

Arbeit ihrer AAU sahen, waren Hochschulen des ehemaligen Polytechnic-Sektors um den Verlust des rechtlichen Status besorgt, welchen der CNAA innehatte, dessen Gründung auf einem königlichen Beschluss fußte. Die Neuen Universitäten wollten ihren Entwicklungsstand bezüglich der Qualitätssicherung erhalten, welchen sie unter dem CNAA aufgebaut hatten.²⁹⁵ Nach Brown war es ihrem Wunsch zu verdanken, dass der HEQC schließlich zwei Aufgaben erhielt: zum einen die Aufgabe des Audits, mit der sich die Abteilung für *Quality Audit* des HEQC beschäftigte, in welcher das Personal der AAU neu beheimatet wurde,²⁹⁶ zum anderen die Aufgabe der Qualitätsverbesserung, durch welche der HEQC an die Arbeit des CNAA anknüpfte.²⁹⁷

Bei den Funktionen der Qualitätssicherung und -verbesserung blieb es im neu strukturierten Universitätssektor jedoch nicht: Den neuen Finanzierungsgremien wurde vom Hochschulgesetz des Jahres 1992 aufgetragen, eine Bewertung der Leistung von Universitäten sicherzustellen.²⁹⁸ Dafür wurde im HEFCE ein Komitee namens *Quality Assessment Committee* ins Leben gerufen. Barnett fragt, warum ein zusätzliches Organ zur Qualitätssicherung im Universitätssektor in Form des HEQC überhaupt etabliert wurde, nachdem die Regierung ein solches Organ als Glied der Finanzierungsgremien in England, Wales und Schottland hatte etablieren lassen.²⁹⁹ Er nennt drei mögliche Gründe:

1. Die Universitäten hegten die Hoffnung, dass die Finanzierungsgremien die Entstehung von Bewertungssystemen im Universitätssektor selbst zulassen würden. Ihre Aufgabe lautete ja, die Qualitätsbewertung zu sichern, nicht sie durchzuführen.
2. Manager in den Universitäten trieben diesen Plan voran, um ihre Vorstellung von Qualitätskontrolle innerhalb ihrer Universitäten leichter realisieren zu können. Die Veröffentlichung von HEQC-Berichten würde die Universitäten unter Zugzwang setzen.
3. Die Einrichtung des HEQC wurde von der Regierung unterstützt, die auf diese Weise ihre Einflussmöglichkeiten erweitern konnte.

²⁹⁵ Webb (1995), p.57.

²⁹⁶ Webb (1995), p.56.

²⁹⁷ Brown, R (1997): If at first you don't succeed... creating a single system of external quality assurance in UK higher education. Institute of Education, London, p.6.

²⁹⁸ Further and Higher Education Act 1992, Section 70(1)(a).

²⁹⁹ Barnett (1996), p.151.

Der HEQC wurde von den Universitäten finanziell getragen und war der englischen Hochschulrektorenkonferenz organisatorisch untergeordnet. In einer Broschüre des HEQC vom Jahr 1995 wurden seine zwei Hauptfunktionen benannt. Zum einen ist es die '*Quality Assurance*' (Qualitätssicherung). Diese Aufgabe wird wie folgt verstanden:

"die Überprüfung der institutionseigenen Mechanismen zur Qualitätssicherung mit dem Ziel eine öffentliche Rechenschaftslegung über die Bewährung und Verbesserung von akademischer Qualität und akademischer Standards zu sichern."³⁰⁰

Sie wurde durch ein Verfahren des *Quality Audit* realisiert, das von der AAU vorgegeben war. Beim HEQC wurden zunächst von der Universität Dokumente zur Darstellung des eigenen Qualitätssicherungsverfahrens eingereicht. Es folgte ein Besuch der Institutionen und ein abschließender Bericht der Prüfer. Sechs Aspekte wurden untersucht:

1. die Gestaltung, Überwachung und Evaluation von Studiengängen und anderen Kursen;
2. die Methoden des Lehrens, des Lernens und der Kommunikation;
3. die Bewertung von Studenten und die Klassifikation von Hochschulabschlüssen;
4. das akademische Personal;
5. die Mechanismen der Verifikation der institutionellen Leistung und ihrer Rückkopplung mit den Arbeitsprozessen;
6. Sicherung gegen die Möglichkeit, dass Werbematerialien irreführend sind.

Der Bericht der Prüfer wurde in drei Teile untergliedert: eine Beschreibung und Beurteilung der Prozesse der Qualitätssicherung, Ausführungen zu Beispielen von hervorragender Praxis in der jeweiligen Universität und Empfehlungen an die jeweilige Institution zur Verbesserung der Lehrpraxis und Organisation. Die Berichte wurden vom HEQC veröffentlicht und Institutionen mussten über die Umsetzung der Empfehlungen berichten.

Die zweite Hauptfunktion des HEQC, die das Anliegen des CNAAs und der Neuen Universitäten fortführte, wurde '*Quality Enhancement*' (Qualitätsverbesserung) genannt. Die Informationen aus den individuellen *Quality Audits* wurden auf ihre Bedeutung für das System im allgemeinen geprüft. Das Lernen aus der Praxis wurde unterstützt, indem

³⁰⁰ HEQC (1995, Mai): The Work of the HEQC, p.3. [Zitat: "...scrutinising institutions' quality assurance mechanisms with a view to ensuring public accountability for the maintenance and improvement of academic quality and standards."]

der HEQC wie der CNAA vor ihm ein Netzwerk des Austausches zwischen Institutionen aufbaute. Wie der CNAA arbeitete auch der HEQC an einem System von Mindeststandards (genannt '*threshold standards*'), mit denen die Vergleichbarkeit von Hochschulabschlüssen gesichert werden konnte, die jedoch die Vielfältigkeit im System nur minimal beeinträchtigen sollten. In diesem Projekt wurde eine Definition von '*Graduateness*' angestrebt, ein Konzept, das die Kompetenzen eines Absolventen definieren sollte.³⁰¹

Zwei weitere Aufgaben, die der HEQC vom CNAA übernommen hatte, waren die Anerkennung von *Access Courses*, speziellen Weiterbildungskursen, die ihren Absolventen eine besondere Qualifikation für den Zugang zu Universitäten gewährten, und die Empfehlung von Hochschulinstitutionen an das Bildungsministerium für die Verleihung des Universitätstitels.

Jeder *Audit*-Bericht begann mit der Erklärung, dass der HEQC von der Universität "eingeladen" wurde. Das Verfahren hatte im Prinzip keinen weiteren Zweck, als den Universitäten bei ihren Bemühungen zur Sicherung der Qualität zu helfen. Der Gegenstand der Überprüfung war die Institution. Der HEQC formulierte seine zurückhaltende Arbeitsweise so:

"Das HEQC-Verfahren ist nicht an Details von individuellen Kursen, Studiengängen oder Abschlüssen interessiert, sondern daran wie Institutionen die Standards und die Qualität ihrer Kurse, Studiengänge und Abschlüsse sichern. *Quality Audit* ist im Grunde ein Stichprobenverfahren (...). Dies führt oft zur Nachzeichnung der Fragen, die sich eine Fakultät oder im Verwaltungsbereich in bezug auf ein Problem der Qualitätssicherung stellt."³⁰²

Vermutlich kann eine mehr dialogisch orientierte Arbeitsweise erst dann aufgebaut werden, wenn die Meinungen zur Funktion einer Qualitätssicherung zwischen Universitäten und Prüfern konvergieren – zumindest stimmt diese Vermutung mit der von Jackson postulierten Lernkurve überein. Der HEQC hatte jedoch ein zusätzliches Problem, das den Aufbau gegenseitigen Vertrauens schwierig machte. Es spricht vieles dafür, dass die Einrichtung des HEQC lediglich als eine vorübergehende Lösung

³⁰¹ Vgl. Brown, R (1998): *The Post-Dearing Agenda for Quality and Standards in Higher Education*. Institute of Education, London, p.8ff.

³⁰² HEFCE M1/94 (1994): HEQC/HEFCE Joint Statement on Quality Assurance, Abs. 7. [Zitat: "It [das HEQC-Verfahren] is not concerned with the details of individual courses, programmes, or awards, but rather with how institutions satisfy themselves about the standards and quality of the courses, programmes and awards they offer. Quality audit is, essentially, a sampling process (...). This often results in 'audit trails' which consists of a line of questioning (relating to a quality assurance issue) followed through a particular department or administrative area."]

betrachtet wurde. Das Vorhandensein von zwei Organen, die mit bestimmten Aspekten der Qualitätssicherung beauftragt waren, wurde von Anfang an als eine unbefriedigende Lösung betrachtet. Glaubt man manchen Kommentatoren, war auch das Management der Universitäten damit überfordert.³⁰³ Vielleicht hat diese Konkurrenz den HEQC auch verleitet, bürokratischer zu sein als er wollte. Jedenfalls urteilt Barnett, dass die Arbeitsweise des HEQC undialogischer und bürokratischer war als die des CNAA.³⁰⁴

2.2.5 *Teaching Quality Assessment*: Externe Qualitätsbewertung der Universitäten durch das Finanzierungsgremium

Die rechtliche Position von Universitäten wurde lange so ausgelegt, dass Universitäten die Pflicht und auch Verantwortung zur Sicherung der Qualität ihrer eigenen Leistung und Standards allein tragen. Die Qualitätsbewertungsverfahren des HEFCE wurden jedoch als Instrument der Finanzierung von Universitäten eingeführt. Das Argument lautet seitdem: Die Universität, die sich aus der Staatskasse finanzieren lässt, muss sich vom Staat bewerten lassen. Schon seit 1986 wurde im Forschungsbereich unter dem RAE-Verfahren die Qualitätsbewertung diesem Argument unterstellt. Im Jahr 1992 führte das HEFCE ein weiteres Verfahren zur Bewertung der Qualität ein, dieses Mal für die Lehrleistung. Dieses sollte jedoch die Finanzierung der Lehraktivität einer Universität nicht direkt beeinflussen – die Bewertung ging also nicht in eine Formel ein. Die Zwecke der Bewertung wurden wie folgt formuliert:

"[1] zu sichern, dass die Bildung, die vom HEFCE finanziert wird, eine zufriedenstellende oder bessere Qualität hat, und zu sichern, dass eine schnelle Korrektur von unbefriedigenden Leistungen vorgenommen wird;

[2] Verbesserungen in der Qualität des Bildungsangebots durch die Veröffentlichung von Bewertungsberichten und einen jährlichen Bericht zu fördern;

[3] für die Finanzierung Informationen bereitzustellen und hervorragende Leistungen zu belohnen."³⁰⁵

Dieses Verfahren richtete sich nicht auf die Ebene der gesamten Institution, sondern auf die Ebene des Fachbereichs, als sogenannte 'Bewertungseinheit'. Die Bewertung konzentrierte sich auf drei Aspekte:

³⁰³ Pratt/Editorial (1994): Managerialism in Higher Education. In: Higher Education Review, Vol 26, No. 2: pp 3-7, hier p.7.

³⁰⁴ Barnett (1996), p.156.

³⁰⁵ M1/94 Abs. 14. [Zitat: "[1] to ensure that all education for which the HEFCE provides funding is of satisfactory quality or better, and to ensure speedy rectification of unsatisfactory quality; [2] to encourage improvements in the quality of education through the publication of assessment reports and an annual report; [3] to inform funding and reward excellence"]

1. Zwecke und Lernziele von Programmen
2. die Erfahrung des Lernens seitens der Studenten
3. Studentische Leistung

Die Beurteilung musste jedoch mit Bezug auf das selbstgesetzte Ziel und den eigenen Auftrag (*mission*) der Bewertungseinheit vorgenommen werden. Die Institution war selbst für den größten Teil des Bewertungsprozesses zuständig: Zu Beginn des Verfahrens fand eine Selbstbewertung der Universität über ihre Leistung in einem bestimmten Fachbereich statt. Sie konnte wählen zwischen drei Urteilen ihrer eigenen Leistung: 'hervorragend', 'zufriedenstellend' oder 'nicht zufriedenstellend'. Diese Selbstbewertung musste mit statistischen Indikatoren unterstützt werden und wurde dem HEFCE in festgelegter Form zur Überprüfung überreicht. Institutionen, die ihre Leistung für 'hervorragend' oder 'nicht zufriedenstellend' hielten, wurden vom HEFCE auf jeden Fall besucht, um diese Selbstbewertung zu bestätigen oder gegebenenfalls infrage zu stellen. Ein Vergleich der Bewertungen beider Seiten ist von Interesse. In Schottland, wo das gleiche Verfahren angewendet wurde, bewerteten die 24 Universitäten sich selbst wie folgt: 13 mit 'hervorragend' und 11 mit 'zufriedenstellend'. Das schottische Pendant zum HEFCE, das SHEFC, ließ jedoch nach seinen Besuchen nur für eine Universität die Beurteilung 'hervorragend' gelten.³⁰⁶

Wie das RAE-Verfahren fußte auch das Bewertungsverfahren für die Lehre auf *Peer-Review*. Die Mitglieder eines Prüfungsgremiums waren mehrheitlich Fachspezialisten. Das Qualitätskriterium, das HEFCE nutzte, waren die Ziele der Universitäten selbst, in diesem Sinne sprach man von *'Fitness for Purpose'*.³⁰⁷ In der ersten Runde dieses Bewertungsverfahrens wurden die Leistungen von zwölf Universitäten in einem Fachbereich für 'nicht zufriedenstellend' befunden. Als Ergebnis dieser negativen Bewertung notierte das HEFCE später, dass alle fraglichen Bewertungseinheiten ihre Leistung geprüft und soweit verbessert hatten, dass auch sie als 'zufriedenstellend' eingestuft werden konnten.³⁰⁸

Die Methode, die bis zu diesem Zeitpunkt angewendet wurde, scheint nicht sehr 'technizistisch' und mehr vom Dialog als von Bürokratie geprägt gewesen zu sein. Das Verfahren hatte auch keine direkte Konsequenz für die Finanzierung. Genau wie

³⁰⁶ THES 11.08.95, p.3, "Scots warned of self-satisfaction"

³⁰⁷ HEFCE M18/95 (1995): Report on Quality Assessment 1992-1995. HEFCE, Bristol: p.1.

³⁰⁸ HEFCE M18/95, p.2.

anfangs bei dem CNAA-Verfahren bereitete die Methode den Universitäten jedoch Probleme. Die Hochschulrektorenkonferenz beantwortete den ersten Entwurf für das Bewertungsverfahren des HEFCE im Jahr 1993 mit der Aufforderung, die Bewertung der Exzellenz ('hervorragend') durch explizite Kriterien zu definieren, zumal das HEFCE vorhätte, die Höhe der Finanzierung auf die Bewertung zu gründen.³⁰⁹ Obwohl die Verknüpfung zwischen dem Bewertungsverfahren und der Finanzierung nur lose war und sich auf die Zuteilung von Sonderförderprogrammen beschränkte, kam das HEFCE der Forderung schon 1994 entgegen. Ein Forschungsinstitut hatte im Auftrag des HEFCE die Methode durch eine Befragung bei Universitäten evaluiert und das Bedürfnis nach Verbesserung des Verfahrens festgestellt.³¹⁰

1. *Besuche*: 79% der in der Studie befragten Universitäten hatten sich dafür ausgesprochen, dass alle Bewertungseinheiten besucht werden sollten. Dies wurde zum Ziel des HEFCE.
2. *Kernaspekte*: 94% der befragten Universitäten wünschten sich eine Definition von Kernaspekten für die Bewertung. Auch diesem folgte das HEFCE.
3. *Werteskala*: Den Vorschlag, die drei Werturteile durch eine Vier-Punkt-Skala zu ersetzen, unterstützten 83% der Institutionen. Die Institutionen empfanden vor allem die Bewertung 'zufriedenstellend' als wenig eindeutig.
4. *Summative Mindestbewertung*: 65% der Befragten wünschten, dass einer Bewertung der Kernaspekte eine Gesamtbewertung folgen solle.
5. *Bewertungsbericht*: Wenig eindeutig fielen die Antworten auf die Frage aus, ob die Bewertung sich weiterhin in zwei Berichten niederschlagen solle. Der bisherigen Praxis zufolge, gab es einen Bericht mit Empfehlungen, der nicht für die Öffentlichkeit bestimmt war, und einen Bericht, der die Endbewertung enthielt und veröffentlicht wurde. 53% der Universitäten unterstützten die Reduktion auf einen Bericht, dagegen stimmten 40%. Das HEFCE entschied sich für einen einzigen Bericht, der veröffentlicht wurde und detaillierter war als der bisherige Bericht an die Öffentlichkeit.

Barnett sieht als Folge dieser Evaluation des Verfahrens durch das Forschungsinstitut eine tiefgreifende Veränderung im Charakter des Verfahrens. Seine Kritik bezieht sich

³⁰⁹ Nachzitiert von Brown (1997), p.7.

³¹⁰ HEFCE C33/94 (1994): Quality Assessment between April 1995 and September 1996. HEFCE, Bristol.

auf alle sechs Kernaspekte, die Gegenstand des neuen Bewertungsverfahrens durch das HEFCE waren:

1. Struktur des Lehrplans, dessen Inhalt und Organisation
2. Lehren, Lernen und Leistungsbewertung
3. Fortschritt in der studentischen Leistung
4. Unterstützung und Betreuung von Studenten
5. materielle Lernressourcen
6. Qualitätssicherung und –verbesserung in der Institution.³¹¹

Genau hier ist es, wo die Kritik von Barnett ansetzt:

"Die tiefere Logik eines solchen Systems ist offensichtlich. Durch die kombinierte Strategie:

- (i) Einforderung einer Struktur der Selbstevaluation,
- (ii) Besuche aller Institutionen einschließlich
Unterrichtsbeobachtungen,
- (iii) Beurteilungen spezifischer curricularer Inhalte,
- (iv) öffentliche Berichte, die detaillierte Beurteilungen geben,
entwickelt das Finanzierungsgremium [HEFCE] eine neue Form der
Überwachung ["surveillance"]."³¹²

Nach seiner Meinung wurde das Prinzip der Qualitätsverbesserung vom Prinzip der Qualitätskontrolle unterminiert. Technisch gesehen rückt das Verfahren somit von einer Position rechts oben im Diagramm 2.2 von Stamm zu einer Position links unten. Die Effektivität, die Barnett der Strategie des HEFCE unterstellt, besteht darin, dass das HEFCE die Akademiker in eine Lage bringt, bei dieser Strategie mitmachen zu müssen oder zu wollen. In der Tat ist dies eine andere Lesart von Jacksons Lernkurve (Diagramm 2.3) – Akademiker sollen zunächst lernen, wie es zu machen ist, erst dann können sie die Verantwortung dafür übernehmen. Im Rückblick auf die Frühgeschichte des CNAA-Verfahrens sieht auch Brown eine Gefahr in der Wendung eines Bewertungsverfahrens nach außen. Die Folge ist zumeist, dass Institutionen ihre eigenen internen Mechanismen reduzieren und versuchen, die externen Mechanismen intern zu reproduzieren.³¹³

³¹¹ HEFCE C39/94 (1994). Appendix A.

³¹² Barnett, R (1996), p.153. [Zitat: "The deep logic of such a system is evident. Through the combined strategy of (i) specifying the structure of a self-assessment; (ii) visits to every institution; including classroom observation; (iii) judgements on specified curricula elements; (iv) public reports, setting out the detailed judgements, the Funding Council [HEFCE] ist devising a new form of surveillance."]

³¹³ Brown, R (1998), p.27.

Es ist fraglich, ob die Unterstellung eines Willens zur Wendung des Verfahrens von innen nach außen richtig ist. Die Veränderung kann auch als nicht beabsichtigte Folge einer rein technisch verstandenen Verbesserung des Verfahrens gesehen werden. Beabsichtigt war die Erhöhung von Transparenz und Berechenbarkeit der Entscheidung. Es ging nicht direkt um eine Erhöhung der externen Macht, sondern um eine allgemein unterstützte Verbesserung der Technik des Verfahrens. Die Implikationen dieser Änderung waren jedoch weitreichender als beabsichtigt.

2.2.6 *Quality Assurance Agency*: Bewertung durch Prädikate

Der Übergang von einem zweigliedrigen System der Qualitätsbewertung für die Lehrleistung, mit dem Verfahren vom HEQC auf der einen Seite und dem Verfahren vom Finanzierungsgremium, dem HEFCE, auf der anderen Seite, zu einem einheitlichen System mit einem Verfahren, das von einer Instanz durchgeführt wurde, ist ein lehrreicher Entwicklungsprozess aus der Sicht der Verfahrensanalyse. Diese Instanz trägt den Namen *Quality Assurance Agency*. Die *Quality Assurance Agency* (QAA) wurde im Jahr 1997 eingerichtet und übernimmt die Bewertung der Qualität der Lehre und der Universitäten als Gesamtinstitution im gesamten britischen Universitätssektor im Januar 2002, in Schottland wurde das Verfahren seit Anfang des akademischen Jahrs 2000/2001 eingesetzt. Die Entwicklung eines Verfahrens zur Bewertung von Qualität unter der QAA wurde erst im Jahr 2000 abgeschlossen. Obwohl das Verfahren zur Bewertung von Qualität unter der QAA noch keine direkten Folgen für die Finanzierung einer Universität hat, wurde der Entwicklungsprozess von der Möglichkeit dieses Zwecks geprägt.

Seit der Bildung des neuen Systems der Qualitätsbewertung im Jahr 1992 waren vor allem die Universitäten bestrebt, eine einzige Bewertungsinstanz zu etablieren. Dabei wollten sie das Finanzierungsgremium "aus dem Bewertungssystem ... entfernen".³¹⁴ Nach der Etablierung des zweigliedrigen Systems bemühten sich die zwei Gremien dieses Systems, der HEQC und das HEFCE, um ko-operative Arbeit. Die Mitglieder des jeweiligen Vorstands wurden zu Sitzungen des anderen Organs eingeladen. Zusätzlich

³¹⁴ Brown, R. (1998) zitiert den ehemaligen Vorsitzenden der Hochschulrektorenkonferenz (CVCP) mit diesem Wortlaut, p.8.

wurden Veröffentlichungen, Berichte über Institutionen und Besuchstermine ausgetauscht.³¹⁵

Im Dezember 1994 berichtete die *Times Higher* über einen Auftrag, den die damalige Bildungsministerin der Conservative-Partei Gillian Shephard an das HEFCE erteilt hatte. Das HEFCE solle demzufolge die mögliche Einrichtung einer einzelnen Instanz der Qualitätsbewertung empfehlen. Die *Times Higher* zitierte sie in einem Vortrag vor Hochschulrektoren mit diesen Worten:

"Ich sehe es ein, dass die gegenwärtig getrennten Programme der Bewertung und des *Audit*-Verfahrens von vielen als zu schwerfällig angesehen werden. Ich stimme mit denjenigen von Ihnen überein, die meinen, diese zwei Programme müssten in irgendeiner Weise innerhalb dieses oder des nächsten Jahres zusammengefügt werden."³¹⁶

Die Frage war, welches der beiden Verfahren – vom HEQC und vom HEFCE – siegen bzw. eingestellt werden müsste. Die Debatte zwischen den Polen Qualitätskontrolle auf der einen Seite, wie sie vom HEFCE ausgeübt wurde, und Qualitätsverbesserung auf der anderen Seite, wie sie vom HEQC ausgeübt wurde, prägte die Diskussion.³¹⁷ So berichtete die *Times Higher* Anfang Januar des folgenden Jahres, dass Hochschulrektoren die HEQC-Methode unterstützten. Ein Rektor bezeichnete die HEFCE-Methode allerdings als ein "Durcheinander" und ein anderer nannte sie zu bürokratisch.³¹⁸ Während dessen arbeitete das HEFCE weiter an einem neuen Verfahren, das sich auf externe Bewertung konzentrierte. Das Problem aus seiner Perspektive war nämlich, dass es die Bewertung von Leistung entsprechend dem Gesetz von 1992 sichern musste. Im September 1995 legte der neue Vorsitzende der englischen Hochschulrektorenkonferenz (CVCP) einen Entwurf vor, der eine externe Bewertung qualitätssichernder Systeme und eine interne Bewertung von Studiengängen vorsah. Die externe Qualitätsbewertung sollte demnach nur die internen Systeme der Qualitätssicherung bewerten. Nach Einwilligung der Bildungsministerin wurde eine Planungsgruppe namens *Joint Planning Group* (JPG) einberufen mit dem Auftrag, alle interessierten Parteien in die Debatte um ein neues Verfahren zur Qualitätsbewertung

³¹⁵ HEFCE M1/94.

³¹⁶ THES 09.12.94, "Hope for a single quality body rise", p.2, siehe auch p.11 u. 13. [Zitat: "I do recognise that the present separate assessment and audit programmes are seen by many of you as heavy handed. I sympathise with those of you who believe that these two programmes need to be brought together in one way or another in the next year or two."]

³¹⁷ Vgl. Brown (1997), p.20 u. Webb (1994) p.58 – beide Autoren waren beim HEQC beschäftigt und könnten möglicherweise parteiisch gegenüber ihrem damaligen Arbeitsgeber gewesen sein. Vgl. auch Withers, R (1995).

³¹⁸ THES 13.01.1995, p.1, "V-cs favour HEQC"

einzu beziehen. Der Planungsgruppe wurde der spezifische Auftrag gegeben, einen integrierten 'Qualitätssicherungsprozess' zu erarbeiten, welcher Maßnahmen zur Sicherung von Bildungsstandards, zur Verbesserung von Lehren und Lernen und zur Erarbeitung von Evaluationsberichten, die zur Veröffentlichung geeignet wären, beinhaltete. Die Planungsgruppe sollte eine Regulierungsstruktur entwerfen, die gleichermaßen die Autonomie der Universitäten sowie die Bedürfnisse des Finanzierungsgremiums hinsichtlich der Sicherung von Qualitätsbewertungsprozessen berücksichtigte.³¹⁹ In ihrem abschließenden Bericht empfahl die Planungsgruppe die Einrichtung eines Organs namens *Quality Assurance Agency* (QAA), das den rechtlichen Status einer privaten Körperschaft erhalten sollte. Die QAA sollte einerseits mit den Universitäten sowie andererseits mit den Finanzierungsgremien (HEFCE und seine Pendanten für Schottland und Wales) einen Dienstleistungsvertrag abschließen. Die Finanzierungsgremien würden die QAA ihrerseits mit der Sicherung der Bewertung von Qualität beauftragen. Die Planungsgruppe für die QAA sah einen Vorstand bestehend aus 14 Mitgliedern vor: vier Vertreter der Universitäten, vier Vertreter der Finanzierungsgremien und sechs unabhängige Direktoren aus einem Spektrum interessierter Gruppen. Die Ziele, die ein Verfahren zur Bewertung von Qualität unter der QAA erfüllen musste, waren:

1. "Die Förderung und Erhaltung von Qualität und Standards im britischen Hochschulsektor;
2. die Verbesserung der Lehr- und Lernaktivitäten in den Universitäten sowie die Identifizierung und Förderung von Innovation und guter Praxis im Lehr- und Lernbereich;
3. die Bereitstellung von Informationen sowie die Veröffentlichung von Berichten über Qualität und Standards im Hochschulsektor und
4. die Beratung der Regierung, wenn erforderlich."³²⁰

Diese vier Ziele waren also das Endergebnis einer heftigen Debatte, über welche die *Times Higher* in den Jahren 1995 und 1996 des öfteren berichtete. Die Planungsgruppe unterstützte das Konzept eines externen Verfahrens, welches auf internen Verfahren zur

³¹⁹ JPG 2/96 (1996): Final Report. Appendix A.

³²⁰ JPG 2/96 (1996), Appendix F. [Zitat: "'the promotion and maintenance of quality and standards in higher education provided by UK universities and colleges; the enhancement of teaching and learning, and the identification and promotion of innovation and good practice in teaching and learning; the provision of information and the publication of reports on quality and standards in higher education provided by UK universities and colleges; and the provision of advice to government as requested.'"]

Qualitätssicherung aufbaute. Durch diese Konstruktion sollte die Überschneidung von externen mit internen Verfahren eingegrenzt werden. Das zweite Ziel aus der obigen Liste benennt explizit das Wort *'enhancement'* (Verbesserung) und auch im ersten Ziel wird das Wort *'promotion'* (Förderung) neben *'maintenance'* (Erhaltung oder Einhaltung) von Standards gesetzt. Der Schwerpunkt wurde demgemäss auf ein Konzept der Qualitätsverbesserung gesetzt. Trotzdem sah die QAA vor, dass auf inakzeptable Leistung schnell reagiert werden sollte.³²¹

Dieses Dokument war jedoch nur der Entwurf eines Programms, welches dann 1997 von der *Quality Assurance Agency* angenommen wurde. Die Aufgabe der QAA war es, den Entwurf in ein realisierbares Programm umzusetzen. Aus dem Bildungsministerium – inzwischen unter der Regierung der Labour-Partei – kam der zusätzliche Wunsch, Qualitätsbewertung mit der Verteilung von Finanzen im Lehrbereich zu koppeln.³²² Das HEFCE hatte seine Lehrqualitätsbewertung bislang nicht in direkte Verknüpfung mit einem Finanzierungsverfahren gebracht. Die Ausnahme bildeten die von ihm initiierten Sonderförderprogramme. Eine Universität sollte sich hierfür nur dann bewerben können, wenn sie eine positive Bewertung ihrer Lehrleistung vorzeigen könnte.³²³ Die zu beobachtende Verschiebung der Zielsetzung der QAA in Richtung des alten HEFCE-Verfahrens zur Bewertung von Lehrleistung scheint durch den Wunsch der Regierung erklärbar zu sein. Brown urteilt in diesem Zusammenhang, dass die Hoffnungen der Universitäten auf den Aufbau eines intern-organisierten Verfahrens am Ende vergeblich waren.³²⁴

Die Bündelung der Ziele der Qualitätsverbesserung und Qualitätskontrolle bzw. der internen und externen Orientierung in dem neuen Verfahren zeigt sich im Versprechen der QAA gegenüber den Universitäten, sich mit einer "leichten Berührung" (*light touch*) zu begnügen, wenn die Universitäten zeigen können, dass ihre Qualitätssicherungssysteme den Forderungen des externen Verfahrens ausreichend nachkommen. Das HEFCE kritisierte den ersten Entwurf der QAA in dieser Hinsicht allerdings als zu weich.³²⁵ Allem Anschein nach wollte das Finanzierungsgremium

³²¹ JPG 2/96, Abs. 6.

³²² Vgl. THES 13.03.1998, p.4, "Flexibility key to quality"

³²³ Vgl. z. Bsp. Pressemitteilung vom HEFCE 5.11.97 in Zusammenhang mit der Finanzierung der Universitäten Cambridge und Oxford. Vgl. auch Brown, R (1997), p.27 diesbezüglich und aktueller: HEFCE 99/26 (1999): Learning and Teaching: Strategy and Funding.

³²⁴ Brown, R (1998), p.26.

³²⁵ THES 25.09.1998, p.1. "QAA forced to beef up blueprint."

stattdessen einen Schwerpunkt auf die Erkennung von "Risiken" setzen. Diesen Gedanken arbeitete die QAA bis November 1999 in ihr Verfahren ein.

Das externe Verfahren der QAA operiert auf zwei Ebenen: Es bewertet einerseits Universitäten als Gesamtinstitutionen und andererseits Fachgebiete über verschiedene Universitäten hinweg. Das Verfahren wird offiziell als 'Qualitätssicherung' (*Quality Assurance*) bezeichnet. Im Jahr 1998 setzte sich die QAA drei Ziele für ihr Verfahren:

1. die Sicherung von Qualität und Standards;
2. die Sammlung von 'Beweismitteln' (*evidence*) und
3. die öffentliche Rechenschaftslegung³²⁶

Das Ziel der *Qualitätsverbesserung* taucht in dieser Auflistung nicht mehr direkt auf. Die QAA versteht Qualitätssicherung allerdings als Konsequenz des neuen Bewertungsverfahrens: Die Nutznießer des neuen Verfahrens sind nach Ansicht der QAA die Studenten, die Arbeitgeber, die Steuerzahler, aber auch die Universitäten selbst. Die QAA sieht die Durchführung ihres Bewertungsverfahrens nämlich als Anstoß zur Selbst-Reflektion bei den bewerteten Universitäten. Die QAA richtet zur Unterstützung dieses Prozesses ein 'Entwicklungsdirektorat' ein, das sich mit Praxen der 'Qualitätsverbesserung' und 'Programmentwicklung' beschäftigen soll.³²⁷ Dieses Glied der QAA ist eigentlich die Weiterführung desselben Glieds aus dem HEQC. Auch er befasste sich mit allgemeinen Problemen oder Erkenntnissen, die sich aus den *Quality Audits* ergeben hatten.

Ein deutlicher Unterschied zwischen den zwei Organen ist dennoch zu erkennen. Als der HEQC die Frage nach akademischen Standards im Universitätssektor untersuchte, befand er die Etablierung von Mindeststandards je Fachgebiet für problematisch und favorisierte einen allgemeinen Begriff von '*Graduateness*', war aber dann doch nicht von der Reichweite dieses Begriffs überzeugt.³²⁸ Diese Sensibilität gegenüber akademischen Themen ist bei der QAA nicht mehr zu finden. Das Entwicklungsdirektorat will die Arbeit dort wieder aufnehmen, wo der HEQC aufgehört hatte, und folgt damit einer Empfehlung des Dearing-Berichts über die Zukunft der Hochschulbildung.³²⁹ Neben anderen Kommentatoren in der *Times Higher* fürchtet

³²⁶ QAA (1998, Okt): Higher Quality 4: the bulletin of the QAA for HE.

³²⁷ Vgl. QAA (1998): Annual Report, 1997/98.

³²⁸ Brown, R (1998), p.8-9.

³²⁹ Dearing-Report (1997): Report of the National Committee of Inquiry into Higher Education: Higher Education in the Learning Society. HMSO, London. Hier: Empfehlung 25.

Brown "ein Curriculum unter einem anderen Namen" als Ergebnis der Arbeit des Entwicklungsdirektorats, wie es etwa schon in der Lehrerbildung etabliert wurde.³³⁰ Ron Dearing begründete seine Empfehlung für die Etablierung von Mindeststandards mit dem Argument, die Diversität des Hochschulangebots wie auch der Studentenschaft überfordere das alte System der impliziten Evaluation. Das Gegenargument ist jedoch, dass das Vorhandensein von Mindeststandards die Autonomie der Universität einschränke, Studiengänge entsprechend den Bedürfnissen der Wissenschaft einzurichten.

Wie beim Bewertungsverfahren ihres Vorgängers, des HEQC, ist ein Ziel des Verfahrens der QAA die Unterstützung der Universitäten bei der Entwicklung ihres eigenen internen Verfahrens der Qualitätssicherung. Die Mindeststandards sollen den Universitäten als Orientierungshilfen bei der Genehmigung von neuen Studiengängen sowie der Bewertung von bestehenden Studiengängen dienlich sein. Diese Mindeststandards werden von Akademikern im Auftrag der QAA erarbeitet, sie kommen dennoch von außen und sind als Standards nicht verhandelbar. Ihre Anwendung findet sich in der Bewertung von Hochschulangeboten in einem Fachgebiet. Die Bewertung unterscheidet anhand dieser Standards bzw. *Benchmarks* darüber:

"ob zufriedenstellende Leistung auf dem Niveau, unter dem Niveau oder über dem Niveau des *Benchmarks* einzustufen ist."³³¹

Ein Benchmark für ein Fachgebiet ist nur eines der Kriterien, die für die Bewertung der Lehrleistung unter der QAA benutzt werden. Wie das HEFCE vor ihm, hatte die QAA zunächst vor, die sechs Aspekte mit der Vier-Noten-Skala für die Pilotversuche zu verwenden (s. Seite 174). Ein erster Bericht der QAA vom Oktober 1998 listete nur noch vier Aspekte auf: Struktur des Lehrplans, dessen Inhalt und Organisation sowie Fortschritte in der studentischen Leistung wurden nicht mehr aufgeführt, und der Begriff 'Qualitätssicherung und –verbesserung in der Institution' hieß jetzt 'Qualitätsmanagement und –verbesserung'. Die vier Aspekte im Bericht von 1998 waren:

1. Lehren und Lernen

³³⁰ Vgl. THES 27.07.1997, p.4. "Major Role for Quality Assurance Agency" und THES 03.04.1998, p.11 "Senates face emasculation" – grundlegende Kritik von ehemaligem Gründungsvorsitzender der AAU Steward Sutherland, sowie 15.05.1998, p.1 "Cracks appear over QAA"; Brown (1998), p.19-20.

³³¹ QAA (1998, Okt) [Zitat: "Whether satisfactory provision was at the level of the benchmark, above that level, or significantly exceeding it."]

2. Unterstützung und Betreuung von Studenten
3. materielle Lernressourcen
4. Qualitätsmanagement u.-verbesserung

In November 1999 erschien Bericht 6 der QAA, in dem die QAA einen neuen Ansatz zur Qualitätssicherung ankündigte, welcher auf den Begriff des 'Risikos' ausgerichtet war. Zur Begründung dieser neuen Schwerpunktsetzung gab die QAA an, dass sie durch einige Änderungen den Bedürfnissen der drei Nutznießer des Verfahrens – der Universitäten, der Finanzierungsgremien (HEFCE, HEFCW, SHEFC) und der Öffentlichkeit bzw. der *Stakeholders* – besser entsprechen wolle. Dies erweise sich allerdings als eine schwierige Aufgabe. Hinsichtlich der Universitäten wolle man das externe Bewertungsverfahren so gestalten, dass es an die vorhandenen internen Prozesse der Universitäten anknüpfe.³³² Der Ausgangspunkt für die Prüfer werde "das Prüfen und Verifizieren der jeweiligen Schlussfolgerungen, die aus der Selbstbewertung [der Universität] hervorgehen" sein.³³³ Beim Prüfen und Verifizieren gehe es darum, die Erfüllung der Aufgabe jeder Universität zur Verleihung von qualifizierenden Abschlüssen zu überwachen. Dafür seien externe Standards oder *Benchmarks* in jedem Fachgebiet notwendig. In Anlehnung an das *Total Quality Management* Verfahren (ISO 9000ff.) differenziert die QAA zwischen '*fitness for purpose*' (Zweckeignung) und '*fitness of purpose*' (Eignung des Zwecks). So kann das Urteil über die Eignung des Zwecks nach außen gewandt und anhand von allgemeinen Standards geprüft werden, während die Zweckeignung nach innen gewandt und anhand institutionseigener Zielsetzungen geprüft wird.³³⁴

Das QAA-Verfahren versetzt die Universitäten in die nicht unproblematische Stellung, zugleich Nutznießer und Gegenstand der Bewertung zu sein. Sie sollen den Bedürfnissen der anderen Nutznießer: der Studenten, Arbeitgeber, Steuerzahler und insbesondere der Finanzierungsgremien entsprechen. Ein Hauptbedürfnis dieser Gruppen ist nach Ansicht der QAA das Bedürfnis, mehr Informationen über die Leistung von Universitäten zu erhalten – und sie wollen der QAA zufolge möglichst einfache, summative Daten über die Leistung der Lehre und der Universität als Gesamteinstitution bekommen.

³³² QAA (1999, Nov): Higher Quality 6. Absatz 7.

³³³ QAA (1999, Nov), Abs. 7.

³³⁴ QAA (1999, Nov), Abs. 4.

In ihrer Weiterentwicklung des Verfahrens zur Bewertung von Qualität setzte die QAA die Zahl der Aspekte auf drei herab:

1. Lehren und Lernen
2. Studentische Entwicklung
3. Effektivität der Nutzung von Lernressourcen

Aspekt 1 betrifft "die Effektivität der Vermittlung des Angebots in bezug auf Lehrplaninhalte und Programmziele."³³⁵ Hier ist u.a. vom Lehren kleiner und großer Gruppen, von selbstgesteuertem Lernen sowie vom Einsatz des Fernstudiums die Rede. Unter Aspekt 2 will man die Rekrutierung und akademische Betreuung von Studierenden sowie deren Studienfortschritt und die Zahl der Abbrecher unter die Lupe nehmen. Über die Effektivität der Nutzung von Lernressourcen, Aspekt 3, wird u.a. anhand der Verwendung von Informationstechnologie, Räumen und Personal entschieden.

Die wesentliche Frage ist, wie das Urteil über jeden der drei Aspekte ausgedrückt wird. In diesem Bericht sah man vier Bewertungsurteile vor (sie wurden im Jahr 1999/2000 auf drei reduziert):

1. *Highly commendable* (Sehr lobenswert)
2. *Commendable* (Lobenswert)
3. *Approved* (Genehmigt)
4. *Failing* (Versagend)

Als 'sehr lobenswert' wird ein Aspekt bezeichnet, wenn "alle Komponenten des Aspekts volle Leistung erbringen, und es manches davon gibt, welches ein Lob wert ist."

Als 'lobenswert' wird einen Aspekt bezeichnet, wenn die Leistung im Grunde sehr gut ist, aber dennoch Verbesserungspotential vorhanden ist. Diese zwei Bewertungsurteile ('sehr lobenswert' und 'lobenswert') wurden im letzten Entwurf gebündelt als 'lobenswert'.

Das Prädikat 'genehmigt' wird auf einen Aspekt vergeben, wenn die Leistung in diesem Bereich für die Erreichung von Programmzielen nicht sehr förderlich ist und Verbesserungen unternommen werden müssen. Nach einem solchen Urteil wird die Institution "eingeladen", eine Verbesserungsstrategie zu erarbeiten.

³³⁵ QAA (1999, Nov), Abs. 19.

Als 'versagend' wird ein Aspekt eingestuft, wenn wichtige Komponenten zur Erreichung der Programmziele nichts beitragen. Nach einem solchen Urteil folgt ein weiterer Besuch der Prüfer in höchstens einem Jahr und "das Finanzierungsgremium muss überlegen, ob das Programm weiterhin finanziert werden soll."

So bekommt jedes Fachgebiet eine Bewertung seiner Leistung nach jedem der drei Aspekte. Im Interesse der Übersichtlichkeit und der einfacheren Kommunikation schlägt die QAA in einem Dokument einen zweiten Schritt zum Verfahren vor. Es soll in diesem Schritt eine summative Bewertung der gesamten Leistung bezüglich der drei Aspekte gemacht werden. Die QAA bespricht diesen Vorschlag unter dem Titel "*Excellence, Risk and Public Information*" (hervorragende Leistung, Risiko und öffentliche Information). In einem selbstkritischen Satz sagt die QAA zu dieser Weiterentwicklung des Verfahrens:

"Es besteht eine Spannung zwischen der Lieferung von klaren und einfachen Informationen und der Repräsentation des Reichtums und der Komplexität von Hochschulbildung."³³⁶

In der Tat ist dies das grundlegende Problem und dessen Beantwortung bestimmt die Ausrichtung eines Verfahrens. Die QAA entschied sich für Vereinfachung.

Wenn man eine Kritik dieser Antwort zunächst beiseite lässt, so ist die Begründung für die drei summativen Bewertungsurteile sehr interessant, denn man versucht den Universitäten, den Finanzierungsgremien und der Öffentlichkeit gerecht zu werden. Die Bewertungsurteile für die summative Bewertung lauten: '*excellent*' (hervorragend), '*not approved*' (nicht genehmigt) und '*approved*' (genehmigt).

Excellent: Die QAA lehnt eine Zusammenziehung von Noten zur Errechnung eines Endergebnisses ab. Denn ihr werde zwangsläufig die Frage der Gewichtung der Aspekte folgen. Dieses Problem tritt jedoch nicht auf, wenn Prüfer die Bewertung 'hervorragend' als beispielhaft für alle anderen Universitäten empfehlen werden.

Not approved: Die QAA sieht ihren Auftrag von den Finanzierungsgremien sowie vom Bildungsministerium darin, sowohl auf das Risiko des Versagens als auch auf das Versagen selbst aufmerksam zu machen. Diesem Hinweis können dann Konsequenzen folgen. Die QAA zitiert das Bildungsministerium mit folgendem Wortlaut:

³³⁶ QAA (1999b, Nov): Consultative Paper: Reporting judgements on the quality of learning opportunities, Abs. 19. [Zitat: "There is a tension between providing clear and simple information, and reflecting the richness and complexity of higher education provision"]

"Minister legen sehr viel Wert auf das schnelle Erkennen von Versagen bezüglich Qualität und Standards sowie auf eine effektive Reaktion nach dieser Erkenntnis."³³⁷

Die Regel unter dem QAA-Verfahren ist, dass ein negatives Bewertungsurteil in bezug auf nur einen der drei Aspekte in der summativen Bewertung zum Versagen einer Genehmigung führt.

Approved: Die QAA stellt zwischen diese zwei Bewertungsurteile ein drittes Urteil mit dem Prädikat 'genehmigt'. Allerdings hält die QAA dieses Urteil selbst als Entscheidungshilfe für die Öffentlichkeit (für *Stakeholders*) für wenig brauchbar. Sie plant infolgedessen eine zusätzliche Auflistung der Hauptstärken einer Bewertungseinheit sowie von Punkten, die eine Verbesserung benötigen.

Eine gemeinsam vom HEFCE und der QAA in Auftrag gegebene Studie zur Nutzung der Evaluationsberichte durch die Öffentlichkeit ergab, dass solche Berichte selten von Studenten oder anderen sogenannten *Stakeholders* benutzt werden. Die QAA gibt sich jedoch hier nicht geschlagen und hofft, dass die erzielten Vereinfachungen wie die summative Bewertung, das "potentielle Interesse" für diese Berichte doch erwecken können.³³⁸

Neben der Zielsetzung einer effektiven Vermittlung von Informationen an die *Stakeholders* prägen auch die Bedürfnisse der Finanzierungsgremien (HEFCE, HEFCW, SHEFC) das neue Verfahren. Die potentielle Verwendung des Verfahrens für die Verteilung von Finanzmitteln erfordert vor allem das Vorhandensein von objektiven Urteilen:

"Es wäre nicht akzeptabel, Finanzierung von manchen Institutionen wegzunehmen, manchen zusätzliche Finanzierung zu geben oder einen Plan zur Verbesserung aufzuerlegen auf der Basis subjektiver Interpretationen narrativer Beschreibungen."³³⁹

Die Institutionen, die der Einladung der QAA zur Debatte über diese neue Verfahrensweise gefolgt sind, beurteilten sie kritisch.³⁴⁰ Im Januar 2000 berichtete die *Times Higher*, dass die englische Hochschulrektorenkonferenz (CVCP) das Vorhaben der QAA nun doch unterstützen würde. Manche Universitäten lehnten das Verfahren

³³⁷ QAA (1999b, Nov), Abs. 28. [Zitat: "Ministers attach great importance to detecting failures in quality and standards quickly and dealing with them effectively"]

³³⁸ QAA (1999b, Nov), Abs. 11-12; Vgl. THES 5.11.99 p.3. Study shows quality does not inform choices.

³³⁹ QAA (1999b, Nov), Abs.18. [Zitat: "It would not be acceptable to take away funding from some institutions, to give additional funding to others, or formally to seek an action plan for improvement, on the basis of a subjective interpretation of narrative descriptions."]

³⁴⁰ QAA (2000, Jan.): Summary of the Responses to the Consultation Document. QAA, Glos.

dennoch strikt ab, aber die QAA drohte, dass ein Verweigern der Teilnahme am neuen Verfahren seitens der Universitäten zum Abbruch der Finanzierung durch die Finanzierungsgremien führen könnte. Der Kampf um unterschiedliche Verfahren zur Bewertung der Qualität der Lehrleistung und der Institutionen als ganze wurde allem Anschein nach von den Finanzierungsgremien endgültig gewonnen. Der Vorsitzende der QAA lehnt allerdings die Frage nach einem Sieger ab und beteuert stattdessen, dass den Bedürfnissen der Finanzierungsgremien entsprochen werden müsste.³⁴¹ In zwei Artikeln in der *Times Higher* von Anfang und Ende Januar 2000 fragte die Zeitschrift, wie es dazu kommen konnte, dass die CVCP in das Vorhaben einwilligte.³⁴² Sie nennt vier Gründe.

Zunächst "Angst": Die Regierung habe Universitäten gedroht, dass sie im Falle der Verweigerung von ihrer Macht Gebrauch machen würde, die im Hochschulgesetz von 1992 eingeräumt worden sei, ein staatlich kontrolliertes Verfahren einzuführen. Zweitens "Erschöpfung": Die Debatte lief über ein Jahrzehnt. Drittens "persönliches Interesse": Die Mehrheit der Universitäten wolle ein System, das die Fiktion von nationalen Standards aufrecht erhalte, welche für die Einwerbung von ausländischen Studenten so wichtig sei. Viertens "Zynismus": die Elite-Universitäten hoffen nach Meinung der *Times Higher*, dass das Versprechen einer "leichten Berührung" sie vom Verfahren verschonen werde, so wie dies unter dem CNAAs zum Schluss geschehen sei.

Eine wirkliche Emanzipation von "störenden Verfahren" wird jedoch wahrscheinlich nicht eintreten, auch wenn die internen Verfahren zur Qualitätssicherung noch effektiver und kosteneffizienter sein werden. Jackson, der beim HEQC als Leiter der Gruppe für Qualitätsverbesserung tätig war, und Brown, der ehemalige Vorsitzende des HEQC, befürworten solche internen Verfahren. Zugleich ziehen sie den politischen Einfluss als wesentlichen Faktor dieser Realisierung in Betracht, denn zumindest in England scheint die Regierung über die entscheidende Macht zu verfügen, solche Verfahren zu ermöglichen oder zu verhindern.³⁴³ Barnett hat in Anlehnung an Neaves 'Evaluative State' den Begriff "intrusive State", des störenden Staats, geprägt.³⁴⁴ Es wird sich zeigen, ob im Laufe der Gültigkeit des Verfahrens eine Entwicklung zugunsten der Universitäten eintritt. Die Schwerpunktsetzung der QAA bei den

³⁴¹ THES 07.01.2000, p.1. "V-cs submit to quality blueprint".

³⁴² THES 07.01.2000 u. 21.01.2000, p.16. "The messy truth behind the quality assessment truce".

³⁴³ Brown, R (1998), p.31; Jackson (1997a), p.134.

³⁴⁴ Barnett, R (1996), p.152

Stakeholders dürfte jedoch nicht hilfreich sein, denn seit 1997 werden auch Studenten zu den *Stakeholders* gezählt, da sie Gebühren bezahlen müssen. Es liegt also nahe, ihre Bedürfnisse denen der Finanzierungsgremien unterzuordnen: Durch möglichst geschlossene objektive Urteile soll transparent werden, welche Leistung mit der Finanzierung erreicht wurde. Demgemäss müsse die Leistung der Universitäten in einfacher Form vermittelt werden.

2.2.7 *Institute for Teaching and Learning*: die Lehre zurück gewinnen?

Die Begeisterung, die Lewis Elton für die AAU hatte, als sie 1990 ins Leben gerufen wurde, bezog sich auf die Hoffnung, dass die Lehre aufgewertet werde. Die Etablierung eines neuen Instituts im Jahr 1997 erweckte seine Begeisterung erneut. In der *Times Higher* von Mai 1997 wird Lewis Elton im Zusammenhang mit der Einrichtung eines *Institute for Teaching and Learning* (Institut für Lehren und Lernen; ILT) zitiert. Elton erhofft von dem neuen Institut, dass es Initiativen in den Universitäten selbst, die ihre Lehre verbessern wollen, anerkennt und unterstützt.³⁴⁵ Der Artikel der *Times Higher* spricht vom Wunsch der Universitäten, die Lehre für sich zurückzugewinnen. Dieses Institut nahm seine Arbeit im Jahr 1999 auf.

Der Wunsch der Universitäten, die Lehre von den Verwaltern der Verfahren der Bewertung von Qualität sozusagen zurückzugewinnen, war ein Grund für die Entstehung des ILT. Das Verfahren zur Bewertung der Lehre unter dem HEFCE und das der QAA werden von den Universitäten nicht als Hilfe verstanden. Seitdem der Universitätssektor eine zunehmend heterogene Studentenschaft mit einer Vielzahl von Programmen, angeboten in unterschiedlichen Modi, bedienen muss, wird die Lehraufgabe als eine sehr wesentliche und zugleich sehr komplexe Aufgabe erkannt. Unter vielen anderen haben die Veröffentlichungen von Barnett und Elton auf diese Entwicklung aufmerksam gemacht.³⁴⁶ Indessen wurde in den neuen wie in den alten Universitäten eine Abwertung dieser Aufgabe durch das RAE-Verfahren beklagt. Der Dearing-Bericht zur Zukunft des Hochschulwesens plädiert für eine Professionalisierung der Lehraktivität an Universitäten als Antwort auf diese Entwicklung. Für dieses Ziel wurde ein neues Organ für den Universitätssektor vorgeschlagen, namens '*Institute of Learning and Teaching*'.

³⁴⁵ THES 15.05.1998, p.5. "Universities take back teaching"

³⁴⁶ Vgl. z.Bsp. Barnett, R (2000): *Realizing the University in an Age of Supercomplexity*. Open University/SRHE, Bucks und Elton, L u.a. (1994): *Management of Teaching and Learning: Towards Change in Universities*. CVCP/SRHE, London. Siehe zusätzlich andere Veröffentlichung des Open University/SRHE Verlags.

Das Institut nahm seine Arbeit in April 1999 auf. ILT verfolgt dabei drei Ziele:

1. "eine Verbesserung des Status der Lehraktivität im Hochschulsektor
2. die Bewahrung und die Verbesserung der Qualität von Lehr- und Lernaktivitäten im Hochschulsektor
3. die Etablierung von Standards hinsichtlich guter professioneller Praxen, denen die Mitglieder des Hochschulsektors und schließlich alle die, die Verantwortung für Lehren und Lernen tragen, folgen mögen."³⁴⁷

Die vorsichtige Formulierung des dritten Zieles deutet an, dass man bemüht ist, mit den Lehrenden ('Praktizierenden') und für sie zu arbeiten. Das Institut besteht aus Hochschullehrern, die sich entscheiden, Mitglieder zu werden. Der Vorsitzende, Paul Clark, zählt zu den Vorteilen der Mitgliedschaft neben einem unterstützenden Netzwerk und einem neu erlangten Professionalismus in der Lehre auch die Gestaltung von Bildungspolitik im Namen dieser Praktizierenden:

" Das ILT ist einzigartig, weil es Programmformulierung und –umsetzung in die Hände der akademischen und pädagogischen Gemeinschaft legt."³⁴⁸

Der Schlüssel zu diesem Institut ist die Mitgliedschaft. Sein Ziel ist die Unterstützung der Qualität der Lehrleistung in englischen Universitäten. Es wird durch ein Verfahren der Akkreditierung erfüllt, das die Mitgliedschaft des Instituts auf akkreditierte Lehrer beschränkt. Zum Erlangen der Mitgliedschaft gibt es zwei Wege: entweder nimmt man an einem vom ILT akkreditierten Lehrgang teil (*accredited course*), oder man lässt sich vom ILT akkreditieren (*accredited pathway*). Der Schwerpunkt liegt auf dem ersten Weg.

Die Teilnahme an einem Lehrgang soll die pädagogischen und didaktischen Kompetenzen der Teilnehmer verbessern. Die Lehrgänge werden von jeder Universität selbst erarbeitet und müssen vom ILT akkreditiert werden.

Das ILT hat vor kurzem ein Handbuch zum Programm der institutionellen Akkreditierung veröffentlicht, in dem seine Verfahrensweise detailliert wird.³⁴⁹ Das

³⁴⁷ ILT (2000a): About the ILT. Internet website: www.ilt.ac.uk (17.2.00) [Zitat: enhance the status of teaching in higher education; maintain and improve the quality of learning and teaching in higher education; set standards of good professional practice that its members, and in due course all those with learning and teaching responsibilities, might follow."]

³⁴⁸ ILT (2000b): Chief Executive's News in: ILT Newsletter. Internet website: www.ilt.ac.uk (17.2.00) [Zitat: "The ILT is unique in putting policy formation and execution in the hands of the academic and learning support communities."]

³⁴⁹ ILT (2000c): Guidelines on Institutional Programme Accreditation. Internet website: www.ilt.ac.uk (17.2.00)

Handbuch lässt sich in zwei Themenbereiche untergliedern: die vorgesehene Gestalt eines Lehrgangs und die Verfahrensweise der Akkreditierung.

Der Lehrgang: Im Bericht wird der erwartete Inhalt eines solchen Lehrganges skizziert. Es sollen fünf Aspekte in jedem Lehrgang vorkommen:

1. "Das Lehren und/oder die Unterstützung des Lernens in der Hochschulbildung;
2. ein Beitrag zur Gestaltung und Planung von Lernaktivitäten und/oder Studiengängen;
3. die Einrichtung von Rückkopplungen im Lehrprozess und die Bewertung von studentischer Leistung;
4. ein Beitrag zur Entwicklung von effektiven Lernumgebungen und Systemen der Unterstützung von Studenten;
5. eine Reflektion über persönliche Praxen in Lehr- und Lernaktivitäten und über eigene Initiativen zur Verbesserung des Lehrprozesses."³⁵⁰

Das ILT versichert, dass diese Aspekte als flexibel verstanden werden, und es möchte die Gestaltungsfreiheit der Institutionen nicht beschränken. Dennoch muss ein Weiterbildungsgang das vom ILT vorgeschriebene Kernwissen und die Kernwerte beinhalten: Unter Kernwissen listet das ILT sechs Punkte auf, die bei einer gesicherten Kenntnis des benötigten Fachwissens beginnen und beim Verständnis der Folgen für die Praxis von Qualitätssicherungsprogrammen enden. Eine gewisse Ähnlichkeit zum alten HEFCE-Verfahren der Bewertung der Lehrleistung lässt sich in diesem Verfahren zur Sicherung der Qualität der Lehrleistung erkennen.

Verfahrensweise der Akkreditierung: Der Prozess beinhaltet die Einreichung einer Kursbeschreibung und einen Besuch vom ILT. Es ist vorgesehen, dass jede Institution besucht wird und dass der Besuch einen Tag beansprucht.

Auch diesem Verfahren wurde von Brown schon eine überbürokratische Arbeitsweise vorgeworfen.³⁵¹

³⁵⁰ ILT (2000c). [Zitat: "teaching and/or supporting learning in higher education; contribution to the design and planning of learning activities and/or programmes of study; provision of feedback and assessment of students' learning; contribution to the development of effective learning environments and student support systems; reflection on personal practice in teaching and learning and work to improve the teaching process."]

³⁵¹ Zitiert in THES 08.05.98, "Trouble in store for new quality regime"

Die Frage nach dem Ziel dieses Verfahrens ist zur Zeit nicht eindeutig zu beantworten. Das erste Ziel ist, dass alle Hochschullehrer Mitglieder des Instituts werden. Dies könnte ein Endziel darstellen und die Edition eines eigenen wissenschaftlichen Journals namens *Active Learning in Higher Education*, deutet darauf hin, dass die Etablierung eines Netzwerks von Hochschullehrern auch als ein Ziel verstanden wird. Interessant ist jedoch die Beobachtung, dass der Vorsitzende des ILT, Paul Clark, zwischen 1993 und 1996 als Direktor der Abteilung für Qualitätsbewertung beim HEFCE tätig war und zwischen 1996 und 1999 Direktor für Lehren und Lernen beim schottischen Finanzierungsgremium (SHEFC) war. Vielleicht ähnelt deshalb die Verfahrensweise des ILT der des HEFCE-Bewertungsverfahrens. In seiner Einleitung zur Arbeit des ILT erwähnt Clark zudem ein Projekt der Zusammenarbeit mit dem *Learning and Teaching Committee* des HEFCE. Nach der Information von Brown hat dieses Komitee das Ziel, hohe Lehrqualität mit Zusatzfinanzierung zu belohnen.³⁵² So könnte das ILT eventuell auch zu Initiativen zur Verbesserung des Verfahrens zur Verteilung von staatlichen Finanzmitteln beitragen.

3. Schlussbetrachtung des Entwicklungsverlaufs

Der erste Teil des Kapitels über die Weiterentwicklung der Finanzmethodik im englischen Universitätssektor nach etwa 1985 nahm die Form einer konzeptionellen Analyse des Problems an, das die etablierten Verfahren zu lösen versuchen. Für die Etablierung eines Systems, in dem die Bewertung von Qualität als Mittel der Verteilung in der Finanzierung von Universitäten realisiert wird, müssen zwei Fragen beantwortet werden: Wie kann die Leistung einer Universität in einer Formel für die Finanzierung abgebildet werden? Und: Wie kann die Qualität der Leistung einer Universität messbar gemacht werden? Die Analyse zeigte, dass beide Fragen pragmatische Antworten hervorbrachten, die auf die Außensicht gerichtet sind. Exemplarisch für diese Ausrichtung ist ein Zitat der *Quality Assurance Agency*, der Instanz also, die aktuell für die Bewertung von Qualität an den Universitäten zuständig ist, über die optimalen Eigenschaften eines Bewertungsverfahrens. Ihr Verfahren hat zur Zeit keine Folgen für die Finanzierung von Universitäten, aber die QAA orientiert sich dennoch auf diese Möglichkeit. Folgendes Zitat sei hier wiederholt:

"Es wäre nicht akzeptabel Finanzierung von manchen Institutionen wegzunehmen, manchen zusätzliche Finanzierung zu geben oder einen Plan

³⁵² Brown, R (1998), p.16.

zur Verbesserung aufzuerlegen auf der Basis subjektiver Interpretationen narrativer Beschreibungen."³⁵³

Im allgemeinen möchte die Außensicht sich auf Entscheidungskriterien stützen, die transparent und nachvollziehbar sind. Sie sollen dem tendenziellen Verdacht, die Universitäten seien ineffizient und verschwenderisch, entgegen wirken. Michael Power beobachtet in dieser Tendenz eine Verschiebung vom Vertrauen in das Fachpersonal, dem früher zugetraut wurde, seine Arbeit professionell zu machen, auf ein Vertrauen in Verfahren zur Bewertung der erbrachten Leistungen des Fachpersonals.³⁵⁴ Die Folge der Verschiebung ist ein Druck auf das Personal, das bei seiner Arbeit die Außensicht immer im Blick haben muss. Eine zweite Folge ist die Überbelastung des Verfahrens selbst, das dem Anspruch auf transparente und nachvollziehbare Entscheidungen genügen muss. Die These einer Überbelastung des Verfahrens ist die beste Erklärung für die kontinuierliche Weiterentwicklung der Entscheidungskriterien sowie der Verfahrensweisen selbst, die im zweiten Teil des Kapitels deutlich hervortrat. Teil I zeigte zudem, dass ein Grundkonflikt besteht zwischen einem Verfahren zur Bewertung von Qualität, das von außen initiiert ist, und einem Verfahren zur Bewertung von Qualität, das aus der Institution selbst hervorgeht. Die Ausrichtung auf die Bedürfnisse der Institution ist jedoch für die englischen Universitäten in dem Maß wichtig geworden, in dem sie sich zunehmend über privatwirtschaftliche Finanzmittel zusätzlich finanzieren müssen. Auf diesem 'Markt' wird nicht die Vergleichbarkeit der Leistung angestrebt, wie sie die staatlich initiierten Verfahren zur Bewertung von Qualität zum Ziel haben, sondern die Singularität der Leistung. Auf der institutionellen Ebene muss eine Balance zwischen den für die eigene Institution verwertbaren Bewertungsverfahren und den von der Außenwelt auferlegten Bewertungsverfahren gefunden werden. Dabei spielen die Bedürfnisse des Finanzierungsgremiums, des HEFCE, die stärkere Rolle.

Auch auf der Ebene der einzelnen Institutionen erweisen sich die Eigenschaften einer "technizistischen" Verfahrensweise (siehe Tabelle 2.1 u. Diagramm 2.2) jedoch als attraktiv, und zwar für die Managementebene, die es als ihre Hauptaufgabe ansieht, eine Universität als Einheit zusammenzuhalten. Diese Aufgabe ist aufgrund der Aufwertung von Fakultäten, Instituten und sogar einzelnen Forschern im Zuge der Suche nach neuem Geld sehr schwierig geworden, denn eine erfolgreiche Basiseinheit hat im

³⁵³ QAA (1999b, Nov), Abs.18. [Zitat: "It would not be acceptable to take away funding from some institutions, to give additional funding to others, or formally to seek an action plan for improvement, on the basis of a subjective interpretation of narrative descriptions."]

³⁵⁴ Power, M (1997), p.138

Grunde nur mäßiges Interesse an der Mitverantwortung für andere nicht so erfolgreiche Basiseinheiten. Transparenz und Nachvollziehbarkeit erwecken hierbei den Eindruck von Fairness, offenbaren aber auch die Differenzen zwischen den Einheiten. Die Reichweite eines externen Bewertungsverfahrens wie das *Research Assessment Exercise* wird auf institutioneller Ebene potenziert, wenn es zusätzlich zum Entscheidungskriterium über Gehaltserhöhungen und Aufstiegschancen innerhalb der Universität erhoben wird.

Im folgenden dritte Kapitel wird der Einfluss der externen Verfahren zur Verteilung von Finanzmitteln sowie zur Bewertung von Qualität auf individuelle Universitäten mittels Fallstudien untersucht.

Kapitel 3: Die Implikationen und Folgen des neuen Finanzierungsregimes für die Universitäten in England:

Teil I: Aufbau einer Fallstudie

| | |
|--|------------|
| 1. Einführung in die Fragestellung..... | 193 |
| 2. Methodologische Überlegungen im Vorfeld einer Fallstudie | 195 |
| 3. Strategische Ziele des HEFCE Finanzierungsregimes | 200 |
| 4. Modellbildung für die Informationsgewinnung durch Fallanalysen..... | 206 |
| 4.1 Anregungen aus Modellen anderer Autoren..... | 207 |
| 4.2 Modell für die Fallanalyse | 212 |
| 5. Das Vorgehen der Fallstudien | 220 |
| 5.1 Konstruktion der Fallstudien und die Identifizierung der Fälle..... | 220 |
| 5.2 Datenquellen und Datengewinnung | 228 |
| Übersicht 1: Gespräche, die im Rahmen der Fallstudien geführt wurden..... | 231 |

1. Einführung in die Fragestellung

Bisher wurden zunächst Finanzierungsverfahren analysiert, dann auch Verfahren zur Bewertung von Qualität und es wurde nach den Prinzipien gefragt, die hinter den Verfahren existieren. Mit Keith Drake und Jean-François Germe kann man diese Elemente begrifflich zusammenfassen als 'Finanzierungsregime'.³⁵⁵ Im folgenden gilt es, Implikationen und Folgen des neuen Finanzierungsregimes für einzelne Universitäten zu untersuchen. Mit 'Implikationen' sind vor allem die dem Verfahren inhärenten gedanklichen Konstrukte gemeint, also die Begriffe von Hochschule bzw. Universität, von Wissenschaft und der akademischen Aufgabe in der Gesellschaft. Unter 'Folgen' sind vor allem konkrete Änderungen in Organisationen und deren Handeln zu verstehen.

Die Universitäten müssen sich den Problemen der Aufbringung und Verteilung von Geldern individuell stellen und werden dabei von den Lösungen auf der nationalen Ebene beeinflusst. Nach Hare ist ein Finanzierungsregime effektiv, das der einzelnen

³⁵⁵ Diese Autoren nutzen diesen Begriff, um alles was mit Finanzierung zu tun hat, begrifflich zusammenzufassen. Ein Regime ist demnach "the total arrangement of all (...) procedures for financing (...)"- Drake, K; Germe, J-F. (1994): Financing Continuing Training: What are the lessons from international comparison? CEDEFOP, p.124.

Universität die Entscheidung überläßt, wie sie auf das Angebot des Finanzierungsregimes reagieren will (s. Seite 96). Daher ist es ratsam, mit Hilfe der *Case Study* oder Fallstudie einen Einblick in die Reaktionen einiger Universitäten auf die Methoden der Verteilung von staatlichen Finanzmitteln und der Bewertung von Qualität zu gewinnen.

Trotz der Individualität der Universitäten sind die Folgen des neuen Finanzierungsregimes für die Universitäten immer ähnlich. Das HEFCE wendet das Prinzip an, dass ähnliche Belohnung für ähnliche Leistung gewährt wird, was zur Folge hat, dass Universitäten Ähnliches leisten müssen, um beim Finanzierungsregime des HEFCE erfolgreich zu sein. Das HEFCE hat also durchaus Ziele in Bezug auf das Handeln der Universitäten, aber die Universitäten können auch eine Strategie entwickeln, die den Einfluss des HEFCE reduziert. Sie können sich andere Finanzquellen zunutze machen, die außerhalb des Einflussbereiches des HEFCE-Finanzierungsregimes liegen. Die Lösungen, die für das Problem gefunden werden, eine in diesem Sinne bedingte Autonomie zu erarbeiten, machen Fallstudien reizvoll und aussagekräftig. Die Fallstudie strebt keine eindeutige Aussage zur Ursache-Wirkungskette an, sondern möchte zeigen, wie das Finanzierungsregime als strukturierender Rahmen auf die Arbeitsweise einer Universität wirkt.

Da das HEFCE der Universität das Geld als globale Zuweisung zur Verfügung stellt, macht es innerhalb der Universität Entscheidungen über die Weiterleitung des Geldes notwendig. Die Universität hat prinzipiell freie Hand, aber die Transparenz der vom HEFCE angewandten Formel könnte auch die Entscheidungen innerhalb der Universität programmieren. Eine Frage, welche die Fallstudien von Universitäten beantworten sollen, ist daher: Wie werden Gelder innerhalb der Institution weitergeleitet? Mit dieser Frage werden die Stärke des unmittelbaren Einflusses des HEFCE auf Geldflüsse innerhalb der einzelnen Universität und die daraus resultierenden Konsequenzen angesprochen.

Die Institution kann auch zusätzliche Finanzquellen ausfindig machen, die nicht vom HEFCE beeinflusst werden. Eine zweite Frage lautet also: Welcher Anteil des Gesamteinkommens einer Universität stammt aus staatlichen Finanzmitteln des HEFCE?

Mit der Preisgabe des Fortschreibungsmodells für die Finanzierung begann die Durchdringung der Arbeitsweise einer Universität mit dem finanziellen Aspekt, mit dem die Institution nun in allen ihren Teilen zurecht kommen muss. Die Ausdrücke

"fertig werden" und "verkräften" sind andere Übersetzungen des englischen Verbums "to manage", welchem oft bei seiner Anwendung in der deutschen Sprache eine betriebswirtschaftliche Bedeutung gegeben wird. Es ist zu bedenken, dass jeder Aspekt der Arbeit einer Universität unter dem neuen Finanzierungsregime einen finanziellen Aspekt bei sich hat. Pointiert gesagt: alles hat nun seinen Preis und seinen Marktwert. Dieser Sachverhalt kann zu einem Normenkonflikt führen, denn nur selten entsprechen die Normen des Marktes den Normen der Wissenschaft. Eine Universität muss sich auf das finanzielle Problem orientieren, darf ihre akademische Aufgabe jedoch nicht vernachlässigen. Dem Zusammenhang zwischen Geld und Qualität wird im Finanzierungsregime des HEFCE durch die Verfahren zur Bewertung von Qualität Rechnung getragen. Für die einzelne Institution ergeben sich daraus schwierige normative und organisatorische Fragen. Eine dritte Frage lautet also: Wie reguliert eine Universität intern die Qualität ihrer Leistung?

2. Methodologische Überlegungen im Vorfeld einer Fallstudie

Eine Fallstudie ist nur eine der möglichen Forschungsmethoden für die empirische Sozialforschung. Die Entscheidung für eine Forschungsmethode richtet sich im allgemeinen nach der Forschungsfrage und der Zugänglichkeit des Forschungsgegenstandes. Robert Yin, der zwei klassische Monographien zur Methode der Fallstudie verfasst hat, bietet eine Tabelle zur Kennzeichnung der verschiedenen Forschungsmethoden nach Art der Forschungsfrage und Zugänglichkeit des Forschungsgegenstands bzw. Forschungsfelds (Tabelle 3.1).³⁵⁶

| Methoden | Form der Forschungsfrage | Kontrolle über Ereignisse benötigt? | Ereignisse in der Gegenwart? |
|--|--------------------------|-------------------------------------|------------------------------|
| Experiment | Wie, Warum | Ja | Ja |
| Umfrage | Wer, Was, Wo, Wieviele | Nein | Ja |
| Archivalische Analyse (z.B. ökonomische Studien) | Wer, Was, Wo, Wieviele | Nein | Ja/Nein |
| Historische Erklärung | Wie, Warum | Nein | Nein |
| Fallstudie | Wie, Warum | Nein | Ja |

Tabelle 3.1: Kennzeichnung der verschiedenen Forschungsmethoden

Bei der Gegenüberstellung der Fragen 'Wer', 'Was', 'Wo', 'Wieviele' und 'Wie', 'Warum' denkt Yin an die Zielsetzung des Forschungsvorhabens. Die erste Gruppe von Fragen wird angewandt, um die Häufigkeit oder Verbreitung eines Phänomens zu beschreiben oder um die Wahrscheinlichkeit eines Geschehnisses vorherzusagen. Die

³⁵⁶ Yin, R (1989): Case Study Research: Design and Methods. Sage Publications, London/California: p. 17. Vgl. Yin, R (1993): Applications of Case Study Research. Sage Publications, London.

letztere Gruppe findet, nach Yin, ihre Anwendung in Vorhaben, die etwas erklären wollen. Ein Beispiel verdeutlicht Yins Differenzierung:

"Wenn man wissen will, 'was' die Ergebnisse eines neuen Regierungsprogramms sind, kann man der Frage der Häufigkeit durch eine Umfrage oder eine Untersuchung ökonomischer Daten nachgehen – die Entscheidung ist abhängig von der Art des Programms. Die Untersuchung betrifft also solche Fragen: Wieviele Klienten erreichte das Programm? Welche Art von positiven Ergebnissen gab es? Wie häufig kamen die verschiedenen positiven Ergebnisse vor? Alle diese Fragen kann man ohne eine Fallstudie beantworten. Wenn man jedoch wissen will, 'wie' oder 'warum' ein Programm funktioniert (oder nicht), neigt man zur Anwendung einer Fallstudie oder eines Feldexperiments."³⁵⁷

Fragen des Wie und Warum werden also am besten durch historische, durch experimentelle Studien sowie durch Fallstudien behandelt. Im ersten Teil der vorliegenden Arbeit (Kap. 1 u. 2) wurde eine historische Analyse angewandt, um die Entwicklung des Finanzierungsregimes nachzuzeichnen. Eine experimentelle Methode hätte keine Relevanz für diese Arbeit, da die experimentelle Forschung die Fragen des Wie und Warum durch die Ausblendung des Kontexts untersucht bzw. durch den Vergleich mit einer Kontrollgruppe herausfiltert, während diese Arbeit ohne Kontextanalyse nicht auskommt. Das Besondere an einer Fallstudie ist für Yin die Untersuchung der Gegenwart. Er räumt zwar ein, dass auch ein zeitgenössischer Gegenstand mit historischen Methoden untersucht werden kann, der Unterschied ist jedoch, dass der Fallstudie zwei weitere Informationsquellen zur Verfügung stehen: direkte Beobachtung und systematische Gesprächsführung. Man hat also die Möglichkeit, tiefer in den Forschungsgegenstand einzudringen als bei einer historischen Analyse.

Der englische Autor Michael Bassey hat die erziehungswissenschaftliche Fallstudie thematisiert. Er definiert sie so:

"Eine Fallstudie ist eine tiefgehende Untersuchung einer Singularität, die im natürlichen Kontext durchgeführt wird."³⁵⁸

³⁵⁷ Yin (1989), p. 18. [Zitat: "(I)f you wanted to know 'what' the outcomes of a new governmental program had been, you could answer this frequency question by doing a survey or by examining economic data, depending on the type of programm involved. Thus, consider such questions as: How many clients did the programm serve? What kinds of benefits were received? How often were different benefits produced? These could all be answered without doing a case study. But if you needed to know 'how' or 'why' the programm had worked (or not), you would lean toward either a case study or a field experiment."]

³⁵⁸ Bassey, M (1999): Case Study Research in Educational Settings. Open University, Buckingham: p.47. [Zitat: "Case study is study of a singularity conducted in depth in natural settings"]

Bassey stellt den qualitativen Charakter der Fallstudie heraus, der sie für Werturteile des Forschers öffnet:

"Eine erziehungswissenschaftliche Fallstudie ist eine empirische Untersuchung, welche durchgeführt wird:

1. innerhalb einer zeitlich und räumlich lokalen Abgrenzung, einer Singularität also;
2. über *interessierende* Aspekte einer Bildungsaktivität, eines Programms, einer Institution oder eines Systems;
3. weitgehend innerhalb des natürlichen Kontextes und mit einer Ethik der Hochachtung vor Personen;
4. um Praktikern oder Politikern eine Entscheidungsgrundlage zu geben;
5. ebenso auch Theoretikern zu helfen, die für dieselbe Sache arbeiten;
6. so dass dem Forscher mittels ausreichender Daten folgendes möglich wird:
 - a) die Untersuchung *wesentlicher* Aspekte des Falls,
 - b) eine *glaubwürdige* Interpretation der Befunde,
 - c) eine Prüfung der Vertrauenswürdigkeit dieser Interpretationen,
 - d) die Gestaltung eines *wesentlichen* Arguments oder einer Geschichte,
 - e) deren Verknüpfung mit Forschungsergebnissen aus der Literatur,
 - f) eine *überzeugende* Präsentation dieses Arguments bzw. dieser Geschichte,
 - g) die Offenlegung des Werdegangs der Arbeit, um anderen Forschern zu ermöglichen, die Befunde zu bestätigen oder infrage zu stellen oder alternative Argumente vorzubringen."³⁵⁹

Zu den kursiv geschriebenen Worten sagt Bassey, dass sie auf Werturteile hindeuten. Damit wird ein Problem angesprochen, auf das die Monographie von Yin, welche im Jahr 1984 veröffentlicht wurde und jetzt als klassisch gilt, intensiv einging, denn nach Yin wird die Fallstudie oft als schwache Schwester anderer Methoden der

³⁵⁹ Bassey (1999), p.58. [Zitat: "An educational case study is an empirical enquiry which is: conducted within a localised boundary of space and time (ie. a singularity); into *interesting* aspects of an educational activity, or programme, or institution, or system; mainly in its natural context and within an ethic of respect for persons; in order to inform the judgements and decisions of practitioners or policy-makers; or of theoreticians who are working to these ends; in such a way that sufficient data are collected for the researcher to be able: (a) to explore *significant* features of the case, (b) to create *plausible* interpretations of what is found, (c) to test for the trustworthiness of these interpretations, (d) to construct a *worthwhile* argument or story, (e) to relate the argument or story to any relevant research in the literature; (f) to convey *convincingly* to an audience this argument or story, (g) to provide an audit trail by which other researchers may validate or challenge the findings, or construct alternative arguments."]

Sozialforschung betrachtet, weil sie keine eindeutigen Aussagen machen könne. Dieses Urteil über die Fallstudie findet sich auch im deutschen Sprachraum.³⁶⁰ Yin entgegnet, diese Methode der Forschung sei oft nicht stringent genug angewendet worden.³⁶¹ Man dürfe sie nicht deshalb wählen, weil man die anderen Methoden nicht beherrsche:

"Fallstudien sind bemerkenswert schwer, obwohl Fallstudien traditionsgemäß als 'weiche' Forschung angesehen werden. Das Paradox ist, desto 'weicher' eine Forschungsmethode, um so schwieriger wird sie."³⁶²

Während Yin die Stringenz der Fallstudie so steigern will, dass sie sich neben den 'harten' Forschungsmethoden behaupten kann, sieht Bassey ihre 'Weichheit' keineswegs als Schwäche. Vielmehr erlaubt sie es dem Forscher auf die Komplexität erziehungswissenschaftlicher Fragestellungen einzugehen, anstatt diese Komplexität zu reduzieren, im Sinne des Vorhabens, Vorhersagen treffen zu können.

Die beiden Apologeten der Fallstudie besetzen mit Bezug auf diese qualitative Methode die Pole des positivistischen Ansatzes und des interpretierenden Ansatzes. Wenn auch andere Begriffe hierfür benutzt werden (z.B. Realisten vs. Konstruktivisten), so stützen sich die einen mehr auf die Zahl, um Verhältnisse in der 'realen' Welt zu beschreiben, die anderen mehr auf die Sprache, da sie an die objektive Erkenntnis der Welt mit Hilfe der Mathematik nicht glauben. Michael Bassey nützt auch in seinen Ausführungen diese Gegenüberstellung und ordnet Yin in einer positivistischen Perspektive zu.³⁶³ Diese positivistische Zielsetzung zeigt sich in Forschungsprojekten, die den Anspruch haben, die Wirkung Y aus der Ursache X zu erklären. Für eine determinierende Aussage dieser Art hat Bassey wenig Sympathien, dennoch strebt er nicht singuläre, sondern verallgemeinernde Aussagen an, die einen Raum definieren, innerhalb dessen ähnliche Ergebnisse bei Fällen, deren Kontext dem untersuchten Fall ähnlich sind, zu erwarten sind. Eine Fallstudie will also Bedingungen herausarbeiten, unter denen ein bestimmtes Verhalten auftreten kann, ohne den Grad der Wahrscheinlichkeit für dieses Auftreten zu spezifizieren.

Nach Bassey soll die Offenheit einer derartigen Aussage als Einladung zum fachlichen Diskurs und zu weiterer Forschung verstanden werden. Die Erwartung, dass die Forschungsentwicklung bezüglich einer spezifischen Frage durch Falsifikation letzten Endes zu einer kausalen Verhaltenskette gelangt, ist aufgegeben.

³⁶⁰ Vgl. Kraimer, K (1995): Einzelfallstudien. In: König, E; Zedler, P (1995): Bilanz qualitativer Forschung. Band II: Methoden. Deutscher Studien Verlag, Weinheim: pp.463-498; hier p.466.

³⁶¹ Yin (1989), p. 21.

³⁶² Yin (1989), p. 26.

³⁶³ Bassey, M (1999), p.29.

Die Fallstudie wird nach Bassey oft als evaluierende Studie eingesetzt. Wenn ein Programm eingesetzt wurde, so gibt es zwar Zielvorstellungen über die Wirkungen, aber man weiß, dass auch viele unbekannte Wirkungen und Folgen auftreten können. Daher empfiehlt sich oftmals nicht die quantifizierende Evaluation, sondern die Fallstudie. Sie ist geeignet, auf nicht vorausgesehene und nicht erwartete Wirkungen und Folgen aufmerksam zu werden. Da die hier vorgelegten Fallstudien Erkenntnisse über das Finanzierungsregime und seine Implikationen vertiefen sollen, können sie als evaluierende Fallstudien bezeichnet werden.³⁶⁴

Ray Pawson und Nick Tilley greifen in die potentielle Kontroverse zwischen Yin und Bassey ein, indem sie sich die kritischen Argumente jeder Seite gegen die andere zu eigen machen. Sie werfen der positivistischen Seite *unrealistische* Ergebnisse deshalb vor, weil 'Positivisten' versuchen, durch ihre Experimente das Verfahren (bei den Autoren heißt es: das "Programm") seinem Kontext zu entziehen, was zur Folge hat, dass ihre Aussage nur für eine andere *kontextlose* Situation gültig ist. Da umgekehrt die 'Interpretisten' die zeitliche und räumliche Bindung ihrer Singularität überbewerten, seien sie, befinden die Autoren, nicht in der Lage, eine Aussage zu machen, welche für andere Fälle gültig wäre. Die einen blenden also den Kontext aus und machen deshalb keine nützlichen Aussagen, während die anderen den Kontext als Zeichen der Singularität überbürden und deshalb keine nützlichen Aussagen machen.³⁶⁵ In ihren Argumenten wird also deutlich, dass die Autoren Forschungsergebnisse anstreben, die aufgrund ihrer Aussagen einen Nutzwert für die Praxis haben. Dies ist auch ein zentrales Anliegen von Bassey, aber Pawson und Tilley bieten auch das praktische Instrumentarium zur Realisierung dieses Ziels in einer Form an, die für die hier vorgenommene Untersuchung der Fallstudien im Rahmen des Finanzierungsregimes anwendbar ist.

Eine Lösung suchen die Autoren dahingehend, dass sie ein Verfahren (bzw. 'Programm') als einen Lernprozess verstehen, welchen manche Gruppierung besser zu ihren eigenen Gunsten ausüben kann als andere.³⁶⁶ Der Kontext betrifft für sie die Gruppierungen, die einem Verfahren ausgesetzt werden. Zudem gilt immer, dass jeder Mechanismus im Kontext anderer Mechanismen verstanden wird. Kein Verfahren wird in ein unberührtes Land eingeführt. Der Kontext bestimmt also, ob ein Verfahren greift oder nicht bzw. inwieweit es greift. Das Ergebnis des Zusammentreffens von Kontext

³⁶⁴ Pawson, R; Tilley, N (1997): Realistic Evaluation. Sage, London: p.XII.

³⁶⁵ Pawson; Tilley (1997), p.22-23.

³⁶⁶ Pawson; Tilley (1997), p.40.

und Mechanismus im Kontext nennen die Autoren eine Regelmäßigkeit (*regularity*). Sie fassen sie in der folgenden Formel zusammen:

$$\text{Regelmäßigkeit} = \text{Mechanismus} + \text{Kontext}^{367}$$

Die Regelmäßigkeit wird von den Autoren als das Ereignis verstanden, das untersucht wird. Der Ausgangspunkt für eine solche Untersuchung ist das Konstruieren eines Mechanismus, der als Auslöser eines bestimmten Ereignisses konzipiert wird. Der Einfluss dieses Wirkmechanismus wird nicht absolut, sondern als 'Einflusspotential' verstanden und dessen Entfaltung ist kontextabhängig. Hier bewegen sich Pawson und Tilley weg von einem linearen kausalen Verhältnis zwischen X als Eingabewert und Y als Ausgangswert. Sie verstehen einen Mechanismus als einen strukturierenden Rahmen, der bestimmten Wirkungen förderlich und anderen hinderlich ist.

Im Falle der vorliegenden Fallstudien ist es sinnvoll, das Finanzierungsregime als Ausgangspunkt zu nehmen. Das Finanzierungsregime des HEFCE wird dabei im Sinne von Pawson und Tilley als ein Veränderungsmechanismus aufgefasst, und anhand einer systematischen Analyse dessen werden Fallanalysen vorgenommen, die den Einfluss der Mechanismen des Finanzierungsregimes auf einzelne Universitäten untersuchen.

Demzufolge müssen die Ziele des HEFCE Finanzierungsregimes spezifiziert werden (Abschnitt 3), um sie dann in der Realisierung durch das Finanzierungsverfahren zu verfolgen (Abschnitt 4). Daraus wird eine Strategie zur Datensammlung entwickelt, die sich auf eine Vielzahl von Informationsquellen stützt (Abschnitt 5). Dieser Gang führt zu einer Darstellung der Ergebnisse für die untersuchten Universitäten im zweiten und dritten Teil dieses Kapitels und einer anschließenden Evaluation.

3. Strategische Ziele des HEFCE-Finanzierungsregimes

Das Finanzierungsregime hat weit mehr Folgen für das Objekt der Finanzierung als nur die Bereitstellung von Geldern. Ja, genau hier liegt die Begründung für das heutige Finanzierungsregime im englischen Universitätssektor und für die Vielfalt an Finanzierungsverfahren. Genau wie Hare es vorgeschlagen hat, wendet das HEFCE Methoden der Finanzierung an, die bestimmte Reize bei den Universitäten auslösen. Im Unterschied zu den Pawlov'schen Hunden möchte das HEFCE mehr über die internen Arbeitsprozesse der einzelnen Universität wissen, und gibt sich nicht damit zufrieden, sie als '*black box*', in der Reiz-Reaktionen-Prozesse ablaufen, zu verstehen. Hier will ich

³⁶⁷ Pawson; Tilley (1997), p.71. [englisch: Regularity = Mechanism + Context]

die Hauptziele des HEFCE für sein Finanzierungsregime darstellen. Dies wird der Evaluation auf institutioneller Ebene ihren Ausgangspunkt geben.

Genau wie das UGC vor ihm, ist das HEFCE eine Pufferinstitution, welche zwischen Staat und Universität agiert und Verantwortlichkeiten gegenüber beiden Parteien trägt. Auf der einen Seite ist es verpflichtet, staatliche Gelder an Universitäten zu verteilen und dafür zu sorgen, dass die Qualität des Angebots jeder einzelnen Universität gesichert ist. Auf der anderen Seite muss es die autonome Stellung der Universitäten bewahren und sie von politischen Zielen weitgehend abschirmen. Der Auftrag des HEFCE wurde erst kürzlich wieder bestätigt.³⁶⁸

Das HEFCE versteht seine Position jedoch anders als das UGC und benutzt die Finanzierung, um bestimmte Ziele zu verfolgen, die im Sinne aller *Stakeholders* (Interessenbesitzer) im Universitätssektors erarbeitet werden. Man kann diesen Einfluss, als aus zwei Richtungen herkommend verstehen: (i) Anziehungskraft und (ii) Fliehkraft. Nach David Hartley werden Universitäten vom Staat einer Anziehungskraft und vom Markt einer Fliehkraft ausgesetzt.³⁶⁹ In seiner Arbeit unterstützt und beeinflusst das HEFCE beide Kräfte.

Die Hauptkraft ist, entsprechend dem *New-Public-Management-Ansatz*, der Markt – oder wie es, seitdem die neue *Labour*-Regierung im Amt sitzt (seit 1997), etwas anders nuanciert wird: die Bedürfnisse der *Stakeholders*. Diese Bedürfnisse werden aber nicht als alleinige Kraft verstanden. Sonst könnte eine Universität jeden Kurs, für den ein Bedürfnis besteht, anbieten. Eine Diskussion, wie sie zum Beispiel Ron Barnett führt, ob Astrologie und Hexerei an Universitäten angeboten werden sollten, würde sich erübrigen – die epistemologische Diskussion wäre umgangen, denn in diesem Fall wäre alles, was an einer Hochschule angeboten würde, *Hochschulbildung!* Die Trennung zwischen der Idee der Hochschulbildung und der Institution 'Universität' hat sich tatsächlich vollzogen und diese Tatsache macht eine solche epistemologische Debatte geradezu unabdingbar, wie Barnett argumentiert.³⁷⁰

³⁶⁸ Die Position des HEFCE als Pufferinstitution wurde im Evaluationsbericht des Bildungsministeriums vom Jahr 1999 über die Arbeit dieses Finanzierungsgremiums bestätigt. Die Regierung unternimmt nämlich alle fünf Jahre Überprüfungen der Arbeit ihrer regierungsnahen Organisationen (genannt: QUANGOs). Eine der Fragen, die bei der Überprüfung vom HEFCE gestellt wurde, war, ob man es auflösen sollte, womit die Aufgabe der Finanzierung direkt vom Bildungsministerium ausgeübt würde. Die Alternative wurde jedoch nach der Überprüfung abgelehnt. DFEE (1999). *Quinquennial Review of the Higher Education Funding Council for England*. HEFCE, Bristol.

³⁶⁹ Hartley, D (1995): p. 421.

³⁷⁰ Auch für die epistemologische Diskussion konzediert Ron Barnett etwas provozierend, dass er ein Bildungsangebot in diesen Fächern nicht automatisch als nicht der höheren Bildung wert bewerten könnte. Es käme auf das *Angebot der Bildung* innerhalb dieser Fächer an. Die Entwicklungen in England

Gegen die Fliehkraft des Marktes tritt die Anziehungskraft des Staats auf, welche, um diese Entwicklung zu bändigen, Standards und Qualitätskriterien sowie Verfahren zur Bewertung von Qualität etabliert. Zudem emuliert der Staat den Markt, um Veränderung im Sinne einer postulierten zukünftigen Nachfrage zu stimulieren. Hinter diesen beiden Kräften steckt das überragende Prinzip, welches als Abkürzel VFM in Regierungsdokumenten in Zeiten des *New-Public-Managements* überall auftaucht – "*Value for Money*" oder Kosten-Leistungsverhältnis. Um ein günstiges Kosten-Leistungsverhältnis zu fördern, erlaubt das HEFCE:

"...den Marktkräften, binnen der Einschränkungen, die von der nationalen Hochschulpolitik und Finanzierungseinschränkungen ausgeübt werden, Entscheidungen zu gestalten."³⁷¹

Während also das HEFCE ein Leistungsprinzip für die Finanzierung etabliert hat, versteht es seine Rolle als beeinflussender Agent. Es agiert im Sinne des Marktes, aber teilweise dem Markteinfluss vorausgehend. Die Regierung wird als wichtiger Stakeholder verstanden, da sie den Sektor zum größten Teil finanziert. So spielen bildungspolitische Zielsetzungen der Regierung doch eine große Rolle.

Indessen hat das HEFCE eine Verpflichtung gegenüber den Universitäten. Diese Verpflichtung will das HEFCE in seinem *Mission*-Statement ausdrücken:

"Durch partnerschaftliche Arbeit unterstützen und finanzieren wir Lehr- und Forschungsleistungen von hoher Qualität und Kosteneffizienz, welche den diversen Bedürfnissen der Studierenden, der Wirtschaft und der Gesellschaft entsprechen."³⁷²

Die wichtigsten Wörter kann man nochmals herausgreifen: (i) Partnerschaft, (ii) Qualität, (iii) Kosteneffizienz und (iv) Bedürfnisse.

Unter dem Stichwort 'Partnerschaft' ist das HEFCE bemüht, mit Institutionen der Hochschulbildung, mit Arbeitgebern, Finanzierungsinstanzen und beruflichen Verbänden sowie anderen Gruppen mit einem Interesse für den Universitätssektor zusammenzuarbeiten. Diesbezüglich will es klare Informationen über den Sektor sowie über seine eigene Arbeit zur Verfügung stellen. Es wird zudem die Bedürfnisse und Wünsche des Universitätssektors an die Regierung vermitteln.

haben tatsächlich die Trennung der Institution 'Hochschule' (*university*) von der Idee der 'Hochschulbildung' (*higher education*) verursacht. Barnett, R (1992): *The Idea of Higher Education*. Open University/SRHE, Bucks.

³⁷¹ HEFCE 98/63 (1998): *How the HEFCE promotes value for money*. HEFCE, Bristol. [Zitat: "...market forces, within the limits set by national policy and funding constraints, to shape decisions."]

³⁷² HEFCE 98/23 (1998): *1998-2001 Corporate Plan*. HEFCE, Bristol. [Zitat: "Working in partnership, we promote and fund high-quality, cost-effective teaching and research, meeting the diverse needs of students, the economy and society."]

Unter dem Stichwort 'Qualität' wird es Mindeststandards und Hochschulforschung nutzen, um das Verständnis vom Universitätssektor zu verbessern, denn dadurch lernen die einzelnen Universitäten mehr über ihren Universitätssektor und ihre Position innerhalb dessen. Es will über die Verdienste des Sektors berichten und potentielle Studierende über ihre Chancen informieren.

Unter dem Stichwort 'Kosteneffizienz' ist es bemüht, effektive Finanzverwaltung zu sichern, sowie die Rechenschaftslegung und das Kosten-Leistungsverhältnis zu fördern.

Unter dem Stichwort 'Bedürfnisse' verweist das HEFCE sowohl auf den Staat und andere Stakeholders, als auch und vor allem auf die neuen Studierenden. Es ist bemüht, die Leistung für alle Personen, die von der Hochschulbildung Nutzen haben können, zu maximieren, insbesondere in Hinblick auf das lebensbegleitende Lernen.³⁷³

Mithilfe seiner Aufgabe der Finanzierung möchte das HEFCE alle diese Ziele erreichen. Es ist kein Wunder, dass das HEFCE sich mittlerweile als Experte für das gesamte englische Hochschulwesen (und nicht nur für die Finanzierung) versteht.³⁷⁴ Der unabhängige Status der einzelnen Universität wird vor dem direkten, unmittelbaren Einfluss des HEFCE durch die Methodik seiner zwei Finanzierungsmechanismen bewahrt. Die Hauptmethode der Verteilung von Finanzmitteln ist zwar durch eine Formel gekennzeichnet; das HEFCE versteht jedoch die Zuweisung an die einzelnen Universitäten als globale Zuweisung, die zwar einer bestimmten Aufgabe zugeordnet wird, aber nicht bestimmten Positionen des Haushalts. Gegenwärtig wird diskutiert, ob der Einsatz von durch Forschungsleistung erworbenen Mitteln nicht dadurch beschränkt wird, dass sie nur für weitere Forschungstätigkeit und deren Unterstützung eingesetzt werden dürfen. Aktuell steht es den Universitäten offen, wie sie das Geld innerhalb der Institution verteilen. Die zweite Methode der Finanzierung ist die Sonderfinanzierung. Hier werden die Finanzmittel für einen spezifischen Zweck ausgegeben und müssen entsprechend von der Universität eingesetzt werden. Bei der Sonderfinanzierung hat also das HEFCE die Oberhand: es beeinflusst die teilnehmende Universität direkt. Mit solchen Sonderfinanzierungsprogrammen agiert das HEFCE im Sinne der aktuellen politischen Situation und – dadurch vermittelt – im Sinne der Stakeholders. Wie Hare jedoch oben anmerkte, fällen die teilnehmenden Universitäten die erste Entscheidung, indem sie für die Teilnahme stimmen. Im Unternehmensplan des HEFCE 1996-1999 formuliert das HEFCE seine Methodik so:

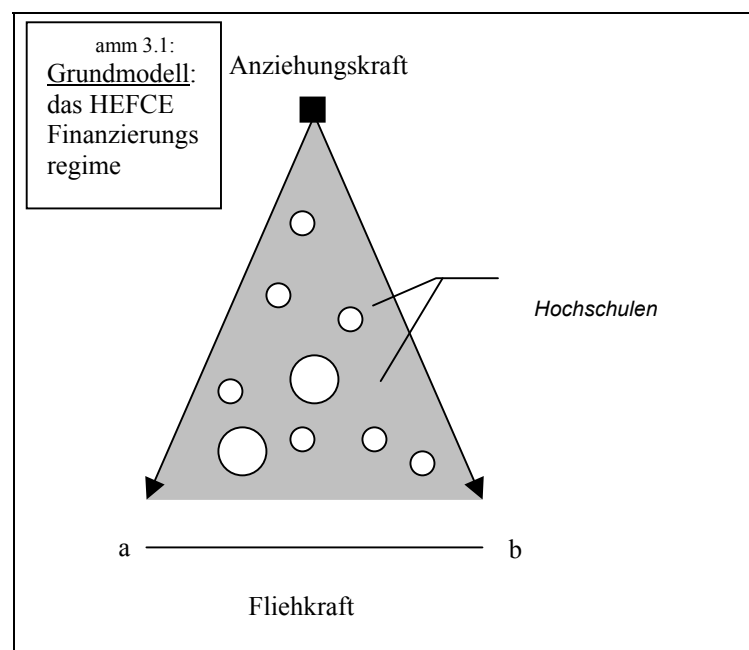
³⁷³ Für weitere Information zu den Zielen siehe HEFCE 98/23 (1998).

³⁷⁴ Vgl. HEFCE M18/96 (1996): Corporate Plan 1996-99. HEFCE, Bristol.

"Das Finanzierungsgremium respektiert den unabhängigen Status von Universitäten und Kollegs und erlaubt ihnen einen beträchtlichen Rahmen für eine Antwort auf die Nachfrage des Marktes, auf dem sie Mitspieler sind."³⁷⁵

Dies sind also – knapp gefasst – die Grundgedanken, die hinter der Arbeitsweise des HEFCE stecken.

Im Diagramm 3.1 werden sie bildhaft dargestellt als eine Art Pendel. Die Anziehungskraft des Staats ist der fixierte Punkt, der die mögliche Diversität



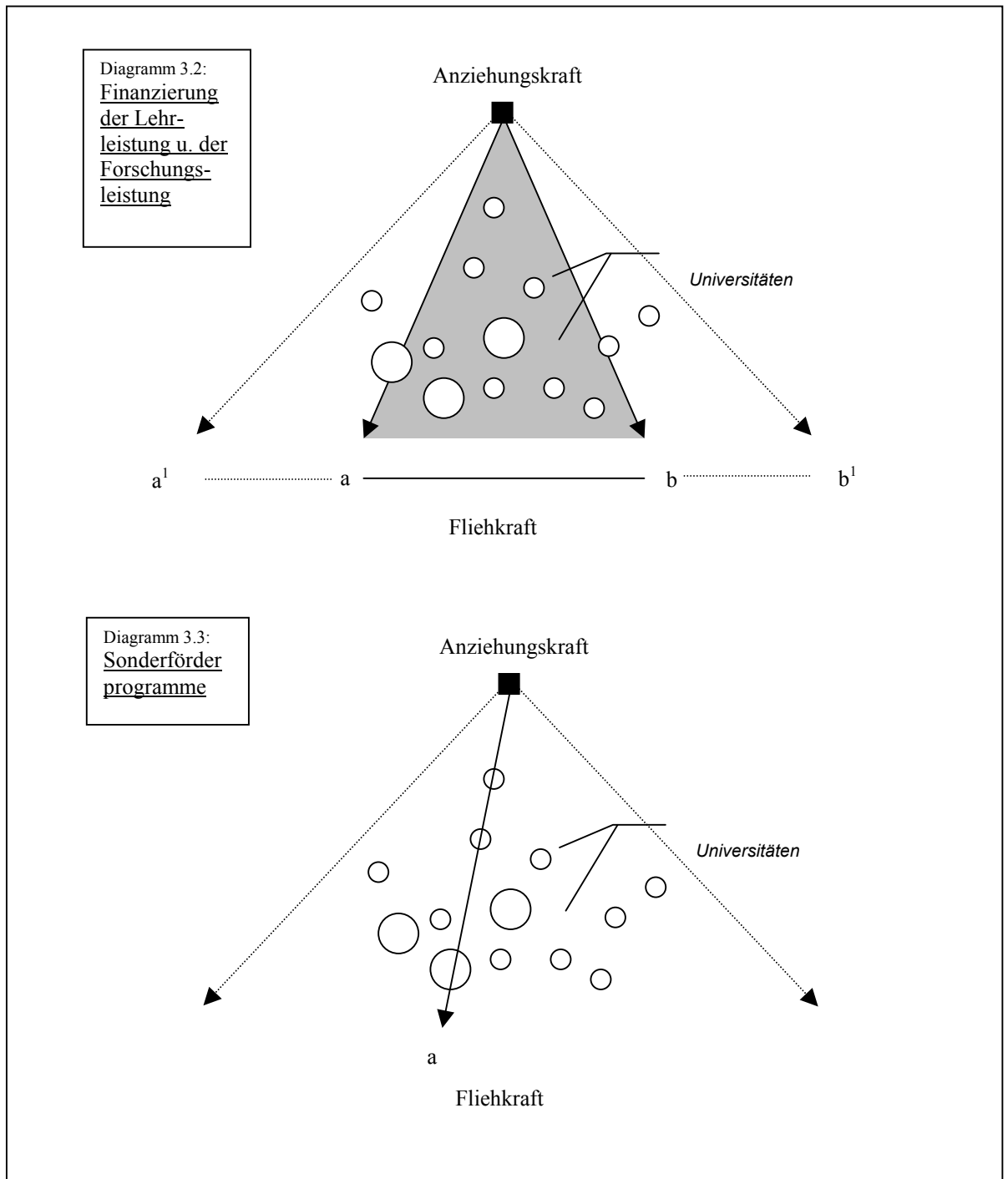
entsprechend der Fliehkraft des Markts im Universitätssektor eingrenzt, so dass die Universitäten innerhalb des vom fixierten Punkt definierten Raums zwischen (a) und (b) agieren können. Die zwei wesentlichen Parameter sind durch Standards definierte Qualitätsmerkmale und die Kosteneffizienz der Leistung (*Value-for-Money*)

Dieses bildhafte Diagramm kann für die drei oben behandelten Finanzierungsprogramme modifiziert werden. Die globale Zuweisung finanziert nach Lehr- und Forschungsleistung. Diagramm 3.2 zeigt den Schwingbereich für die Finanzierung der Lehrleistung: Für die Universitäten, die außerhalb des normierten Schwingbereichs liegen (also im Bereich a¹ bzw. b¹) werden Initiativen unternommen, um sie in den normierten Bereich hineinzuziehen; denn das Prinzip der Lehrförderung

³⁷⁵ HEFCE M18/96, Abs. 26. [Zitat: "The Council [HEFCE] respects the independent status of universities and colleges, and allows them considerable scope to respond to the market in which they are players."]

ist ja Homogenisierung. Für die Finanzierung der Forschungsleistung kommen nunmehr lediglich die Universitäten in Frage, die innerhalb des definierten Bereichs liegen; denn das Prinzip der Forschungsförderung ist ja die Differenzierung oder Auslese. Für die Finanzierung durch Sonderförderprogramm sieht das Diagramm anders aus. Im Diagramm 3.3 wird ein Finanzierungsprogramm gezeigt, das keinen Schwingbereich wahrnimmt. Hier wird eine Linie definiert, und die Universitäten, die sich hier einreihen können, werden gefördert, alle anderen nicht.

Das HEFCE will jedoch bestimmte, programmatische Einflüsse auf die individuellen Universitäten durch seine Sonderförderprogramme ausüben. Die wichtigste Eigenschaft dieser Sonderförderprogramme ist, dass sie eine zeitbefristete Finanzierungsquelle anbieten. Das heißt, sie sind nicht als kontinuierliche Quelle konzipiert, stattdessen sollen sie Universitäten dazu anregen, bestimmte Aktivitäten zu initiieren, die sich später selbst tragen.



4. Modellbildung für die Informationsgewinnung durch Fallanalysen

Für die Fallanalyse muss ein Modell gebildet werden, das dazu anleitet, Informationen und Daten in dem von der Problemstellung geforderten Umfang zu sammeln und sie in einen strukturierten Zusammenhang einzutragen. In Analogie zum Vorgehen in den Verfahren der Qualitätsbewertung sowie der Verteilung von Finanzmitteln muss das Modell aus organisatorischen Prozessen und Produkten sowie aus deren infrastruktureller Unterstützung bestehen. Teile eines anwendbaren Modells,

die kritisch geklärt und verwendet werden können, sind schon in der Literatur vorhanden. Daraus lässt sich ein Modell konstruieren, das für die hier vorgenommene Fallanalyse angewendet werden kann.

4.1 Anregungen aus Modellen anderer Autoren

Wie oben schon erwähnt, entwickelten Tony Becher und Maurice Kogan ein Modell des Hochschulsystems, das sich auf Prozesse und Strukturen im System orientiert. Schon im Jahr 1980 wurde diese Monographie veröffentlicht und wurde 1992 neu herausgegeben. Die Autoren betonen in der neuen Auflage allerdings, dass die Veränderungen im Universitätssektor keinen Anlass zur Rekonstruktion ihres Modells gäben. Ihr Modell besteht im Kern aus vier strukturellen Komponenten: das Individuum, die Basiseinheit, die Institution und die zentrale Instanz. Mit 'zentraler Instanz' bezeichnen sie die verschiedenen existierenden Instanzen, deren Aufgaben sich auf zentrale Planung, Ressourcenverteilung und die Entwicklung von Verfahren innerhalb des Systems erstrecken. In Anlehnung an Pratt und Lockwood kann man vier wichtige Instanzen im englischen Universitätssektor benennen – das Bildungsministerium, das HEFCE, die *Quality Assurance Agency* sowie die Hochschulrektorenkonferenz (CVCP)³⁷⁶ – aber auch berufliche Verbände, akademische Fachgruppen und die Forschungsgremien gehören dazu. Die Institution – die Universität – lässt sich vor allem rechtlich definieren. Becher und Kogan sehen sie als die Entität, welche die Basiseinheiten verwalterisch bündelt. Die Basiseinheit wird von Becher und Kogan letztlich als der eigentliche Kern des Hochschulsystems verstanden. Sie definieren sie als die kleinste Komponente, die noch körperschaftliches Leben ausweist. Dafür muss sie sich als eine Verwaltungseinheit mit physikalischer Struktur sowie akademischen Aufgaben zeigen können. Normalerweise ist sie die Entität, die der Fakultät noch untergeordnet ist.

Becher und Kogan charakterisieren zwei Prozessmodi, die auf die Komponenten und deren Beziehung zueinander wirken. Sie werden 'nomativ' und 'operativ' genannt. Beim Ersteren handelt es sich um das, was den Erhalt und die Überwachung von Werten sichert. Der operative Modus hingegen bestimmt, was die Komponenten tun, wie und welche Aufgaben von ihnen erledigt werden. Die Orientierung der Modi wird auch differenziert – zwischen interner und externer Orientierung.

³⁷⁶ Vgl. Pratt, J mit Lockwood, G (1984): External Influences. In: Lockwood, G; Davies, J.L. (Hrsg.): Universities: The Management Challenge. NFER-Nelson/SRHE, Berkshire: pp. 1-23.

Das Modell ergibt eine Matrix aus sechzehn Zellen, denn es gibt zwei Modi, zwei Aspekte jedes Modus und vier strukturellen Komponente. Tabelle 3.2 stellt die Matrix dar.

| strukturelle Einheiten | Individuum | Basiseinheit | Institution | Zentrale Instanz |
|------------------------|-------------|--------------|-------------|------------------|
| Modi | | | | |
| Normativ | Extern (1) | Extern (2) | Extern (3) | Extern (4) |
| | Intern (5) | Intern (6) | Intern (7) | Intern (8) |
| Operativ | Intern (9) | Intern (10) | Intern (11) | Intern (12) |
| | Extern (13) | Extern (14) | Extern (15) | Extern (16) |

Tabelle 3.2: Modell des Hochschulsystems nach Becher/Kogan

Die Stärke dieses Modells besteht in seiner Beschreibung des Beziehungsgeflechts zwischen den Komponenten. Es wird zum Beispiel erwartet, dass ein Individuum seine akademischen Normen von der akademischen Gemeinschaft ausserhalb seines unmittelbaren Kontextes ableitet. Seine operativen Verpflichtungen mögen ihn jedoch stärker an die Institution oder an regionale Ereignisse binden. Oder: die Basiseinheit will ihre interne Verpflichtung gegenüber den Normen einer Disziplin oder eines Fachs pflegen, wird jedoch durch ihre Aufgabenstellung bezüglich der Studiengänge darin aufgehalten.

Auch zwischen den strukturellen Komponenten im Modell bestehen Beziehungslinien. Die normative Regelung zwischen Basiseinheit und Individuum besteht darin, dass diese ihre Normen aufeinander abstimmen müssen. Die Institution überwacht das Verhalten der einzelnen Basiseinheiten, die sich innerhalb des übergeordneten institutionellen Rahmens bewegen müssen. Das gleiche gilt für die nächste Stufe zwischen Universität und zentraler Instanz.

Das Modell von Becher und Kogan sieht das Verhältnis zwischen den strukturellen Komponenten im operativen Modus als durch die Verteilung von Ressourcen, Verantwortung und Aufgaben bestimmt. Nach Becher und Kogan wird Stabilität solange gewährt, wie operative und normative Modi aneinander angepasst sind. Sie nennen dieses Stadium "dynamisches Equilibrium", denn mit Clark sehen sie organischen Wandel als Eigenschaft eines Systems, welches aus lose gekoppelten Bestandteilen besteht. Falls ein Ruck eines der Modi diese Anpassungsmechanik überfordert, wird eine Innovation oder, in manchen Fällen, eine radikale Änderung benötigt. Obwohl die Autoren eine Dominanz der normativen über die operative Ebene erwarten, geben sie

an, dass in manchen Fällen die operationale Regulierung die normative bestimmen kann. Es ist hilfreich, die Unterscheidung als eine zwischen Führung und Management zu konzipieren. Nach Robin Middlehurt und Lewis Elton richtet sich die Führung auf langfristige Wirkung, während sie die organisatorische Komplexität zu pflegen weiß. Das Management hingegen richtet sich auf kurzfristige Wirkung, auf Effizienz und Effektivität.³⁷⁷ Letzteres wird von einer Steuerungstechnik erhofft, die auf einem finanziellen Reiz basiert. Druck auf der operativen Seite soll einen Prozess in Gang bringen, welcher zu einer neuen Form von Hochschule oder eben Universität führen soll.

Einen Gewinn für die Fallanalyse bringt das Modell hinsichtlich des Zusammenhangs zwischen Evaluation, Rechenschaftslegung und Ressourcenverteilung, welche alle Komponenten des HEFCE Finanzierungsregimes sind. Die Autoren sehen eine Evaluation als einen Beurteilungsprozess, welcher dem normativen Modus innewohnt. Ressourcenverteilung hingegen findet im operativen Modus statt. Evaluation und Ressourcenverteilung wiederum sind "Zutaten der Rechenschaftslegung".³⁷⁸

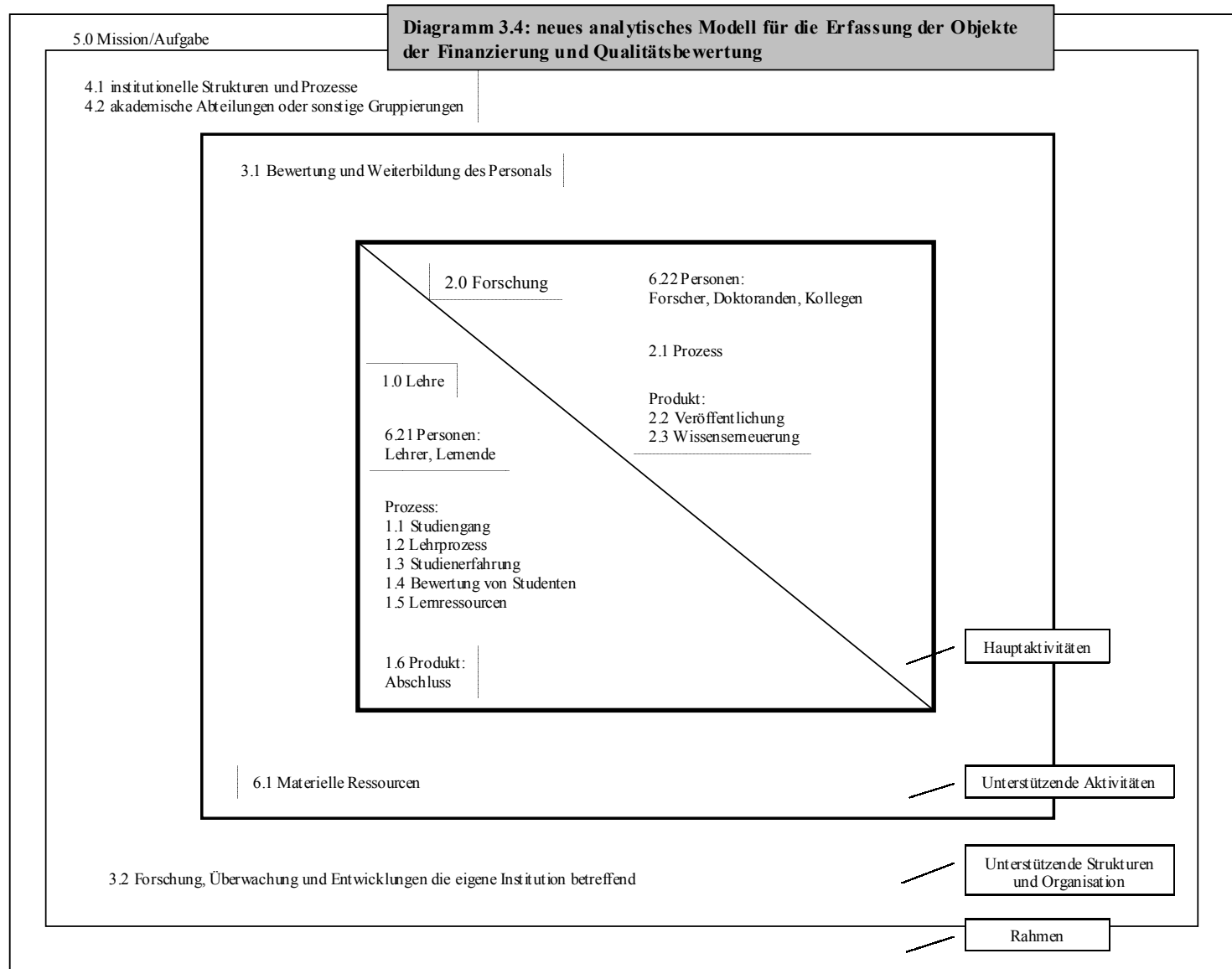
Anhand ihres Modells verstehen sie die Verknüpfung zwischen Ressourcenverteilung und Evaluation als eine Annäherung der zwei Seiten ihres Modells aneinander. Die Verschiebung der Entscheidungsmacht über Ressourcenverteilung zur zentralen Instanz hin bedingt eine Änderung der Kontrolle über die Art und die Menge von Evaluationen. Diese Kontrolle wird nicht mehr ausschließlich von akademischen und fachberuflich 'Gleichgestellten' (*peers*) ausgeübt, sondern wird stattdessen Teil des internen Systems auf institutioneller sowie staatlicher Ebene.

Das dynamische Moment an dem Modell von Becher und Kogan besteht darin, dass die Frage nach dem Einfluss der operativen auf die normativen Prozesse gestellt wird. Eine Ergänzung des Modells von Becher und Kogan bietet das Modell von Norman Jackson.³⁷⁹ Aus ihm lässt sich eine Auflistung von Objekten der Qualitätsbewertung übernehmen, die in modifizierter Form in das eigene Modell eingeht.

³⁷⁷ Middlehurst, R; Elton, L (1992): Leadership and Management in Higher Education. In: Studies in Higher Education, Vol.17, No.3: pp.251-264; hier p.252.

³⁷⁸ Becher, Kogan (1992), p.157ff.

³⁷⁹ Jackson, N (1997a)



4.2 Modell für die Fallanalyse

Im Diagramm 3.4 wird ein neues analytisches Modell für die Erfassung der Objekte der Finanzierung und Qualitätsbewertung dargestellt. Dieses Modell wurde für die Evaluation des HEFCE-Finanzierungsregimes in dieser Untersuchung konstruiert. Wie aus der Gliederung einer Universität in vier Ebenen - Rahmen, Unterstützende Strukturen und Organisation, Unterstützende Aktivitäten, Hauptaktivitäten - sowie den Bezeichnungen der 19 Datenpunkte hervorgeht, will das Modell die Aspekte einer Universität erfassen, die vom Finanzierungsregime operativ betroffen werden. Bei der Analyse wird nach den Implikationen und Folgen des Finanzierungsregimes auf die jeweiligen Aktivitäten auf den vier Ebenen sowie auf die konkrete Wertung bestimmter Aktivitäten in der Gesamtaktivität der Universität gefragt. Lassen sich, beispielsweise, Forschung und Lehre als Aktivitäten denken, die weitgehend von der sonstigen Operation der Universität unabhängig sind, die sogar die Gestalt anderer Aktivitäten mit beeinflussen? Oder ist die Gestalt der Aktivitäten Forschung und Lehre vielmehr von der Einflussmacht des äußeren Finanzierungsregimes und seinem Einfluss auf die anderen Aktivitäten der Universität bestimmt?

Anhand des im Diagramm 3.4 dargestellten Modells werden die zwei Hauptfinanzierungsprogramme – für Forschung und Lehre – und ihre zugehörigen Verfahren analysiert. Zunächst wird das Modell angewendet, um die aus Kapitel eins und zwei hervorgehenden Folgen und Implikationen der Verfahren zur **Verteilung von Forschungsgeldern** mit Schwerpunkt auf *Research Assessment Exercise* im Einzelnen zu erfassen.

2.0 Forschungsaktivität

6.22 *Personen*: Die Personen, die unmittelbar in die Finanzierungsformel für die Verteilung von Forschungsgeldern eingehen, sind: (i) Forschungsaktive Akademiker, (ii) Forschungsassistenten, (iii) Forschungsaktive Akademiker, die aus anderen Geldquellen finanziell unterstützt werden (z.Bsp. von der Industrie), und (iv) Doktoranden. Die Formel unterscheidet zwischen Quantität und Qualität, wobei letzterer eine höhere Bedeutung beigemessen wird. Durch das RAE-Verfahren bekommt der forschungsaktive Akademiker einen hohen Stellenwert, denn allein seine Leistung wird für die Qualitätsbewertung herangezogen. In der quantitativen Kalkulation spielt er auch eine wesentliche Rolle mit seinem Gewichtungsfaktor von 1. Neben ihm spielt die Zahl der Doktoranden eine wichtige Rolle, denn obwohl sie nur mit 0,15 gewichtet wird, kann sie leicht gesteigert werden. Kollegen spielen eine unterstützende Rolle beim

Prozess. Diese unterschiedlichen Gewichtungsfaktoren haben direkte Implikationen für die Arbeitsweise der Universität.

2.1 *Prozess*: Die Einrichtung von Forschungszentren spielt eine sowohl normative wie auch operative Rolle beim Forschungsprozess. Diese organisatorische Gliederung soll den Prozess demgemäss sowohl effektiver als auch effizienter machen, und aufgrund der obigen Analyse kann festgestellt werden, dass Effizienz den Vorrang zu haben scheint.

2.2 *Produkt - Veröffentlichung*: Das RAE-Verfahren steigert den Wert des Akts der Veröffentlichung enorm, denn nur das, was in einer bestimmten Form veröffentlicht wird, gilt beim Bewertungsverfahren.

2.3 *Produkt - Wissenserneuerung*: Das RAE-Verfahren befördert durch seine Technik überraschenderweise eher traditionelle Forschungsbereiche, denn angewandte Forschung wird nicht immer veröffentlicht und interdisziplinäre Forschung muss immer noch einer der 69 vom RAE-Verfahren vorgesehenen Fachbereiche zugeordnet werden. Die generische Forschungsfinanzierung (GR) ist hier die Ausnahme, die für die Zusammenarbeit mit Industrie ausgegeben wird. Angewandte Forschung ist jedoch ein Weg, mehr Fremdfinanzierung zu erwerben und wird vermutlich von den Universitäten zur Verbesserung ihrer finanziellen Lage unterstützt.

1.0 Lehraktivität (6.21, 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 1.6)

Es wird argumentiert, dass es einen starken Zusammenhang zwischen dem RAE-Verfahren und einer Vernachlässigung der Lehrtätigkeit gibt. Die Einrichtung von Forschungszentren trennt Lehre und Forschung strukturell. Doktoranden in diesen Zentren übernehmen für manchen Akademiker die Lehrpflicht, und mancher Hochschullehrer wird allein für die Lehre eingestellt.

3.1 Bewertung und Weiterbildung des Personals

Die Forschungsleistung, welche große Summen von Geld einbringen kann, wird für die Bewertung von Hochschullehrern herangezogen. Das RAE-Verfahren liefert Kriterien für diese Bewertung. Bezüglich der Weiterbildung bieten manche Universitäten Lehrgänge mit Titeln wie 'Wie veröffentliche ich meine Arbeit?' an. Viele Universitäten haben die Stelle des Forschungskordinators eingerichtet. Hier wird die Produktion von Forschungsarbeiten überwacht und angeregt. Für das RAE-Verfahren dient diese Arbeit der Auswahl von forschungsaktiven Akademikern, der Auswahl von

deren vier Veröffentlichungen, die eingereicht werden sollen, sowie der Bildung von Bewertungseinheiten.

3.2 Forschung, Überwachung und Entwicklung, die eigene Institution betreffend

Das RAE-Verfahren eröffnet der einzelnen Universität strategische Alternativen, die erhebliche Implikationen für ihr Forschungseinkommen haben können. Die Institution muss mindestens in diesem Sinne eine lernende Organisation sein.

6.1 Materielle Ressourcen

Die Finanzierungsformel liefert genaue Kriterien für die Weiterleitung von auf diesem Wege erworbenen Finanzmitteln an spezifische Stellen in der Universität. Dies ist nicht die einzig mögliche Lösung des Problems der Verteilung, jedoch bietet es vorprogrammierte Entscheidungskriterien. Sie haben direkte Folgen für 4.1 und 4.2.

4.1 institutionelle Strukturen und Prozesse

Die hohe Bedeutung des Forschungsgeldes und des RAE-Verfahrens als Gütesiegel mit breiter Nutzung macht eine zentrale Kontrolle, Überwachung und Pflege sowie die Erarbeitung einer institutionellen Forschungsstrategie notwendig (siehe auch 3.1 u. 3.2).

4.2 akademische Abteilungen oder sonstige Gruppierungen

Neben dieser Folge hat die Finanzierungsformel direkte Implikationen für die Organisation einer Universität. Wie unter Punkt 2.1 schon gesagt, bilden sich Gruppierungen, die sich auf Forschung spezialisieren. Denkbar wäre hier, dass Bewertungseinheiten, die für das RAE-Verfahren gebildet werden (die sogenannten *Units Of Assessment*), Fachinstitute oder Schulen als Basiseinheiten ersetzen.

Die Daten, die aus dem RAE-Verfahren resultieren, mögen zudem interne Konkurrenzsituationen verstärken, denn, obwohl das Forschungsgeld an die Institution als globale Zuweisung verteilt wird, ist es den Mitgliedern einer Universität bekannt, wie diese Summe zusammengestellt wird. Fachgruppierungen könnten aufgrund ihrer Leistung im RAE-Verfahren mehr Geld verlangen, aber auch Individuen könnten dieses Argument nutzen.

5.0 Mission/Aufgabe

Das HEFCE finanziert die Forschungstätigkeit jeder Universität, die das entsprechende Ergebnis im RAE-Verfahren erreicht. Für manche ex-Polytechnics ist dies eine neue Einkommensquelle, aufgrund derer sie ihren Aufgabenbereich erweitern wollen. Die selektive Finanzierung, die aus der Herausbildung einer Elitegruppe resultiert, steht jedoch jeder Universität bei der nächsten Runde prinzipiell offen. Die

Bewertung als Gütesiegel mit Folgen für weitere Finanzquellen sowie die implizite Definition von einer Universität als einer, die sich der Forschung widmet, wird von keinem anderen Gütesiegel wettgemacht. Die Entscheidung zwischen Forschung und Lehre ($J=k(G, R)$), die Hare oben anspricht, wird durch das RAE-Verfahren beschränkt.

Die Zuordnung der Folgen des Verfahrens zur Verteilung von staatlichen Finanzmitteln für die Forschungsleistung zu Aspekten einer Universität zeigt die spezifischen Dimensionen des Einflusses, dem eine Universität ausgesetzt wird. Die Stärke dieses Einflusses hängt vor allem von der Abhängigkeit einer Universität von diesen Finanzquellen ab.

Durch das Finanzierungsverfahren soll das Geld selektiv aufgrund qualitativer Kriterien verteilt werden. Das Prinzip hinter diesem Verfahren ist also das der Ausdifferenzierung. Wie oben häufig diskutiert, verleiht die Kontrolle über die Definition von Qualität dem Staat enormen Einfluss. Obwohl die Definition von Qualität in den Händen von Akademikern in den einzelnen Fachgremien liegt, wird dieser Raum durch die Technik des Verfahrens stark beeinträchtigt, da sie eine quantitative Definition von Qualität verlangt. Die Universitäten streben danach, ihren Erfolg in dem RAE-Verfahren so planbar wie möglich zu machen, und passen sich diesem deshalb so weit wie möglich an.

Wie es scheint, werden die Fliehkräfte des Markts durch diese Tendenz vermindert, denn das RAE-Verfahren beeinflusst nicht nur das Produkt der Forschungsaktivität, sondern eine Vielzahl von Prozessen innerhalb der Universität. Wenn man annimmt, dass die Industrie stärker als Forschungsförderer genutzt werden soll, scheint die Schwerpunktsetzung auf veröffentlichter Forschung sowie auf traditioneller Zuordnung von Forschungsarbeiten diesem Ziel zu widersprechen. Die Finanzierung von 'generischer Forschung' (GR) sowie das Sonderförderprogramm '*Reach out to Business*' (s. Seite 139) bilden hier Ausnahmen. Die Anziehungskraft im Sinne der Etablierung von Standards scheint hingegen effektiv zu sein. Diese Standards betreffen das Produkt 'Forschung', welches durch das Verfahren einheitlich und vergleichbar gemacht wird. In der Einleitung zu RAE2001 spricht das HEFCE von der Nutzung der Bewertung des Produktes als hilfreich für potentielle Quellen der Finanzierung aus der Industrie u.a. Unterschiedliche Bedürfnisse seitens des Markts, die zu unterschiedlichen Definitionen von Qualität führen, werden durch dieses Argument der standardisierten Bewertung

eventuell verfehlt. Eine vorausseilende Marktanpassung ist dies nicht, wohl eher eine Strukturierung des Marktes, welcher dadurch übersichtlicher wird. Hierdurch kann man von allen Seiten Kosteneffizienz besser realisieren, und so kann man annehmen, dass diese Zielsetzung die Oberhand hat.

Dissonanz oder nicht eindämmbare Folgen der Finanzierung von Forschung beschränken diese Kosteneffizienz. Zum einen betrifft dies den neuen Stellenwert des erfolgreichen Forschers, erlaubt es ihm doch, mehr Geld für die gleiche Tätigkeit zu verlangen. Dies beschränkt die systemweite Kosteneffizienz. Mehr noch, wenn man mit Hare argumentiert, bleibt die Zahl von Akademikern, die wesentliche Forschungsleistungen bringen, immer relativ stabil und eine Initiative wie das RAE-Verfahren regt nur zur Umverteilung dieser Personen innerhalb des Systems an. Auch innerhalb einer Institution mag die Finanzierungsformel für Forschung zu Konkurrenz zwischen Abteilungen führen, die aufgrund ihres RAE-Ergebnisses mehr Geld von der eigenen Institution verlangen.

Studenten als Stakeholders sollen mehr Information über die Leistung einer Universität aufgrund des RAE-Verfahrens erhalten. Dies ist eine intendierte Folge, die Studenten, welche durch Studiengebühren eine Finanzquelle darstellen, dienlich sein soll. Die Folgen dieses Verfahrens innerhalb der Institution sind für die Studenten jedoch eher negativ, denn das Verfahren trennt zwischen Lehr- und Forschungsleistung und zwischen Studenten (*undergraduates*) und Doktoranden (*postgraduates*), so dass die gegenseitige Beeinflussung von Forschung und Lehre, die durch das Wort *scholarship* ausgedrückt wird, zu Ungunsten der Studierenden in den ersten Studienjahren beschränkt wird.

Die Art der **Finanzierung von Lehrleistung** unterscheidet sich stark von der Finanzierung der Forschung. Man versucht den Prozess zu erfassen, jedoch spielt das was als ein Produkt dieses Prozesses definiert werden könnte - die Zahl der erfolgreich abschließenden Studierenden - eine untergeordnete Rolle. Die Qualität der Lehrleistung wird heute von der *Quality Assurance Agency* bewertet, aber das Ergebnis geht nicht in die Finanzierungsformel ein. So ist es bei der Lehrleistung noch schwieriger, die Implikationen der Verteilungsmethode von anderen Tendenzen abzuheben. Wie oben

gesagt, gibt es wenige Arbeiten, die sich mit der Finanzierung der Lehrleistung beschäftigt haben.³⁸⁰

1.0 Lehre

6.21 *Personen*: Die quantitative sowie die qualitative Leistung von Lehrenden spielt keine direkte Rolle in der Verteilung von Finanzmitteln bezüglich dieser Tätigkeit. Die Quantität (das Volumen) der Lehrtätigkeit wird über die Zahl der Vollzeitstudenten ermittelt. Das HEFCE begünstigt drei Kategorien von Studenten mit einer kleinen Prämie entsprechend dem größeren Aufwand, welcher für sie gemacht werden muss. Es sind: Teilzeitstudenten, ältere (erwachsene) Studenten und Studenten länger dauernder Studiengänge. Hierbei gilt es nicht den Zustrom von solchen Studenten zu steigern, sondern lediglich dem größeren Aufwand Rechnung zu tragen. Durch Sonderförderprogramme wird gegenwärtig die Öffnung der Universität für nicht-traditionelle Studenten gefördert.

Prozess: 1.1 *Studiengänge bestehend aus Programmen oder Modulen*; 1.2 *die Bewertung von Studenten*; 1.3 *der Lehrprozess*; 1.4 *die studentische Lernerfahrung*; 1.5 *Lernressourcen*: Seit mindestens Anfang der 90er Jahren gibt es eine große Zahl von modularisierten Studiengängen, die auch einer europaweiten Tendenz entsprechen.³⁸¹ Wie Peter Scott argumentiert, hat dies mit der Kundenorientierung im Universitätssektor zu tun,³⁸² und das Angebot von solchen Kursen wurde im Polytechnic-Sektor von der PCFC-Formel direkt unterstützt. Zwei weitere Gründe für diese Entwicklungen können angegeben werden: (i) die zunehmende Heterogenisierung der Studentenschaft³⁸³ und (ii) die Managementprozesse, die mit der Devolution von finanzieller Verantwortung zu Fakultäten oder Basiseinheiten und weg von der zentralen Verwaltung der Universität einhergehen.

Betreffend die Formel zur Verteilung von Finanzmitteln für die Lehrleistung muss man insbesondere notieren, dass die Kopfzahl das Hauptkriterium ausmacht. So ist es im Interesse einer Universität, den Bedürfnissen von Studenten zu entsprechen. Dies wird zumeist (i) durch Modularisierung realisiert, die ja den unterschiedlichen

³⁸⁰ Aktiv indessen ist Lewis Elton vgl. Elton, L (1995): Effect of Funding Council Policies on Teaching Quality. In: Smith, B; Brown, S (Hrsg.): Research, Teaching and Learning. Kogan Page, London: pp.40-48.

³⁸¹ Nach Jackson, N und Gregg boten im Jahr 1995 90% der Universitäten in GB modularisierte Studiengänge an. THES 29.09.95, "Essential Parts".

³⁸² Scott, P (1994): Recent Developments in Quality Assessment in Great Britain. In: Westerheijden, D. F.; Brennan, J.; Maassen, P.A.M (Hrsg): a.a.O., p.52ff.

³⁸³ Vgl. Scott, P; Watson, D (1994): Managing the Curriculum. In: Scott, P; Watson, D (Hrsg): Managing the University Curriculum: Making Common Cause. Open University, SRHE, Bucks: pp. 34-47.

Studierenden noch Entscheidungsraum über die genaue Gestaltung ihrer Studiengänge einräumen soll, und (ii) durch berufsorientierte Studiengänge, welche die Chancen eines Absolventen auf dem Arbeitsmarkt steigern sollen. Oft wird dieses Ziel durch eine Betonung von arbeitsrelevanten Kompetenzen (unter dem Begriff '*employability*') umgesetzt. Das Sonderförderprogramm namens '*Enterprise in Higher Education*' hat diese Entwicklung angezielt.³⁸⁴

Der Gefahr, dass eine Universität so viele Studenten wie nur möglich einwirbt, wird in quantitativer Hinsicht durch die Festlegung von maximalen Studentenzahlen für jede Universität entgegen gewirkt und in qualitativer Hinsicht durch die Bewertung des Hochschulangebots durch das QAA. Die Herausforderung für jede Universität ist es demnach, innerhalb dieser Zahl zu bleiben und gleichzeitig Qualität zu bewahren - mehr als $\pm 2\%$ Überschreitung bzw. Unterschreitung der Zulassungsquote wird finanziell bestraft.

3.1 Bewertung und Weiterbildung des Personals

Die Herausforderung dieses Aspekts der Qualitätssicherung in jeder Universität hat sich das *Institute for Teaching and Learning* zum Ziel gesetzt. Die Akkreditierung von Hochschullehrern unter diesem Programm soll die Qualität der Lehre sichern, obwohl keine Folgen für die Finanzierung durch das HEFCE vorgesehen werden. Vielmehr scheint es auch im Interesse einer Universität zu liegen, sein Personal für die Lehre weiterzubilden, wenn diese Tätigkeit aufgrund der Heterogenisierung der Studentenschaft sowie der Zerstückelung von Studiengängen komplexer geworden ist.

3.2 Forschung, Überwachung und Entwicklung, die eigenen Institution betreffend

Die Qualitätsbewertung (oder -sicherung), welche die QAA in Auftrag des HEFCE und der CVCP durchführt, verlangt eine interne Überwachung der Prozesse der eigenen Universität. Eine lernende Organisation muss die Universität auch deswegen sein, weil sie unter dem Druck steht, genügend Studenten zu erwerben, während sie gleichzeitig die Forschungsleistung aufrecht erhalten soll. Aus dieser Anforderung resultiert nicht nur eine Mission/Aufgabe der Universität, sondern auch eine Marktpositionierung, die auf die Bedürfnisse von Studenten eingeht (siehe 5.0).

6.1 Materielle Ressourcen

So wie das Geld an die Universität verteilt wird, kann die Universität es weitergeben. Die Zahl von ausländischen Studenten, die ja eine nicht-staatliche Finanzquelle

³⁸⁴ Vgl. MacNair, G (1990): The British Enterprise in Higher Education Initiative. In: Higher Education Management. Vol. 2, No. 1: pp.60-71.

darbieten, sowie die Zahl von Studierenden auf Weiterbildungsgängen, die ebenfalls privat finanzieren, müssen hierfür zusätzlich herangezogen werden. Eine modularisierte Organisation von Studiengängen ermöglicht es jeder Lehrereinheit, gemäss dem genauen Volumen ihrer Lehrtätigkeit eine bestimmte Summe von der Institution zu verlangen.

Bei der Bewertung der Institution werden Lernressourcen besonders untersucht (Punkt 1.5), daher kann hier nicht zu drastisch gekürzt werden. Der Effizienzdruck regt die Nutzung von Technologie für Teile der Lehrleistung an und diese wird durch ein Sonderförderprogramm des HEFCE unterstützt.

4.1 institutionelle Strukturen und Prozesse

Die Finanzierungsmethode sowie die unterstützende Qualitätsbewertung der QAA verlangen eine Managementstruktur, die Ausgabe, Verteilung und Gewinnung von Geldern kontrollieren kann. Vom HEFCE wird die Höhe der Finanzierung der Lehrleistung jedes Jahr neu errechnet, was zur Folge hat, dass die Kontrolle kontinuierlich ausgeübt werden muss. Diese Situation stellt hohe Anforderungen an die Organisation der Universität.

4.2 akademische Abteilungen oder sonstige Gruppierungen

Durch die Trennung von Forschung und Lehre könnte es dazu kommen, dass eine spezielle Struktur für die Lehre organisiert wird, die neben der für die Forschung existiert. Wenn nicht, müssen diese Tätigkeiten innerhalb einer Fakultät oder sonstiger Gruppierung rechnerisch getrennt geführt werden, denn obwohl staatliche Finanzmittel prinzipiell noch zweckentfremdet eingesetzt werden können, ist eine Änderung geplant.

5.0 Mission/Aufgabe

Bei der Bewerbung für Finanzmittel aus Sonderförderprogrammen spielt die Aufgabe und Mission einer Universität eine wesentliche Rolle, was wiederum heißt, dass die Chancen auf diese Finanzquelle von der diesbezüglich 'richtigen' Aufgabenstellung abhängen. Dies könnte eine andere Einflussquelle für die zentrale Steuerung des Systems durch das HEFCE sein.

Wie oben schon gesagt, ist das hintergründige Prinzip der Finanzierung der Lehrleistung das der Homogenisierung. Diese Folge wird durch den Vergleich zwischen berechneter Höhe der zur Verfügung stehenden Finanzmittel und aktueller Höhe bewirkt. Das heißt, dass das HEFCE hier eine starke Anziehungskraft ausübt. Unterdessen bewirkt die Konzentration auf die Studentenzahl eine Fliehkraft, welche

die Universität anregt, sich an Marktbedürfnisse anzupassen. Auch die Notwendigkeit, andere Studierende zu finden, die eine nicht-staatliche Finanzquelle darstellen, zwingt die Universität, solche Studiengänge anzubieten, die am Markt verlangt werden. Aspekte des Hochschulangebots werden von der QAA untersucht, um die Qualität von diesen unterschiedlichen Angeboten zu bewerten und zu sichern, oder wie die QAA es vor kurzem formulierte, um das Risiko zu vermindern. Oben wurde gezeigt, dass auch das QAA-Verfahren stark standardisierende Elemente enthält.

Die Kosteneffizienz wird nicht durch einen Vergleich von Eingangs- und Ausgangswerten gesichert, sondern in erster Linie durch die Finanzierung von Leistung - oder besser: Bereitschaft zur Leistung - und nicht von Ressourcen. Der Druck der dadurch ausgeübt wird, bewirkt eine Reduzierung von Ressourcen. Ressourcen werden allerdings kurzfristig unterstützt durch Sonderförderprogramme.

5. Das Vorgehen der Fallstudien

5.1 Konstruktion der Fallstudien und die Identifizierung der Fälle

Während Yin sich über einen Mangel an rigorosen Konstruktionen von Fallstudien beklagt, legt Bassey Wert auf die kreative Offenheit, die eine solche Studie durchdringen muss.³⁸⁵ In der Konstruktion der Fallstudien soll versucht werden, Anregungen beider Autoren aufzunehmen. Beide Autoren betonen die Wichtigkeit einer zentralen Forschungsfrage oder von Thesen, welche der Fallstudie ein Ziel verleihen. Die hier vorgelegten drei Thesen sind die gleichen, welche die zwei vorhergehenden Kapitel durchdrungen haben:

1. *Erste These zu Implikationen und Folgen des Finanzierungsregimes: Steuerung mittels finanzieller Anreize*

Die Verfahren des Finanzierungsregimes versuchen die Universitäten zu bestimmten Leistungen anzureizen, da sie dafür finanziell belohnt werden. So wird eine zentrale Kontrolle auf die im rechtlichen Sinn autonomen Universitäten ausgeübt.

2. *Zweite These zu Implikationen und Folgen des Finanzierungsregimes: die Herausforderung einer individuellen Reaktion der Universitäten auf das Finanzierungsregime*

Das Finanzierungsregime impliziert als Voraussetzung, dass das Handeln von Institutionen und Personen nach dem Reiz-Reaktions-Schema über finanzielle Anreize lenkbar oder wenigstens beeinflussbar ist. Doch diese Implikation ist

³⁸⁵ Bassey (1999), p.64.

zumindest bei akademischen Institutionen und Personen, die an wissenschaftlicher Arbeit in Forschung und Lehre interessiert sind, problematisch. Universitäten müssen lernen, wie man am besten mit den Verfahren des Finanzierungsregimes umgeht, um maximale Gewinne daraus zu ziehen. Gleichzeitig sind die individuellen Universitäten herausgefordert, ihre Institution vor einer Verletzung ihrer internen Normen sowie der Normen der Akademiker zu schützen. Ihr Umgang mit den Verfahren des Finanzierungsregimes ist eine individuelle Antwort auf die Verfahren, welche nicht immer von den Verfahren vorgesehen wird.

3. *Dritte These zu Implikationen und Folgen des Finanzierungsregimes: Ungleiche Behandlung verschiedener Universitäten unter dem Finanzierungsregime des HEFCE*

Dem Finanzierungsregime liegt das Leistungsprinzip und die Maxime "gleiche Finanzierung für gleiche Leistung" zugrunde. In welchem Maße wird dieses Prinzip realisiert? Eine These ist, dass doch nicht alle Universitäten unter dem Finanzierungsregime gleich behandelt werden, sondern manche Universitäten übermäßig begünstigt werden – das heißt, über ihre eigentliche Leistung hinaus - während manche übermäßig benachteiligt werden. Die Verfahren, welche zur Erreichung eines bestimmten Zweckes eingerichtet werden, sind nicht neutral, also nicht ohne eigene Wirkung jenseits der Zweckbestimmung. Diese Dissonanz beeinträchtigt die Effektivität des Finanzierungsregimes.

Der Mechanismus (*Mechanism*), der Implikationen und Folgen mit sich bringt, ist das Finanzierungsregime unter dem HEFCE. Die Ergebnisse des Finanzierungsregimes innerhalb bestimmter Kontexte (*Context*) werden mit Hilfe des analytischen Modells zur Erfassung von Implikationen und Folgen (*Output*) der Verfahren der Finanzierung und Qualitätsbewertung (s. Diagramm 3.4) erfasst. Abschließend werden Aussagen zur Reichweite dieser drei Thesen gemacht, mit Bezug auf das Finanzierungsregime als Mechanismus (M), auf die Universitäten als Kontexte der potentiellen Wirkung dieses Mechanismus (C) und auf die Implikationen und Folgen des Mechanismus (O). Es wird also abschließend eine C-M-O-Kette versucht, die dem Ansatz einer "realistischen Evaluation" von Pawson und Tilley entspricht.

Die zu untersuchende Singularität bildet sich aus der Definition der Einheit der Analyse. In einem Artikel über Universitäten aus der finanziellen Perspektive verweist Williams auf die Relevanz der Gliederung des Hochschulsystems von Becher und

Kogan in vier Ebenen für Forschungsvorhaben aus dieser Perspektive. Die Tabelle 3.3 gibt diese Gliederung wieder.

Tabelle 3.3: Gliederung des Hochschulsystems mit Bezug auf die Ebenen der Ressourcenverteilung

| Becher und Kogan: vier <i>Autoritätsebenen</i> ³⁸⁶ | Williams: vier <i>Verteilungsebenen der Ressourcen</i> ³⁸⁷ |
|---|--|
| 1. zentrale Instanz | die Gesamtressourcen, die dem Sektor zur Verfügung stehen |
| 2. Institutionen | die Verteilung der Mittel zwischen Institutionen |
| 3. Basiseinheiten | deren Verteilung zwischen operativen Aktivitäten innerhalb jeder Universität |
| 4. individuelle Akademiker | die Weiterleitung an individuelle Akademiker |

Nach Williams könnte jede der vier Ebenen Gegenstand einer empirischen Untersuchung sein. In den vorhergehenden Kapiteln wurde die Aufmerksamkeit auf den Nexus zwischen erster und zweiter Verteilungsebene gerichtet, d.h. wie staatliche Finanzmittel an die Universitäten verteilt werden. Dieses Kapitel geht dagegen auf den Nexus zwischen der Autoritätsebene 'Institution' und den Verteilungsebenen (3) und (4) ein. Die Autoritätsebene 'Institution' (2) spielt eine wesentliche Rolle, denn vor allem hier wird über die organisatorische Struktur der Institution entschieden.

Die Durchdringung mit externem Einfluss erfordert von einer Institution eine organisatorische Antwort. Die betriebswirtschaftliche Alleinverantwortung einer Universität für ihre finanzielle Stabilität führte zum Beispiel unter dem externen finanziellen Druck Anfang der 80er Jahre zu einer Stärkung der zentralen Autorität, wie sie auch vom Jaratt-Bericht (1985) gefordert wurde, denn eine Institution muss in dieser Situation präzise Kontrolle über ihre Geldströme ausüben können. Das RAE-Bewertungsverfahren hingegen stellt die Leistung einer Basiseinheit in den Vordergrund, die folgerichtig ein starkes Argument hat für die unmittelbare Weiterleitung von dem durch das RAE-Bewertungsverfahren erworbene Forschungsgeld an sich selbst. Ja, durch das Kriterium des 'forschungsaktiven Akademikers' (RAS) kann sogar der individuelle Akademiker sich dieses Argument zunutze machen. Andererseits stellt die Institution den Basiseinheiten bestimmte zentrale Ressourcen zur Verfügung, ohne die sie als Basiseinheiten nicht funktionieren

³⁸⁶ Becher; Kogan (1992).

³⁸⁷ Williams, G (1984): The Economic Approach. In: Clark, B (Hrsg): Perspectives on Higher Education. University of California Press: pp. 79-105; hier p.84.

können. Die Verwaltung dieser zentralen Dienstleistung ist eine Chance für die Universität, ihren internen Einfluss zurückzugewinnen. Dies sind Probleme, die Universitäten aufgrund des HEFCE-Finanzierungsregimes verkraften müssen.

Die Auswahl der Fälle muss einer grundlegenden Analyse des Hochschulsektors folgen. Die potentielle Gruppe, aus der Fälle ausgewählt werden können, besteht aus allen Universitäten, die vom HEFCE finanziert werden. Die jüngste Verteilung vom HEFCE (1999/00) enthält die Namen von 402 finanzierten Hochschulen. Allerdings, nicht alle diese Institutionen bieten Hochschulbildung als ihre Hauptleistung an. Die Zahl der finanzierten Hochschulen ist so gestiegen, weil das HEFCE seit kurzem nicht Institutionen finanziert, sondern Leistung, und über die Hälfte dieser Zahl besteht aus Kollegs, die hauptsächlich Weiterbildung (finanziert durch das *Further Education Funding Council*), aber eben auch Hochschulbildung anbieten. Hochschulbildung in England ist nicht länger an eine bestimmte Art von Institution gebunden, sondern bezeichnet Bildungsangebote auf Niveaustufen V und VI nach der international standardisierten Klassifikation von ISCED. Die Zahl der Universitäten kann also für das Jahr 99/00 auf 76 reduziert werden, dazu kommen 46 sogenannte Spezialisteninstitutionen, die mehr als 60% ihrer Leistung in maximal zwei Fachbereichen anbieten.³⁸⁸ Da die Universitäten, die auf Weiterbildung ihren Schwerpunkt legen, nur wenig Forschungsgeld erwerben, sind sie für diese Studie weniger interessant. Manche Spezialisteninstitution ist in dieser Hinsicht interessant, manche nicht, aber es handelt sich zumeist um Ausreißerwerte wie 0% Forschung oder 100% Forschung. Da sie ihren Schwerpunkt auf nur wenige Fachbereiche legen, haben sie nur beschränkte Bedeutung für die Studie, weil sie nur von bestimmten Problemen betroffen werden. Aus der Gruppe von 76 solcher Universitäten sollen also die Institutionen für diese Studie ausgewählt werden.

Für eine Fallstudie können Fälle aus Klassen ausgewählt werden, auf welche die Ergebnisse tendenziell übertragen werden können. Die Fälle können entweder aus der gleichen Klasse ausgewählt werden: Dies wäre für eine theorie-prüfende Studie wichtig, so dass man zu differenzierenden Ergebnissen für diese Gruppe kommen könnte. Bezüglich einer theorie-suchenden Studie könnte man argumentieren, dass mehrere Klassen eine Vielfalt von Ergebnissen aufzeigen würden. Dieses Resultat wäre im Sinne

³⁸⁸ Vgl. HEFCE 98/10 (1998): Funding of Specialist Institutions. Annex B.

von Yins Begriff eine entdeckende Studie.³⁸⁹ Eine Evaluation eines Programms muss innerhalb der Reichweite dieses Programms auswählen; das ist ihr Universum. Mehrere Klassen von Fällen werden eine breitere Sicht auf die Implikationen und Folgen eines Programmes ergeben, die dennoch für alle Klassen durchaus ähnlich sein können – denn das ist schließlich das programmatische Ziel des HEFCE-Finanzierungsregimes. Diese Studie wird sich auf zwei Fälle konzentrieren, die Antworten auf die Frage nach der Vielfalt und Gleichheit von Implikationen und Folgen anbieten sollen.

Wie also kann man den Teil des Universitätssektors, welcher das Universum ausmacht, weitergehend klassifizieren? Wie schon gezeigt, haben die heutigen Universitäten eine unterschiedliche Herkunft: sie sind entweder alt eingessene Universitäten, Universitäten, die in den 60er Jahren gegründet wurden, ex-CAT technologische Universitäten, die nach dem Robbins-Bericht Universitätsstatus erwarben, und ex-Polytechnics, die seit 1992 Universitätsstatus haben. Es wird jedoch im allgemeinen bezweifelt, dass diese Klassifikation sinnvoll ist.³⁹⁰ Der Universitätssektor unter dem UGC hatte eine Tendenz zur Homogenisierung, die vom UGC bewirkt wurde. Der große Bruch war die Zusammenführung von Polytechnics und Universitäten und die Aufhebung der binären Trennung im Jahr 1992, die dennoch als Klassifikationsschema brauchbar geblieben ist. Die unterschiedliche Aufgabenstellung, Finanzierung und die unterschiedlichen Bewertungsverfahren haben beide Seiten der binären Trennlinie unterschiedlich geprägt.³⁹¹ So wäre es wünschenswert, eine Universität aus jeder der zwei Klassen zu untersuchen. Dieses Unterscheidungskriterium – Universität oder ex-Polytechnic – kann als erstes Kriterium der Auslese benutzt werden.

Die Frage der Finanzierung bietet eine Möglichkeit, den Sektor zu klassifizieren, die im Sinne dieser Studie höchst relevant wäre. Peter Knight, *Vice-Chancellor* der *University of Central England*, hat eine interessante Gliederung des Sektors unlängst in der *Times Higher* veröffentlicht. Ein neues Sonderförderprogramm wurde 1999/00 vom HEFCE eingeführt, welches die Öffnung der Universität für nicht-traditionelle Studenten unterstützt. Knight gliedert den Sektor nach der relativen Höhe der Summe, die eine Universität aus diesem Programm im Vergleich zur Summe für Forschung bekam. Das statistische Diagramm 3.5 zeigt die klare Aufteilung des Sektors, die dieses

³⁸⁹ Vgl. auch Stake, R. E. (1995): *The Art of Case Study Research*. Sage, California: p.4.

³⁹⁰ THES 14.05.1999. "Analysis", pp.8-9.

³⁹¹ Tight kommt u.a zu diesem Ergebnis nach seinem erneuten Versuch, den Universitätssektor zu typologisieren. Siehe: Tight, M (1996): *University Typologies Re-Examined*. In: *Higher Education Review* Vol.29, No.1: pp.57-77

Kriterium bewirkt. Ein zweites Kriterium für die Auslese ist also das Verhältnis zwischen Forschungsleistung und Öffnung der Universität.

Eine weitere Möglichkeit zu gliedern, bieten die Ranglisten der *Times Higher*. Entlang 9 Aspekte werden die Universitäten rangiert. Obwohl die Position der einzelnen Universitäten sich je nach den einzelnen Aspekten ändert, bleibt die Mehrheit entweder in der unteren oder oberen Hälfte des Sektors stehen. Diese Tabelle ist nützlich, denn neben einer Benotung der Forschungsqualität sowie der Lehrqualität fließen Kriterien in die Kalkulation ein, welche diese Leistungen in ihren Kontext setzen. Das dritte Kriterium ist also der extern-gemessene Leistungserfolg (siehe Tabelle 3.4).

Die Fälle für die Fallstudie sollen also alte bzw. neue Universitäten sein, die mehr Forschungsgelder bzw. mehr Gelder für das Lehren von nicht-traditionellen Studenten bekommen, und die aus der oberen bzw. unteren Hälfte der leistungszentrierten Rangliste stammen.

(b.w)

Diagramm 3.5: Zielsetzungen im englischen Hochschulsektor:
Zwischen Forschungsleistung und Öffnung der Universität (1999/2000)

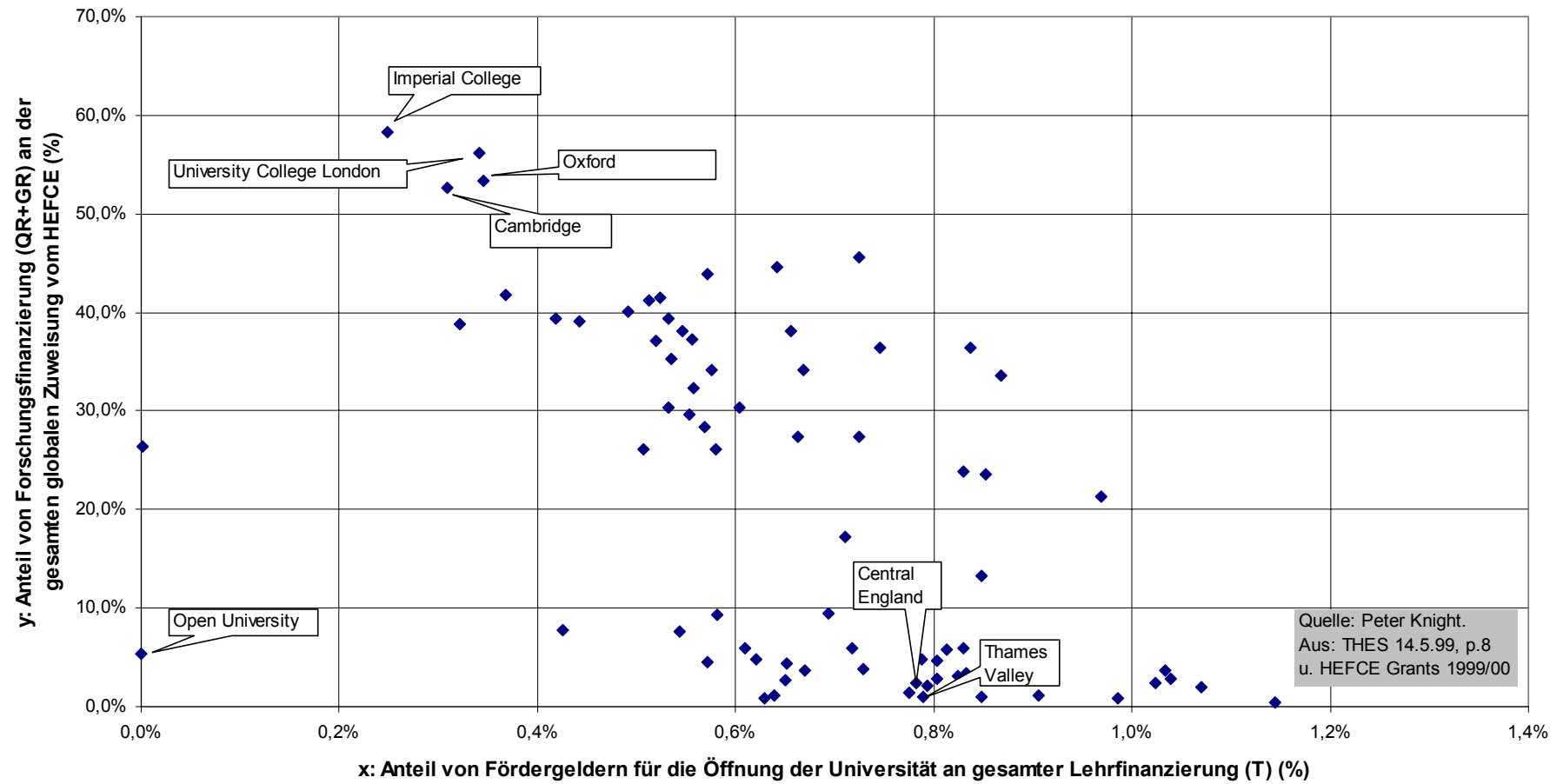


Tabelle 3.4: Rangliste von englischen Universitäten unter dem HEFCE (2000)

| Rangordnung | University | Gesamtbewertung |
|-------------|------------------|-----------------|
| 1 | Cambridge | 1020 |
| 2 | Imperial | 1008 |
| 3 | Oxford | 1001 |
| 4 | Bristol | 937 |
| 5 | UCL | 932 |
| 6 | LSE | 923 |
| 7 | Warwick | 923 |
| 8 | Bath | 907 |
| 9 | York | 907 |
| 10 | Nottingham | 903 |
| 11 | Birmingham | 884 |
| 12 | SOAS | 882 |
| 13 | King's | 879 |
| 14 | Durham | 877 |
| 15 | Newcastle | 873 |
| 16 | Manchester | 870 |
| 17 | Lancaster | 867 |
| 18 | Sheffield | 865 |
| 19 | Loughboro' | 862 |
| 20 | Leeds | 857 |
| 21 | Roy Holloway | 853 |
| 22 | Queen Mary | 847 |
| 23 | Southampton | 846 |
| 24 | UMIST | 844 |
| 25 | Essex | 842 |
| 26 | Reading | 836 |
| 27 | East Anglia | 833 |
| 28 | Aston | 829 |
| 29 | Leicester | 829 |
| 30 | Sussex | 829 |
| 31 | Exeter | 827 |
| 32 | Surrey | 825 |
| 33 | Hull | 821 |
| 34 | Liverpool | 820 |
| 35 | Kent | 798 |
| 36 | Keele | 789 |
| 37 | Goldsmiths' | 779 |
| 38 | City | 763 |
| 39 | Oxf Brookes | 761 |
| 40 | Brunel | 755 |
| 41 | Bradford | 754 |
| 42 | Plymouth | 716 |
| 43 | Brighton | 714 |
| 44 | Salford | 713 |
| 45 | W of England | 712 |
| 46 | Kingston | 709 |
| 47 | Sheffield Hallam | 706 |
| 48 | Northumbria | 703 |
| 49 | Nott Trent | 701 |

| | | |
|----|---------------------|-----|
| 50 | Westminster | 685 |
| 51 | De Montfort | 674 |
| 52 | Manch. Metropolitan | 672 |
| 53 | Portsmouth | 672 |
| 54 | Hertfordshire | 670 |
| 55 | Anglia | 669 |
| 56 | Staffordshire | 668 |
| 57 | Sunderland | 664 |
| 58 | Liv John Moores | 662 |
| 59 | Wol'hampton | 662 |
| 60 | Cent. Lancashire | 661 |
| 61 | Coventry | 661 |
| 62 | Greenwich | 653 |
| 63 | Middlesex | 652 |
| 64 | Luton | 650 |
| 65 | Huddersfield | 646 |
| 66 | Leeds Met | 642 |
| 67 | Teesside | 639 |
| 68 | North London | 633 |
| 69 | Central England | 631 |
| 70 | Bournemouth | 629 |
| 71 | South Bank | 625 |
| 72 | Derby | 623 |
| 73 | East London | 619 |
| 74 | L Guildhall | 618 |
| 75 | Linc. & Humb | 608 |
| 76 | Thames Val | 587 |

(Quelle: Times Good University Guide 2000. Universitäten in Schottland u. Wales wurden zwecks der Forschungsfrage aus der Liste gestrichen)

Die Platzierung auf der Rangliste ergibt sich aus einer Bewertung der Leistung einer Universität entlang 9 Kriterien: (1) Bewertung der Lehrleistung, (2) Bewertung der Forschungsleistung, (3) Schulabgangsrate, (4) Verhältnis zwischen Zahl der Hochschullehrer u. Studentenzahl, (5) Bibliotheks- und Computerausstattung, (6) Ausgaben für Sportanlagen u.ä., (7) Anzahl der erst- u. zweitklassigen Hochschulabschlüsse, (8) erfolgreiche Arbeitsvermittlung von Absolventen und (9) abgeschlossene Studiengänge. Diese Rangliste ist nicht unumstritten und selbst die *Times Higher* betont nicht die absolute Gesamtbewertung, sondern will, dass Leser das Vorhandensein von verschiedenen Gruppierungen innerhalb des Universitätssektors wahrnehmen.

Wie häufig bei Fallstudien, die auf die Zusammenarbeit von Menschen in den untersuchten 'Forschungseinheiten' angewiesen sind, wurde die konkrete Auswahl der Institutionen für die Fallstudien schließlich pragmatisch bestimmt. Ich wandte mich an viele der oben zitierten Wissenschaftler sowie der *Society for Research into Higher Education* in England um Hilfe, und suchte mir nach Kontaktbereitschaft drei Universitäten aus, von denen eine später fallen gelassen wurde, vor allem deshalb, weil sie eine Spezialisteninstitution darstellt.

Eine der zwei schließlich gewählten Universitäten war eine ex-CAT technologische Universität, die klein ist, aber in den letzten Jahren sehr erfolgreich gewesen ist. Obwohl ihr Schwerpunkt auf technologischen Fächern liegt, hat die 'Erziehung' durch das UGC doch ihre Spuren in der Organisation des Universitätsbetriebs hinterlassen. Aufgrund ihrer geographischen Lage erfreut sie sich einer sozial gehobenen Studentenschaft, welche für die Finanzierung von klarem Vorteil ist.

Die zweite Universität ist eine ex-Polytechnic, die also erst seit etwa 1992 dem Universitätssektor angehört. Sie ist als Resultat eines organischen Wachstums aus vielen kleinen technischen Kollegs während des 20. Jahrhunderts hervorgegangen. Ihre geographische Lage ist städtisch, und es besteht keine Tradition des Hochschulstudiums in ihrer nahen Umgebung. Ihre Situation lässt vermuten, dass sie es schwer unter dem HEFCE-Finanzierungsregime haben würde.

Bei der Forschung, die ich in England für die Fallstudien unternahm, wurde ich gebeten, die Namen der Universitäten zu verschweigen. Man ist in England besorgt um das Image der eigenen Universität und hierin lag auch die Begründung für die jeweilige Bitte um die Anwendung von Decknamen, denn ansonsten könnten eines Tages Teilergebnisse in den Medien erscheinen. Im folgenden Text wird also die erste Universität den Decknamen 'Universität_UCG' erhalten und die zweite 'Universität_neu'. Diese Bitte hat natürlich Folgen für die Wiedergabe von institutionsspezifischen Informationen, so dass ich mich an manchen Stellen unspezifischer ausdrücken muss, als es wünschenswert wäre.

5.2 Datenquellen und Datengewinnung

Ich möchte drei Kategorien von Informationen in dieser Fallstudie erfassen. Zunächst werden die Kennzahlen der beiden Institutionen einander gegenüber gestellt und mit denen des englischen Universitätssektors insgesamt verglichen, mit dem Ziel einer statistischen Beschreibung der Institutionen. Ich ziehe diese Beschreibungsform einer narrativen Beschreibung vor, in der Hoffnung schneller auf die wesentlichen Faktoren

für diese Studie zu stoßen. In dieser Beschreibung werden die Konsequenzen der Marktpositionierung der jeweiligen Universität in Reaktion auf das Finanzierungsregime unter HEFCE analysiert.

Zweitens wird eine strategisch-operative Beschreibung der Universitäten angegangen, die zeigen will, wie die Universitäten mit ihrer Situation im Finanzierungsregime umgehen, welche Ziele sie sich setzen. Hier erreicht die Analyse einer Tiefe, die es ermöglicht, auf die Thesen einzugehen, die für die Fallstudien formuliert wurden.

Die dritte Kategorie von Information wird in der Untersuchung nicht explizit zutage treten. Um meine Argumente, Feststellungen und Thesen zu überprüfen, habe ich Gespräche mit Personen aus dem englischen Universitätssektor geführt, die sich mit Themen der Hochschulfinanzierung sowie Bewertung der Qualität wissenschaftlich bzw. praktisch beschäftigen. Diese Aktivität nennt man in der Fallstudienforschung 'Triangulation'.³⁹²

Der Informationsbedarf wird also durch die folgenden Datenquellen gedeckt:

| | | |
|-------------|-------------------------------------|---|
| Kategorie 1 | Kennzahlen | HEFCE Statistiken, HESA Statistiken |
| Kategorie 2 | Strategisch-operative Informationen | Hochschuljahresbericht, Hochschulevaluationsbericht von QAA od. HEQC und vor allem persönliche Gespräche (siehe unten). |
| Kategorie 3 | Thesenüberprüfung | Gespräche (siehe unten) |

Für die strategisch-operativen Informationen habe ich Gespräche mit Inhabern dreier Schlüsselpositionen in den Universitäten geführt. Sie waren:

1. Finanzdirektor: Diese Person muss über die Verteilung der Gelder innerhalb der eigenen Institution entscheiden und die Verteilung zugleich praktikabel machen.
2. Zuständige Person für die Qualitätssicherung innerhalb der Institution: Die Person muss vor allem sichern, dass die Regulierung der Qualität innerhalb der Institution der externen Bewertung der Qualität entspricht. Sie pflegt die Beziehung zwischen interner und externer Kontrolle und schützt vor den Folgen einer übermäßigen Orientierung auf den finanziellen Aspekt.

³⁹² Vgl. Stake (1995), p.107ff.

3. Professor, der eine Forschungs- oder Lehreinheit leitet: Er muss den finanziellen Aspekt bewältigen, während er sich auf die Lehr- und/oder Forschungsaufgabe orientiert.

Für die genauen Daten zu den Gesprächen, die ich hier geführt habe, sowie zu denen für die Thesenüberprüfung siehe Übersicht 1.

Zusammenfassend sei gesagt, dass die durchzuführende Studie die Evaluation eines Finanzierungsregimes zum Ziel hat, welches Implikationen und Folgen für die Universitäten in England hat. Hierfür wurden zwei Universitäten in England ausgewählt, die das Kriterium der maximalen Gelegenheit für Erkenntnisse zu erfüllen scheinen, sowie – spezifischer – die die Kriterien der institutionellen Herkunft, der Zusammensetzung der Studentenschaft sowie des Leistungserfolgs erfüllen, wie sie oben erklärt wurden. Der Untersuchung liegen drei Informationskategorien zugrunde:

1. *Kennzahlen*. Sie werden im Teil II dieses Kapitels analysiert.
2. *Strategisch-operative Informationen*. Sie werden im Teil III dieses Kapitels analysiert.
3. *Die Thesenüberprüfung*. Als dritte Kategorie fließt sie in den Teil IV dieses Kapitels ein, in dem eine Gesamtanalyse versucht wird.

Übersicht 1: Gespräche, die im Rahmen der Fallstudien geführt wurden

Universität UGC

| Name | Bekleidete Position | Gesprächstermine |
|------|---|------------------------|
| KN | Beauftragte für Fragen der Qualitätssicherung | 4.4.2000 |
| AD | Finanzdirektor | 4.4.2000 |
| MR | Professor und Institutsleiter | 4.10.1999 21.1.2000 |

Universität neu

| Name | Bekleidete Position | Gesprächstermine |
|------|---|------------------------|
| BA | Beauftragte für Fragen der Qualitätssicherung | 12.4.2000 |
| ED | Finanzdirektor | 7.10.1999 21.1.2000 |
| PJ | Professor und Institutsleiter | 8.10.1999 10.4.2000 |

Flankierende Gespräche (Triangulation)

| Name | Bekleidete Position | Gesprächstermine |
|----------------------|--|------------------|
| Richard Mawditt, OBE | Director International Centre for Higher Education Management Bath University | 31.3.2000 |
| Prof. John Davies | Visiting Professor International Centre for Higher Education Management Bath University | 31.3.2000 |
| Prof. Michael Power | Prof. for Accounting London School of Economics and Political Science London University | 12.10.1999 |
| Brian Taylor | ADAPT Co-ordinator Engineering and Computing Department University of Central England | 11.10.1999 |
| Richard Benson | Finance Planning Officer Institute of Education London University | 7.10.1999 |
| Prof. Ron Barnett | Dean of Continuing Education Studies Institute of Education London University | 29.3.2000 |
| Mario Ferelli | Head of Funding Higher Education Funding Council Bristol | 30.3.2000 |

Teil II: Gegenüberstellung der Daten der zwei Institutionen der Fallstudien

| | |
|---|------------|
| 1. Einordnung der Universitäten anhand der Leistungsindikatoren von HEFCE | 232 |
| 1.1 Erster Aspekt: Studentische Teilnahme an Hochschulbildung..... | 234 |
| 1.2 Zweiter Aspekt: Effizienz | 235 |
| 1.3 Dritter Aspekt: Forschungsleistung..... | 236 |
| 1.4 Die leistungszentrierten Eigenschaften beider Institutionen und die Konsequenzen für deren Umgang mit dem Finanzierungsregime | 236 |
| 1.5 Statistische Tabellen..... | 238 |
| 2. Finanzdaten | 246 |
| 2.1 Studentenzahl..... | 246 |
| 2.2 Zusammensetzung des Gesamteinkommens | 248 |
| 2.3 Daten zu akademischem Personal..... | 251 |
| 2.4 Die finanziellen Eigenschaften beider Institutionen und die Konsequenzen für deren Umgang mit dem Finanzierungsregime | 252 |
| 2.5 Statistische Tabellen und Diagrammen..... | 254 |

1. Einordnung der Universitäten anhand der Leistungsindikatoren des HEFCE

Zur Vereinfachung der Darstellungsweise werden im folgenden Text und statische Tabellen getrennt präsentiert; zuerst Text und anschließend Tabellen. Die Tabellen, die in sich tabellarische Übersichten der Leistungsindikatoren vom HEFCE wiedergeben, behalten ihren ursprünglichen Namen (also T1...R1) und werden nicht neu nummeriert.

Im Dezember 1999 veröffentlichten die Finanzierungsgremien für Großbritannien (HEFCE, HEFCW, SHEFC) die ersten Leistungsindikatoren für den Universitätssektor. Das erklärte Ziel dabei war, für das HEFCE eine größere Transparenz im Bezug auf die Steuerung des Sektors zu ermöglichen. In diesem ersten Bericht werden sechs Tabellen dargestellt, die drei Themenkomplexe behandeln:

1. Tabellen T1 und T2 stellen Aspekte der Teilnahme an Hochschulbildung in den einzelnen Universitäten dar.
2. In Tabellen T3, T4 und T5 geht es um Aspekte der Effizienz in den einzelnen Universitäten.
3. In Tabelle R1 wird die Forschungsleistung der einzelnen Universitäten entlang einiger Kriterien ausdifferenziert.

Diese Leistungsindikatoren werden hier für einen ersten Schnappschuss der Operation und Leistung der ausgewählten Institutionen gebraucht, da sie es erlauben, in

aller Kürze deren Eigenschaften in Bezug auf (i) den gesamten Sektor, (ii) ihre Position innerhalb einer Gruppierung von anderen Institutionen mit ähnlicher Angebotsstruktur und (iii) auf den gegenseitigen Vergleich darzustellen.

| Kategorie ³⁹³ | Definition |
|--------------------------------|--|
| Alter | <i>Jung</i> : Studierende unter 21. <i>Erwachsene</i> : In diesen Tabellen bezeichnet 'Erwachsene' Studenten über 21 beim Studienanfang. Im Vergleich mit anderen Statistiken ist hier Vorsicht geboten, denn das HEFCE definiert 'Erwachsene' meistens als Studierenden über 25 Jahre. |
| Studiengang | <i>Bachelor</i> : erster akademischer Hochschulabschluss. <i>Andere Studiengänge</i> : Studiengänge, die in der Regel kürzer und berufsbezogener sind (z.B. BTEC Higher National Diplomas) |
| Schulart | Nur Schulen oder Colleges, die staats-unabhängigen Status haben, werden als <i>nicht-staatlich</i> begriffen. |
| Sozio-ökonomische Schicht | Die sozioökonomische Schicht wird über den Beruf der Eltern ermittelt. Es gibt sechs sogenannte Klassen (I, II, IIIN, IIIM, IV, V) die sich zwischen ungelernter und fachmännischer Arbeit ausspannen. Für die Tabellen hier sind Klassen IIIM, IV und V von Bedeutung, die im Grunde handwerkliche Berufe bzw. ungelernte Berufe und somit die unteren sozioökonomischen Schichten der Gesellschaft darstellen. |
| Gebiet mit niedriger Teilnahme | Durch die Nutzung von Postleitzahlen (die in GB einen Wohnort viel genauer abgrenzen als die deutschen PLZ), erfasste das HEFCE 160 Gebietstypen sowie deren Teilnehmezahlen für Studierenden unter 21 Jahren. Gebiete, in denen die aktuelle Teilnahme (für 1995/96, 96/97, 97/98) niedriger als zwei Drittel des nationalen Durchschnitts liegt, werden als <i>Gebiete mit niedriger Teilnahme</i> definiert. |
| * | Zusätzlich ist anzumerken, dass die Statistiker manche Ergebnisse mit einem Sternchen versehen haben, um zur Kenntnis zu geben, dass dieses Ergebnis in ihren Augen von Bedeutung ist. Diese Entscheidung treffen sie aufgrund ihrer Berechnung der Signifikanz, wobei eine hohe Signifikanz bei kleineren Zahlenmengen nicht mit Sternchen versehen wird, da die Validität der Signifikanz infrage steht. |

Tabelle 3.5: Erklärung der Kategorien für die Leistungsindikatoren von den Finanzierungsgremien (HEFCE, HEFCW, SHEFC)

Die Nutzung von Leistungsindikatoren zu diesem Zweck zeigt die Möglichkeit von Leistungsindikatoren, den Kontext einer einzelnen Universität schnell zu vermitteln. Insbesondere deshalb, weil diese Leistungsindikatoren vor allem auf die Perspektive (ii) Wert legen, da hierfür *Benchmarks* (also Vergleichsmerkmale) erarbeitet worden sind.

Die Anwendung von Leistungsindikatoren ist nicht – auch nicht in Anbetracht des in den vorhergehenden Kapiteln Gesagten – immer negativ zu beurteilen. Die wesentliche Frage dabei ist, wie die gewonnenen Informationen genutzt werden. Auch das UGC hatte seit den späten sechziger Jahren sämtliche Statistiken erfasst. Der wesentliche Unterschied zwischen UGC und dem Finanzierungsregime des HEFCE ist jedoch, dass das UGC die Informationen nicht in Verteilungsmodelle eingearbeitet hatte.³⁹⁴ In diesem Sinne kann das Versprechen des HEFCE, dass es nächstes Jahr noch mehr Indikatoren bereit stellen will,³⁹⁵ zweispaltige Reaktionen auslösen.

Ehe auf die Daten in den Tabellen eingegangen wird, muss noch die Berechnung der *Benchmarks* erklärt werden. Das HEFCE bezweckt mit den *Benchmarks* Indikatoren

³⁹³ Vgl. HEFCE. 99/66 (1999): Performance Indicators in Higher Education 1996-97, 1997-98. HEFCE, Bristol: Annex A

³⁹⁴ Gespräch mit Mario Ferelli, Head of Funding, HEFCE. 30.03.2000, Bristol.

³⁹⁵ HEFCE 99/66: p.2

hervorzubringen, die wirklich zum Vergleich herangezogen werden können. Ihre funktionelle Aufgabe ist es, kleine Gruppierungen innerhalb des gesamten Hochschulsektors zu bilden, in denen die Universitäten ähnliche Merkmale haben und deshalb vergleichbar sind. HEFCE hat dafür nur zwei Merkmale herausdifferenziert: Fachbereich (es gibt 13 verschiedene) und Zugangsqualifikation (21). Diese Merkmale versteht das HEFCE als ausreichend für eine vergleichende Analyse. Es lehnt den Anspruch, mehr Merkmale zu berücksichtigen, entschieden ab, denn sie würden die Berechnungen überkomplex machen. Andere Definitionen, die für das Verstehen der Tabellen benötigt werden, befinden sich in Tabelle 3.5.

1.1 Erster Aspekt: Studentische Teilnahme an Hochschulbildung

Blickt man zunächst auf Tabelle T1a fällt auf, dass Universität_neu doppelt so viele Studierende jährlich aufnimmt wie Universität_UGC. Die Gesamtstudentenzahl der beiden Institutionen für 1997/98 beträgt 12.200 für Universität_neu bzw. 7.600 für Universität_UGC. Von den Studierenden wiederum sind in Universität_UGC doppelt so viele unter 21 Jahren wie in Universität_neu. In Universität_neu hingegen sind nur 38% von dieser Gruppe 'normale' Studierende, die ihr Hochschulstudium unter 21 – also mehrheitlich direkt nach dem Schulabgang – anfangen. In Tabelle T1a werden nun die Studierenden aus anderen Gesichtspunkten betrachtet: Universität_UGC nimmt laut Tabelle eine relativ hohe Zahl von Schulabgängern aus nicht-staatlichen Schulen auf; diese Zahl wäre im Vergleich mit dem *Benchmark* zu erwarten. Durch dieses Merkmal weist sie sich als eine Universität in der Elite-Minderheit entsprechend der allgemeinen Lage im gesamten nationalen Universitätssektor hinsichtlich dieses Merkmales aus. Universität_neu nimmt verhältnismäßig wenige aus dieser Gruppe auf. Das HEFCE betrachtet diese Situation als wichtig und versah den Indikator mit einem Sternchen. Von den unteren sozioökonomischen Schichten in der Gesellschaft nimmt Universität_neu verhältnismäßig viele Studierende auf (38% der Studienanfänger im Vergleich zum *Benchmark* von 31%). Mit 17% Studierenden aus dieser Gruppierung fällt deren Teilnahme an Universität_UGC niedrig aus, und ein wenig unter dem *Benchmark* für ähnliche Universitäten. Die Situation wird in der nächsten Spalte widerspiegelt, wo gezeigt wird, dass 5% der Studierende aus Gebieten mit niedriger Teilnahme aufgenommen werden im Vergleich zum *Benchmark* von 10%.

Tabelle T1b trägt zum sich formenden Bild der Institutionen wenig bei, außer, dass die Aufnahme von Studierenden aus Gebieten mit niedriger Teilnahme in

Universität_UGC, jetzt bezogen auf das gesamte Hochschulbildungsangebot der Universität, für signifikant befunden wurde.

In Tabelle T2 wird nun die Teilnahme von Erwachsenen an der Hochschulbildung betrachtet. Wie aus der vorhergehenden Tabelle zu erwarten wäre, wird es jetzt deutlich, dass Universität_neu mehrheitlich Erwachsenenstudierende hat (62%). Universität_UGC hat mit einer Mehrheit von Studierenden, die beim Studienanfang noch unter 21 Jahre alt sind, mit ganz anderen Studierenden zu tun. Aus der Tabelle T2b geht hervor, dass Universität_UGC fast keine Teilzeitstudierende hat. Im Jahr 1997/98 nahm Universität_neu 573 Teilzeitstudierende auf, die fast ausschließlich über 21 Jahre alt waren. Mehr Information kann man aus Tabelle T2b nicht herauslesen, deshalb wird sie hier nicht wiedergegeben.

1.2 Zweiter Aspekt: Effizienz

In Tabelle T3 wird der sogenannte ausgebliebene Studienfortschritt (*non-continuation*) dargestellt – in Deutschland diskutiert man als Pendant dazu die 'Abbrecherquote'. Sowohl gegenüber dem *Benchmark* wie allgemein im Sektorenvergleich schneidet Universität_neu hier relativ ungünstig ab, in beiden Kategorien. Dieses Problem wird dadurch potenziert, dass Erwachsene eine höhere Abbrecherquote haben (15%) als junge Studenten (8%),³⁹⁶ und Universität_neu mehrheitlich Erwachsenenstudierende hat. Tabelle T3c deutet in dieser Hinsicht auf die Gruppe der Erwachsenenstudierende, die für diese hohe Zahl bei Universität_neu maßgeblich verantwortlich sind: die Erwachsenen ohne irgendwelche Hochschulzertifikate (22% zu Benchmark 16%). Universität_UGC hingegen schneidet hier in beiden Kategorien positiv ab, wobei die Zahl für junge Studierende entsprechend der Zusammensetzung der Studentenschaft an Universität_UGC viel wichtiger ist als die für Erwachsene.

In Tabelle T5 wird der ausbleibende Studienfortschritt von einer anderen Perspektive betrachtet: man richtet das Augenmerk auf das Ergebnis des Hochschulstudiums. In der Einführung zu dieser Tabelle geben die Autoren an, dass national 80% der Studierenden letzten Endes einen Hochschulabschluss erreichen und weitere 2% mit einem anderen Hochschulzertifikat abschließen. Universität_UGC übertrifft diese nationale Statistik mit 90% ihrer Studierenden, die den Hochschulabschluss erreichen. Dieses Ergebnis liegt auch oberhalb der erwarteten Zahl von 82%. Universität_neu liegt hingegen deutlich unterhalb der erwarteten Zahl von 68% mit 55%. Diese Ergebnisse spiegeln

³⁹⁶ HEFCE 99/66 (1999): Performance Indicators in Higher Education. HEFCE, Bristol: p.10.

sich in den Zahlen von Studierenden wider, die keinen Abschluss erlangen. Universität_UGC schneidet im Vergleich mit ihrem *Benchmark* entschieden günstiger ab und Universität_neu deutlich ungünstiger.

Die Tabelle T5 konzentriert die Aufmerksamkeit jedoch nicht nur auf das Produkt, sondern auch auf den Prozess und beurteilt die Effizienz des Studiendurchlaufs. Auch hier schneidet Universität_UGC besser als erwartet ab und Universität_neu niedriger als erwartet.

1.3 Dritter Aspekt: Forschungsleistung

Den Tabellen zur Forschungsleistung fügen die Autoren eine Einleitung an, die beteuert, dass diese Indikatoren das RAE-Verfahren nicht ersetzen sollen, nur ergänzen. Alle Daten sind hier auf einen standardisierten Wert für das Verhältnis zwischen Input (Eingabewert) und Output (Ausgabewert) bezogen. Es gibt zwei Eingabewerte – Personalkosten und Forschungsfinanzierung vom jeweiligen Finanzierungsgremium (für England: HEFCE) – und zwei Ausgabewerte – Zahl der abgeschlossenen Promotionen und Einkünfte von Forschungsgeldern und –verträgen von Dritten. Ein Wert von 1 bedeutet, dass die Institution soviel leistet wie durchschnittlich jede Universität im Universitätssektor.

Bezüglich der ersten Spalte – Zahl der Promotionen im Verhältnis zu Personalkosten – wird der Sektor etwa in zwei geteilt: fast die Hälfte der Institutionen haben einen Wert unter 0,5, während die zweite Hälfte Werte zwischen 0,5 und 2,5 haben, Ausreißerwerte ausgelassen.³⁹⁷ Die Werte für Universität_UGC und Universität_neu aus der ersten Spalte legen die Unterscheidung zwischen einer Forschungsuniversität und einer Lehruniversität nah, wobei Universität_UGC hier keine überragende Leistung im Sektorenvergleich zu verzeichnen hat. Die Werte aus der zweiten Spalte beruhen vor allem darauf, dass die Forschungsfinanzierung vom HEFCE an Universität_neu vergleichsweise niedrig ist.

1.4 Die leistungszentrierten Eigenschaften beider Institutionen und die Konsequenzen für deren Umgang mit dem Finanzierungsregime

Die Leistungsindikatoren skizzieren die Eigenschaften der zwei Universitäten sowie deren Platzierung im Kontext des gesamten englischen Hochschulsektors. Ziel ist es, ein Abbild der beiden Institutionen in diesem Abschnitt zu erarbeiten, welches Einblicke in die Implikationen und Folgen des HEFCE-Finanzierungsregimes für die beiden Institutionen ermöglicht. Eine erste Annäherung diesbezüglich erlaubt uns die Analyse

³⁹⁷ HEFCE 99/66, p.12.

entlang der Leistungsindikatoren. Aus der Analyse wird ersichtlich, dass Universität_UGC eine Universität darstellt, die mehrheitlich junge Studierende, aus den oberen sozioökonomischen Schichten der Gesellschaft anwirbt, die zu 90% ihr Studium rechtzeitig abschließen (innerhalb von etwa 4 Jahren). Zudem studieren sie an einer relativ erfolgreichen Forschungsuniversität.

Bei Universität_neu hingegen ist die Mehrheit der Studierenden erwachsen, viele kommen aus den unteren Schichten der Gesellschaft ohne vorherige Hochschulbildung und aus einem der Gebiete, in denen Teilnahme an Hochschulbildung verhältnismäßig niedrig ist. Nur etwa 55% dieser Gruppe wird einen Abschluss an der Universität_neu erlangen und 36% der vorhandenen Studierenden werden nicht nur der Universität_neu sondern auch dem Universitätssektor insgesamt verloren gehen (s. Tab.T5).

Während Universität_neu und Universität_UGC wirklich sehr unterschiedliche Hochschulbildungsangebote machen, zeichnet sich Universität_neu durch eine entsprechend ihrer Angebotsstruktur ungünstige Leistung aus, so wie sie durch die Leistungsindikatoren gemessen wird. Universität_UGC hingegen zeigt eine Leistung, die ihre eigenen *Benchmarks* sehr häufig übertrifft.

Dass das Finanzierungsregime des HEFCE für die Angebotsstruktur der Universität_neu ungünstig ist, hat einige Gründe: Sie wird hauptsächlich über ihre Lehrleistung finanziert, die auf Studentenzahlen basiert. Ihre Studentenschaft zeigt sich jedoch als sehr instabil – dies geht aus der Abbrecherzahl sowie der niedrigen Studieneffizienz hervor. Als Konsequenz der Instabilität entsteht die Notwendigkeit einer großen Anstrengung zur Sicherung der mit dem Finanzierungsgremium verhandelten Studentenzahl (MaSN). Dabei wird möglicherweise die erlaubte Schwankung zwischen $\pm 2\%$ voll ausgenutzt. Hier ist wiederum die Zahl der Teilzeitstudenten von Interesse, da sie nicht Gegenstand der Vereinbarung mit dem HEFCE ist und flexibel auf- und abgebaut werden kann, selbstverständlich abhängig vom Studiengang. Der hohe Anteil, welchen die Erwachsenen an der Studentenschaft ausmachen, bringt der Institution zusätzliche Finanzierung für das erste Studienjahr. Wie jedoch aus diesen Tabellen hervorgeht, muss dieses Geld für den Erhalt dieser Studentenschaft eingesetzt werden. Bezüglich der Studierenden aus Gebieten mit niedriger Teilnahme an Hochschulbildung wurde 1999/00 ein Sonderförderprogramm ins Leben gerufen. Hier könnte man denken, dass Universität_neu besser als Universität_UGC abschneiden würde. In der Tat ist dies der Fall, obwohl beide

Institutionen davon begünstigt wurden, da es als eine nationale Initiative für alle Universitäten konzipiert wurde.

Universität_UCG genießt ihrerseits den Vorteil der Stabilität gegenüber anderen Institutionen wie Universität_neu. Dass ihre Studierenden erfolgreicher beim Abschluss des Studiums sind, spielt gegenwärtig bei der Finanzierung keine direkte Rolle (obwohl das Konzept schon vom HEFCE diskutiert wurde).³⁹⁸

1.5 Statistische Tabellen

Die Tabellen zur Analyse werden nachfolgend zusammengestellt.

³⁹⁸ Gespräch: M.F 30.03.00, HEFCE, Bristol.

Leistungsindikatoren aus dem Universitätssektor 1996-97/97-98
Quelle: Dezember 99/66 HEFCE Performance Indicators
Tabelle T1: Beteiligung unterrepräsentierter Gruppen im Hochschulsektor
T1a: Junge vollzeitstudierende Studienanfänger (Bachelor), Zugang 97/98

| Institution | Alle Studienanfänger | Zahl der jungen Studienanfänger | Alle jungen Studienanfänger | Von öffentlichen Schulen oder Fortbildungsinstitutionen | | | | |
|------------------------------|----------------------|---------------------------------|-----------------------------|---|-----------------------------|---------------------------------|-------------------------|-------------------------|
| | | | | Erfasste Studienanfänger | Von öffentlichen Schulen... | Benchmark | Standard-abweichung (*) | |
| Alle englische Institutionen | 238.350 | 174.954 | 73 | 83 | 81 | | | |
| Universität_UCG | 1.250 | 1.173 | 94 | 88 | 75 | 77 | 1,3 | |
| Universität_neu | 2.438 | 919 | 38 | 68 | 94 | 88 | 1,3* | |
| | | | | | | | | |
| | | | | | | Von Gruppen III, IV, V | Benchmark | Standard-abweichung (*) |
| Alle englische Institutionen | | | | 85 | 25 | | | |
| Universität_UCG | | | | 86 | 17 | 20 | 1,2 | |
| Universität_neu | | | | 73 | 38 | 31 | 1,8* | |
| | | | | | | | | |
| | | | | | | Von Gebieten mit niedr. Beteil. | Benchmark | Standard-abweichung (*) |
| Alle englische Institutionen | | | | 97 | 11 | | | |
| Universität_UCG | | | | 97 | 5 | 10 | 0,9 | |
| Universität_neu | | | | 98 | 15 | 15 | 1,2 | |

T1b: Alle jungen vollzeitstudierenden Studienanfänger (alle Kurse), Zugang 97/98

| Institution | Alle Studienanfänger | Zahl der jungen Studienanfänger | Alle jungen Studienanfänger | Von öffentlichen Schulen oder Fortbildungsinstitutionen | | | |
|------------------------------|----------------------|---------------------------------|-----------------------------|---|---------------------------------|-----------|-------------------------|
| | | | | Erfasste Studienanfänger | Von öffentlichen Schulen... | Benchmark | Standard-abweichung (*) |
| Alle englische Institutionen | 280.391 | 195.266 | 70 | 79 | 82 | | |
| Universität_UGC | 1.250 | 1.173 | 94 | 88 | 75 | 77 | 1,3 |
| Universität_neu | 2.656 | 1.010 | 38 | 67 | 94 | 89 | 1,2* |
| | | | | | | | |
| | | | | Studienanfänger | Von Gruppen III, IV, V | Benchmark | Standard-abweichung (*) |
| Alle englische Institutionen | | | % | 81 | 25 | | |
| Universität_UGC | | | % | 86 | 17 | 20 | 1,2 |
| Universität_neu | | | % | 72 | 40 | 32 | 1,7* |
| | | | | | | | |
| | | | | Studienanfänger | Von Gebieten mit niedr. Beteil. | Benchmark | Standard-abweichung (*) |
| Alle englische Institutionen | | | % | 97 | 12 | | |
| Universität_UGC | | | % | 97 | 6 | 10 | 0,9* |
| Universität_neu | | | % | 98 | 15 | 15 | 1,1 |

Tabelle T2: Beteiligung unterrepräsentierter Gruppen im Hochschulsektor

T2a: Erwachsene vollzeitstudierende Studienanfänger, Zugang 97/98

| Erstes Hochschulstudium (Bachelor) | | | | | | | | |
|---|---------------------------------|--------------------------------------|--|--------------------------|---|-----------|--------------------|-----|
| Institution | Alle Studienanfänger (Bachelor) | Zahl der erwachsenen Studienanfänger | Anteil der erwachsenen Studienanfänger | Erfasste Studienanfänger | Erstes Mal im HS-Sektor & aus Gebiet mit niedriger HS-Beteiligung | Benchmark | Standardabweichung | (*) |
| Alle englische Institutionen | 238.396 | 63.444 | 27 % | 91 % | 14 % | % | % | |
| Universität_UCG | 1.250 | 77 | 6 % | 88 % | 4 % | 14 | 3,9 | |
| Universität_neu | 2.438 | 1.519 | 62 % | 81 % | 17 % | 16 | 1 | |
| Alle Studierende für ein Hochschulstudium (nicht post-graduiert) | | | | | | | | |
| Institution | Alle Studienanfänger (nicht pg) | Zahl der erwachsenen Studienanfänger | Anteil der erwachsenen Studienanfänger | Erfasste Studienanfänger | Erstes Mal im HS-Sektor & aus Gebiet mit niedriger HS-Beteiligung | Benchmark | Standardabweichung | (*) |
| Alle englische Institutionen | 280.439 | 85.173 | 30 % | 86 % | 15 % | % | % | |
| Universität_UCG | 1.250 | 77 | 6 % | 88 % | 4 % | 14 | 3,9 | |
| Universität_neu | 2.656 | 1.646 | 62 % | 80 % | 17 % | 16 | 1 | |

Tabelle T3: ausbleibender Studienfortgang (Studienabbrecher u. -wechsler) im Jahr nach Eintritt, Zugang 1996/97

T3a: Vollzeitstudierende (Bachelor), Zugang 1996/97

| Junge Studienanfänger | | | | | | | |
|-----------------------------------|----------------------------------|-------------------------|-----------------------------|--------------------------|-----------|--------------------|-----|
| Institution | Gesamtzahl aller Studienanfänger | Fortgang oder Abschluss | an anderer Hochschule in GB | nicht im Hochschulsektor | Benchmark | Standardabweichung | (*) |
| Alle englische Institutionen | 163.246 | % 89 | % 3 | % 8 | % | % | |
| Universität_UCG | 1.213 | 94 | 2 | 5 | 5 | 0,6 | |
| Universität_neu | 963 | 79 | 6 | 15 | 11 | 1* | |
| Erwachsenenstudienanfänger | | | | | | | |
| Institution | Gesamtzahl aller Studienanfänger | Fortgang oder Abschluss | an anderer Hochschule in GB | nicht im Hochschulsektor | Benchmark | Standardabweichung | (*) |
| Alle englische Institutionen | 69.846 | % 82 | % 2 | % 15 | % | % | |
| Universität_UCG | 131 | 87 | 2 | 11 | 16 | 3,1 | |
| Universität_neu | 1.556 | 77 | 3 | 21 | 17 | 0,9* | |
| Alle Studienanfänger | | | | | | | |
| Institution | Gesamtzahl aller Studienanfänger | Fortgang oder Abschluss | an anderer Hochschule in GB | nicht im Hochschulsektor | Benchmark | Standardabweichung | (*) |
| Alle englische Institutionen | 233.279 | % 87 | % 3 | % 10 | % | % | |
| Universität_UCG | 1.344 | 93 | 2 | 5 | 6 | 0,6 | |
| Universität_neu | 2.531 | 77 | 4 | 19 | 14 | 0,7* | |

T3b: junge Vollzeitstudierende (Bachelor), Zugang 1996/97

| Institution | Von Gebieten mit niedriger Beteiligung im Hochschulsektor | | | | | Von anderen Gebieten | | | | |
|------------------------------|---|-------------------------|-----------------------------|--------------------------|-----------|----------------------------------|-------------------------|-----------------------------|--------------------------|-----------|
| | Gesamtzahl aller Studienanfänger | Fortgang oder Abschluss | an anderer Hochschule in GB | nicht im Hochschulsektor | Benchmark | Gesamtzahl aller Studienanfänger | Fortgang oder Abschluss | an anderer Hochschule in GB | nicht im Hochschulsektor | Benchmark |
| Alle englische Institutionen | 17.604 | % 87 | % 3 | % 10 | % 6 | 140.926 | % 90 | % 3 | % 7 | % 5 |
| Universität_UGC | 70 | 90 | 1 | 9 | 6 | 1.116 | 94 | 2 | 4 | 5 |
| Universität_neu | 145 | 79 | 8 | 14 | 13 | 800 | 79 | 6 | 15 | 11 |

243

T3c: erwachsene Vollzeitstudierende (Bachelor), Zugang 1996/97

| Institution | Weitere Hochschulqualifikation schon vorhanden | | | | | Ohne Hochschulqualifikation | | | | |
|------------------------------|--|-------------------------|-----------------------------|--------------------------|-----------|----------------------------------|-------------------------|-----------------------------|--------------------------|-----------|
| | Gesamtzahl aller Studienanfänger | Fortgang oder Abschluss | an anderer Hochschule in GB | nicht im Hochschulsektor | Benchmark | Gesamtzahl aller Studienanfänger | Fortgang oder Abschluss | an anderer Hochschule in GB | nicht im Hochschulsektor | Benchmark |
| Alle englische Institutionen | 15.431 | % 83 | % 2 | % 16 | % 18 | 49.811 | % 83 | % 2 | % 15 | % 15 |
| Universität_UGC | 42 | 90 | 2 | 7 | 18 | 89 | 85 | 1 | 13 | 15 |
| Universität_neu | 442 | 82 | 2 | 16 | 18 | 1.054 | 76 | 3 | 22 | 16 |

Tabelle T5: Erwartete Lernergebnisse und Effizienz

Vollzeitstudierende (Bachelor), Zugang 1996/97

| Institution | Gesamtzahl aller Studienanfänger | Erwachsene Studienanfänger | Geschätzte Ergebnisse | | | | Standardabweichung (*) |
|------------------------------|----------------------------------|----------------------------|---|--------------------------------|---|--|------------------------|
| | | | Hochschulabschluss (Bachelor) Projektion | Benchmark | Weder Abschluss noch Übergang zu anderer Hochschule Projektion | Benchmark | |
| Alle englische Institutionen | 218.227 | % 28 | % 77 | % | % 16 | % | |
| Universität_UGC | 1.346 | 10 | 90 | 82 | 6 | 12 | 0,9* |
| Universität_neu | 2.376 | 60 | 55 | 68 | 36 | 23 | 0,9* |
| | | | | Übergang zu anderer Hochschule | Nicht erfasst | Projektion zu durchschnittlicher Studienzeit (Jahre) | |
| | | | | Projektionen | | Real | Effizient |
| Alle englische Institutionen | | | % 1 | % 6 | % 0 | 3,6 | 3,1 |
| Universität_UGC | | | 0 | 4 | 0 | 3,9 | 3,6 |
| Universität_neu | | | 1 | 8 | 0 | 4,2 | 2,9 |
| | | | | Benchmark | Standardabweichung (*) | | |
| Alle englische Institutionen | | | % 85 | % | | | |
| Universität_UGC | | | 94 | 88 | 0,4* | | |
| Universität_neu | | | 69 | 79 | 0,9* | | |

| Tabelle R1: Forschungsleistung gegenüber Eingabewerten, nach Kostenbereich (97/98) | | | | | | | | |
|--|------------------------------------|--|----------------------------|------------------------------------|--|--------------------------|------------------------------------|--|
| Institution | Nach Personalkosten für Akademiker | | | Nach Forschungsförderung vom HEFCE | | | Forschungsförderung (QR) vom HEFCE | |
| | Promotionen verliehen | Forschungsförderung u. -verträge (Drittmittel) | Kostenzentren mit Personal | Promotionen verliehen | Forschungsförderung u. -verträge (Drittmittel) | Kostzentren mit Personal | Gesamtsumme | Anteil an gesamter Zuweisung vom HEFCE |
| Alle englische Institutionen | <i>[keine Angaben]</i> | | | | | | | |
| Universität_UGC | 1,24 | 1,41 | 20 | 0,68 | 0,71 | 15 | Pfund Str. | % |
| Universität_neu | 0,09 | 0,28 | 13 | 0,55 | 0,77 | 6 | 9.560.248 | 34 |
| | | | | | | | 856.508 | 2 |

2. Finanzdaten

Zur Vertiefung der Beschreibung der Institutionen in der Fallstudie werden nun die Daten herangezogen, die für die Finanzierung der Universitäten relevant sind. Sie betreffen erstens die Studentenzahl als Ausdruck der Kapazität der Institutionen und somit als wesentlichen Faktor für die Höhe des Einkommens für die Lehrleistung. Diese Zahl ist Bestandteil des Übereinkommens zwischen Universität und HEFCE. Eine Erhöhung der Maximalen-Studenten-Zahl (MaSN), die vom HEFCE finanziert wird, bedarf der Genehmigung durch dieses. Ein Aushandeln zwischen Universität und HEFCE diesbezüglich findet jedes Jahr statt. Zweitens werden die Daten zur Zusammensetzung des Gesamteinkommens der zwei Institutionen sowie des Hochschulsektors herangezogen. Sie zeigen unmittelbar, wie die Universitäten sich finanzieren und in welchem Maße die Universitäten von staatlichen Finanzmitteln abhängig sind, bzw. welche anderen Quellen sie anzapfen können. Drittens werden Daten zum akademischen Personal herangezogen. Akademisches Personal ist ein wesentlicher Kostenfaktor, der in der Handhabung nichtelastisch ist. Das heißt, er kann nicht leicht auf- und abgebaut werden, je nach finanzieller Lage. Wie gezeigt wird, ist die Handhabung dieses Kostenfaktors Ausdruck für Managementstrategie, zugleich ist sie eine von der Angebotsstruktur der einzelnen Universität abhängige Variable.

Im Rückgriff auf das analytische Modell bedeutet das, dass die Datenpunkte 6.21, 6.22 und 6.1 behandelt werden.

Die Tabellen und Diagrammen zur Analyse befinden sich im Abschnitt 2.5.

2.1 Studentenzahl

Wie in der Einleitung zu diesem Textabschnitt schon gesagt, kann die Studentenzahl in zwei Weisen erfasst werden, die beide für diese Analyse von besonderem Interesse sind. Zum einen kann man sich der realen Studentenzahl zuwenden, welche die Zahl der teilnehmenden Studenten an der jeweiligen Universitäten wiedergibt. Zum anderen kann man die Zahl der maximalen Studentenzahl, die zwischen Universität und HEFCE jedes Jahr neu ausgehandelt werden muss, nutzen.

In der groben Auflösung im Diagramm 3.6 sieht man, dass Universität_neu mehr Studierende aufweist als Universität_UGC, wobei sich der Abstand zwischen den Institutionen über den angezeigten Zeitraum von 1995/96 bis 1998/99 um etwa 1.000 Studierende reduziert hat. Tabelle 3.6 zeigt die jährliche Steigerungsrate für die reale Zahl

der Studierenden an beiden Universitäten im Vergleich mit dem gesamten englischen Universitätssektor an.

Hier sind deutliche Tendenzen zu erkennen: Für den gesamten Sektor zeichnet sich insgesamt ein Zuwachs ab. Hier liegt Universität_UGC gut im Trend, während die Zahlen für Universität_neu eine Instabilität und insgesamt eine Senkung ausweisen.

Daten für einen größeren Zeitraum bieten die Maximalen Studentenzahlen (MaSN) vom HEFCE. Diese genehmigte Studentenzahl ist niedriger als die reale Zahl, da sie nur die Studierenden erfasst, die vom HEFCE finanziert werden. Der Unterschied in den Studentenzahlen zwischen den beiden Institutionen ist hier nur halb so groß wie bei den realen Zahlen, wie aus dem Diagramm 3.6 hervorgeht. Zudem hatte Universität_neu einige Kürzungen ihrer maximalen Studentenzahlen zu verkraften, während Universität_UGCs Zahlen leise nach oben steigen (siehe Tabelle 3.7). In den letzten Jahren 1999/00 und 2000/01 bekamen beide Universitäten mehr Studierende, entsprechend dem nationalen Trend. Allerdings gewann Universität_UGC einen heftigen Zuwachs von 24% für das Jahr 2000/01, welcher auf eine Änderung ihrer Angebotsstruktur zurückschließen lässt.

Bemerkenswert in dieser Gegenüberstellung ist, dass Universität_UGC die Chance zur Steigerung ihrer Studentenzahl durch einen kontinuierlichen Zuwachs hat realisieren können, während Universität_neu ihre Maximale Studentenzahl vom Jahr 1994/95 erst im Jahr 1999/2000 übertreffen konnte, als eine Steigerung im gesamten Universitätssektor ermöglicht wurde. Tabelle 3.8 zeigt zudem, dass die Universität_UGC weit mehr ausländische Studierende anwirbt als die Universität_neu. Dies ist eine zusätzliche Finanzquelle, da die Mehrheit der ausländischen Studierenden Studiengebühren zahlen müssen. An beiden Universitäten studiert ein hoher Anteil von Studenten in Teilzeit. Statistiken, die in Tabelle 3.8 nicht wiedergegeben werden, zeigen, dass die 26,4% Teilzeitstudierenden an Universität_UGC ausschließlich für postgraduierte Hochschulabschlüsse studieren, während die an Universität_neu in der Regel ihren ersten Hochschulabschluss anstreben. Die Zahl der Teilzeitstudierenden wird vom HEFCE nicht begrenzt und kann somit als Weg zur Erhöhung der Gesamtstudentenzahl einer Universität benutzt werden. Allerdings ist diese Teilnehmerkategorie mit hohem Aufwand bezüglich Betreuung und Neugewinnung verbunden.

2.2 Zusammensetzung des Gesamteinkommens

Einen groben Überblick zur finanziellen Situation im Universitätssektor seit dem akademischen Jahr 1980/81, als das UGC die Universitäten zum ersten Mal differenziert nach Leistung finanzierte, gibt Tabelle 3.9. Das Diagramm 3.7 zeigt deutlich an, wie die globale Zuweisung in der absoluten Zahl fast gleich geblieben ist über mehr als ein Jahrzehnt und deshalb im Wert real drastisch gesunken ist. Seitdem waren Universitäten auf andere Finanzquellen angewiesen, um ihr finanzielles Überleben zu sichern. Der Sprung um das Jahr 1994/95 resultierte aus der Verdopplung der Zahl der Universitäten (auf 207). Sie kam nach der Zuordnung neuer Hochschulen zum Universitätssektor zustande, der nunmehr durch die neuen Finanzierungsgremien (HEFCE und seine zwei Pendants in Schottland und Wales) finanziert wurden.

Der Sprung im Jahr 1997/98, der geringer war als der vorhergehende, beruhte auf einer finanzpolitischen Entscheidung. Diagramm 3.8 zeigt jedoch an, dass der neuerliche finanzielle Zuwachs relativ gesehen wenig Bedeutung hatte, denn die Tendenz zur Senkung der staatlichen Finanzierung mittels globaler Zuweisung sowie zur Erhöhung der Finanzierung aus anderen Quellen, die in der Mehrzahl das Angebot der Universität als Dienstleistung auffassen, wurde stetig fortgesetzt. Für die akademischen Jahre nach der Etablierung des HEFCE blieb die statistische Erfassung einheitlich und kann somit für diesen Zeitraum im Diagramm 3.9 detaillierter dargestellt werden. Für die Analyse der Einkommensstatistik wird eine Aufgliederung der Einkunftsquellen von Universitäten verwendet, die in Tabelle 3.10 erläutert wird. Im folgenden wird zur Kennzeichnung der verschiedenen Finanzquellen auf die Buchstaben in der ersten Spalte dieser Tabelle verwiesen.

Auffallend ist hier, dass der jeweilige Beitrag zum Gesamteinkommen, den die sechs Posten leisten, fast gleich geblieben ist über diese vier Jahre (aktuellste Statistik: 1997/98). Diese Stabilität widerspiegelt sich in der Zusammensetzung des Einkommens bei den zwei Institutionen der Fallanalyse, wo sie im Vergleich deutliche Unterschiede zu einander erkennen lassen (siehe Diagramme 3.10 und 3.11). Tabelle 3.11 verdeutlicht noch mal die Unterschiede zwischen den zwei Institutionen hinsichtlich der Zusammensetzung ihres Gesamteinkommen und setzt diese Daten in den Kontext des gesamten Universitätssektors in England.

Zunächst ist bemerkenswert, dass die Mittelwerte von Universität_UCG sich nur an zwei Stellen deutlich von den Mittelwerten für den gesamten englischen Universitätssektor über den Zeitraum 1994/95-1997/98 unterscheiden – bei

Finanzmitteln, die durch Forschungsgelder und –verträge (E nach Tab 3.10) und solchen, die durch andere Dienstleistungen erworben werden (F nach Tab. 3.10). Universität_neu hingegen ist übermäßig auf die globale Zuweisung vom HEFCE (A nach Tab. 3.10) angewiesen. Ihr zusätzliches Einkommen gewinnt sie hauptsächlich aus Studiengebühren (B nach Tab. 3.10), die für Weiterbildungskurse und Teilzeitstudien anfallen. Die zwei Posten, die nicht direkt mit akademischen Dienstleistungen zu tun haben und dadurch eine Finanzquelle ohne direkte Einwirkung auf die akademische Tätigkeit haben – Einkünfte aus Stiftungsgeldern und Zinsgewinnen (C nach Tab. 3.10) sowie Betriebseinkommen (D nach Tab. 3.10) – fallen bei Universität_neu niedrig aus.

Zieht man nicht nur den mittleren Wert über die vier Jahre heran, sondern den Zeitverlauf, so zeigen die zwei Posten (C und D) positive Bewegungen bei beiden Institutionen (Tabellen 3.12). Universität_UGC hat ihre Einkünfte aus Stiftungsgeldern und Zinsgewinnen verdoppeln können (von 1,5% 1994/95 auf 3,0% 1997/98). Universität_neu hat ihr Betriebseinkommen – von Gastronomie, Studentenheimen usw.. – auch deutlich steigern können (von 8,7% 1994/95 auf 11,1% 1997/98). Die jährlichen Prozentzahlen zeigen eine Absenkung des Einkommensanteils von Forschungsgeldern (E) bei Universität_UGC, in absoluten Zahlen bekam sie jedoch fast eine Million Pfund mehr aus dieser Quelle für das Jahr 1997/98 im Vergleich zu 1994/95. Diagramm 3.12 zeigt, wo Bewegung diesbezüglich stattfand: Während Universität_UGC auf etwa 1,5 Million Pfund von den Forschungsgremien verzichten musste, gewann sie mehr als eine Million Pfund von Industrie und Kommerz zusätzlich. Von Wohlfahrtsorganisationen bekam sie zusätzlich £700.000 durch Forschungsaufträge und mehr als £400.000 zusätzlich aus dem Ausland.

Bei Universität_neu (Diagramm 3.13) haben sich die Gelder von Forschungsverträgen und –geldern (E) über den Zeitraum fast verdoppeln können auf etwa £1 Million insgesamt. So wird deutlich, wie wenig Geld Universität_neu vergleichsweise aus dieser Quelle schöpft. Universität_neu hat ihr Einkommen für Forschungstätigkeit dennoch in allen Posten vergrößern können, was auf eine strategische Zielsetzung hindeutet. Der Beitrag von den Forschungsgremien war im Jahr 1994/95 äußerst gering und stieg auf mehr als £200.000 im Jahr 1997/98. Hohe Werte aus Industrie und Kommerz sind ihr jedoch im Jahr 1997/98 verloren gegangen. Dieses Bild der Universität_neu relativiert sich, wenn man in Betracht zieht, dass sie eine ehemalige Polytechnic ist und erst die Spielregeln lernen musste.

Die Höhe der Finanzierungssumme von Industrie und Kommerz für Forschungsleistung in den Jahren 1995/96 und 1996/97 deutet auf Projekte hin, die nach dieser Zeit abgeschlossen wurden. Es ist die Herausforderung an das Management einer Universität, solche Schwankungen abzufedern: obwohl hier das Bild drastischer ist als die Zahl, denn die Einkünfte der Universität_neu aus dieser Quelle sanken lediglich um £120.000.

Wichtiger für Universität_neu als dieser Posten ist der der Einkünfte aus anderen Dienstleistungen (F), obwohl sie hier verhältnismäßig weniger Gelder bekommt als der nationale Durchschnitt (2,9% des Gesamteinkommens im Vergleich zu 5,0% - s.Tab 3.11). Diagramm 3.14 zeigt die Auflösung dieser Quelle.

Universität_neu bekommt fast die Hälfte (43,9% 1997/98) ihrer Finanzierung über andere Dienstleistungen (F) von der Industrie und ein Viertel (25,7% 1997/98) noch von der EU. Dieses Diagramm 3.14 ist aus einem anderen Grund interessant, denn es lässt die verwaltungstechnischen Probleme ermessen, mit denen die neuen, nach 1992 im Universitätssektor aufgenommenen Universitäten zurecht kommen mussten. Universität_neu hat nämlich zunächst alle Finanzmittel aus dieser Einkommensquelle F unter der Kategorie 'andere Quellen' untergebracht. Die Diagramme für Universität_UGC (Diagramm 3.15) und für England (Diagramm 3.16) zeigen, dass dies keine unübliche Praxis ist. Allerdings kann das Diagramm 3.14 für Universität_neu auch die Strategie einer neuen Universität verdeutlichen, gezielt bestimmte Quellen zu erschließen.

Im Vergleich zu Universität_neu ist es bemerkenswert, dass Universität_UGC als Hauptquellen für die Einkunftsquelle F die Regierungsbehörden und das öffentliche Gesundheitswesen aufgetan hat (s.Diagramm 3.15). Erst an zweiter Stelle steht die Industrie, dicht gefolgt von dem so- genannten '*Teaching Company Scheme*' oder TCS-Förderung: ein Förderprogramm, welches Partnerschaften zwischen Universitäten und Industrie fördert.³⁹⁹

Die stärkste Einkunftsquelle ist für beide Universitäten die globale Zuweisung des HEFCE (Einkunftsquelle A nach Tab. 3.10). Eine Analyse des Verteilungsschlüssels der globalen Zuweisung für die zwei Universitäten zeigt, wie sich das Geld aus dieser Einkunftsquelle zusammensetzt – inwieweit es für Forschungsleistung, inwieweit es für Lehrleistungen gegeben wird. Für diese Einkunftsquelle werde ich eine Datenreihe

³⁹⁹ Dieses Programm wurde schon 1975 gegründet und fast jede Universität in Großbritannien hat eine TCS-Einheit. Siehe für mehr Information: Teaching Company Directorate - <http://www.tcd.co.uk/>

heranziehen, die jedes Jahr bei der Bekanntgabe der Förderung jeder einzelnen Universität veröffentlicht wird. Der Vorteil hierbei ist, dass man jährliche Daten für den Zeitraum 1994/95 bis 2000/01 erfassen kann (siehe Tabelle 3.13). Nachteilig ist, dass diese Daten in der Regel niedriger ausfallen als die, die von der *Higher Education Statistics Agency* in ihrem statistischen Bericht nachträglich veröffentlicht werden (aktuellster Bericht: 1997/98). Es zeigt sich wieder, dass die Universität_neu etwa 90% ihrer Gelder vom HEFCE für die Lehrtätigkeit bekommt. Sie erwirbt weniger als 5% ihrer staatlichen Finanzmittel durch Forschung. Diese niedrige Summe ist eine direkte Konsequenz eines niedrigen Volumens im Forschungsbereich, wie die Leistungsindikatoren oben darstellten. Sie ist jedoch auch Konsequenz der niedrigen Bewertung im RAE96. Während Universität_neu nur eine einzige 5 (zweitbeste Note) und zwei 3b beim letzten Bewertungsverfahren von Jahr 1996 erwarb, sammelte Universität_UGC elfmal 5 und viermal 4 mit einer Beteiligung ihrer Akademiker im Verfahren von etwa 90% - d.h. etwa 90% der Akademiker, die in Universität_UGC tätig sind, haben ihre Forschungsleistung bewerten lassen. In Universität_neu nahmen hingegen nur 36% der tätigen Akademiker am RAE96 teil.

2.3 Daten zu akademischem Personal

Die letzten Daten, die für diese statistische Gegenüberstellung herangezogen werden, betreffen die Finanzierung der Akademiker an beiden Institutionen. Tabelle 3.14 zeigt, wie durchschnittlich 70,7% des akademischen Personals, das von englischen Universitäten beschäftigt wird, von seiner beherbergenden Institution bezahlt wird.

Im Jahr 1997/98 werden 11,5% mehr Akademiker beschäftigt als im Jahr 1994/95, aber das Verhältnis zwischen den beiden Finanzquellen ist ungefähr gleich geblieben. Die Diagramme für Universität_UGC (Diagramm 3.17) und Universität_neu (Diagramm 3.18) zeigen indes zwei extreme Positionen. Universität_UGC, die insgesamt mehr Akademiker beschäftigt als Universität_neu, obwohl sie eine niedrigere Studentenzahl hat, finanziert jedoch nur 54,1% der Stellen selbst. Universität_neu kann andererseits kaum andere Quellen der Finanzierung diesbezüglich vorweisen und finanziert 95,1% der Stellen aus ihrem Etat. Eine Erhöhung der Zahl von Beschäftigten fand im Jahr 1995/96 statt, wurde aber bis 1997/98 von Universität_neu wieder abgebaut. Die Tatsache, dass die Zahl der Akademiker so schwanken kann (zw. 1994/95 u. 1995/96 um +22,6%; zw. 1995/96 u. 1997/98 um -15,3%), zeigt die neue Handhabung dieser Ressource. Durch kurze Verträge für spezifische Aufgaben kann es flexibel eingesetzt werden. Halsey spricht in diesem Zusammenhang von der

Proletarisierung der Akademiker.⁴⁰⁰ Bei Universität_UGC ist aufgrund ihrer Angebotsstruktur zu erwarten, dass das Personal, das nicht von der Universität selbst finanziert wird, durch Drittmittelforschungsprojekte finanziert wird. So wird das Hauptproblem der Anpassung an das neue Finanzierungsregime, das große Schwierigkeiten für die Universitäten in den 80er Jahren bereitete, nunmehr überwunden.

2.4 Die finanziellen Eigenschaften beider Institutionen und die Konsequenzen für deren Umgang mit dem Finanzierungsregime

Der Eindruck, dass Universität_UGC eine relativ erfolgreiche Forschungsuniversität ist, wird bekräftigt, wenn die Höhe der Forschungsgelder im Sinne eines Ausdrucks von Erfolg verstanden werden. Universität_UGC erwirbt fast 40% ihrer Finanzierung vom HEFCE durch Forschungsleistung und ergänzt diese durch Forschungsverträge und Forschungsgelder, welche knapp 20% ihres Gesamteinkommens ausmachen. Die Stärke in diesem Bereich führt vermutlich dazu, dass Universität_UGC nur 40% ihres Gesamteinkommens aus den staatlichen Finanzmitteln des HEFCE finanziert. Universität_UGC wird dennoch im wesentlichen aus öffentlichen Geldern im Forschungsbereich unterstützt, was denkbare Vorteile gegenüber Forschungsgeldern, die von der Industrie erworben werden, ergeben könnte.⁴⁰¹ Die zunehmende Nutzung der RAE-Bewertung von anderen Förderinstanzen, die das HEFCE positiv befürwortet, begünstigt Universitäten wie Universität_UGC. Die ausbalancierte Zusammensetzung ihres Einkommens im Vergleich mit dem gesamten Universitätssektor (siehe Tabelle 3.11) wird Universität_UGC begünstigen in einem System, in dem nach Leistung bezahlt und zugleich Homogenisierung gefördert wird. Ihr gutes Abschneiden unter einer Reihe von Kriterien für Forschungsleistung zeigt eine besondere Leistung genau dort, wo die selektierende Forschungsfinanzierung unter HEFCE dies belohnt. Die Fokussierung auf Forschung scheint auch vorteilhaft für die Beschäftigungsverhältnisse von Akademikern in Universität_UGC, denn sie ermöglicht dieser Universität, knapp die Hälfte ihrer Akademiker anders zu finanzieren als aus dem eigenen Universitätsbudget.

Die Schwachstelle bezüglich der Finanzierung von Universität_UGC liegt in ihrer niedrigen Studentenzahl. Im Jahr 1998/99 waren 74 andere Universitäten in England

⁴⁰⁰ Halsey, A.H (1992). *Decline of the Donnish Dominion: The British Academic Profession in the Twentieth Century*. Clarendon Press, Oxford.

⁴⁰¹ Dass auch öffentliche Gelder nach Kriterien verteilt werden können, die akademischen Normen kompromittieren, argumentierte vor kurzem ein Artikel der Times Higher: THES 31.03.2000, p.1 "Labour Policy Poses Threat to Freedom".

größer als sie, mit einem Medianwert für alle vom HEFCE finanzierten Institutionen bei 10.788 Studenten. In Unterschied zu Universität_neu hat Universität_UGC jedoch die Möglichkeit erhalten, diese Zahl auszuweitern. In Anbetracht der Zahlen scheint Universität_UGC also eine Universität darzustellen, die sich aufgrund ihrer Angebotsstruktur und Marktpositionierung eine *'entrepreneurial university'* nennen kann, so wie sie sich das HEFCE wünscht. Das heißt, sie agiert gut innerhalb der vom HEFCE eingesetzten Verfahren, und zugleich verdient sie einen wesentlichen Teil ihres Einkommens aus anderen Finanzquellen als dem HEFCE.

Universität_neu stellt einen anderen Universitätstyp dar, der sich hauptsächlich über seine Lehraktivitäten finanziert. Ihre Aufgabe ist aufgrund ihrer Position im Universitätssektor schwierig zu meistern, und die Schwankungen in ihrer MaSN-Zahl sind deutlicher Ausdruck dafür. Gleichwohl weist sie eine Stabilität in ihrer Einkommenszusammensetzung vor, die auch ihre Managementkompetenz erkennen lässt. Mehr als 85% ihres Gesamteinkommens bezieht sie aus Lehraktivitäten, aber sie scheint sich auch Forschungsverträge sowie andere Dienstleistungen zum Ziel gesetzt zu haben. Sie ist also eine Universität, die zwar eine schwierige Position zu verteidigen hat, aber sich dennoch fortzuentwickeln scheint. Auch sie hat sich eine finanzielle Unabhängigkeit vom HEFCE erwirtschaftet, aber ihre Leistung, gemessen an den Leistungsindikatoren, lässt sie nicht als erfolgreiche *'entrepreneurial university'* unter dem Finanzierungsregime des HEFCE erscheinen.

Der nächste Teil wird die Beschreibung der Universitäten vertiefen, indem auf operative Arbeitsweisen und institutionelle Strategien eingegangen wird. Erst diese Informationen werden eine Aussage in Hinblick auf die drei oben formulierten Thesen möglich machen.

2.5 Statistische Tabellen und Diagramme

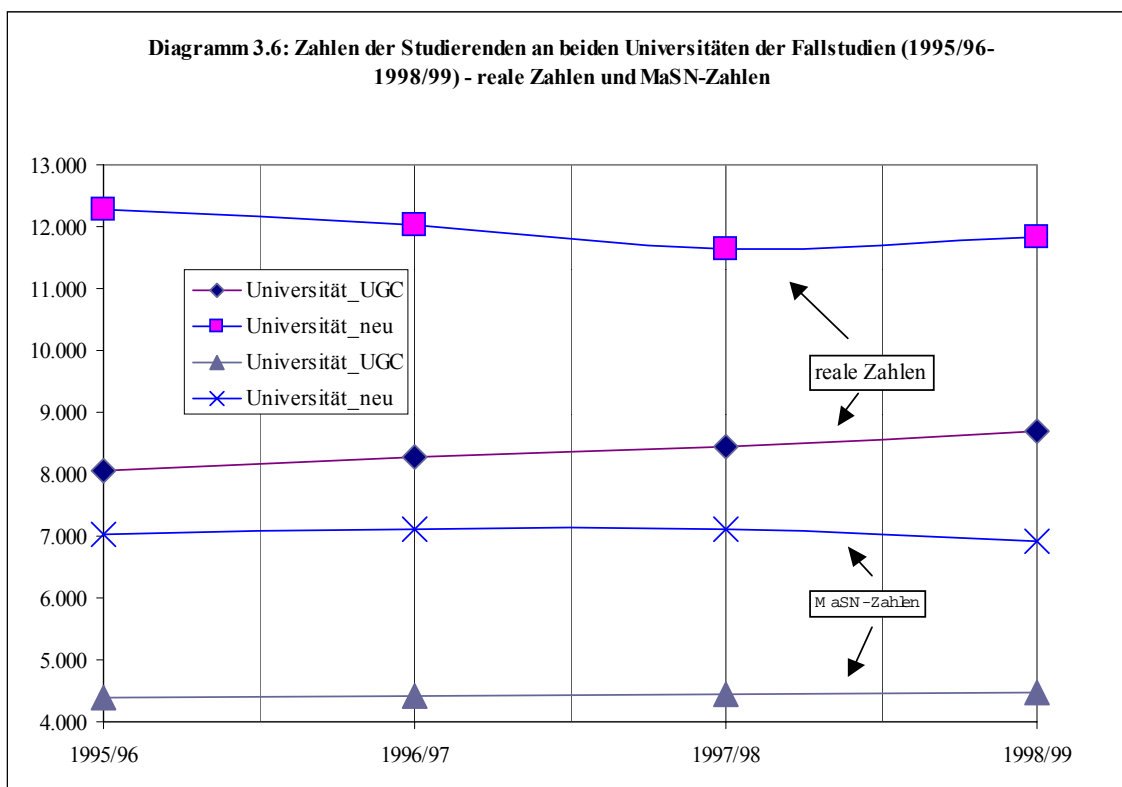


Tabelle 3.6: Steigerungsrate der realen Studentenzahlen im englischen Universitätssektor

| | 1995/96-96/97 | 1996/97-97/98 | 1997/98-98/99 |
|-----------------|---------------|---------------|---------------|
| Universität_UCG | 2,8% | 2,1% | 2,8% |
| Universität_neu | -2,0% | -3,4% | 1,7% |
| England | 4,1% | 2,7% | 2,4% |

Quelle: UCAS 1996-1999, Table 0a: Students by Institution

Tabelle 3.7: Steigerungsrate der maximalen Studentenzahlen (MaSN) im englischen Universitätssektor

| | 1994/95 -95/96 | 1995/96 -96/97 | 1996/97 -97/98 | 1997/98 -98/99 | 1998/99 -99/00 | 1999/00 -00/01 |
|-----------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Universität_UCG | 3,1% | 1,0% | 0,6% | 0,4% | 10,7% | 24,4% |
| Universität_neu | -1,4% | 1,0% | -0,1% | -2,8% | 8,8% | 0,3% |
| England | 0,6% | -0,5% | -0,6% | 0,2% | 13,2% | 3,9% |

Quelle: HEFCE Finance Allocation, 1994-2000

Tabelle 3.8 Anteil der ausländischen und teilzeitstudierenden Studenten an der Gesamtzahl der Studentenschaft (1998/1999)

| | Anteil der ausländischen Studierenden | Anteil der Teilzeitstudierenden |
|-----------------|---------------------------------------|---------------------------------|
| Universität_UCG | 21,8% | 26,4% |
| Universität_neu | 12,8% | 29,5% |
| England | 11,5% | 38,4% |

Quelle: UCAS 1998/1999, Table 0a Students by Institution

Tabelle 3.9: Einkommensquellen der Universitäten in England 1980/81-1997/98

| | <i>Pfund Str. '000</i> | Globale Zuweisung | Forschungsverträge u. -gelder | Einkünfte aus anderen Dienstleistungen | (Restsumme) |
|---------|------------------------|-------------------|-------------------------------|--|-------------|
| 1980/81 | England | 774.928 | 166.612 | 35.600 | 269.985 |
| 1982/83 | England | 946.893 | 214.251 | 54.320 | 276.661 |
| 1985/86 | England | 1.027.907 | 337.531 | 100.328 | 353.639 |
| 1988/89 | England | 1.279.396 | 512.482 | 174.049 | 502.655 |
| 1991/92 | England | 1.198.356 | 756.161 | 165.734 | 1.650.306 |
| 1994/95 | England | 3.511.836 | 1.200.692 | 343.751 | 3.134.284 |
| 1997/98 | England | 4.507.565 | 1.733.279 | 633.698 | 4.742.169 |

Quelle: University Statistics. Finance. UCR/HESA 1980-1998

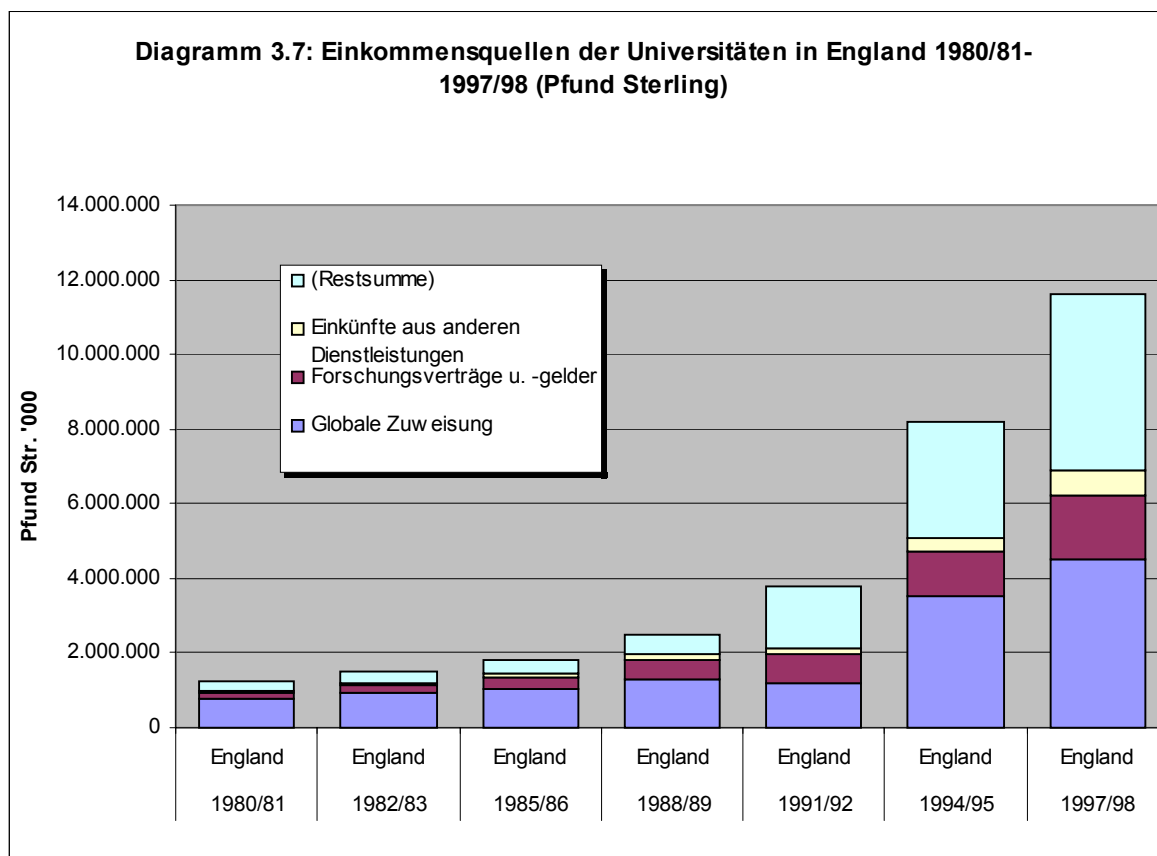


Diagramm 3.8: Einkommensquellen der Universitäten in England 1980/81-1997/98 (Prozent)



Diagramm 3.9: Einkommensquellen der Universitäten in England 1994/95-1997/98 (Pfund Sterling)

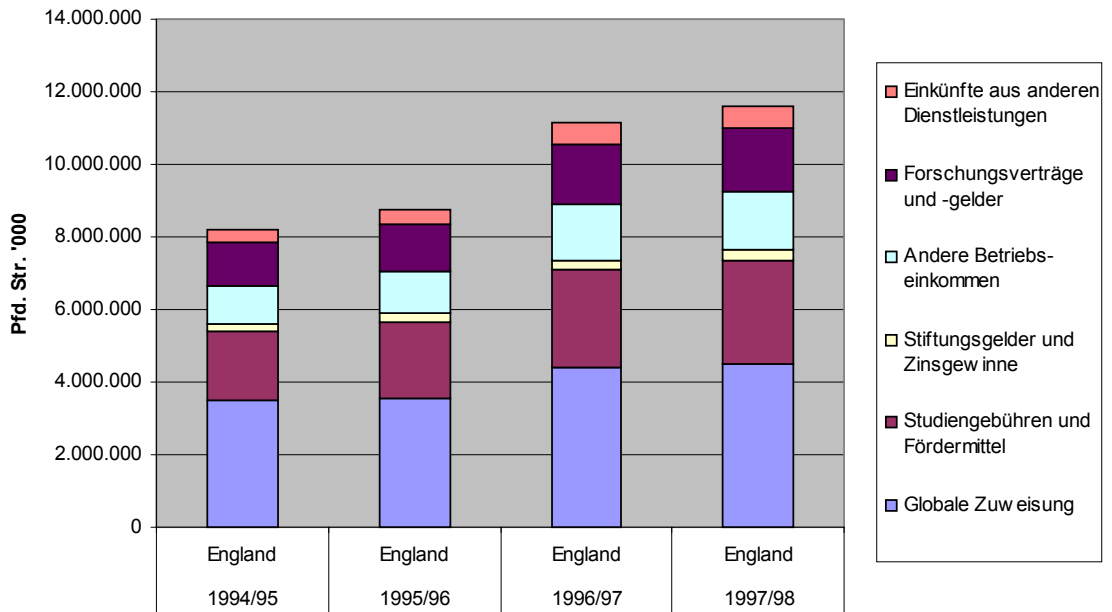


Tabelle 3.10: Erklärung zur Einkommensstatistik des HEFCE ab dem akademischen Jahr 1994/95

| | |
|---|--|
| A | <i>Globale Zuweisung:</i> das Geld vom HEFCE ist in der Regel frei verfügbar für die einzelnen Universitäten. Im Jahr 1997/98 betrug der Anteil an Geldern vom HEFCE, über die Universitäten frei verfügen konnten, 92,9% der gesamten Summe in dieser Position. |
| B | <i>Studiengebühren und Fördermittel:</i> Hier geht es um Geld, das für Lehraktivitäten mehrheitlich von Studierenden (Heim- und Auslandsstudenten) bezahlt wird. Im Jahr 1997/98 machte ihr Geld 68,8% der Gesamtsumme dieser Position aus. Der Rest kam durch Lehraktivitäten wie Teilzeitstudium, das gebührenpflichtig ist, (11%) und Lehrgänge für Dritte (11,8%) ein. |
| C | <i>Stiftungsgelder und Zinsgewinne:</i> Es handelt sich hier um Geld von Spenden sowie Gewinne aus Rücklagen. |
| D | <i>Andere Betriebseinkünfte:</i> Aus Mensen und Studentenheimen erzielte Gewinne machten 51,2% des gesamten Einkommens in dieser Position 1997/98 aus. |
| E | <i>Forschungsverträge und -gelder:</i> Hauptgeldgeber sind hier die öffentlichen Forschungsgremien (<i>research councils</i>), die Projekte ausschreiben (30,8%), Wohlfahrtsorganisationen (23%), Regierungsbehörden und Gesundheitsbehörden (17,7%) und Industrie, Kommerz und öffentliche Einrichtungen (11,9%) |
| F | <i>Einkünfte aus anderen Dienstleistungen:</i> Die zwei Hauptquellen für 1997/98 waren Dienstleistung für Regierungsbehörden und Gesundheitsbehörden (27,6%) und für Industrie, Kommerz und öffentliche Einrichtungen (19,4%). |
| <i>Quelle: HESA, Finance Data 1997/98</i> | |

Tabelle 3.11: Zusammensetzung des Gesamteinkommens: Überblick

| 1994/95-97/98 (mittlerer Wert) | Globale Zuweisung | Studiengebühren und Fördermittel | Stiftungsgelder und Zinsgewinne | Andere Betriebs- einkommen | Forschungsverträge und -gelder | Einkünfte aus anderen Dienstleistungen |
|-----------------------------------|----------------------|-------------------------------------|------------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|--|
| | A | B | C | D | E | F |
| | % | % | % | % | % | % |
| England | 40,2 | 24,1 | 2,5 | 13,4 | 14,8 | 5 |
| Universität_UGC | 40,3 | 19,2 | 2,1 | 12,4 | 19,5 | 6,4 |
| Universität_neu | 54,3 | 30,7 | 0,9 | 9,9 | 1,4 | 2,9 |

Tabelle 3.12 Zusammensetzung des Gesamteinkommens

| akad. Jahr | Institution | Globale Zuweisung | Studiengebühren und Fördermittel | Stiftungsgelder und Zinsgewinne | Andere Betriebs- einkommen | Forschungsverträge und -gelder | Einkünfte aus anderen Dienstleistungen |
|------------|-------------|----------------------|-------------------------------------|------------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|--|
| 1994/95 | Uni_UGC | 42,3% | 18,2% | 1,5% | 12,2% | 20,0% | 5,9% |
| 1995/96 | Uni_UGC | 41,6% | 18,6% | 1,6% | 12,3% | 20,3% | 5,6% |
| 1996/97 | Uni_UGC | 38,8% | 19,6% | 2,4% | 12,8% | 19,2% | 7,2% |
| 1997/98 | Uni_UGC | 38,6% | 20,4% | 3,0% | 12,3% | 18,7% | 7,0% |
| 1994/95 | Uni_neu | 56,0% | 31,0% | 1,0% | 8,7% | 0,8% | 2,5% |
| 1995/96 | Uni_neu | 55,2% | 30,2% | 0,9% | 9,3% | 1,1% | 3,2% |
| 1996/97 | Uni_neu | 53,7% | 30,1% | 0,7% | 10,6% | 1,8% | 3,1% |
| 1997/98 | Uni_neu | 52,2% | 31,3% | 0,8% | 11,1% | 1,7% | 2,9% |

Diagramm 3.10: Einkommensquellen 1994/95-1997/98 (Prozent)

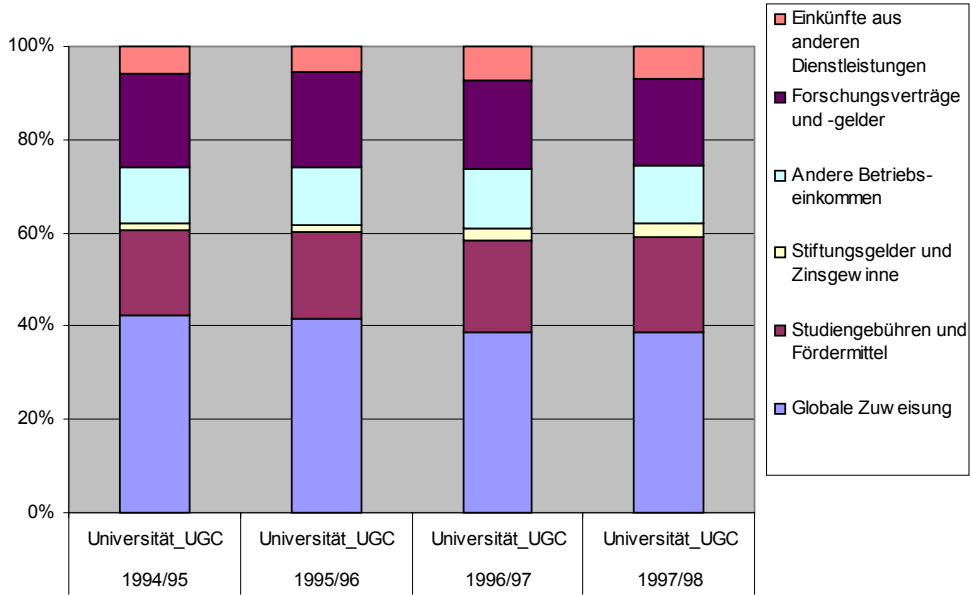
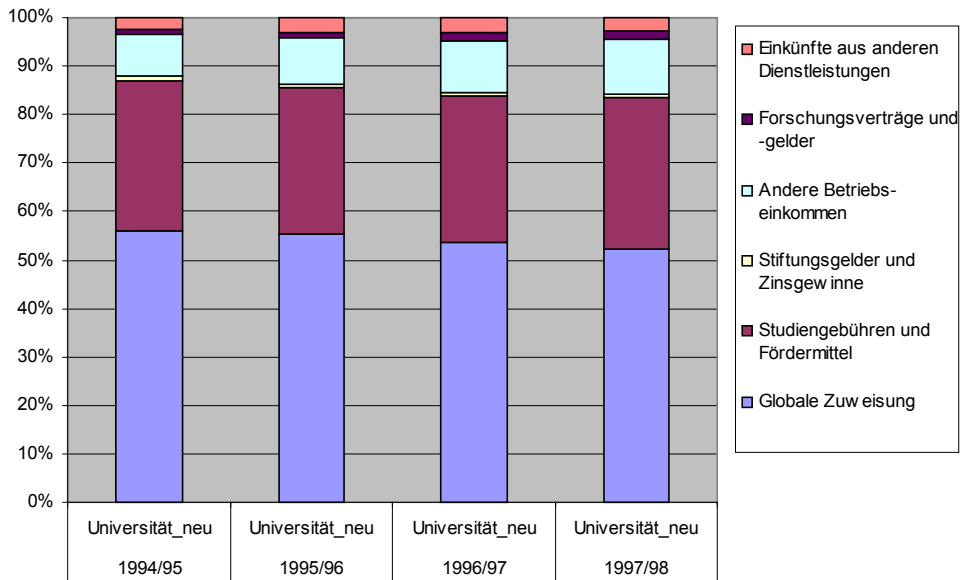


Diagramm 3.11: Einkommensquellen 1994/95-1997/98



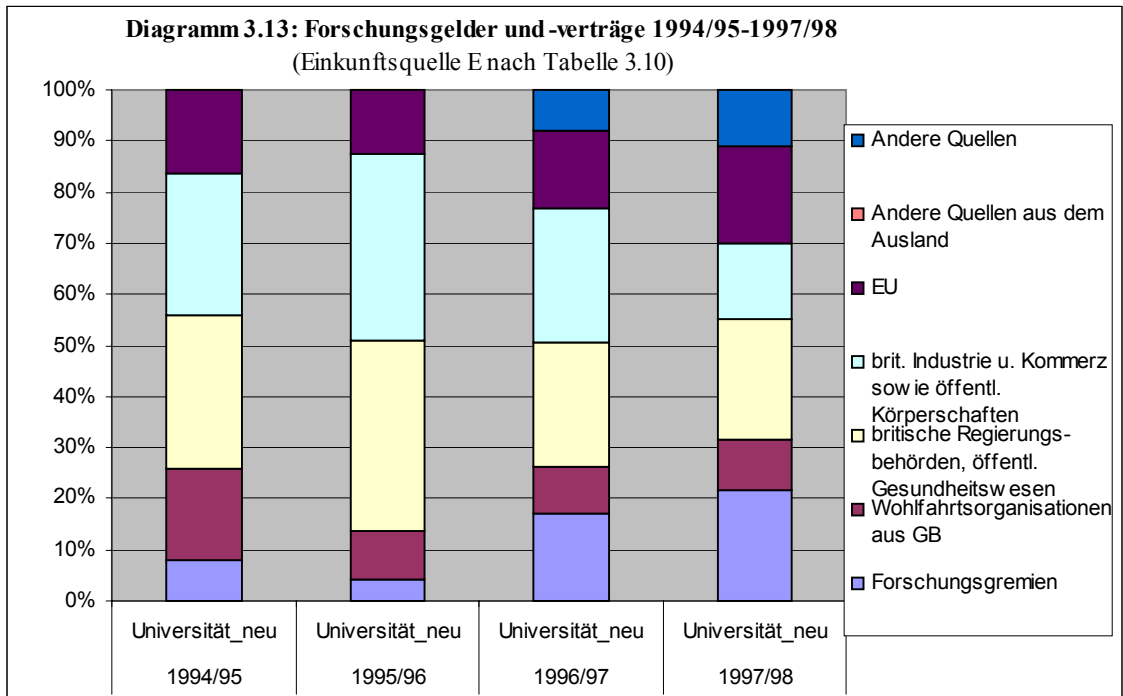
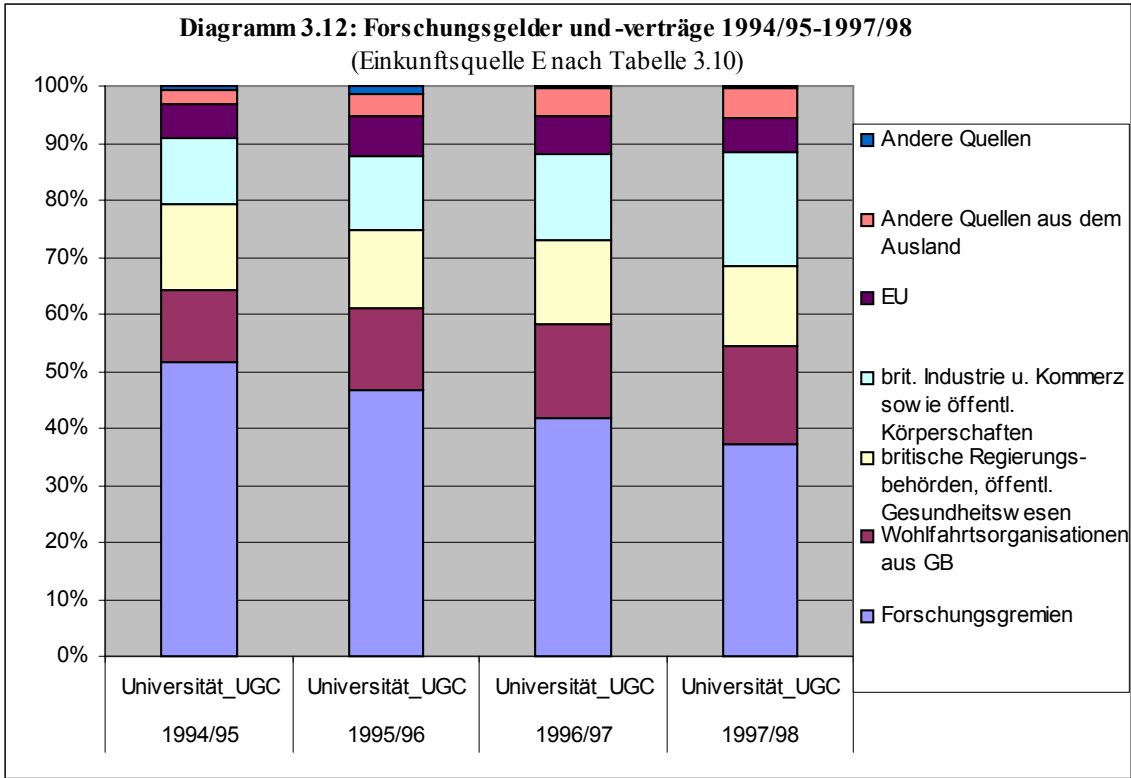


Diagramm 3.14 : Einkünfte aus anderen Dienstleistungen (F nach Tab. 3.10)

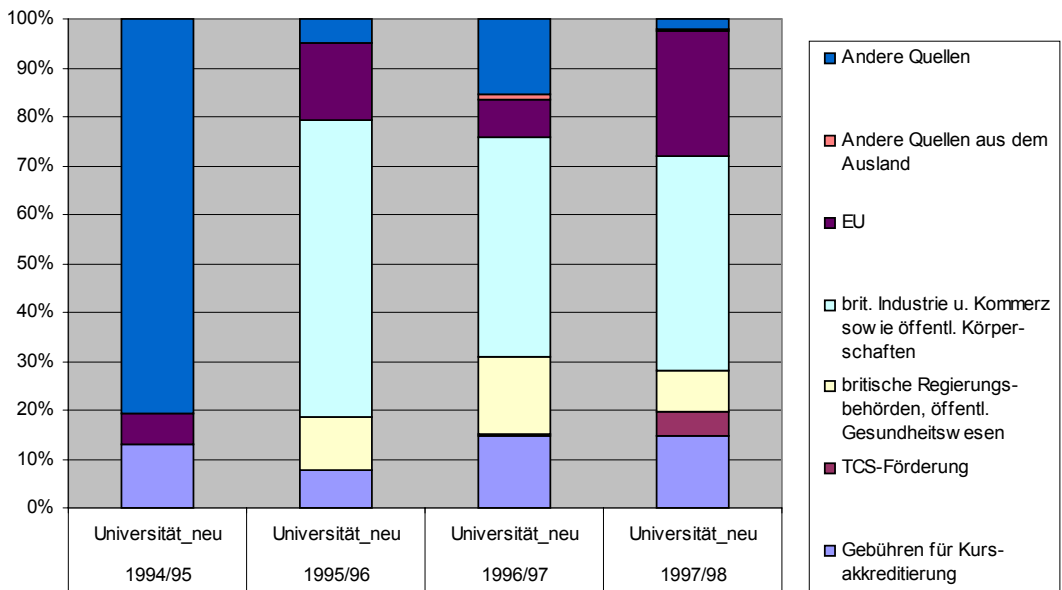


Diagramm 3.15: Einkünfte aus anderen Dienstleistungen (F nach Tab. 3.10)

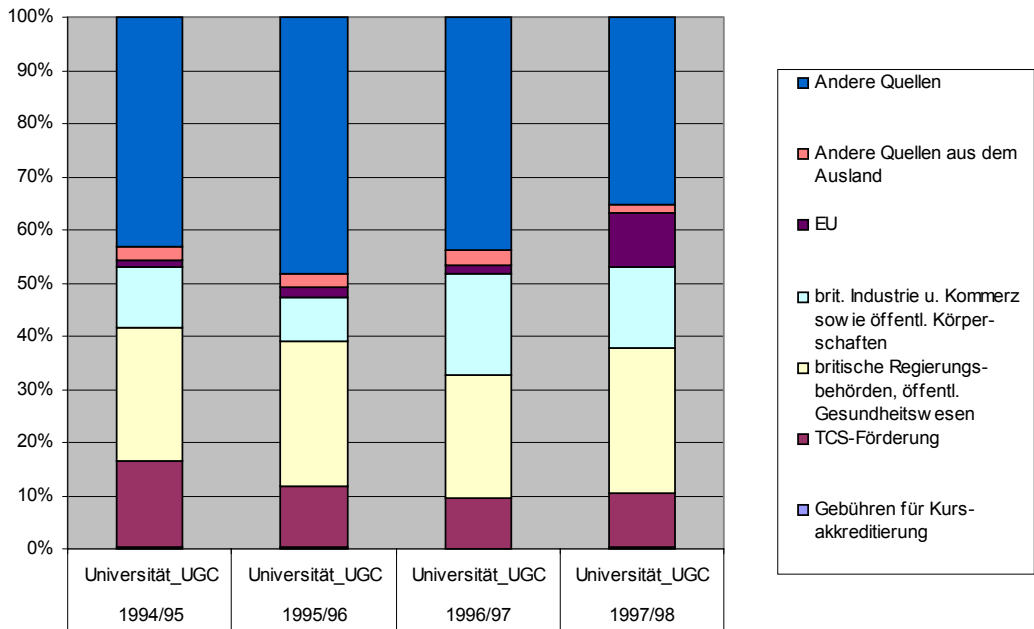


Diagramm 3.16: Einkünfte aus anderen Dienstleistungen (F nach Tab. 3.10)

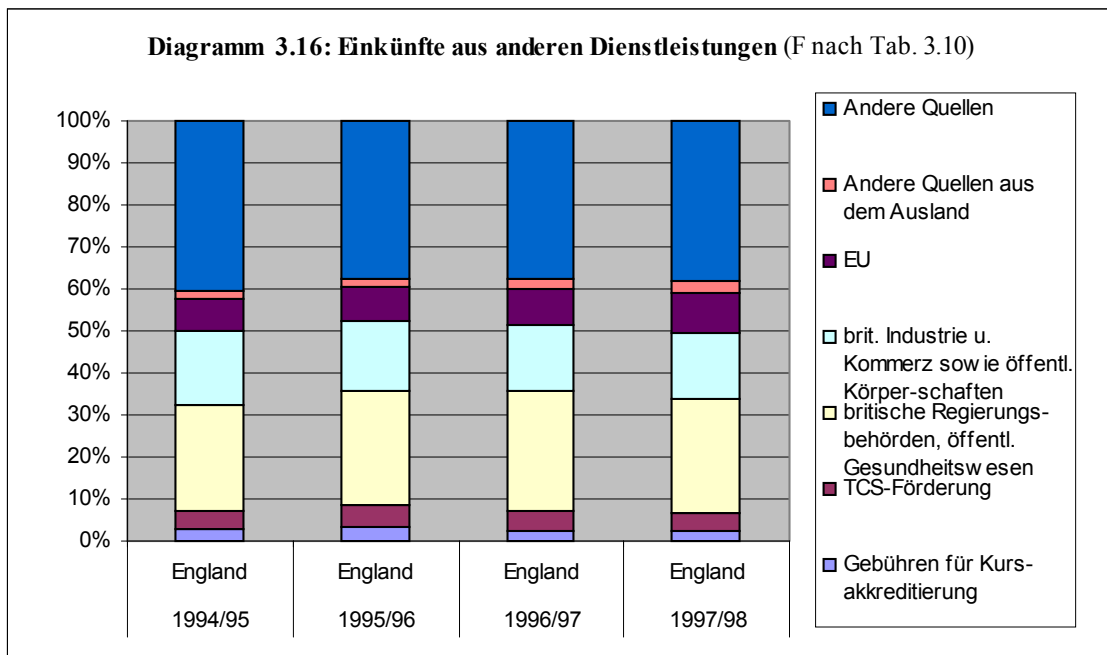


Tabelle 3.13: jährliche globale Zuweisung vom HEFCE nach Kategorie (Einkunftsquelle A nach Tab. 3.10)

| 1994/95 | Lehren | Forschung | Andere* |
|-----------------|--------|-----------|---------|
| Universität_UCG | 60,3% | 36,8% | 2,9% |
| Universität_neu | 94,6% | 4,3% | 1,1% |
| nat. Mittelwert | 86,5% | 9,2% | 4,3% |

alle: n= 207

* 'Andere' beinhaltet: (i) zusätzliche Kernfinanzierung, (ii) formel-unabhängige Finanzierung, (iii) finanzielle Übergangshilfe

| 1995/96 | Lehren | Forschung | Andere* |
|-----------------|--------|-----------|---------|
| Universität_UCG | 59,4% | 37,3% | 3,3% |
| Universität_neu | 85,4% | 3,9% | 10,7% |
| nat. Mittelwert | 84,9% | 9,9% | 5,2% |

alle: n=212

* 'Andere' beinhaltet: (i) zusätzliche Kernfinanzierung, (ii) formel-unabhängige Finanzierung, (iii) finanzielle Übergangshilfe

| 1996/97 | Lehren | Forschung | Andere* |
|-----------------|--------|-----------|---------|
| Universität_UCG | 55,6% | 35,0% | 9,3% |
| Universität_neu | 81,9% | 4,0% | 14,1% |
| nat. Mittelwert | 81,5% | 10,3% | 8,2% |

alle: n=214

* 'Andere' beinhaltet: (i) zusätzliche Kernfinanzierung, (ii) formel-unabhängige Finanzierung,

(iii) finanzielle Übergangshilfe, (iv) formelabhängige Kapitalfinanzierung

| 1997/98 | Lehren | Forschung | Andere* |
|-----------------|--------|-----------|---------|
| Universität_UCG | 56,6% | 41,2% | 2,1% |
| Universität_neu | 86,3% | 3,1% | 10,6% |
| nat. Mittelwert | 84,3% | 10,7% | 5,0% |

alle: n=209

* 'Andere' beinhaltet: (i) zusätzliche Kernfinanzierung, (ii) formel-unabhängige Finanzierung,

(iii) finanzielle Übergangshilfe, (iv) formelabhängige Kapitalfinanzierung

| 1998/99 | Lehren | Forschung | Andere* |
|-----------------|--------|-----------|---------|
| Universität_UCG | 54,8% | 43,3% | 1,9% |
| Universität_neu | 94,5% | 3,8% | 1,7% |
| nat. Mittelwert | 86,9% | 11,3% | 1,7% |

alle: n=209

* 'Andere' beinhaltet: (i) zusätzliche Kernfinanzierung, (ii) formel-unabhängige (Sonder)Finanzierung, (iii) finanzielle Übergangshilfe,

| 1999/00 | Lehren | Forschung | Andere* |
|-----------------|--------|-----------|---------|
| Universität_UCG | 58,6% | 41,4% | 0,0% |
| Universität_neu | 95,2% | 3,7% | 1,1% |
| nat. Mittelwert | 93,6% | 5,8% | 0,6% |

alle: n=402

* 'Andere' beinhaltet: (i) zusätzliche Kernfinanzierung, (ii) formel-unabhängige (Sonder)Finanzierung, (iii) finanzielle Übergangshilfe,

| 2000/01 | Lehren | Forschung | Andere* |
|-----------------|--------|-----------|---------|
| Universität_UCG | 63,4% | 35,4% | 1,1% |
| Universität_neu | 94,6% | 3,8% | 1,5% |
| nat. Mittelwert | 93,6% | 5,5% | 0,9% |

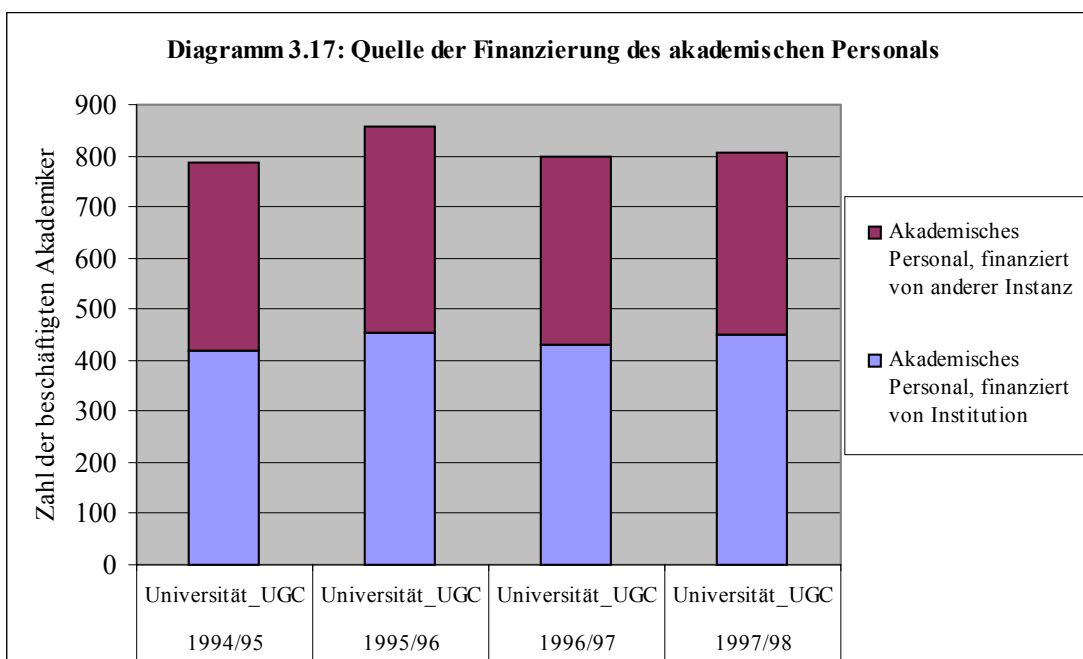
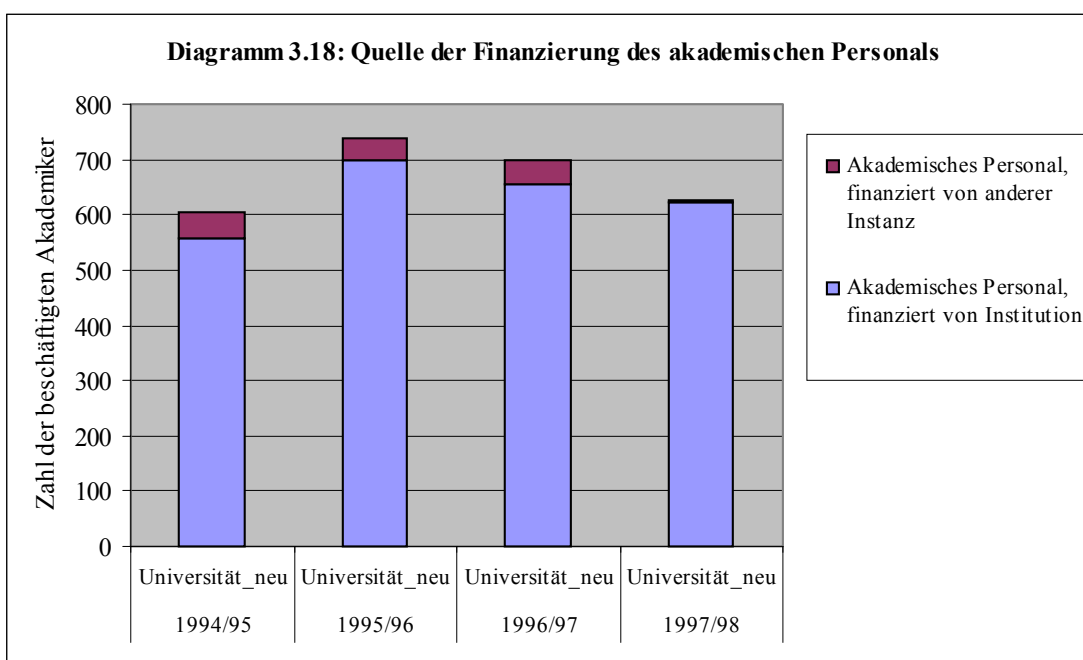
alle: n= 402

* 'Andere' beinhaltet: (i) zusätzliche Kernfinanzierung, (ii) formel-unabhängige (Sonder)Finanzierung, (iii) finanzielle Übergangshilfe,

Quelle: HEFCE Annual Allocation, 1994-2000

Tabelle 3.14: Quelle der Finanzierung des akademischen Personals

| | | Akademisches Personal, finanziert von Institution | Akademisches Personal, finanziert von anderer Instanz | Gesamtzahl des akademischen Personals | Akademisches Personal, finanziert von Institution | Akademisches Personal, finanziert von anderer Instanz |
|---------|---------|---|---|---------------------------------------|---|---|
| 1994/95 | England | 66.917 | 26.767 | 93.684 | 71,4% | 28,6% |
| 1995/96 | England | 72.879 | 30.274 | 103.153 | 70,7% | 29,3% |
| 1996/97 | England | 72.830 | 31.126 | 103.956 | 70,1% | 29,9% |
| 1997/98 | England | 73.860 | 30.611 | 104.471 | 70,7% | 29,3% |
| | | | | Mittelwert | 70,7% | 29,3% |

Diagramm 3.17: Quelle der Finanzierung des akademischen Personals**Diagramm 3.18: Quelle der Finanzierung des akademischen Personals**

Teil III: Strategisch-operative Beschreibung der zwei Institutionen und Analyse der Implikationen und Folgen des Finanzierungsregimes des HEFCE

| | |
|--|------------|
| 1. Einführung | 264 |
| 2. Das Selbstverständnis der ausgewählten Institutionen | 265 |
| 2.1 Universität_neu..... | 265 |
| 2.2 Universität_UGC | 269 |
| 3. Die organisatorische Struktur der Universitäten | 273 |
| 3.1 Universität_neu..... | 274 |
| 3.2 Universität_UGC | 277 |
| 4. Verteilung der Finanzmittel innerhalb der Universitäten | 278 |
| 4.1 Universität_neu..... | 279 |
| 4.2 Universität_UGC | 284 |
| 5. Die Bewertung und Sicherung von Qualität innerhalb der Universitäten | 287 |
| 5.1 Universität_neu..... | 288 |
| 5.2 Universität_UGC | 292 |
| 6. Analyse anhand des analytischen Modells..... | 295 |

1. Einführung

In diesem dritten Teil der Fallanalyse werden zunächst die zwei Universitäten nach ihrem eigenen Selbstverständnis dargestellt. Dieser erste Schritt der strategisch-operativen Fallanalyse enthält eine Kurzcharakteristik und eine Beschreibung der aktuellen Strategie der jeweiligen Universität. Im zweiten Schritt wird das Vorgehen der Universitäten mit den zwei Schwerpunkten auf die Finanzierung und die interne Qualitätssicherung beschrieben. Im letzten Schritt werden die Implikationen und Folgen des Finanzierungsregimes auf das inneruniversitäre Handeln analysiert.

2. Das Selbstverständnis der ausgewählten Institutionen

2.1 *Universität_neu*

Universität_neu hat eine sehr lange Entstehungsgeschichte. Ihr hundertjähriges Bestehen wurde im Jahr 1998 mit bescheidenen Mitteln gefeiert. In jenem akademischen Jahr beklagte der *Vice-Chancellor* der Universität_neu im Jahresabschlussbericht, dass ihn die finanzielle Vernunft von der gebührenden Art von Feierlichkeiten zurückhielte. Im Jahr 1970 wurde sie als Polytechnic gegründet, und 1989 wurde diese Polytechnic, wie alle anderen Polytechnics zu dieser Zeit, von der Obhut der lokalen Bildungsbehörde (LEA) befreit und als private Körperschaft neugegründet. Im akademischen Jahr 1992/93 erlangte sie nach einer Fusion mit einigen technischen Weiterbildungsinstitutionen aus der Umgebung schließlich den Status einer Universität. Während ihres gesamten Entstehungsverlaufs war die Universität immer bemüht, die Menschen aus dem relativ armen Stadtteil, in dem sie liegt, zu bilden und auszubilden, um dessen Lebensqualität zu verbessern. Der Name dieser neuen Universität betont noch heute den Ort ihrer Ansässigkeit, und er wurde bewusst als Zeichen ihrer regionalen Ausrichtung bei der Universitätsgründung gewählt. Es wurde bei dieser Namensfindung auch innerhalb der Universität_neu darüber diskutiert, ob man das Wort 'Polytechnic' wirklich fallen lassen sollte, denn die Mitglieder der Universität wollten die Leistung ihrer Universität im Polytechnic-Sektor nicht verleugnen. Erst eine Befragung der potentiellen studentischen Klientel führte zum Ersatz des Worts 'Polytechnic' durch 'Universität'.

Es liegt auf der Hand, dass bei einer langen Entstehungsgeschichte die Universität_neu keinen abgeschlossenen Campus hat. Die Universität erstreckt sich vielmehr auf drei Campus, zwei alte und einen, dessen Grundstein erst im Jahr 1997 gelegt wurde. Der neue Campus beherbergt vor allem ein Technologie-Zentrum, welches die Zusammenarbeit zwischen lokaler und nationaler Industrie und der Universität fördern will. Diese Arbeit soll sich zum dritten Standbein neben Forschung und Lehre entwickeln. Diese Ausrichtung lässt sich in dem Mission-Statement der Universität wiedererkennen, das bei der Gründung geschaffen und seitdem nicht geändert wurde:

"Die Aufgabe von [Universität_neu] ist das Angebot von Bildung, Ausbildung, Forschung und Beratungsdiensten in der höchst-möglichen

Qualität, mit dem Zweck, den Bedürfnissen von Individuen, Gemeinschaften und Unternehmen in unserer Region zu entsprechen."⁴⁰²

Die Universität besteht aus fünf Fakultäten: *Design, Engineering and the Built Environment, Business School, Science and Health, Social Sciences, School of Law*.⁴⁰³ Dabei verbuchten die Studiengänge in den Fachbereichen Wirtschaft und Verwaltungswissenschaft sowie Sozialwissenschaften den größten Zustrom von Studenten im Jahr 1999 (18% bzw. 14% der Studienanfänger).⁴⁰⁴ Im Fachbereich Wirtschaft und Verwaltungswissenschaft werden Diplomstudiengänge wie *Business Studies/Administration* angeboten, die mit drei möglichen Schwerpunkten – *Marketing, Human Resource Management* und *Business Finance* – belegt werden können. Ferner gibt es auch einen Studiengang in *International Business* mit Schwerpunkten in Verwaltung oder in einer der drei Sprachen, Französisch, Deutsch oder Spanisch. Auch höhere berufliche Studiengänge, die schon nach zwei Jahren abgeschlossen werden können, werden angeboten. Im Fachbereich Sozialwissenschaften kann man neben Anthropologie und Politologie einen Studiengang mit regulärem Hochschulabschluss namens *Social Studies* wählen. Dieser Studiengang setzt sich aus Komponenten der Bereiche Soziologie, Volkswirtschaft, Politologie und Jura zusammen. Das Kursverzeichnis der Universität gibt an, dass dieser Abschluss zu unterschiedlichsten Arbeitsgebieten geführt hat. Absolventen fanden Arbeit als: Bankkaufmann/frau, Forschungsassistent, Assistant Manager, Assistent im Verwaltungsbereich, Kaufmann/frau, Lehrer und Polizist.

Die Mehrheit der Studiengänge wird in modularer Form angeboten, und das akademische Jahr hat zwei Semester. Der Student kann zwischen Einzelfachstudiengängen, Zwei-Fächer- und Drei-Fächer-Kombinationen wählen. Es besteht zudem die Möglichkeit für Studenten, die nicht über ausreichende mathematische oder naturwissenschaftliche Vorkenntnisse verfügen, ein Vorbereitungsjahr zu belegen, das auf Studiengänge im Ingenieurwesen und in der Naturwissenschaft vorbereitet.

In allen Publikationen der Universität wird die Kundenorientierung hervorgehoben. Durch diese starke Kundenorientierung will Universität_neu, nach eigenen Angaben, den Status einer '*entrepreneurial university*' erreichen. Sie formuliert im

⁴⁰² Annual Reports 1991-1999. [Zitat: "The mission of the [Universität_neu] is to provide the highest possible quality of education, training, research and consultancy in order to meet the needs of individuals and of the communities and enterprises in our region."]

⁴⁰³ Übersetzung: Gestaltung, Ingenieurwesen und Raumentwicklung, Institut für BWL, Naturwissenschaft und Gesundheitswesen, Sozialwissenschaften, Institut für Rechtswissenschaft.

⁴⁰⁴ UCAS Dataset Institution/Subject 1999. UCAS, Cheltenham.

Unternehmensplan für den Zeitraum zwischen Jahr 2000 und 2010 ihr erstes Ziel in diesem Sinne:

"Die Universität erstrebt die Etablierung eines Rufs als 'entrepreneurial university', der auf einer nationalen und internationalen Anerkennung der hohen Qualität des Angebots für Studierende, sowie auf einer hervorragenden Forschungsleistung basiert."⁴⁰⁵

Der letzte Teil dieses Satzes, in dem das Ziel einer hervorragenden Forschungsleistung erwähnt wird, ist wichtig, denn man muss bedenken, dass es sich hier um eine Universität handelt, die wenig Forschungsgelder einwirbt und die relativ schlecht im RAE96 abschloss. Die Annahme liegt hier nah, dass auch der Ruf einer 'entrepreneurial university' von guter Forschungsleistung abhängig ist. Dies wohl vor allem deshalb, weil sie, wie oben diskutiert, als Gütesiegel vermittelt werden kann.

In diesem Unternehmensplan zählt Universität_neu sieben strategische Ziele auf, die ihre Positionierung im englischen Universitätssektor beschreiben. Gemäss ihrer Ausrichtung betrifft ihre erste 'strategische Priorität' das Bildungsangebot.

Das erste Hauptziel dieser ersten strategischen Priorität ist die Anwerbung und Erhaltung von Studierenden. Wie in allen Jahren seit der Gründung will die Universität mehr Studenten anziehen – die Stabilität und der Zuwachs ihrer Anzahl ist laut Unternehmensplan der Schlüssel zum Erfolg. Um dieses Ziel zu erreichen, will die Universität 'Produkte' entwickeln, die rege Rekrutierung sichern können. So müssen alle neuen Entwicklungen im Kursangebot vor der Genehmigung eine Nachfrage und finanzielle Tragfähigkeit beweisen. Der Plan kündigt zudem an, dass Initiativen ins Leben gerufen werden. Hierfür wird die Universität eine Stelle zur Marktforschung einrichten. Insbesondere werden die Zielgruppen 'Teilnehmer an Teilzeit- oder Fernstudiengängen' sowie 'ausländische Studenten' ins Visier genommen. Ferner will man die Zahl von Doktoranden verdoppeln.

Die zweite strategische Priorität betrifft das Lehren und Lernen. Universität_neu hat nach eigenen Angaben bezüglich Sozialschicht, Kultur und sprachlicher Kompetenz eine der heterogensten Studentenschaften im gesamten Universitätssektor. Wie oben aus den Leistungsindikatoren herauszulesen war, schlägt sich dieses Faktum vor allem auf die Abbrecherquote nieder. Um diesem Problem entgegen zu wirken, will die Universität die Betreuung und Unterstützung von Studenten weiter verbessern sowie

⁴⁰⁵ Corporate Plan 2000-2010 (Juli 1999), p.1. [Zitat: "The University aspires to establish a reputation as an entrepreneurial university, in which the high quality of its provision for students is nationally and internationally recognised alongside the excellence of its research."]

Reaktionen von Studenten in die Weiterentwicklung von Lehr- und Lernstrategien einfließen lassen. In der Tat wurde die Universität noch unter dem *Higher Education Quality Council* aufgrund zweier Initiativen, die eine Verbesserung des Lehrens und Lernens an der Universität zum Ziel hatten, zur Vorzeige-Universität gekürt. Die eine Initiative bezweckt eine Betreuung von Studenten beim Eintritt in die Universität, beim Absolvieren des eigenen Studiengangs sowie beim Abschluss des Studiums, die von den Studenten selbst gesteuert wird. Die andere Initiative, die auf eine Initiative des Finanzierungsgremiums namens '*Enterprise in Education*' (1987) zurückgeht, hält Geld bereit für Hochschullehrer, die ihre Studiengänge verbessern wollen. Im aktuellen Unternehmensplan legt die Universität besonders viel Wert auf das erste Studienjahr, das für den weiteren Studienverlauf von wesentlicher Bedeutung sei. Wie ein Bericht über eine der zwei Initiativen aus dem Jahr 1997 argumentierte, hat diese Zielsetzung für eine Universität wie Universität_neu schlicht und einfach ökonomische Bedeutung.

Als dritte strategische Priorität nennt die Universität Forschung und Beratungsdienste, z.B. Unternehmensberatung. Der Plan stellt selbstkritisch fest, dass die Leistungen in diesem Bereich verbessert werden müssen – Qualität und Volumen der Forschung seien lückenhaft, nur 30% der Akademiker betreiben aktive Forschung, und alternative Geldquellen würden kaum erzielt. Dies alles, obwohl hervorragende Forschung "ein Schlüsselindikator für hohe Qualität im Hochschulbildungsbereich" sei. Um die Forschungsleistung sowie den Erwerb von Forschungsgeldern zu steigern, will die Universität drei Änderungen vornehmen:

- als vordringliches Ziel werden transparente Indikatoren zur Messung der Leistung im Forschungs- und Beratungsdienstbereich eingerichtet.
- das Veröffentlichen von Arbeiten seitens der Akademiker wird unterstützt und die Kommunikation ihrer Arbeit verbessert, z.B. durch Publikationslisten auf der Universitäts-Homepage, und
- die kommerzielle Entwicklung von "wissenschaftlichen Produkten" wird durch das Technologie-Zentrum mitbetreut und gefördert.

Strategische Priorität vier betrifft 'Region und Regionalisierung'. Hier sieht die Universität eine bedeutende Rolle für sich in der sozialen und ökonomischen Erneuerung ihrer Region. Das Eingehen auf regionale Bedürfnisse sowie der Aufbau von Partnerschaften in der Region erhebt die Universität_neu zu Hauptzielen. Allem voran versteht sie hierbei die Einbettung von 'beruflichen Kompetenzen' (*employability*) in alle Studiengänge als einen Weg, Studenten und Industrie gleichermaßen zu helfen.

Als fünfte strategische Priorität will Universität_neu unter der Überschrift 'Arbeitgeber und berufliche Kompetenzen' eine starke Verbindung zwischen Industrie und Universität schaffen und daraus eine Sondereigenschaft machen, die ihr Vorteile im Wettbewerb mit anderen Universitäten aus dem Universitätssektor einbringen wird.

Lebenslanges Lernen, betont Universität_neu in der sechsten Priorität, ist eine ihrer *fortes*, und hier hat sie die Chance, eine führende Rolle zu übernehmen. Sie erstrebt ihre nationale und internationale Anerkennung als Zentrum der Forschung, Innovation und Praxis im Bereich Lebenslanges Lernen. Hierzu will sie als Zeichen dieser Fokussierung ein Fest des Lebenslangen Lernens veranstalten.

Die siebte und letzte Priorität handelt von Internationalisierung und Multikulturismus. Hier beschäftigt sich Universität_neu mit ihrer relativ unterentwickelten globalen Präsenz. Auf der einen Seite zielt sie auf eine Verbesserung ihrer Position auf dem globalen Markt, beispielsweise durch Internetkursangebote und einen Anstieg in der Anzahl von ausländischen Studierenden. Auf der anderen Seite will sie diesem globalen Kontext Rechnung tragen, indem sie ihren Studierenden verbesserte Chancen für Aufenthalte im Ausland gewährt.

Im Sinne der Internationalisierung – sozusagen, von innen – wird für eine verstärkte Einbindung der multikulturellen Vielfalt, die in der Universität schon vorhanden ist, in die Organisation dieser Universität argumentiert.

2.2 Universität_UGC

Diese Universität geht aus einer ehemaligen CAT, also einer technischen Hochschule, hervor. Ihr wurde 1966, nach dem Robbins-Bericht, der rechtliche Status einer Universität zugebilligt. Ihre Gebäude wurden in den 1960er Jahren speziell für die Universität erbaut und bilden eine geschlossene Gebäudeeinheit, welche den Campus eingrenzt. In den 1990er Jahren wurde erneut in die Bauten der Universität sowie speziell in ein Lern- und Bibliothekszentrum investiert. Zudem wurde auch ein Sportkomplex auf dem Universitätsgelände in diesen Jahren errichtet, durch das die Universität nicht nur eine Verbesserung ihres allgemeinen Angebots für Studierenden bewirkte, sondern auch eine Erweiterung ihrer Studienangebotspalette erreichen wollte.

Die Universität hat vier Fakultäten: *Faculty of Engineering and Design*, *Faculty of Humanities and Social Sciences*, *Faculty of Sciences* und *School of Management*.⁴⁰⁶ Die Kursstruktur ist erst seit 1997/98 durchgängig modularisiert und die Mehrheit der

⁴⁰⁶ Übersetzung etwa: Fakultät für Ingenieurwesen und Gestaltung, Fakultät für Geistes- und Sozialwissenschaften, Naturwissenschaftliche Fakultät und Institut für Management.

Studiengänge sind berufsorientiert. Zum Beispiel wird in den Studiengängen der Naturwissenschaftlichen Fakultät *Chemistry with Education* angeboten: ein Hochschulabschluss in Chemie sowie eine Lehrerausbildung. Ähnlich ist der Studiengang in der Fakultät für Geistes- und Sozialwissenschaften: *Psychology and Communications Engineering* angelegt, in dem u.a. Netzwerkbetreuer ausgebildet werden. Die Fachbereiche mit dem größten Zustrom an Studenten im akademischen Jahr 1999/2000 waren Ingenieurwesen und Technologie (16% der Studienanfänger) und Sozialwissenschaften (13%), knapp gefolgt von den Bereichen Mathematik und Informatik (12%) und Biologie (11%).⁴⁰⁷

Neben der Selbstbezeichnung '*Professional University*' (berufsbezogene Universität) versteht sich Universität_UGC auch als '*Leading Research University*' (führende Forschungsuniversität). Diese Eigenschaft zeigt sich nicht nur im Anteil der Forschungsfinanzierung an dem Gesamteinkommen der Universität (35%), sondern auch in der Anzahl von Studierenden in weiterführenden Studiengängen (*postgraduates*) an der Gesamtstudentenzahl (1997/98: 27%).

Das Mission Statement reflektiert diese Angebotsstruktur:

" 'Die Ziele der Universität sollen der Fortschritt im Lernen und Wissen durch Lehre und Forschung sein; insbesondere in naturwissenschaftlichen und technologischen Bereichen und in enger Zusammenarbeit mit Industrie und Kommerz'

'... wissenschaftlicher Fortschritt, die Vermittlung und Erweiterung von Wissenschaften und Künsten, das Angebot von technologischer, freier und berufsbezogener Bildung.'

Die Aufgabe der [Universität_UGC] hat sich aus diesen Zitaten in der Gründungsurkunde und Antragsurkunde entwickelt. Die Universität erstrebt die Erfüllung dieser Aufgabe durch die kontinuierliche Entwicklung ihres besonderen akademischen Stils. Er fußt auf dem Grundsatz, dass Lehre und Forschung von einer Atmosphäre bestärkt werden, in der die praktische Anwendung von Wissen im Lichte der Gegenwartsbedürfnisse als gleichwertiges Gegenstück zu den grundlegenden Prozessen der Aneignung und Vermittlung von Wissen betrachtet wird."⁴⁰⁸

⁴⁰⁷ UCAS Dataset Institution/Subject 1999. UCAS, Cheltenham.

⁴⁰⁸ [Zitat: "The objects of the university shall be to advance learning and knowledge by teaching and research, particularly in science and technology, and in close association with industry and commerce." '... the advancement of knowledge, the dissemination and extension of sciences and arts, the provision of technological, liberal and professional education...' The mission of the [Universität_UGC] has evolved from these quotations from the Charter and Charter Petition. The university aims to deliver that mission by the continuing development of its distinctive academic style, based on a belief that teaching and research are enhanced by being conducted in an atmosphere where the application of knowledge to useful ends, in the light of the requirements of the contemporary world, is seen as complementing on an equal footing the basic processes of acquiring and disseminating knowledge."]

Während man beim Lesen der strategischen Ziele der Universität_neu den Eindruck bekommt, es handle sich hier um eine Universität, die sich besser "verkaufen" will und dafür die internen Arbeitsweisen verbessern muss, erwecken die strategischen Ziele der zweiten Universität, Universität_UGC, einen völlig anderen Eindruck. Hier scheint es sich um eine Universität zu handeln, deren Dynamik in die Breite zielt. Wie Universität_neu will auch sie mehr Studierende aufnehmen dürfen. Um einen Zuwachs zu ermöglichen, setzt sie auf Bereiche, die sie als aufbaufähig betrachtet: (i) Im Zusammenhang mit einer Internationalisierung der Universität will sie mehr ausländische Studierende einschreiben können. (ii) Im Bereich *non-traditional students*, in dem sie bisher eine relative Schwäche hatte, wie die Leistungsindikatoren ausweisen, will sie ihr Angebot durch Zusammenarbeit mit Weiterbildungskollegs ausbauen, und (iii) im Einklang mit dem vermeintlichen Grundtenor der Hochschulpolitik – sowie er sich auch beim HEFCE zeigt⁴⁰⁹ – will sie sich zu einer '*e-university*', oder '*electronic university*' entwickeln.

Der Unternehmensplan von Universität_UGC gilt nicht für ein Jahrzehnt wie bei Universität_neu, sondern für den Zeitraum 2000/01 bis 2002/03. Am Anfang des Dokuments steht eine Vision:

"Die Universität [Universität_UGC] hat das Ziel, eine Forschungsuniversität von Weltklasse zu sein, die eine qualitativ hervorragende Lehre in einer technologisch hochentwickelten Lernumgebung anbietet."⁴¹⁰

Entsprechend dem Mission-Statement betont die Universität die Ausrichtung von Forschung und Lehre auf die "praktische Wirklichkeit" (*real world*), was ja im Mission-Statement als eine auszeichnende Eigenschaft von Universität_UGC dargestellt wird. Aus dem Unternehmensplan werden des weiteren vier Zielrichtungen erkennbar:

1. Teilnahme an Universitätslehrgängen

Wie oben schon gesagt, erzielt die Universität eine breitere Teilnahme an Hochschulbildung als sie bisher hatte. Die geringe Zahl von Erwachsenen sowie von Teilzeitstudierenden, die in der Vergleichsbetrachtung von Leistungsindikatoren (Teil II) als Schwächen ausfielen, werden laut Plan in der Zukunft revidiert. In Zusammenarbeit mit Weiterbildungskollegs hat Universität_UGC bereits ein Vorbereitungsjahr für manche Studiengänge eingerichtet. Sie will dies weiter ausbauen sowie auch berufsorientierte Studiengänge anbieten, die zu einem Abschluss unterhalb

⁴⁰⁹ Siehe z.Bsp. HEFCE Circular 04/00 (2000): e-University Project.

⁴¹⁰ [Zitat: "The University of [Universität_UGC] aspires to be a world class research university, offering high quality teaching in a high-technology learning environment."]

des normalen Hochschulabschlusses führen. Dadurch erhofft sie, die Zahl von Studierenden an solchen Kursen bis 2002/03 um das Fünffache zu erhöhen. Weiter will sie ihre Leistung im Weiterbildungsbereich in zwei Richtungen ausbauen: (i) Sie will die örtliche Bewohnerschaft stärker an Kursen von der Universität interessieren, sowie (ii) ihre Einkünfte steigern durch Dienstleistungen für Firmen, die bestimmte Kurse wünschen. Universität_UGC will einen neuen Campus in einer Umgebung einrichten, in der bisher Weiterbildung aber nicht Hochschulbildung angeboten wurde. Diese Initiative soll in Zusammenarbeit mit den vorhandenen Weiterbildungskollegs umgesetzt werden. Diese Lokalität hat den weiteren Vorteil, dass mittelständische und große Firmen ihren Sitz dort haben. So kann die Universität dort die Zielrichtungen 1(i) und 1(ii) realisieren.

Eine innovative Lehr- und Lernstrategie soll eine Erhöhung der Zahl von Teilzeitstudierenden ermöglichen, und der Einsatz von neuester Technologie soll das Studienangebot flexibler und offener gestalten. Ein Internet-gestütztes Bildungsangebot soll allen Studierenden zugute kommen und "die weniger interaktiven Lehraktivitäten ersetzen zugunsten einer Fokussierung der Kontaktzeit auf intensive Kleingruppenseminare."⁴¹¹ Weiterbildungsangebote an Hochschulpersonal sollen eine institutionsweite Fähigkeit zur Anwendung und Gestaltung von Internet-gestützten Bildungsangeboten sichern. Diese Initiativen laufen unter dem Projektnamen '*e-university*'.

2. Internationalisierung

Als langfristige Ziele nennt Universität_UGC die Erreichung einer internationalen Anerkennung ihrer Forschungsleistung in jedem an der Universität vertretenen Fachbereich und internationale Anerkennung als eine '*e-university*'. Hieraus sieht man, dass diese Universität es wünscht, sich auf dem internationalen bzw. globalen Markt zu etablieren. Im Gegensatz zu Universität_neu liegt sie nicht in einer multi-kulturellen Umgebung und strebt auch deshalb eine Erhöhung der Zahl von ausländischen Studenten um weitere 5-10% bis zum Jahr 2002/03 an. Diese Zielsetzung korrespondiert auch mit Vorgaben der Regierung Blairs.⁴¹² Universität_UGC will eine institutionelle Strategie zur Rekrutierung von ausländischen Studierenden entwickeln, die eine Umsetzung dieses Zieles sichern kann. Ferner will sie stabile Beziehungen zu ausländischen Universitäten etablieren, die den Austausch von Studierenden und

⁴¹¹ [Zitat: "(...) to replace less interactive teaching activities and focus contact time on highly interactive, small group sessions,"

⁴¹² Vgl. THES 14.07.2000, "Foreign bodies elude recruiters"

Akademikern sowie gemeinsame Forschungsprojekte erleichtern. Diese Arbeit wird auf den Erfolg ihres europäischen Master-Studiengangs aufbauen, der in Zusammenarbeit mit vier anderen Universitäten (Paris, Berlin, Siena und Madrid) seit 1995 angeboten wird.

3. Unternehmertum

Universität_UGC soll laut Unternehmensplan eine Kultur des Unternehmertums in allen ihren Aktivitäten pflegen. Das heißt im allgemeinen: "Wir werden Hochschulpersonal und Studierende dazu ermutigen, über eine kommerzielle Verwertung ihres Wissens nachzudenken und werden ihnen dafür finanzielle Unterstützung (...) zur Verfügung stellen."⁴¹³ Diese Zielsetzung betrifft also einerseits die Aktivitäten von Akademikern, die ihre Leistung als mögliche Einkunftsquelle auffassen sollen, aber andererseits auch das Curriculum, das Studenten die Chancen in der Wissenschaftsgesellschaft praktisch vermitteln soll. Um diese Zusammenarbeit mit der Industrie zu fördern, hat die Universität bereits eine zentrale Anlaufsstelle eingerichtet – sie nennt sie einen "*one stop shop*" – für Industrie und Handel. Diese Initiative baut auf Erfolge beim '*Teaching Company Scheme*' und wird durch das HERO-Sonderförderprogramm finanziell unterstützt (s. Seite 139). Von dieser Initiative erwartet Universität_UGC zwei neue Ablegerfirmen (*spin-out companies*) pro Jahr.

4. Flankierende Aktivitäten

Neben diesen Zielsetzungen betont Universität_UGC die Notwendigkeit einer förderlichen Arbeitsumgebung für Akademiker und Studenten. Dafür will sie eine rollende Verbesserung von Gebäuden und Ausstattung durchführen, um der Forschungs- und Lehraktivität geeignete Räumlichkeiten zu verschaffen. Sie will auch so viele Wohneinheiten in den Studentenwohnheimen bereitstellen, dass alle Studienanfänger auf dem Campusgelände wohnen können.

Indessen hebt Universität_UGC in ihrem Unternehmensplan hervor, dass ihr wertvollstes Gut das akademische Personal ist, und dass sie einen Schwerpunkt auf die Auslese, Weiterbildung und Entwicklung von Akademikern legt, um sich Akademiker des höchsten akademischen Standards zu sichern.

3. Die organisatorische Struktur der Universitäten

Eine Beschreibung der organisatorischen Strukturen von Universität_neu und Universität_UGC wird den Kontext für eine Beschreibung der zwei spezifischen

⁴¹³ [Zitat: "We will also encourage staff and students to consider the commercial exploitation of their intellectual property and will make accessible funding (...) to facilitate this."]

Operationen in den Universitäten, die hier untersucht werden, - die Verteilung von Finanzmitteln und die Bewertung und Sicherung von Qualität innerhalb der Universität – darbieten.

3.1 Universität_neu

Die Universität_neu hat zwei Hauptkomitees: den Aufsichtsrat (*Board of Governors*) und den akademischen Rat (*Academic Board*), und acht exekutive Komitees, die dem *Vice-Chancellor* direkt untergeordnet sind. Dies ist die typische Organisation einer ehemaligen Polytechnic und bildet deren Alternative zur Konzil-Senat-Organisation, die bei Universität_UCG zu sehen sein wird und im Kapitel 1 ausführlich dargestellt wurde (s. Seite 65).

Der Aufsichtsrat hat für die folgenden Aufgaben zu sorgen:

1. die Bestimmung der Bildungsziele und der Mission der Universität sowie die Aufsicht über das Handeln der Universität
2. die Sicherstellung einer effektiven und kostenwirksamen Nutzung von Ressourcen, der Zahlungsfähigkeit der Universität sowie des Schutzes ihres Eigentums
3. die Verabschiedung der jährlichen Statistiken über Einkommen und Ausgaben
4. die Einstellung, Suspendierung und Entlassung von höherem Personal sowie die Bestimmung von dessen Gehalt und Dienstleistungsaufgabe
5. die Bestimmung des Rahmens von Verträgen mit anderem an der Universität beschäftigtem Personal.
6. die Berufung und Beurteilung von Inhabern der Leitpositionen an der Universität.

Er hat die Hauptverantwortung für die Operationen der Universität inne und etablierte dazu acht Komitees, welche der Erledigung dieser Aufgaben dienen. Akademische Fragen und Probleme werden dem akademischen Rat übergeben. Aktuell besteht die Mitgliedschaft aus elf unabhängigen Mitgliedern, zwei kooptierten Laien und weiteren sieben kooptierten Mitgliedern. Der *Vice-Chancellor* ist *ex-officio* Mitglied.

Der akademische Rat besitzt also die Hauptverantwortung in akademischen Fragen. Der Vorsitzende des Rates ist der *Vice-Chancellor*. Der Rat hat folgenden Auftrag:

1. Er ist verantwortlich für "allgemeine Fragen von Forschung, Lehre und Studiengängen an der Universität, Zugangskriterien für neue Studenten eingeschlossen; für die Einstellung und Entlassung von internen und externen Prüfern; für Programme und Verfahren der Bewertung und Prüfung der akademischen Leistung von Studierenden; für den Inhalt von Studiengängen; für akademische Standards und die Validierung sowie Überprüfung von Studiengängen; für die Vergabe von Ehrendokortiteln (...); und für Verfahren zur Entlassung von Studierenden aus akademischen Gründen: solche

Verantwortlichkeiten sind in Abhängigkeit von den Anforderungen von Validierungs- und Akkreditierungsinstanzen auszuüben";

2. Er ist verantwortlich für die Entwicklung von akademischen Aktivitäten in der Universität und für die Bereitstellung der Ressourcen, die dazu gebraucht werden. Zudem ist er für die diesbezügliche Berichterstattung gegenüber dem *Vice-Chancellor* und dem Aufsichtsrat zuständig.
3. Schließlich hat er gegenüber dem *Vice-Chancellor* und dem Aufsichtsrat Empfehlungen zu machen andere Fragen betreffend, die ihm von diesen übergeben werden.

Der akademische Rat hat bislang elf spezifische Komitees etabliert, die diesen Aufgaben nachgehen sollen. Seine Mitgliedschaft soll die Zahl 40 nicht übertreffen und besteht aus folgenden Personen:

- a) *Vice-Chancellor*
- b) bis zu drei Inhabern von führenden Stellen in der Universität
- c) nicht weniger als 20, aber nicht mehr als 24 Inhaber von leitenden Positionen in der Universität wie Dekane, Institutsleiter oder Leiter von Forschungszentren
- d) ein Hochschullehrer von jeder Fakultät oder ähnlichen Institutionen der Universität
- e) zwei nicht-akademische Mitglieder
- f) zwei Angestellte, welche die Universität als Ganzes vertreten
- g) drei Studenten
- h) vier kooptierte Mitglieder

Eines der elf Komitees, das dem akademischen Rat zuzuarbeiten hat, ist das Komitee für Qualitätssicherung und –verbesserung (*Quality Assurance and Enhancement Committee*). Dieses Komitee ist mit der Aufsicht über alle Fragen beauftragt, die den Erhalt und, wo möglich, die Verbesserung der Qualität der gesamten Studienerfahrung (*total student experience*) beeinflussen können, sowie für die Sicherung von akademischen Standards in allen Studiengängen zuständig. Es muss bemüht sein, die Eignung von Verfahren zur Sicherung und Verbesserung von Qualität im Lehrbereich sowie in anderen Bereichen zu überwachen.

Die Mitglieder dieses Komitees sind folgende:

Ex-Officio

- a) Vorsitzender: Assistenz-*Vice-Chancellor* (Qualität)
- b) Leiter der Abteilung für Lehrgangentwicklung
- c) Leiter der Abteilung für Qualitätssicherung
- d) Leiter der Abteilung für die Förderung von Lernen
- e) Koordinator der Initiative für die Entwicklung von innovativen Studiengängen
- f) Vorsitzender des Unterkomitees für die Qualität von Dienstleistungen
- g) Ein Vertreter aus jeder Fakultät für Fragen der Qualitätssicherung

- h) Ein Vertreter aus jeder Fakultät für Fragen der Lehrgangentwicklung
- i) Ein Vertreter aus jeder Fakultät für Fragen zur Studienerfahrung
- j) Vorsitzender der Studentengewerkschaft

Nominiert:

- k) Ein Dekan (auf Empfehlung der Senior Management Group)
- l) Ein Vertreter jeder Fakultät
- m) Student aus der Studentengewerkschaft
- n) Zwei Vertreter des Unterkomitees für die Qualität von Dienstleistungen
- o) Drei weitere kooptierte Mitglieder

Die Mitgliedschaft dieses Komitees zeigt, welche Reichweite die Frage der Qualitätssicherung für eine Universität hat. Außerhalb dieser Komiteestruktur bestehen drei Abteilungen, welche Entwürfe für neue Programme entwickeln, bevor sie im Komitee diskutiert werden. Themen der Qualitätssicherung und –verbesserung werden auch auf Fakultätsebene erarbeitet.

Neben dem Aufsichtsrat und dem akademischen Rat besteht eine ständige Arbeitsgruppe Namens '*Senior Management Group*' (leitende Managementgruppe). Diese Gruppe tagt regelmäßig, um sich mit Managementthemen bei der Führung der Universität zu beschäftigen. Ihr werden keine spezifische Aufgaben zugeschrieben. Ihre Mitgliedschaft besteht aus den folgenden Stelleninhabern:

- a) *Vice-Chancellor*
- b) Finanzdirektor
- c) Direktor des Technologie-Zentrums
- d) *Registrar*
- e) *Pro-Vice-Chancellor* (Akademische Angelegenheiten)
- f) 3 Assistenten-*Vice-Chancellor* – für Forschung, Qualität und Lebenslanges Lernen
- g) 4 Dekane der vier Fakultäten

Diese Arbeitsgruppe bedarf der zusätzlichen Erwähnung, denn die Zusammensetzung ihrer Mitgliedschaft zeigt eine ausgelesene Gruppe aus dem Führungspersonal, welche in ihrer Situierung zwischen Aufsichtsrat und akademischem Rat sowie in ihrer direkten Zuordnung zum *Vice-Chancellor* eine starke Einflussmacht darstellt, welche dem Modell von Jarratt in seinem Bericht zur Effizienzsteigerung in Universitäten von 1985 entspricht. Williams fand solche Arbeitsgruppen in allen 14 englischen Universitäten seiner Fallstudie von 1992⁴¹⁴, und Universität_UGC hat eine solche Gruppe 1997 eingerichtet.

⁴¹⁴ Williams, G (1992), p.19.

Vor einigen Jahren reduzierte Universität_neu die Zahl der Fakultäten – und Dekane – von sechs auf vier. Zur gleichen Zeit wurden viele Zuständigkeiten nach unten auf die Institute übertragen. Diese organisatorische Änderung führt zu der Frage, ob die Universität nach dieser Änderung zentralisierter geführt wurde, da die *Senior Management Group* ihre Strategien nur noch mit wenigen Dekane abstimmen muss, oder ob die Institute auf der untersten Ebene der Organisation mehr Freiraum bekommen, Entscheidungen zu treffen, die vormals mit den Dekanen vereinbart werden mussten.

3.2 Universität_UGC

Bis in die Mitte der 90er Jahre hatte die Universität_UGC eine organisatorische Struktur, deren Komponenten sich von denen, die bei der Universitätsgründung im Jahr 1967 festgelegt waren, kaum unterschied. Die Hauptkomitees waren *Court*, *Council* und *Senate*. Der *Council* war im Grunde für die finanzielle Verwaltung und der *Senate* war für akademische Angelegenheiten verantwortlich. Neben den drei Hauptkomitees wurden im Laufe der Jahre zwei weitere Schnittstellen-Komitees etabliert: einerseits ein Komitee mit gemeinsamer Mitgliedschaft vom *Council* und *Senate* sowie der Studentengewerkschaft, andererseits ein Planungskomitee (*Policy Board*), das für langfristige akademische Strategieentwicklung und für die interne Verteilung von Finanzmitteln zuständig war. Die Mitgliedschaft des Planungskomitees bestand aus dem *Vice-Chancellor*, den drei *Pro-Vice-Chancellor*, allen 15 Institutsleitern, Bibliothekar, Direktor für Computing und dem Präsidenten der Studentengewerkschaft.

Im Jahr 1994/95 wurde der bestehenden Struktur ein kleines Komitee hinzugefügt, namens 'Exekutives Komitee', welches das alltägliche Management erledigen sollte. Mitglieder dieses neuen Komitees waren der *Vice-Chancellor*, die drei *Pro-Vice-Chancellor* mit den jeweiligen Aufgabenbereichen Forschung, Finanzierung und Ressourcen, Lehren und akademische Planung, der *Registrar*, Schatzmeister und Finanzdirektor. Bis zum Sommer 1997 blieb dieses Komitee dem Planungskomitee untergeordnet, in diesem Sommer wurde jedoch das Planungskomitee aufgelöst und das Exekutive Komitee übernahm die zentrale Steuerungsrolle.

Ebenfalls bis August 1997 war die Universität im Grunde eine stark dezentralisierte Institution, da unterhalb der zentralen Ebene nur die 15 Fachinstitute (*Schools*) standen, die für alles weitere verantwortlich waren. Noch im strategischen Plan 1994/95-1997/98 beteuerte die Universität ihr Festhalten an dieser Organisationsstruktur, die eine geeignete Abstimmung zwischen akademischen und Verwaltungsaufgaben ermögliche.

Sie deutete jedoch gleichzeitig an, dass die Struktur der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Instituten und zwischen Instituten und der zentralen Ebene nicht im Wege stehen dürfe, da solche Arbeitsweisen zunehmend wichtig würden. Bei der Umstrukturierung im August 1997 erzielte man die Überwindung solcher potentiellen Probleme, indem die Institute vier neu gebildeten Fakultäten zugeordnet wurden. Die Studienkommissionen (*Boards of Studies*) auf der Institutebene wurden infolgedessen durch Studienkommissionen auf der Fakultätsebene ersetzt. Zusätzlich wurde das '*Academic Studies Committee*' (Komitee für Akademische Studien), welches dem Senat als Sonderausschuss unterordnet war, umbenannt: ab jetzt hieß es '*Quality Assurance Committee*' (Komitee für Qualitätssicherung).

Interessant im Vergleich mit Universität_neu ist die Tatsache zu notieren, dass beide Universitäten jetzt vier Fakultäten auf der mittleren Ebene haben. Der *Vice-Chancellor* von Universität_UGC argumentierte dazu, dass diese Reform die Universität flexibler und beweglicher in ihrem Umgang mit neu aufkommenden Chancen mache, dass sie interdisziplinäre Arbeit fördere und Ressourcenmaximierung ermögliche.⁴¹⁵ Im Gegensatz zu Universität_neu gab Universität_UGC den Instituten jedoch nicht zusätzliche Verantwortlichkeiten, sondern nahm sie Verantwortlichkeiten zugunsten der neuen Fakultäten weg.

4. Verteilung der Finanzmittel innerhalb der Universitäten

Die Finanzierungsabteilungen beider Universitäten haben die Aufgabe, die Aufbringung und Verteilung von Geldern zu verwalten. Initiativen zur verstärkten Einkunftsgewinnung von anderen Finanzquellen, neben dem HEFCE, müssen von dieser Abteilung realisiert werden. Zudem muss ein Verteilungsschlüssel gefunden werden, auf dessen Basis aufgebrachtes Geld so verteilt wird, dass man die Verteilung für gerechtfertigt hält und dass die Verteilung stimulierend wirkt für Initiativen zur Aufbringung von neuen Geldern. Oben wurde Williams' Gliederung der Verteilungsinstanzen in Anlehnung an das Modell von Becher und Kogan angeführt (s. Tabelle 3.3). Sanyal und Martin haben sieben organisatorische Varianten betreffend die Zuteilung von Finanzmitteln innerhalb der Universität aus einer vergleichenden Studie herausgearbeitet. Entlang eines Kontinuums zwischen zwei Extrempunkten können Varianten der Verteilung platziert werden. Auf der einen Seite ist eine extrem zentralisierte Organisationsstruktur, in der das Geld einer zentralen Stelle zugeteilt wird und diese Stelle es nach unten weiterleitet, und auf der anderen Seite ist eine extrem

⁴¹⁵ Jahresabschlussbericht 1995/96.

dezentralisierte Organisationsstruktur, in der die erworbenen Mittel an der Stelle bleiben, wo sie erworben wurden.⁴¹⁶

In Universität_neu habe ich mich zweimal mit dem Leiter der Finanzabteilung (unten als ED bezeichnet) getroffen, um über die interne Verteilung von Finanzmitteln sowie über deren Hintergründe und Prinzipien zu sprechen. In Universität_UGC habe ich mich mit einem Institutsleiter (bezeichnet: MR) sowie einmal mit der jetzigen Finanzdirektorin (bezeichnet: DA) diesbezüglich getroffen.

4.1 Universität_neu

Zunächst möchte ich den aktuellen Verteilungsschlüssel in Universität_neu namens '*Resource Allocation Model*' beschreiben. Die Geldströme für Forschung, Lehre, beratende Dienstleistungen und Studiengebühren von ausländischen Studierenden werden in diesem Modell getrennt verwaltet, aber die Verteilung wird in einer sehr ähnlichen Weise wie hier für die Verteilung hinsichtlich der Lehrleistung dargestellt wird, gehandhabt. Dieses Verteilungsverfahren ist neu und nimmt Rücksicht auf den Übergang zwischen neuem und altem Verfahren. Das neue Verfahren besteht aus vier Schritten:

1. Die gesamte Zuweisung vom HEFCE für die Lehrtätigkeit (T) wird an der zentralen Stelle um 40% besteuert für zentrale Ressourcen wie Verwaltung, Bibliothek, Sportanlage, Stellen für Psychologische Betreuung von Studierenden sowie deren Berufsberatung und zentrale Initiativen, wie die Förderung von Instituten, im Sinne einer Investition in gewinnversprechende Projekte der Zukunft.
2. Die restlichen 60% bleiben für das sie generierende Institut übrig.
3. Ein Vergleich zwischen (2) und der aktuellen zugewiesenen Summe, wird gezogen.
4. Man hat vor, mittelfristig die Differenz zwischen kalkulierter und aktueller Summe auf null zu reduzieren. Dieser Prozess wird durch Verhandlungen zwischen dem *Pro-Vice-Chancellor* für Akademische Angelegenheiten und den Institutsleitern vorangetrieben.

Die errechnete Summe in (1) ergibt sich aus der Zahl und Art der Studierenden, die an einem Institut studieren, entsprechend den Kriterien des HEFCE-

⁴¹⁶ Sanyal, B.C; Martin, M (1998): *New Strategies for Financial Management in Universities: the experience of OECD member countries and Latin American countries*. UNESCO: International Institute for Educational Planning, Paris: pp.7-8.

Finanzierungsverfahrens. Indessen gab ED an, dass ein Institut mit übermäßig größerem Einkommen nicht davon ausgehen kann, dass dieses Geld in seinem Etat bleibt. Wenn das Verhältnis zwischen Ausgaben und Einkommen sehr günstig ist, kann es sein, dass die Finanzabteilung einen Teil des Gewinns zurückverlangt. Andererseits: für Institute, die angeregt werden sollen, gewisse Ziele wie z.B. eine Zunahme an ausländischen Studierenden zu erreichen, wird die Erfüllung dieses Ziels mit einer Prämie belohnt. Ein anderes Beispiel hierfür ist die Förderung von Instituten, die beim RAE-Verfahren gut abgeschnitten hatten. Diese Förderung wird allerdings wahrscheinlich bald eingestellt. Wie oben schon gesagt, war es ein Ziel von Universität_neu wie auch der anderen ehemaligen Polytechnics, eine Forschungsleistung aufzubauen. ED erklärte, wie erfolgreiche Institute durch verbilligte Unkosten von der Finanzabteilung gefördert wurden. Er setzte jedoch dazu, dass die aktuelle Strategie eher den Aufbau von Forschungskapazitäten in der gesamten Universität favorisiert, und dass deshalb diese Art Anreiz nicht weiter benutzt werde.

Es stellt sich die Frage, wie man mit Instituten umgeht, die nicht profitabel sind. Williams hält in seinem Bericht über Finanzierungsverfahren in OECD-Ländern folgende Antwort bereit:

"Die Analogie zum Gewinn in der Universität (aus dem die Besitzer zukünftige Investitionen finanzieren) sind die Aktivitäten, die von der Universität für wichtig gehalten werden, für die jedoch Marktteilnehmer nicht bezahlen wollen. Es ist wichtig in jedem marktorientierten Finanzierungssystem, dass Verträge auch eine geeignete Komponente enthalten, die dieser Art von Gewinn entspricht. Damit können Aktivitäten finanziert werden, die von der Universität erwünscht werden und den Aufbau des intellektuellen Kapitals für zukünftige Entwicklungen ermöglichen."⁴¹⁷

In der Tat versicherte mir ein Gesprächspartner von einer anderen prominenten Universität, dass manche bedeutenden Fachbereiche seiner Institution so behandelt werden. In Universität_neu spielt althergebrachtes Prestige keine Rolle, vielmehr müssten entweder Ausgaben verringert oder Einkommen vergrößert werden, um diese Situation zu überwinden. Möglich wäre zudem eine Verhandlung mit der Finanzabteilung und dem Pro-Vice-Chancellor für Akademische Angelegenheiten über Investitionen für Gewinne in der Zukunft.

⁴¹⁷ OECD (1990): The Funding of Higher Education. OECD, Paris. Hier p.67. [Zitat: "The university analogue to profits (out of which the owners finance future investment) is the activities which they consider to be important but which others do not wish to pay for. It is important in any market-oriented funding system for contracts to contain an appropriate component analogous to profits, to fund activities of the university's own choosing and to permit it to build up the intellectual capital for future developments."]

Bei der Errechnung der Einkünfte eines Instituts stellt sich die Frage, ob es Leistungen für Studierende erbringt, die eigentlich anderen Instituten zugeordnet sind. ED gab das Beispiel des Fachs '*Cultural Studies*' (das Studium anderer Kulturen), welches an Universität_neu für viele Studierende ein sehr populäres Wahlfach ist. Ein anderes Beispiel wäre eine Einführungsveranstaltung für statistische Methoden, die von vielen Studiengängen gemeinsam genutzt wird. ED erklärte, dass die Basiseinheit der Kalkulation für das Volumen an Lehrleistung ein *Modul* ist, denn alle Studiengänge an der Universität sind modularisiert. Wenn also ein Student ein Modul abschließt, wird diese Leistung dem anbietenden Institut gutgeschrieben.

Eine wichtige Einkommensquelle, welche die Universität aufbauen möchte, stellen die außeruniversitären Dienstleistungen von Angestellten dar. Wie auch in anderen englischen Universitäten will Universität_neu etwas von solchen Einkünften erhalten. Eine Universität will in der Regel etwa 20% des verdienten Geldes bekommen. Es wird argumentiert, dass diese Person als Privatperson wahrscheinlich weder den Auftrag erhalten hätte, noch ihn hätte erfüllen können ohne die Mitgliedschaft an einer Universität sowie die Mitnutzung von deren Infrastruktur. Bei Universität_neu betonte ED zusätzlich, bevor ein privater Vertrag dieser Art unterzeichnet werden könne, sei die Person verpflichtet, die Konsequenzen dieses Vertrags für ihre anderen Verpflichtung an der Universität mit ihrem Institutsleiter zu klären. Er könne sich in dieser Situation den Fall vorstellen, dass ein Teil des Verdienstes aus einem solchen auswärtigen Projekt für die vorübergehende Besetzung der Position der mit dem Projekt beschäftigten Person ausgegeben werden könne. Die Universität steht jedoch solchen Initiativen aus zwei Gründen nicht im Wege: wegen des zusätzlichen Einkommens und wegen der verbesserten Verbindung zwischen Universität und Umfeld. In diesem Sinne hat der Leiter des Technologie-Zentrums die Aufgabe, mit Akademikern über die potentielle Vermarktung ihrer Ideen zu sprechen und sie bei solchen Vorhaben zu unterstützen.

Es stellt sich die Frage, inwieweit die Institute über das ihnen zugeteilte Geld frei verfügen können. Sehr wichtig in diesem Kontext ist es zu wissen, dass Personalkosten von den Instituten getragen werden. Wenn also ein Institut eine zusätzliche Stelle ausschreiben möchte, muss es zuvor nachweisen, dass diese Stelle finanziell tragbar ist. ED berichtete, dass bis vor kurzem die Institute Ausgaben zwischen ihren Personal- und Sachmittelletats frei bewegen konnten. Diese Regelung wurde jedoch geändert als man merkte, dass Institute in schwierigen Situationen lieber an Sachmitteln als an

Personalkosten sparten. In Anbetracht der Tatsache, dass ein Kriterium für die externe Evaluation der Lehre 'Lernressourcen' sind, könnte die Reduzierung der Ressourcen unmittelbare Konsequenzen für die Qualitätsbewertung haben.

Betreffend die unbesetzten Stellen in der Universität ist die Regelung seit kurzem, dass das Geld, welches nicht verwendet wird, nicht von dem Institut, in dem sich die unbesetzte Stelle befindet, angespart werden kann. Es fließt stattdessen zurück an die zentrale Stelle.

Die Institute bekommen jeden Monat einen Kontoauszug mit Angaben zum Kontostand bezüglich der Einkommen und Ausgaben. Neben dem gegenwärtigen Einkommen werden auch erwartete zukünftige Einkünfte, z.B. von kurzen Lehrgängen, bei denen die Teilnahme gebührenpflichtig ist, angegeben. Ich fragte, ob die Verwaltung eines eigenen Budgets nicht eine Überforderung für manchen Akademiker darstelle. Bei ED bekam ich keine eindeutige Antwort zu dieser Frage, aber bei anderen englischen Universitäten werden diesbezüglich Weiterbildungskurse von der Finanzabteilung angeboten.

Die Organisation der Universität_{neu} wurde in den letzten Jahren geändert. Als Kontext dieser Änderung muss die schwierige finanzielle Lage der Universität angesehen werden, die sehr empfindlich gegenüber externen Schwankungen ist. In Jahresabschlussbericht 1997/98 wurde beispielsweise über die fortgesetzten Kürzungen bei der staatlichen Finanzierung geklagt:

"Kürzungen der staatlichen Finanzmittel für Hochschulbildung zeigten sich immer deutlicher, als das Jahr verstrich, und der Gürtel musste in jedem Organisationsbereich enger geschnallt werden. Am traurigsten war die Tatsache, dass wir uns gezwungen sahen, einigen Hochschulmitgliedern freiwilliges Ausscheiden aus dem Dienstverhältnis nahelegen. Ihr Verlust wird in der ganzen Universität gespürt. Im Sommersemester zeigten einige Studenten ihren Unmut durch Belagerung einiger Universitätsgebäude (...)." ⁴¹⁸

Der *Vice-Chancellor*, dessen Worte dies waren, verspürte auch die negativen Konsequenzen des im diesem Jahr erfolgten Marktsturzes in Fernost.

⁴¹⁸ [Zitat: "Reductions in the Government's funding of higher education were increasingly obvious as the year progressed, and belts were tightened in every area of [Universität_{neu}]'s operation. Most sadly, we were driven to offer voluntary redundancy to some members of staff, and their loss is keenly felt throughout the university. In the summer term, some of the students showed their anxiety in an occupation of buildings on (...) Campus."]

Die schwierige Finanzlage erlaubte der Universität nicht, ihre ursprünglichen Ziele zu erreichen: Eine Strategie, die man in den Anfangsjahren als neue Polytechnic und dann Universität verfolgen wollte, um finanzielle Stabilität zu sichern, war die Verdopplung der Studentenzahl bis zum Ende des Jahrzehntes. In Jahresabschlussbericht 1994/95 wurde ein Artikel des *Vice-Chancellor*, der in einer englischen Tageszeitung unter dem Titel "Eine Verteidigung von Universitätswachstum" erschienen war, abgedruckt. Hier argumentierte er, dass das bisherige Wachstum auf Kosten der Universitäten geschehen sei, und dass die Universitäten in einen "heroischen Kampf" verwickelt seien, aber kein Wunder herbeizaubern könnten.

Jetzt hat die Universität mit dem Problem der maximalen Studentenzahl zu kämpfen (MaSN). ED erklärte, dass die Universität gern einige Kurse in den Fachgebieten, in denen sie einen guten Ruf genießt, aufbauen würde, aber daran durch die MaSN gehindert werde. Teilzeitstudenten wurden von der Universität zum Teil deshalb angelockt, weil sie nicht Bestandteil der MaSN sind. Auch ausländische Studenten und Teilnehmer an gebührenpflichtigen Kursen kann man ungehindert einwerben.

Die schwierige finanzielle Lage, in der sich Universität neu befindet, zeigt auch ihre Implikationen für die interne Mittelverteilung. In den letzten Jahren bis zur Einführung des neuen Verteilungsverfahrens im Jahr 2000, basierte die Verteilung noch auf schwierigen Verhandlungen zwischen dem *Pro-Vice-Chancellor* für Akademische Angelegenheiten, der Finanzabteilung und den einzelnen Fachinstituten. In dieser Situation war es offensichtlich nicht möglich, alle Finanzzuteilungen auf eine Formel zu reduzieren, die auch zu erwünschten Kürzungen führen könnte.

Das neue Verteilungsverfahren gibt im großen und ganzen das des HEFCE wieder. Ich fragte ED, mit welchem Argument man diese Entscheidung befürworte. Für ihn galt die Einfachheit, aber vor allem die Legitimität dieses Verfahrens als Grund für dessen Einsatz. In den Worten EDs:

"Der Vorteil der Anwendung des Verfahrens, das das Finanzierungsgremium selbst anwendet, ist, dass es einfach ist. Ich kann es [die Publikation HEFCEs über dessen Verfahren] jedem Akademiker in die Hände drücken, und er sagt: 'Aha, das ist mir recht. So wurden der Universität die Gelder zugeteilt und ich bekomme meinen Anteil.' Es ist verständlich."⁴¹⁹

⁴¹⁹ [Zitat: "The advantage of holding the model that the funding council has, is that it is easy. I can just give it to every academic in the university and they can say, 'Oh, that's alright. That's how they gave the university their money and I'm getting my share. It's understandable."]

Trotz Vorbehaltes von HEFCE, dass dessen Modell nicht für die interne Verteilung gemeint sei, gilt also die Legitimität einer Entscheidung auf höherer Ebene.

4.2 Universität_UGC

Im Zuge der Umstrukturierung in der Universität wurde die Institutsebene durch die Fakultätsebene als Adressat für zentral verteilte Finanzmittel ersetzt. Wie bei Universität_neu benutzt der Finanzdirektor in Universität_UGC prinzipiell 'harte, objektive Kriterien' als Verteilungsschüssel. Dabei gelten die folgenden vier Regeln:

1. Einkünfte von Studiengebühren und Forschungsgelder von Auftraggebern werden direkt an die Fakultäten weitergeleitet, die diese Gelder generierten.
2. Die globale Zuweisung für Lehraktivität (T) wird entsprechend den Gewichtungsfaktoren für Studierende in der HEFCE-Formel weitergeleitet.
3. Lehraktivität von einer Fakultät, die Studierenden aus anderen Fakultäten zugute kommt, wird entsprechend (1) und (2) umverteilt.
4. Forschungsgelder vom HEFCE (R) werden entsprechend der HEFCE-Formel weitergegeben.⁴²⁰

Von diesen Geldern müssen die Fakultäten die zentrale Ebene für akademisches Personal und für zentrale Dienste bezahlen. Diese zwei Positionen werden also von den Fakultätsbudgets abgezogen. Die Höhe der Kosten für zentrale Dienste werden zentral berechnet, und jede Fakultät bezahlt im Verhältnis zu ihrer Nutzung dieser Dienste. Dies wird anhand von bestimmten Variablen quantifiziert: Die Summe, die eine Fakultät für Zentrale Verwaltung sowie die Finanzabteilung bezahlen muss, wird von der Höhe der allgemeinen Ausgaben dieser Fakultät abhängig gemacht, während der Preis für die Verwaltung von studentischen Daten über abgeschlossene Module und Prüfungen entsprechend der Zahl der Studenten an einer Fakultät abgerechnet wird. Wegen der Komplexität dieses Modells will die Universität das ganze Modell völlig überarbeiten, als Ergebnis wünscht man sich laut AD ein einfacheres Modell, das gegebenenfalls auch Vereinfachungen enthält, die auf Fakultätsebene "ausgebügelt" werden können.

Um der Nutzung der Infrastruktur der Universität Rechnung zu tragen, werden wie bei Universität_neu private Verdienste des Hochschulpersonals von der zentralen Ebene mit 25% besteuert. In Universität_UGC ist man jedoch nicht unbesorgt über die Verwendung von Zeit für externe Tätigkeiten, die eigentlich der Lehre und allgemein

⁴²⁰ Quelle: internes Papier von der Finanzabteilung

dem Universitätsbetrieb gewidmet sein sollte. AD berichtete über eine mögliche Einschränkung von dieser Aktivität auf 20 Tage im Jahr, die gegenwärtig diskutiert werde.

Am Ende dieser Rechnung steht die Fakultät mit einem Defizit oder Überschuss der Handelsbilanz da. Prinzipiell will die Universität, laut einem internen Papier, das Stadium erreichen, bei dem keine Fakultät von einer anderen mitfinanziert wird. So soll die Bilanz immer ins folgende Jahr übertragen werden. Jedoch sehe die Universität das Stigma des Defizitstatus als nicht unproblematisch an. Das Problem bestehe darin, dass manche Fakultäten und Fachbereiche bessere, manche schlechtere Chancen haben, ihre Kosten vollkommen selbstständig zu tragen. Als Beispiel nannte AD die Geisteswissenschaften, deren einzige Chance, die Kosten zu decken, im Grunde die Erhöhung der Studentenzahl sei – diese Möglichkeit ist jedoch durch die MaSN-Vorgaben beschränkt. Die Auflösung des Fachbereichs Geschichtswissenschaft im Jahr 1995/96 zeigt jedoch, dass die Universität weitere, härtere Konsequenzen nicht scheut.⁴²¹

Den Fakultäten werden von der Zentrale keine Vorgaben für die interne Verteilung von Finanzmitteln gemacht. Die Fakultät kann frei entscheiden, wie sie das Geld in einer für ihr Fachgebiet geeigneten Weise verteilen will. AD gab an, tatsächlich nicht zu wissen, wie das Geld innerhalb der Fakultäten weitergeleitet wird. Andererseits jedoch – und AD verglich diese Methode mit der des HEFCE – werden die Daten, die dem Verteilungsschlüssel der Zentrale zugrunde liegen, den Instituten zugesandt.

AD sieht den Dekan einer Fakultät als den Entscheidungsträger, wenn die Verteilung von Geldern nach unten vereinbart wird. Diese Aufgabe werde als eine akademische Aufgabe verstanden, die mehr Implikationen habe als nur verwaltungstechnische und finanzielle. Sie wird daher auf Fakultätsebene nicht von Verwaltungsfachleuten entschieden. Trotzdem deutete DA im Gespräch an, dass die Fakultäten nur selten Gebrauch von der Möglichkeit machen, ein eignes Verteilungsverfahren zu schaffen. Den Standpunkt der zentralen Ebene berührt das jedoch nicht. DA erklärte, dass Kritikern der jetzigen internen Verteilungsmethode geantwortet werde, dass dieses kleine Problem fakultätsintern gelöst werden müsse. In der Fakultät für Management hat man beispielsweise die Kriterien für die Verteilung von Forschungsgeldern verschärft, so dass einzelne Akademiker eine Summe entsprechend ihrer persönlichen RAE-Bewertung erhalten.

⁴²¹ Strategic Plan (Update)-1995/96 1998/99

Da Kosten für Akademiker zentral getragen werden, wollte ich von AD wissen, wie ein Institut eine neue Stelle erwerben könnte. In diesem Fall muss ein Institut den Dekan seiner Fakultät mit seinem Argument überzeugen, danach wird der Vorschlag dem Exekutiven Komitee unterbreitet. Obwohl das Anliegen laut AD als ein akademisches aufgefasst werde, muss ein Institut belegen können, dass der Vorschlag auch ökonomisch tragbar ist. Auf der anderen Seite, wenn ein Institut eine unbesetzte Stelle vakant halten will, kann das eingesparte Geld ihm zugeschrieben werden bzw. wird ihm nicht abgezogen.

Wenn die finanzielle Entscheidungskompetenz dezentralisiert ist, stellt sich die Frage, wie in der Universität_UCG neue Initiativen wie die Einrichtung des Fachbereichs Sportwissenschaft oder der Aufbau von Zentralressourcen wie die Bibliothek finanziert wurden. Natürlich hätte es die Möglichkeit gegeben, alle Fakultäten oder Institute zu besteuern, und diese Variante wurde in den 80er Jahren angewendet. AD erklärte jedoch, dass die neuesten Initiativen durch Kreditaufnahme und Universitätsrücklagen finanziert wurden, also – anders gesagt – die autonome Stellung der Fakultäten und ihrer Untergliederungen dadurch nicht belastet wurden.

Eine weitere Frage, die mit der autonomen Stellung von dezentralen Einheiten verbunden ist, besteht darin, in welchem Maße die universitätseigene Verteilungsmethode auf der Ebene der Fakultäten überhaupt verstanden wird. AD erklärte, dass dieses Problem früher erheblich war, da die Institute für ihr finanzielles Management zuständig waren und Institutsleiter alle drei Jahre neu gewählt wurden. So hatte der Institutsleiter in vielen Fällen gerade die Verteilungsmethode durchschaut, als er von einem neuen Kollegen ersetzt wurde. Heute findet AD, dass die Dekane die Sachverhalte verstünden und manche Institutsleiter auch. Nur die einzelnen Akademiker verstünden ihrer Meinung nach die Methode nicht, und es geisterten viele Missverständnisse auf dieser Ebene umher.

Allem Anschein nach ist Universität_UCG eine ehrgeizige Universität, die ihre Position im oberen Viertel des Universitätssektors weiter ausbauen will. Schon in den 80er Jahren nahm sie personelle Änderungen vor, um sich zu erneuern.⁴²² In ihrem strategischen Plan 2000 vom Jahr 1989 argumentierte die Universität_UCG für eine Belohnung persönlicher Leistung in der Universität – ob materiell oder immateriell –,

⁴²² Jahresabschlussbericht 1987/88

obwohl Mannschaftsgeist auch als wichtige Zutat des Erfolges verstanden wurde.⁴²³ In diesem Sinne ist ihre interne Verteilungsmethode die konsequente Umsetzung dieses Ziels. Zudem ist es eine Umsetzung, die sich kaum von der Methode des HEFCE unterscheidet.

Das Ergebnis ist das Fortwirken des Verteilungsmechanismus von der zentralen Ebene über die Fakultätsebene bis zur Institutebene. Obwohl die Fakultätsebene prinzipiell die Entscheidungskompetenz über die Weiterleitung von Geldern innerhalb der Fakultät allein innehat, wird die Entscheidungsgrundlage, die zur Zuteilung des Gelds an die Fakultäten geführt hat, auch den Instituten mitgeteilt. AD erklärte diesen Sachverhalt aus der autonomen Stellung, welche die Institute von der Gründung bis zum Jahr 1997/98 genossen: Sie verstehen sich nämlich weiterhin als selbständige Einheiten. Aus dieser Reorganisation der Entscheidungsstrukturen gewinnt die zentrale Ebene den größten Vorteil: Verhandlungen über die Akzeptanz des Verteilungsmechanismus werden zwischen Exekutivem Komitee und den vier Dekanen geführt und nicht mehr mit 15 Institutsleitern im Planungskomitee wie vor der Reorganisation. In diesem Planungskomitee argumentierte jeder Institutsleiter für eine Änderung des Verteilungsmechanismus zu seinen Gunsten, was den Mechanismus letztlich sehr komplex machte.

Zu der direkten Frage, warum Universität_UGC in ihrem Verteilungsmechanismus ausgerechnet den des HEFCE nachahmte, antwortete AD einfach:

"Der einzige Grund für seine Anwendung ist, dass die Akademiker ihn gut finden. Sie sehen ihn als objektiv an. Sie verstehen ihn als ein Zeichen für das, was ihr Fach verdient hat. Jeder Versuch, ihn für die interne Nutzung zu verändern, wird mit großem Verdacht beobachtet."⁴²⁴

5. Die Bewertung und Sicherung von Qualität innerhalb der Universitäten

Die Datenpunkte 3.1 und 3.2 des analytischen Modells (S.211) – Bewertung und Weiterbildung des Personals sowie Forschung, Überwachung und Entwicklung, die eigene Institution betreffend – würde man in der traditionellen Universität nicht finden. Sie sind aufgrund des Bedürfnisses, eine lernende Organisation zu sein, eingerichtet worden. Es kann angenommen werden, dass diese Aktivitäten in jeder Universität *per se* stattfinden, denn eine Universität ist ihrem Wesen nach immer eine Art von lernender

⁴²³ Jahresabschlussbericht 1992/1993

⁴²⁴ Gespräch: AD 4.4.2000. [Zitat: "The only reason we use it is because the academics like it. They see it as objective. They see it as an indication of what their subject has earned. Any attempt to change that internally is viewed with great suspicion!"]

Organisation. Der traditionellen Universität fehlte jedoch die systematische Artikulation und Internalisierung dieser Aktivitäten. Unter dem HEFCE-Finanzierungsregime müssen diese Aktivitäten explizit und systematisch ausgeführt werden.

Beide Aktivitäten haben eine doppelte Aufgabe – sie müssen allen Universitätsmitgliedern zur Verbesserung der Arbeitsweise im Interesse der eigenen Institution verhelfen, sowie allen Mitgliedern Arbeitsweisen vermitteln, die von den externen Bewertungsverfahren (QAA und ILT) gefordert werden. Ich werde mich hier auf die Aktivität 'Forschung, Überwachung und Entwicklung die eigene Institution betreffend' konzentrieren, weil sie für die Fragestellung die relevantere ist.

Das Vorhandensein einer Person oder einer Stelle, die mit dieser Aufgabe beauftragt ist, ist eine direkte Folge eines Finanzierungsregimes, welches auf dem Leistungsprinzip aufgebaut wurde. In beiden Universitäten entstanden die Stellen durch eine Ausgliederung dieser Tätigkeit aus dem Senat bzw. seinem Pendant im Polytechnic-Sektor, dessen Sekretariat schon immer für die Erhaltung der Qualität oder besser: des akademischen Niveaus der Hochschulabschlüsse zuständig war. Diese neue Stelle ist fachlich schwierig auszufüllen, da sie eine Schnittstelle zwischen internen und externen Welten darstellt.

Die Informationen zur Organisation und dem Aufgabenbereich dieser Stelle basieren im Wesentlichen auf zwei Gesprächen – eins in jeder der zwei Universitäten. Meine Gesprächspartnerinnen zeigten sich zurückhaltend in ihren Antworten, aber nicht in ihrer Diskussionsbereitschaft. Ihr Verhalten deutet darauf hin, dass die Bekleidung dieser Stelle eine Gratwanderung verlangt – man darf weder zuviel nach außen preisgeben noch zuviel nach innen.

5.1 Universität_neu

In meinem Gespräch mit BA, der Leiterin der Abteilung für Qualitätssicherung, diskutierten wir fünf Themenkomplexe, deren Inhalt ich hier strukturiert wiedergeben will.

1. Persönlicher Hintergrund

BA wurde mir von einem Professor der Universität als eine Expertin im Bereich Qualitätssicherung genannt, die erkennen müsste, dass es bessere Mechanismen zur Sicherung der Qualität gäbe, als diejenigen die von der Universität eingesetzt werden. Meiner Meinung nach reflektiert diese Kritik viel eher die Symptome der Situation denn die Ursache.

BA arbeitete einige Jahre lang in der Akkreditierung von berufsorientierten Studiengängen – zunächst für die Prüfungsbehörde BTEC und dann für die britische Gesellschaft für Informatik (*British Computing Society*). Später arbeitete auch sie für den CNAА (*Council for National Academic Awards*). Sie trat ihre Stelle als Beauftragte für Qualität im Jahr 1994 an, als diese Stelle noch dem Akademischen Sekretariat (*Academic Registry*)- zugeordnet dem Akademischen Rat – ungeordnet war.

2. Hintergrund zur Entstehung der Abteilung für Qualitätssicherung

Der Begriff 'Qualitätssicherung' wurde im Jahr 1989/90 von der damaligen Polytechnic zum ersten Mal benutzt. Es war das Jahr, in dem die Polytechnic eine unabhängige Körperschaft wurde und man bestrebt war, das externe System der Qualitätskontrolle durch ein internes System der Sicherung von Qualität zu ersetzen. Das Kursvalidierungskomitee, eine Untergliederung des Akademischen Rats, veröffentlichte seine Verfahren für die Kursvalidierung in einer Publikation, die an das gesamte Hochschulpersonal gesendet wurde. Der Leitbegriff dieser Änderung war 'Transparenz'. In Mai 1989 verlieh der CNAА der Polytechnic in Anerkennung dieser Änderung das Recht, ihre eigenen Kurse selbst abzunehmen.⁴²⁵

Neben der mehr traditionellen Aufgabe der Sicherung der akademischen Regelungen und Verwaltungsverfahren war das Akademische Sekretariat bis 1995 auch für die Verbesserung der internen Qualität zuständig und damit auch für die Abnahme von neuen oder modifizierten Studiengängen. Im Januar 1995 wurden die Aufgaben geteilt, so dass das Akademische Sekretariat nur noch für die Aufgabe verantwortlich blieb, die akademischen Regelungen und Verwaltungsverfahren zu überwachen, während für die interne Qualitätssicherung eine neue Abteilung eingerichtet wurde, namens '*Quality Assurance Department*'. Diese Abteilung hat weder legislative noch exekutive Rechte, so dass endgültige Entscheidungen oder Regelungen von ihr allein nicht verabschiedet werden dürfen. Diese Aufgaben fällt vor allem dem Komitee für Qualitätssicherung und –verbesserung zu. BA erklärte jedoch, dass sie fast jeden Dokumententwurf für das Komitee selbst verfasse und das heiße, dass ihr Einfluss größer sei, als der Universitätsstruktur zu entnehmen sei.

Die Abteilung hat 2,5 Stellen, und mit ihrer Einrichtung ging parallel auch eine Etablierung von Zuständigkeiten für Qualitätssicherung in den Instituten einher. Zu dieser Zeit bildete BA für jedes Institut eine Person aus, die mit dieser Aufgabe der Qualitätssicherung in ihrem Institut beauftragt wurde. Eine solche Weiterbildung hat

⁴²⁵ Jahresabschlussbericht 1989/90.

seitdem nicht wieder stattgefunden, obwohl jede neu eingestellte Person an einer Einführungsveranstaltung über die Verantwortlichkeiten hinsichtlich Qualitätssicherung teilnehmen muss.

Die eigentliche Aufgabe der Abteilung für Qualitätssicherung ist die Erarbeitung von Verfahren und Leitdokumenten, welche die Aktivitäten der internen und externen Qualitätssicherung kodifizieren und systematisieren.

3. Druck von außen und innen auf die Verfahren zur Qualitätssicherung

BA bejahte die Frage, ob interne Verfahren standardisiert worden waren, um den externen Verfahren besser zu entsprechen. Ja, dies ist geschehen, obwohl sie ausführte, dass einige Komponenten ihres internen Verfahrens zur Sicherung von Qualität der nationalen Entwicklung voraus seien. Beispielsweise bestand das alte interne Verfahren aus einer alljährlichen Moderation von Studiengängen und Kursen, einer dreijährlichen Überprüfung und einer ausführlichen Evaluation von Studiengängen alle sechs Jahre. BA charakterisierte diese Verfahrensweise als produktorientiert. Kontext und Prozess würden dabei vernachlässigt. BA führte ein neues Verfahren ein, das die Moderation beibehielt, ihr jedoch eine Berücksichtigung des Personals sowie der Ressourcen hinzufügte, um schließlich eine Beobachtung der "gesamten Studierenerfahrung von Studenten" (*total student experience*) zu ermöglichen. Weiter werden die drei- und sechsjährlichen Überwachungsverfahren auf der Fachebene (und nicht Kursebene) ausgeführt, sie heißen '*Subject Reviews*'. Hierbei war BA bemüht, als Gegenstand dieser Fachevaluation die gleiche Entität zu nehmen wie die des externen Verfahrens.

BA vertritt die Meinung, dass die Verknüpfung zwischen internen und externen Verfahren zur Qualitätsbewertung (oder –sicherung) immer enger wird. Sie äußert zwei Gründe dafür:

1. die Verbesserung der Chance, beim Verfahren gut abzuschneiden, und
2. die Minimierung der Belastung für Akademiker, die von diesen Verfahren betroffen werden

Nach Meinung von BA sollen Verfahren der internen Qualitätssicherung die bewerteten Entitäten dazu ermuntern, die Informationen, die für die externen Verfahren relevant sind, vorab zusammenzufassen. Man kann diese Handhabung als einen Trockentest bezeichnen. BA lehnte jedoch diese Bezeichnung ab, denn es seien Verfahren, die sowieso ausgeführt werden müssen und viele Komponenten der Verfahren seien innerhalb der eigenen Universität entwickelt worden. BA meint, ein

wichtiger Aspekt sei die Tatsache, dass die externen Fachprüfer, die für die QAA arbeiten (*subject assessors*), das Handbuch der QAA fast als Bibel nutzten. Wenn es so sei, müsste die Universität sich auch an die Kriterien in diesem Handbuch anpassen.

Die Stellung der Abteilung für Qualitätssicherung innerhalb der organisatorischen Struktur der Universität sowie die Tatsache, dass BA viele Regelungen selbst entwirft, zeigt, wie die Abteilung als Schnittstelle gewissermaßen 'zwischen den Stühlen' agieren muss. BA beklagte, dass die geringe Größe der Abteilung sie daran hindere, den Instituten eine Dienstleistung oder Beratung anzubieten. Nach ihrer Gründung als Polytechnic in den 70er Jahren hatte die Universität eine Stelle, die Anträge für die Weiterleitung an den CNAA für die Akademiker verfasste. Ihre Abteilung müsse sich jedoch auf die Entwicklung von Verfahren und zentralen Leitlinien beschränken. Dies sei ein Grund für das auf beiden Seiten nicht als zufriedenstellend empfundene, angespannte Verhältnis zwischen ihrer Abteilung und den Instituten.

4. Die Verfahrensweise für die Genehmigung von neuen oder modifizierten Studiengängen

Der Prozess der Kursvalidierung in Universität_neu soll nach BA von Anfang bis Ende neun Monate dauern. BA hatte das Gefühl, dass ihre Abteilung effizient arbeite, obwohl der Druck zum Endtermin hin (Juli) wegen Zeitdruck und Personalmangel steige. Die Abteilung genehmigt etwa 70 'Ereignisse' (neue oder modifizierte Kurse) im Jahr. Für den Zeitdruck kurz vor dem Endtermin macht BA die Akademiker verantwortlich, die trotz der Vordrucke im Intranet immer Probleme mit der richtigen Ausfüllung der richtigen Dokumente haben.

Das Validierungsverfahren beginnt mit einem Entwurf, in dem die Erfüllung von drei Bedingungen dargelegt werden muss:

1. die finanzielle Tragbarkeit bzw. die finanziellen Vorteile eines Kurses
2. die Übereinstimmung des Kursinhalts mit dem Entwicklungsplan der zuständigen Fakultät sowie mit der Zielsetzung der Universität und
3. keine Überlappung mit anderen vorhanden Kursen

Dieser Entwurf muss zunächst auf Fakultätsebene gebilligt werden, bevor er an die Abteilung weitergeleitet wird. Auf der zentralen Ebene entscheidet formell der *Pro-Vice-Chancellor* für Akademische Angelegenheiten über die beantragte Genehmigung.

Die Mehrheit von neuen und modifizierten Studiengängen bedarf der Kooperation mehrerer Institute aufgrund der modularen Kursstruktur.

5. Der Status und Ruf der Abteilung für Qualitätssicherung innerhalb der eigenen Universität

Zum Schluss fragte ich BA, ob ihre Abteilung geschätzt wäre. Sie fand, dass man im allgemeinen doch die Abteilung zu schätzen wisse, obwohl sie zugab, dass manche Akademiker die Arbeitsweise als überbürokratisch kritisieren. Sie antwortet auf diese Kritik mit dem Argument, dass die Bürokratie für die Erfüllung der Schnittstelle-Funktion notwendig sei. Sie fand, dass die Arbeit der Abteilung am meisten von der Managementebene geschätzt würde.

5.2 Universität_UGC

Die Universität_UGC hält sich einen inklusiven Ansatz der Qualitätssicherung zugute, der alle Ebenen der Institution durchdringt. In ihrer Selbstevaluierung in Vorbereitung für die externe Qualitätsbewertung unter der QAA im Jahr 1998 beschreibt sie den Ansatz wie folgt:

"Auf institutioneller Ebene beinhaltet die Umsetzung der Qualitätsstrategie der Universität die Bestimmung von geeigneten Zielen, Praxen und Erwartungen, die Erarbeitung von Leitlinien und Vorgaben, die Etablierung von klaren Linien der Rechenschaftslegung, die Orientierung an geeigneten Leistungsindikatoren und die Berufung von Personal von hoher Qualität. Auf der Institutsebene beinhaltet die Umsetzung die Befolgung institutioneller Vorgaben, eine Teilnahme an kritischer Selbstbewertung und eine Verpflichtung zur Qualitätsverbesserung. Auf der individuellen Ebene beinhaltet sie die Zusammenarbeit mit der Institution, eine Verpflichtung zur beruflichen Weiterbildung und eine aktive Teilnahme an der Bewertung der Dienstleistungen im Prozess der Erbringung."⁴²⁶

Die Bewertung durch die QAA lobte die Umsetzung dieses inklusiven Ansatzes. Verwirklicht wurde er durch die Neu-Verteilung von Kompetenzen zwischen Fakultäten und einem neu eingerichteten Komitee für Qualitätssicherung (*Quality Assurance Committee*), welche die Auflösung des Komitees für akademische Studien (*Academic Studies Committee*) als Unterkomitee des Senats zufolge hatte. Das neue Komitee hat die folgenden Aufgaben:

1. Die Förderung und Entwicklung von Bildungszielen der Universität entsprechend deren Gründungsurkunde.
2. Die Verbesserung der studentischen Lernerfahrung durch die Entwicklung von Verfahren zur Qualitätssicherung und -überwachung.

⁴²⁶ [Zitat: "At an institutional level, implementation of the University's quality strategy involves the determination of appropriate policies, practices and expectations, promulgation of guidelines and protocols, the establishment of clear lines of accountability, the consideration of appropriate performance indicators and the appointment of high quality staff. At a School/departmental level, implementation involves compliance with institutional policy, participation in critical self-assessment and a commitment to quality enhancement. At an individual level, it involves engagement with the wider institution, a commitment to continuing professional development and active participation in the evaluation of services at the point of delivery."]

3. Die regelmäßige Überprüfung von internen Verfahren zur Qualitätssicherung und –verbesserung auf Fakultäts- und Institutebene.
4. Die Überwachung von Vereinbarungen mit Partner-Institutionen, von Akkreditierungsaktivitäten seitens der Berufsverbände sowie von externen Bewertungsaktivitäten (für Dritte).
5. Die regelmäßige Evaluation von Verfahren zur Qualitätssicherung und –überwachung auf institutioneller Ebene. Dies beinhaltet eine systematische Prüfung in Bezug auf die Realisierung der erwarteten Ergebnisse dieser Verfahren und die Entwicklung von Verbesserungen.
6. Die Ermittlung der Bedürfnisse der Akademiker hinsichtlich der Weiterbildungsgänge mit dem Ziel, die Qualität von Lernen und Lehren, Bewertung, akademische Betreuung und Unterstützung von Studierenden zu verbessern.
7. Die Erarbeitung von neuen Initiativen und Programmen in Antwort auf nationale wie internationale Entwicklungen im Lehr- und Lernbereich der Hochschulbildung.
8. Die Überwachung der Überprüfung von Studiengängen sowie des Bildungsangebots gesamter Institute.
9. Die Einrichtung von effektiven Kommunikationskanälen, um eine breite Vermittlung von vorbildlichen Arbeitsweisen zu sichern.
10. Die Berücksichtigung von Themen, die dem Komitee vom Senat, vom Graduiertenkomitee oder von den Studienkommissionen der Institute übergeben werden.

Man erkennt in dieser langen Liste Aufgaben, die von Universität_neu in deren drei Abteilungen für Qualität, für Lernressourcen und für Bildungsprogrammentwicklung erledigt werden. Universität_UGC hat jedoch keine solche Abteilungen und ihre Arbeit basiert im Wesentlichen noch auf der Komiteestruktur. In der traditionellen Organisation der Universität bereitete das Verwaltungssekretariat unter der Leitung des *Registrar* viele Arbeiten für die Komitees vor. Bei der Reorganisation in Universität_UGC wurde folgerichtig eine neue Stelle im Sekretariat des *Registrar* eingerichtet, um die Arbeit des Komitees für Qualitätssicherung zu unterstützen.

Meine Gesprächspartnerin in Universität_UGC, KN, nahm diese Stelle gleich nach der Ausschreibung ein und hatte sie bis vor kurzem noch inne. Bezeichnenderweise übernahm KN nach einer Neubesetzung dieser Stelle im letzten Jahr ihre neue Stelle als Exekutiver Assistent beim *Vice-Chancellor*, was die Nähe zwischen der Stelle für Qualitätssicherung und der Exekutive zum Ausdruck bringt.

Wie auch bei Universität_neu wurde diese Stelle also beim Sekretariat des *Registrar* eingerichtet. KN erzählte mir, wie sie in ihren ersten Tagen als Sonderbeauftragte des *Registrar* ihrem Chef vorschlug, ihren Titel durch die Wörter '*Quality Support*' (Qualitätsunterstützung) zu präzisieren. Er lehnte jedoch mit der Begründung ab, diese Arbeit sei doch nur von vorübergehender Wichtigkeit.

KN versteht die Position, die sie etablierte und die inzwischen eine feste Stelle darstellt, als *'institutional facilitator'* (etwa: institutioneller Effizienzpfleger), die eine Minimierung des Störfaktors eines externen Verfahrens herbeiführen muss. Sie berichtete bei unserer Besprechung von drei Hauptaufgaben, die sie während ihrer Amtszeit erledigen musste.

1. Die Überarbeitung eines Handbuches für die internen Verfahren zur Qualitätssicherung

Die externe Bewertung unter dem QAA verlangt, dass ein Handbuch für die internen Verfahren zur Bewertung und Sicherung von Qualität von jeder Universität erstellt wird. Eine der ersten Aufgaben, die KN für wichtig hielt, war die Umbenennung des Handbuchs mit dem ursprünglichen Titel *'Manual of Procedures, Guidelines and Practices for Academic Related Process'* (Handbuch der Verfahren, Leitlinien und Praxen für akademische Prozesse) in: *'Manual of Quality Assurance'* (Handbuch der Qualitätssicherung). Auch BA in Universität_neu konnte mir ein solches Handbuch zeigen, das vor allem der Vermittlung von Anforderungen von externen Verfahren zur Bewertung von Qualität dient. Der inklusive Ansatz kann nur gelingen, wenn alle Mitglieder einer Universität über die Zielsetzungen der Qualitätssicherung aufgeklärt werden und alle Initiativen diesbezüglich koordiniert sind. Darum hat KNs Stelle die Funktion einer internen Schnittstelle.

2. Die Erarbeitung einer Selbstevaluierung der eigenen Universität für die externe Bewertung unter der QAA.

Die extern-orientierte Schnittstellenfunktion manifestierte sich in der zweiten Hauptaufgabe von KN. Sie musste nämlich für die externe Bewertung eine Selbstevaluierung der eigenen Universität verfassen. KN erklärte mir, wie schwierig diese Aufgabe sei, denn die Arbeit müsse selbst-kritisch sein aber nicht *zu* selbstkritisch, da dieses Dokument als Grundlage der externen Bewertung diene und sein Inhalt als eine Sammlung von prüfbaren Behauptungen behandelt wird. Sie erklärte, dass die Universität Exeter bei der neuesten Bewertungsrunde ihre Selbstevaluierung wohl zu selbstkritisch verfasste, was zum Ergebnis geführt hatte, dass die externen Prüfer bei ihrer Bewertung anscheinend versucht waren, noch kritischere Maßstäbe anzulegen und einen dementsprechenden Bericht verfassten. Der Bericht, den KN verfasste, wurde jedoch von Kollegen als "wasserfest" gelobt. Ein Blick in den Evaluationsbericht vom QAA zeigt, wie häufig der Bericht von KN zitiert wird und deren Aussagen nachfolgend geprüft werden. Zum Beispiel in diesem Auszug:

"In ihrer Selbstevaluierung behauptet die Universität, dass die verschiedenen neuen Änderungen zur Verwaltungsstruktur 'eine bessere Koordination der Aktivitäten des Qualitätsmanagement ermöglichen wird'. Die Gruppe [der Prüfer] schlussfolgert, dass dies eine vertretbare Behauptung sei."⁴²⁷

3. Die Minimierung der Störung durch externe Bewertungsverfahren

Bei der Selbstevaluierung ist es also sehr wichtig, dass man die Spielregeln kennt. Bei der Gestaltung von internen Verfahren zur Qualitätsbewertung und –sicherung ist es aber auch wichtig, dass man – soweit es geht – nach den Spielregeln handelt. Oben argumentierte BA für diese Haltung, und KN ist nicht anderer Meinung – nur so kann man den Störfaktor reduzieren. KN gab das Beispiel eines Fachbereichs, der bei der Bewertung der Lehrleistung unter HEFCE überraschend schlecht abschloss. Sie führte diese schlechte Bewertung auf eine Unterschätzung der notwendigen Vorbereitung auf eine solche Bewertung zurück. Akademiker im besagtem Fachbereich hätten nach KN eines der folgenden Argumente vertreten:

- (i) Dass Forschungsbewertung viel wichtiger sei als eine Bewertung der Lehrleistung für eine Forschungsuniversität, oder
- (ii) Sie nahmen an, dass die Qualität ihrer Lehrleistung auf alle Fälle hoch wäre, und dies würde doch auch von den Prüfern anerkannt werden.

Hier sind nach KN die Dienste des *'institutional facilitator'* gefragt. KN führte weiter aus, dass der Versuch, eigentümliche interne Prozesse der Qualitätsüberprüfung mit den relativ standardisierten externen Verfahren zu verbinden, sehr risikoreich sei und der Institution am Ende schädlich sein könne. Das Ziel ihrer Universität sei es, die Störung durch externe Verfahren zu minimieren, so dass Akademiker Zeit und Mühe zugunsten akademischer Aufgaben sparen könnten.

6. Analyse anhand des analytischen Modells

In diesem sechsten Abschnitt werden die bisher erarbeiteten Informationen auf das analytische Modell bezogen (Diagramm 3.4) und, sofern hilfreich, auch durch andere Informationen von außerhalb der Fallstudien angereichert. Dieser Schritt dient der Erfassung der Implikationen und Folgen des Finanzierungsregimes unter dem HEFCE innerhalb der spezifischen Kontexte der Universitäten der Fallanalyse.

⁴²⁷ [Zitat: "In its Account the University maintains that these various new administrative arrangements 'will make for better co-ordination of ... Quality management activities'. The team concluded that this was a justifiable claim..."]

Entsprechend der Systematik der obigen Beschreibung in den Teilen zwei und drei dieses Kapitels fange ich mit den äußeren Datenpunkten, in größter Entfernung von den Hauptaktivitäten, an, nämlich mit Datenpunkt 5.0 (Mission-Statement) aus dem analytischen Modell, welches den Rahmen für die Arbeit einer Universität vorgibt. Allmählich bewegt sich die Analyse zu den zwei Hauptaktivitäten im Kern der Universität.

5.0 Mission/Aufgabe

Beide untersuchten Institutionen setzten in ihrem Mission-Statement einen klaren Akzent auf internationale Anerkennung. Institutionen, die auf dem Quasi-Markt des englischen Universitätssektors agieren müssen, sehen die Vorteile einer solchen Akzentsetzung nicht nur in Bezug auf das Finanzierungsregime, insbesondere das RAE-Verfahren, sondern auch und vor allem in der Chance, zusätzliche Finanzquellen anzuzapfen. In Universität_UCG wurde mir gesagt, dass potentielle ausländische Studenten der RAE-Benotung einer Universität große Bedeutung beimessen, und beide Universitäten haben diese Gruppe als wichtige Zielgruppe definiert.

Das Bemühen, ihre Stärken im Vergleich mit den anderen Universitäten im Universitätssektor herauszustellen, war bei beiden Universitäten zu erkennen. Universität_neu ist der Meinung, dass ihr *forte* insbesondere unter dem Schlagwort 'Lebenslanges Lernen' zu fassen wäre, und zur Vermittlung dieser auszeichnenden Eigenschaft will sie ein Fest des Lebenslangen Lernens veranstalten. Universität_UCG hingegen legt Wert auf ihren Praxisbezug, der vor allem in der Verbindung zwischen Forschung, Lehre und Industrie Ausdruck findet. Interessanterweise erzielen jedoch beide Institutionen auch Erfolge in beiden Bereichen. In der Tat sind diese Ziele mehr oder weniger in den Aufgabenstellungen aller englischen Universitäten vorhanden. Ein weiterer Tätigkeitsbereich liegt für die Mehrheit der Universitäten in der Entwicklung von Konzepten des multi-medialen Lernens unter dem neuen Schlagwort, welches auf eine Initiative des HEFCE zurückzuführen ist: die '*e-university*'.

Insbesondere bei Universität_UCG wird der Eindruck erweckt, dass sie bei allem dabei sein will, und ihre Positionierung soll möglichst viele Märkte für sie öffnen. Ausdruck dafür sind die vielen Bezeichnungen, die sie sich zuschreibt: u.a. Spitzenuniversität, Führende Forschungsuniversität, Professionelle Universität, eine Universität, die auf Arbeitgeber zielt, ...usf. Ein weiteres Beispiel für die Notwendigkeit der Marktpositionierung stellt die Geschichte dar, die mir KN erzählte: Universität_UCG habe sich hauptsächlich bei einem Förderprogramm beworben, weil

dies von ihr erwartet würde. Man habe allerdings die Bewerbung mit der Erwartung eingereicht, dass die Finanzmittel zu gering seien und man sie deshalb nicht in Anspruch nehmen würde. Nun bekam sie mehr Geld als die meisten anderen Universitäten. Die Bewerbung hatte sich zu ihrer Überraschung auch finanziell gelohnt.

4.1 institutionelle Strukturen und Prozesse

Im Teil drei dieses Kapitels wurde die Notwendigkeit der Anpassung von Strukturen und Prozessen an die Anforderungen des Markts sowie des Finanzierungsregimes sehr deutlich. Universität_UGC und Universität_neu haben tiefgreifende Änderungen in der Organisation ihrer Institutionen vorgenommen. Nach Elton und Middlehurst (s. Seite 209) kann man schlussfolgern, dass Management-Ansätze die Oberhand über Führungsansätze haben. Die These von Burton Clark, dass Unternehmertum eine neue Art von Kollegialität entstehen lässt (s. Seite 119ff.), scheint zweifelhaft, denn die Verschlankung der organisatorischen Struktur scheint zugunsten des zentralen Managements geschehen zu sein. Ein wichtiger Aspekt dieses Themenkomplexes bleibt allerdings, wie ein Institut als Basiseinheit auf der unteren Ebene der Institution mit Initiativen der zentralen Ebene umgeht. Werden Initiativen befolgt oder unterwandert?

4.2 akademische Abteilungen oder sonstige Gruppierungen

Hinsichtlich Finanzierung und Management gibt es ausreichende Belege dafür, dass auch akademische Abteilungen zugunsten dieser Aspekte umgebildet werden. Bei Universität_neu berichtete PJ, dass seinem Institut nach der Aufwertung der Position von Instituten schließlich ein anderes Institut untergeordnet wurde, denn sein Institut hätte die Finanzierung seiner Arbeit sowie vor allem die Bezahlung seines Personals nicht allein tragen können. In Universität_UGC wurde ein Fachbereich geschlossen – und die Umverteilung des Personals war kein leichtes Thema. Ein Beispiel vom Umgang mit diesem Problem beschreibt Geoffrey Walford in seiner Fallstudie der Universität Aston.⁴²⁸

Es gibt jedoch andere Gründe für die Reorganisation von akademischen Abteilungen. Einer davon ist – wie auch Universität_UGC argumentiert – die Förderung des interdisziplinären Arbeitens. Ein konsequentes Beispiel der strukturellen Umsetzung dieses Ziels gibt das Institute of Education, ein quasi-autonomes Institut der Erziehungswissenschaft der föderalen Universität London. Hier wurde eine Matrixstruktur aus zwei Komponenten gebildet: drei Programme, die sich auf die Lehre

⁴²⁸ Walford, G (1987): Restructuring Universities: politics and power in the management of change. Croom Helm, London.

beziehen, und quer dazu eine Reihe von akademischen Gruppen, die von den Akademikern selbst gebildet werden. Es wurden also Forschungs- und Lehrtätigkeit einerseits von einander getrennt und andererseits wieder ineinander verwoben, so dass jeder Akademiker mindestens einem Lehrprogramm und einer akademischen Forschungsgruppe zugeordnet ist. Interdisziplinarität, die den Leitungspersonen des Instituts (u.a. Ron Barnett) sehr wichtig ist, wird durch die Flexibilität der Bildung von akademischen Gruppen gesichert. Man versucht hier also, dem Finanzierungsregime mit einer Trennung von Forschung und Lehre, insbesondere dem RAE-Verfahren mit seinem Rekurs auf Forschungsgruppen als 'Bewertungseinheiten' und zugleich der persönlichen Freiheit des individuellen Akademikers Rechnung zu tragen.⁴²⁹

Der hohe Stellenwert von Instituten, als Basiseinheiten, in allen diesen Organisationsmodellen: Universität_UCG, Universität_neu und Institute of Education, ist die Konsequenz einer Finanzierung und Bewertung von Leistungen, die es erfordert, dass die Verantwortung für Prozesse und Produkte nah beim Kunden liegt. Eine Art neue Kollegialität könnte sich hier entwickeln.

3.1 Bewertung und Weiterbildung des Personals

Beide Institutionen legen Wert auf die Weiterbildung ihres Personals, so wie dies jetzt auch vom *Institute for Learning and Teaching* (ILT) gefordert wird. Bei Universität_UCG scheint die Stelle für die Weiterbildung des Personals auf einer Initiative eines ihrer Angestellten in der Personalabteilung zurückzuführen sein, denn mehrere Jahresabschlussberichte berichten zunächst von der Besetzung einer halben Stelle in der Personalabteilung zu diesem Zweck, um dann zu annoncieren, dass diese im Jahr 1993/94 zur vollen Stelle umgewandelt wurde.

Im gleichen Jahr wurde auch die Kommunikation zwischen *Vice-Chancellor* und Personal sowie zwischen Universität und Stadt durch die Etablierung einer Universitätszeitschrift an der Universität_UCG verbessert. Seit 1992/93 veranstaltet sie eine jährliche Preisverleihung in Anerkennung hervorragender Leistungen von Hochschullehrern in der Lehre, aber auch des sonstigen Personals in der Durchführung seiner jeweiligen Aufgabe. Universität_neu hat vor kurzem die Stelle für die Weiterbildung des Personals mit der Stelle für die Entwicklung neuer Bildungsprogramme mit dem Argument verbunden, dass die vorherige Trennung nicht vorteilhaft sei und zur Zerstückung der eigentlichen Aufgabe führe.

⁴²⁹ Vgl. Veld, Füssel u. Neave die einen ähnlichen Vorschlag zur Umstrukturierung der Universität machen – Veld, R; Füssel, H-P; Neave, G (1996): *Relations Between State and Higher Education*. Kluwer Law International. Hier: pp.84-90.

Beide Universitäten haben auch Stellen, die Beratung leisten zu Fragen von Forschungsgeldern sowie zur Veröffentlichung von Forschungsarbeiten.

3.2 Forschung, Überwachung und Entwicklung, die eigene Institution betreffend

Dass diese Aufgabe unter dem HEFCE-Finanzierungsregime an Wichtigkeit zugenommen hat, zeigt schon die Einrichtung von Stellen in beiden Universitäten, die ausdrücklich dieser Aufgabe gewidmet sind. Die Frage der Forschung, Überwachung und Entwicklung betreffend die eigene Institution ist zunächst eine Management-Frage, und die Hochschätzung, welche die Managementebene der Arbeit der Abteilung für Qualitätssicherung in der Universität_neu entgegen bringt, ist daher verständlich. Es ist die Frage, wie diese Stelle als Unterstützung für die Hauptaktivitäten fungieren kann. Gesprächspartner aus der obigen Darstellung bieten zwei Antworten:

- (i) indem die Qualität und Eignung der Lehr- und Forschungsleistung mit Blick auf die Klienten gesichert wird, und
- (ii) indem die Organisation der Qualitätssicherung an die standardisierten Forderungen von außen, vom HEFCE, angepasst wird und dadurch Reibungsverluste gemindert werden.

Ob diese Anpassung eine tatsächlich Anpassung oder nur eine kosmetische Anpassung ist, die darauf zielt, die internen Prozessen besser darzustellen, ist schwierig festzustellen. Die Zielsetzung von KN bei Universität_UGC – 'die Störung von außen zu minimieren' – würde auf die zweite Variante hindeuten. Aber auch auf der Institutsebene kommt eine Unterwanderung der vorgegebenen Verfahren vor, um diese Störung zu minimieren. Ein Gespräch mit einem Institutsleiter in Universität_neu ergab, dass er – und seiner Meinung nach viele andere – Änderungen in seinen Studiengängen der Abteilung für Qualitätssicherung verschwie, um sich den bürokratischen Aufwand zu ersparen.

6.1 Materielle Ressourcen

Die Aussage zu diesem Themenkomplex bleibt kurz: die Formel, die HEFCE für die Verteilung von staatlichen Finanzmitteln an die Universitäten nutzt, wird schlichtweg in die Universität importiert und für die wesentlichen Geldströme innerhalb der Universität genutzt. Die Begründung des Finanzdirektors für diese Handlung ist ebenfalls schlicht: "die Formel hat mehr Legitimität!". Die Finanzabteilung in Universität_UGC entzieht sich der Verantwortung für die Finanzmittelverteilung innerhalb der Universität fast vollkommen: sie bedient sich der HEFCE-Formel für die

Verteilung an die Fakultäten, von wo aus das Geld unter der Verantwortung der Fakultät an Institute weitergeleitet wird. Der Unterschied zwischen Universität_neu und Universität_UGC ist, dass Universität_neu einen relativ hohen Anteil des Geldes vor der Weiterleitung abschöpft, während Universität_UGC erst das Geld verteilt und einen Teil mittels komplizierter Formeln für ihre zentralen Dienste zurückverlangt.

Hauptaktivität: 1.0 Lehre

Der Stellenwert der Lehre an englischen Universitäten ist sehr hoch. Hier wird eine unmittelbare Leistung der Universität für ihre Kunden ausgeführt, und zugleich ist diese Leistung unmittelbarer Gegenstand der Finanzierung und der Qualitätsbewertung unter dem Finanzierungsregime. Entsprechend werten auch beide Universitäten in den Fallstudien diese Leistung sehr hoch, die für das Prestige und für die Finanzierung von wesentlicher Bedeutung ist. Universität_neu nennt sich in dieser Hinsicht kundenorientiert⁴³⁰ und will laut strategischem Plan eine zentrale Stelle einrichten, welche die Nachfrage auf dem 'Markt' ermitteln soll. Plastischer Ausdruck solcher Initiativen sind Studiengänge, die populäre Gegenstände gewissermaßen als Lockvögel für neue Studierende nutzen. Beispiele, die in den Medien berichtet worden sind: im Bereich Literaturwissenschaft ein Studienmodul über die Simpsons (eine amerikanische Zeichentrickserie), im Bereich Soziologie ein Studienmodul über Fußball und insbesondere das Phänomen David Beckham (englischer Stürmer und berühmte Medienfigur) und im Bereich Informatik ein Studiengang zum Themenkomplex Computer- und Videospiele.⁴³¹ Die Professoren, die solche Studiengänge anbieten, argumentieren, dass das Wesentliche nicht der Name oder Themenkomplex sei, sondern den Inhalt. Sicherlich kann man in der Benennung solcher Kurse einen Hinweis auf die Zwänge zur Darstellung oder Vermarktung erkennen, welche die Kundenorientierung einer Universität abverlangt.

Die Einwerbung von Studierenden und die Bindung von Studierenden ist für eine Universität wie Universität_neu das erste Ziel. Die Erfüllung dieses Ziels ist jedoch nicht leicht, denn das Beispiel von *Thames Valley University* zeigt, wie diese Zielsetzung der Nivellierung des Studienniveaus Vorschub leisten kann. Ihr wurde 1998 vorgeworfen, Studenten aufgenommen zu haben, die intellektuell nicht in der Lage waren zu studieren, denen also die Studierfähigkeit fehlte.⁴³² Die Informationen oben haben gezeigt, wie diese Ausrichtung auf Kundenorientierung durch Sonderinitiativen

⁴³⁰ So gesagt z.B. im Vorwort zum Jahresabschlussbericht 1997/98 vom Vorsitzenden des Aufsichtsrats.

⁴³¹ THES 28.07.2000 "Its Homer... but not as we know it"

⁴³² THES 20.11.1998, p.6 "Brought low by high ambitions"

der Universitäten wie Universität_neu unterstützt wird, und zugleich, wie notwendig diese Initiativen sind, um die Teilnehmerkategorie 'nicht-traditionellen Studierende' (*non-traditional students*) zum Kursabschluss zu bringen.

Die Nutzung von solchen Sonderinitiativen ist ein ökonomisches Gebot für eine Universität, deren Marktnische gerade solche Studierende sind. So gesehen sind solche Initiativen zur Förderung von Studierenden Konsequenzen des Finanzierungsregimes – wobei man sie eher als Implikationen denn als Folgen verstehen muss. Zum einen deshalb, weil die Polytechnics, wie im Kapitel 1 beschrieben, immer eine dienstleistende Ausrichtung hatten. Zum anderen, weil die Anerkennung der diesbezüglichen Leistung der Universität_neu schon unter dem *Higher Education Quality Council* zeigt, dass diese Initiativen auch aus pädagogischen Gründen ergriffen werden und eine Verkettung von Ursache (Geld) und Wirkung (Kundenorientierung) nicht zwangsläufig besteht. Ein Beispiel will dies belegen.

Ein Institut, mit dessen Leiter (nennen wir ihn PJ) ich sprach, bietet zur Zeit neben seinen Forschungsaktivitäten zwei *Master*-Studiengänge (etwa: Aufbaustudiengänge) an. Teilnehmer sind in der Regel Teilzeitstudierende und Erwachsene. Mehr als 50 Studierende gibt es dabei nicht. Das interne Verteilungsverfahren gibt dem Institut dafür, entsprechend dem HEFCE-Modell, wenig Geld, denn es handelt sich um Teilzeitstudierende in einem geisteswissenschaftlichen Fach. Das Institut ist jedoch der Meinung, dass seine Leistung für die Region wertvoll sei und möchte diese Lehraktivität nicht aufgeben. Man hat gegenwärtig vor, einen neuen Studiengang zum gleichen Themenkomplex für Vollzeitstudierende mit erstem Hochschulabschluss (*Bachelor Honours*) anzubieten. Ich stellte dem Institutsleiter die unausweichliche Frage, ob man diesen Kurs aus finanziellen Gründen eingeführt habe. Er erwiderte, dass die Idee über lange Jahre gewachsen ist. Der Kurs würde doch ganz gut zum Institutsprofil passen. Er gab jedoch schließlich zu, dass die Idee des Kurses unter dem finanziellen Druck, dem das Institut ausgesetzt sei, an Attraktivität gewonnen habe, denn die Studierende würden ja Vollzeit studieren.

Auch das Konzept der 'gesamten Studienerfahrung von Studenten' (*total student experience*) enthält alle Komponenten des externen Verfahrens zur Qualitätssicherung, aber die Behauptung von BA, sie habe es eingeführt, bevor es von außen verlangt wurde, muss zu denken geben. Auch der neue Studiengang, der eben beschrieben wurde, will mit einem Lernvertrag zwischen Lehrenden und Lernenden beginnen.

Universität_neu scheint insgesamt dem Lernen einen höheren Stellenwert zu geben als Universität_UGC, wobei diese Wertung sicherlich mit der unterschiedlichen Zusammensetzung der Studentenschaft an beiden Universitäten zusammenhängt. Im Vergleich mit Universität_neu fällt es auf, dass Universität_UGC keine Verwaltungseinheiten in ihrer Organisation hat, die sich auf das Lernen und Lehren spezialisieren. Universität_neu hatte drei Abteilungen, die sich den spezifischen Fragen der Qualitätssicherung, der Lernressourcen und der Bildungsprogrammentwicklung widmen. In Universität_UGC werden diese Themen hauptsächlich im Komitee für Qualitätssicherung behandelt, was zur Folge haben könnte, dass die Umsetzung von diesbezüglichen Zielen nur schwer gelingt, da entsprechend der organisatorischen Struktur die Kompetenzen dafür auf Institutsebene liegen. Auf der Institutsebene bietet Universität_UGC laut QAA-Bericht auch eine persönliche Betreuung von Studierenden an, und es gibt Richtlinien für Kontaktzeiten zwischen Studenten und ihren Betreuern. Die Konzentration aller Aktivitäten, die Lehre und Forschung betreffen, auf Institutsebene, zeigt sich also auch hier. Die Frage ist jedoch, ob diese Organisationsweise langfristig ausreicht.

In diesem Zusammenhang ist es aufschlussreich, dass im Kursverzeichnis 2001 der Universität_UGC ein Zentrum für Fernstudien (*Centre for Distance Learning*) auftaucht, das sich drei unterschiedliche Aufgaben zuschreibt:

- (i) die Entwicklung, Durchführung und Evaluierung von postgraduierten Fernstudienprogrammen
- (ii) die Entwicklung von innovativen Studiengängen für das Hochschulstudium, und
- (iii) das Anbieten von Teilzeitkursen mit Volkshochschulcharakter für die Region, sowie die Organisation des Studium generale für alle Interessierten.

Die nach innen gewendete Entwicklung von neuen Studiengängen (Punkt ii) würde man nicht als Aufgabe eines Zentrums für Fernstudien erwarten. Die Vermutung liegt jedoch nahe, dass dies die einzige Abteilung ist, die gegenwärtig im Stande ist, eine solche Aufgabe zu bewältigen. Es entsteht der Eindruck, dass der Struktur der Universität_UGC eine Trägheit innewohnt. Sie will die Anpassung an die Erfordernisse der Organisation nur langsam wahrnehmen, ähnlich der Haltung des *Registrars*, der meinte, eine zentrale Stelle für Qualitätssicherung sei nur vorübergehend notwendig.

Wie Universität_neu will auch Universität_UGC die Verknüpfung zwischen Lehre, Forschung und praktischer Anwendung in der Industrie stärken, wie aus ihrer strategischen Ausrichtung hervorgeht. Sie legt daher viel Wert auf die Möglichkeit, bei

fast jedem Studiengang ein Praktikumsjahr zu absolvieren. Zudem bietet sie Studierenden die Teilnahme an einem *Teaching-Company-Scheme* an. Dieses nationale Programm gibt Absolventen eines Hochschulstudiums die Chance, an einem gemeinsamen Projekt von Industrie und Universität für zwei Jahre eigenständig mitzuarbeiten. Die Absolventen agieren also sozusagen mit einem Fuß noch in der Universität und mit einem Fuß in der Industrie. Das ermöglicht ihnen einen Wissensaustausch zwischen den beiden Orten, während sie zugleich ihr Verständnis für die Bedürfnisse des Markts verbessern und entsprechend auch ihre Chancen auf einen Arbeitsplatz. Diese Initiative unterstützt die Öffnung der Universität zu ihrer Umwelt; allerdings betrifft sie nur weniger Studenten.⁴³³

In Übereinstimmung mit einer Studie von John Mace, der Akademiker zu ihrem zeitlichen Aufwand bei den Hauptaktivitäten befragte, möchte ich den Schluss ziehen, dass der Wert der Lehre auch unter der Konkurrenzsituation zwischen Forschung und Lehre gestiegen ist. Insofern wird sie nicht von der Forschung verdrängt. Mace gelangte zu dem Ergebnis, dass Zeitaufwand und sogar Qualität der Lehre sich seit der Etablierung des Finanzierungsregimes im Jahr 1986 verbessert hätten.⁴³⁴ Dies ist eine Folge des Finanzierungsregimes, das den Universitäten Geld pro Kopf der Studenten zugesteht, aber wie schon gesagt, schwingen auch andere Anreize mit, die auf eine Heterogenisierung der Studentenschaft zielen, die einen größeren Aufwand von den Hochschullehrern verlangt. Universität_{neu} ist ein Paradebeispiel für diesen Weg. Im Finanzierungsregime gibt es jedoch keine Qualitätsbewertung der Lehrleistung mit direkten Konsequenzen für die Finanzierung und dies ist im Kontext des Finanzierungsregimes nachteilig, denn Forschung bleibt das Hauptqualitätssiegel. Hinzu kommt, dass die Finanzierung der Lehre jährlich neu berechnet wird, was zur Folge haben muss, dass *die richtige Quantität* höher als *die richtige Qualität* und insbesondere höher als Initiativen zur Qualitätsentwicklung gewichtet wird.⁴³⁵ Überhaupt zeigt sich bei der Organisation von Lehraktivitäten eine Spannung zwischen Quantität und Qualität. Das Programm der '*e-university*' der Universität_{UGC} zum Beispiel verfolgt mehrere Ziele zugleich: mehr Studierende zu erhalten, andere Märkte zu erreichen und

⁴³³ Gegenwärtig hat Universität_{UGC} 18 Programme laufen, die 20 Studenten für eine Dauer von zwei Jahren beschäftigen. (Quelle: Leiter des TCS-Zentrums)

⁴³⁴ Mace, J (1996): Contradictions and contrasts: funding in two universities. In: Higher Education Review, Vol.29, No.1: pp. 7-32. Daten auf Umfrageergebnisse und anschließenden Gesprächen in zwei englischen Universitäten aus den Jahren 1992 und 1993 bzw. 1994 und 1995 basiert.

⁴³⁵ Die neueste Regelung zu MaSN-Studentenzahl hat das Ziel diesen Druck zu mildern und setzt dieses Ziel um, in dem die MaSN-Zahl eine Freiheit von anstatt $\pm 2\%$ jetzt $\pm 4\%$ erlaubt. HEFCE EP 09/00 (2000): MaSN Conditions. Pressemitteilung.

die Studiengänge kostengünstig zu gestalten. Das Ziel, "die wenig interaktiven Lehraktivitäten" durch virtuelle Bildungsangebote "zugunsten einer Fokussierung der Kontaktzeit auf intensive Kleingruppenseminare" zu ersetzen, versucht zwei Ziele zugleich zu erreichen: das Studienangebot kostengünstiger zu machen und zugleich methodisch zu verbessern. Nur die Ausführung kann zeigen, wie die Bilanz ausfällt.

Hauptaktivität: 2.0 Forschung

Die Forschungsleistung ist traditionell *das* Zeichen von Qualität einer Universität. Ein guter Ruf für Forschungsqualität gleicht im allgemeinen einem guten Ruf als Universität. Das Finanzierungsregime unterstützt diese Wertigkeit durch das RAE-Verfahren, andererseits soll das Verfahren zur Bewertung der Qualität der Lehrleistung unter dem Finanzierungsregime dieser Wertigkeit entgegen wirken. Wie jedoch im Kapitel 2 gezeigt wurde, sind diese Verfahren in ihrer Funktionsweise unterschiedlich und können einander nicht ausgleichen. Beide Universitäten der Fallstudien legen einen hohen Wert auf Forschung, auch Universität_neu, die unter dem RAE-Verfahren relativ schlecht abschneidet. Der Finanzdirektor dieser Universität berichtete, dass Institute, die unter der RAE92 gut abgeschnitten hatten, ursprünglich zusätzliches Geld bekamen, um ihre Leistung für die RAE96 weiter auszubauen. Obwohl Universität_neu auch bei der kommenden RAE im Jahr 2001 besser abschneiden will, bezeichnete deren *Vice-Chancellor* schon vor RAE96 die Zielsetzung der Universität höchst passend als "vorsichtigen Optimismus".⁴³⁶ Der Punkt beim RAE-Verfahren ist, dass es sich immer lohnt darauf zu zielen, denn immerhin bekommt Universität_neu mehr als £1Mio. aus dieser Quelle. Die Initiative 'Technologie-Zentrum' bei Universität_neu soll die drei Komponenten ihrer Leistung – Forschung, Lehre und Wirtschaft – zusammenführen.⁴³⁷ Die angewandte Forschung wird jedoch unter dem gegenwärtigen RAE-Verfahren ungünstig bewertet. Peter Knight, der jetzige *Vice-Chancellor* einer anderen neuen Universität (*University of Central England*), fasst die Situation seiner Universität stellvertretend für viele "moderne Universitäten", zu denen man auch Universität_neu zählen kann, zusammen:

"Ich wäre überrascht, wenn das Geld vom RAE-Verfahren jemals mehr als 10% der HEFCE-Förderung an die University of Central England ausmachen würde. Es gibt viel potentielles Geld im RAE-Verfahren, und aus dem Grunde ist der Gedanke für alle verlockend, die Schnauze in den Füttertrug zu stecken. Aber die Kosten für die dazu notwendige Investition

⁴³⁶ Jahresabschlussbericht 1995/96.

⁴³⁷ Jahresabschlussbericht 1997/98.

in Grundlagenforschung hindern die Mehrheit der modernen Universitäten daran."⁴³⁸

Die Frage stellt sich also in den meisten Universitäten etwa in der Form: Wozu wird Forschungsleistung gebraucht, außer um Wissensbegierde zu befriedigen? Das Institut, das ich in Universität_UGC besuchte, folgt in seiner Antwort dem Konzept einer '*entrepreneurial university*'.

Das Institut wurde von einem Mitglied der höheren Leitungsebene der Universität_UGC Mitte der 90er Jahre gegründet. Nach seinem Rücktritt aus der Leitungsebene gründete MR ein Forschungsinstitut in der Fakultät für Betriebswirtschaft. Es versteht sich als ein Institut mit internationaler Ausrichtung, welches als internationales Forum für Managementfragen in seinem spezifischen Sachgebiet fungieren will. Interessant ist, dass das Institut die Gehälter aller seine Mitarbeiter selber zahlt. Diese werden über Forschungsaufträge finanziert, für die die Mitarbeiter angeheuert werden. Die Hauptauftraggeber sind die Regierung und andere öffentlichen Geldgeber, und das Institut erwarb in den Jahren 1997/98 und 1998/99 knapp £1 Mio. auf diesem Wege. Davon konnte es einen Überschuss von über 30% erwirtschaften, welcher an die Fakultät zurückgespendet wurde für die Finanzierung von Sonderprojekten der eigenen Fakultät.

Das Institut erklärte in einem internen Papier, dass sein kurzfristiges Ziel der wirtschaftlichen Stabilität sowie des Aufbaus internationaler Anerkennung nun erreicht sei und dass es jetzt seinen akademischen Zielsetzungen mehr Gewicht geben wolle. Diese Zielsetzung ist eine extreme Umsetzung von Clarks Idee der *entrepreneurial university*. Da das Forschungsinstitut einen weitgehend unabhängigen Status genießt, bleibt es auch von den externen Einflüssen des HEFCE-Finanzierungsregimes zum großen Teil verschont. Interessant indessen ist, dass das Institut in seinem Dreijahresbericht an seine Fakultät seine interdisziplinäre Arbeit belegen muss. Ein solches Institut wird sich also trotz des Sonderstatus nicht von der Gesamtinstitution der Universität absondern dürfen.

Eine strukturelle Trennung der Aufgaben Forschung und Lehre wird also hier zugunsten der Forschung vollzogen. Dennoch: über 90% der Akademiker in Universität_UGC ließen sich unter dem RAE-Verfahren von 1996 bewerten, was bedeutet, dass die Akademiker selbst die Verbindung zwischen Forschung und Lehre in

⁴³⁸ Zitiert in: THES 14.05.1999, "Analysis", p.9 [Zitat: "I would be surprised if money from the RAE ever makes up more than 10% of UCE's HEFCE income. There is so much potential money in the RAE, and that's why it is tempting to put one's snout in the trough. But the sheer cost of investing in basic research handicaps most modern universities."]

ihrer Person herstellen müssen. Mace fand in seiner Studie über zwei englische Universitäten heraus, dass die Mehrheit der Akademiker glaubte weniger Forschung zu betreiben als früher (vor 1986), aber nur eine Minderheit überzeugt war, ihrer Forschungsaufgabe mehr Zeit zu widmen. Eine kleine Umfrage des *Institute of Education* an der Universität London von 1998 ergab, dass eine starke Differenzierung innerhalb des eigenen Instituts stattgefunden hatte: es gab Forscher, die nur wenige Lehrverpflichtungen hatten, und Dozenten, die kaum Zeit für Forschung hatten. Zwei Aussagen der Dozenten dazu waren: "Ich verbringe die meiste Zeit mit Lehraufgaben, ein bisschen mit Verwaltungsaufgaben und kaum genügend Zeit mit Forschung" und "Forschung geschieht spät abends und am Wochenende".⁴³⁹

⁴³⁹ Frost, J (Hrsg; 1998): The Relationship between Research and Teaching in the Institute of Education. Institute of Education, Academic Board Occasional Paper No. 2.

Teil IV: Eine Interpretation der Ergebnisse der Fallstudien

| | |
|---|------------|
| 1. Einleitung..... | 307 |
| 2. Erste These zu Implikationen und Folgen des Finanzierungsregimes: Steuerung mittels finanzieller Anreize | 307 |
| 3. Zweite These zu Implikationen und Folgen des Finanzierungsregimes: die Herausforderung einer individuellen Reaktion der Universitäten auf das Finanzierungsregime | 314 |
| 4. Dritte These zu Implikationen und Folgen des Finanzierungsregimes: Ungleiche Behandlung verschiedener Universitäten unter dem Finanzierungsregime des HEFCE..... | 316 |

1. Einleitung

In diesem vierten Teil der Fallanalyse wird versucht, einige Aussagen über den potentiellen Wirkungsbereich des Finanzierungsregimes unter dem HEFCE nach dem Ansatz von Pawson und Tilley zu erreichen. Dieser Herausforderung gemäss müssen die Aussagen zum Verhältnis zwischen *Kontext (englischen Universitäten)–Mechanismus (Finanzierungsregime) – Ergebnis (Implikationen und Folgen)* getroffen werden. Dabei soll auch gezeigt werden, dass die oben ausgeführten Fallstudien ausbaufähig wären, um den hermeneutischen Kreis vom Vorverständnis zum Verständnis und weiter zum neuen Vorverständnis in Bewegung zu halten. In dieser Bewegung gelangt man jeweils zu Aussagen, die abstrahiert als Thesen für eine weitere Studie dienen können.

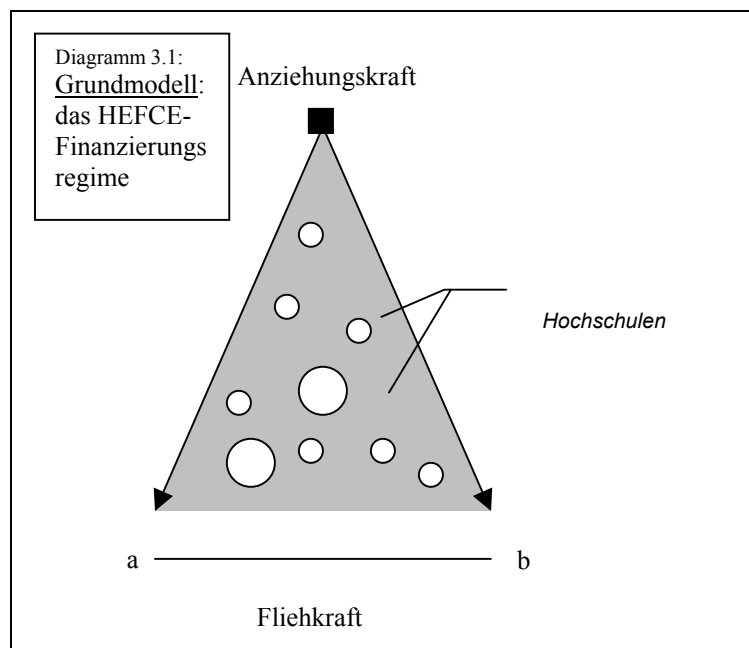
Die drei Thesen vom Anfang der Fallanalyse (s. Seite 220) werden jetzt herangezogen und deren Aussagekraft wird analysiert.

2. Erste These zu Implikationen und Folgen des Finanzierungsregimes: Steuerung mittels finanzieller Anreize

Das Finanzierungsregime unter dem HEFCE will die Universitäten nicht nur finanzieren, sondern auch steuern, in quantitativer und qualitativer Hinsicht. Die Steuerung erfolgt durch Setzung finanzieller Anreize, die an Kriterien und zum Teil komplexe Formeln gebunden sind. Das Finanzierungsregime impliziert als Voraussetzung, dass das Handeln von Institutionen und Personen nach dem Reiz-Reaktions-Schema über finanzielle Anreize lenkbar oder wenigstens beeinflussbar ist.

Ein Aspekt dieser Implikationen ist die stillschweigende Voraussetzung, dass die Aufgabenstruktur einer Institution und die Zielsetzungen einer Person widerspruchsfrei seien. Doch diese Implikationen sind zumindest bei akademischen Institutionen und bei Personen, die an wissenschaftlicher Arbeit in Lehre und Forschung interessiert sind, problematisch. Es kann nicht angenommen werden, dass jedem finanziellen Anreiz die gewünschte Reaktion in quantitativem Umfang, qualitativem Niveau und in der Zielrichtung folgt.

Zusätzlich wohnt dem Finanzierungsregime eine Theorie über das Verhältnis des Staates zu den öffentlichen von ihm finanziell getragenen Institutionen inne. Es wird unterstellt, dass dieses Verhältnis als ein marktförmiges Verhältnis gedacht werden könne, bei dem der Staat gegenüber den Institutionen als Käufer ihrer Leistungen auftrete, sozusagen stellvertretend für die Vielzahl der direkten Leistungsempfänger – der Studierenden. Das Recht zur Stellvertretung wird aus der Aufgabe abgeleitet, die Steuern der Bürger effektiv und effizient einzusetzen.



Anstatt direkt zu fragen, ob das Finanzierungsregime funktioniert, muss in Anlehnung an Pawson und Tilley eine tiefer gehende Frage gestellt werden, wenn das Funktionieren eines Programms untersucht wird, nämlich "Was ist es, das ein Programm wirken lässt?" Es ist die Frage nach einem Wirkmechanismus und seiner Wirkweise.

Die Übertragung der Ziele des HEFCE in einen Mechanismus, das Finanzierungsregime, wird im Diagramm 3.1 nochmals dargestellt.

Durch diesen Mechanismus will das HEFCE eine Kundenorientierung wirken lassen, während eine zentrale Kontrolle der Qualität der Leistung einer Universität von einer zentralen Stelle im Universitätssektor ausgeübt wird. Ein weiterer Parameter der zentralen Kontrolle ist die Sicherung der Leistungswirksamkeit der Kosten (Effektivität und Effizienz), die durch die Finanzierungsverfahren bewirkt werden soll, indem ein Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag hergestellt wird – einerseits zwischen Kopfzahl der Studierenden und Höhe der Finanzierung für die Lehrleistung und andererseits zwischen Qualität der Forschung und Höhe der Finanzierung für die Forschungsleistung. Dieser Mechanismus soll auch Folgen innerhalb der Universität hervorbringen, in bezug auf Management und Organisation.

Die finanzielle Konsequenz ist, dass Universitäten versuchen müssen, nicht-staatliche Finanzquellen zu aktivieren. Dabei müssen sie mit Konkurrenz auf dem Markt rechnen. Daraus folgt für die Universitäten die strategische Konsequenz, dass sie Wert auf ihre Positionierung auf dem Markt legen müssen. Die organisatorische Konsequenz ist, dass die Organisation der Universitäten flexibel gestaltet werden muss, so dass sie in der Lage ist, die strategische Umsetzung zu sichern und damit fähig ist, auf Änderungen auf dem Markt zu reagieren. Eine Beziehung mit der Industrie als Geldgeber muss gepflegt werden. Auch staatliche Finanzmittel werden unter Quasi-Marktbedingungen verteilt, so dass Universitäten auch auf Änderungen im Verteilungsschlüssel sowie auf die Einrichtung von neuen Sonderförderprogrammen reagieren müssen. Die Fallstudien haben solche Anpassungen in den zwei Universitäten gezeigt. Wie insbesondere die Universität_neu in der Fallstudie zeigte, muss auf die Bedürfnisse von Studenten eingegangen werden, um sie zur Universität hinzulocken und um sie dort zu halten. Modularisierte Studiengänge sind eine weitere Folge dieser Zielsetzung. Die oben genannten Konsequenzen haben also deutliche Auswirkungen für das akademische und pädagogische Geschehen in einer Universität. Schon im Jahr 1985 hielt das Jarratt-Komitee zur Effizienz von Universitäten fest, dass nach der Verabschiedung der "guten Zeiten" im Jahr 1981 die Universitäten jetzt mit der Möglichkeit eines Konflikts zwischen akademischen Prioritäten und finanziellen Prioritäten zurecht kommen

müssten.⁴⁴⁰ In einer Rede, die der jetzige Bildungsminister Blunkett Anfang 2000 hielt, wird die Herausforderung an die Universität deutlich zum Ausdruck gebracht:

"In der Wissensökonomie werden innovative Universitäten genauso wichtig sein, wie innovative Unternehmen – die einen ernähren die anderen. Die Nichts-Tun-Universität wird nicht überleben – und es wird nicht die Aufgabe der Regierung sein, sie zu retten.

Universitäten müssen sich schnell an die von oben herkommenden Einflüsse der Globalisierung und an neue Technologien anpassen, wie auch auf die von unten herkommenden Verpflichtungen der Dienstleistung gegenüber dem lokalen Arbeitsmarkt, der Innovation in Zusammenarbeit mit lokalen Unternehmen, eingehen. Dafür müssen sie Fort- und Weiterbildungskurse, die wirtschaftliches und intellektuelles Wachstum fördern, anbieten. Vor allem wird Qualität von höchster Wichtigkeit sein."

"Das Ziel [der Universitäten] muss es sein, Strukturen der internen Regulierung zu sichern, die Kollegialität mit einer Fähigkeit kombinieren, auf Veränderungen schnell und bestimmt zu reagieren. Diese Zielsetzung macht die Qualität des internen Managements zum höchsten Gut. Wenn einige institutionelle Manager unkontrolliert arbeiten, können sie die Institution zu Fall bringen genauso wie ein träges Management zum langsamen Tod führt."⁴⁴¹

Im Grunde haben die Universitäten in England diese Herausforderung verkräftet. *Thames Valley University* ist der einzige bekannte Ausrutscher, der dem finanziellen Druck nicht standhielt und deshalb versuchte, Studenten aufzunehmen und zu halten, die für ein Hochschulstudium nicht geeignet waren. Laut Sonderbericht der QAA basierte dieses Problem im Wesentlichen auf finanzieller Instabilität und der fehlgeschlagenen Einführung einer neuen Organisation in die Universität, die den Lernenden in den Mittelpunkt der Universität setzen sollte.⁴⁴²

Das Diagramm 3.2 lehnt sich an ein Papier von David Hartley über die "*McDonaldisation*" des Universitätssektors an. Dieses Konzept stützt sich seinerseits auf eine Monographie des amerikanischen Soziologen namens George Ritzer. Ritzer nutzt in diesem Konzept die Produktionsweise von McDonalds als Metapher für eine

⁴⁴⁰ Jarratt Report (1985). Efficiency Study of Universities: Main Report. UGC/CVCP. Abs. 3.20, passim.

⁴⁴¹ Blunkett, D (2000). Rede an Universität Greenwich, 15 Feb. 2000. Abs. 87 u. 90. (Quelle: internet). [Zitat: "'in the knowledge economy, entrepreneurial universities will be as important as entrepreneurial businesses, the one fostering the other. The 'do nothing' university will not survive - and it will not be the job of government to bail it out. Universities need to adapt rapidly to the top-down influences of globalisation and the new technologies, as well as the bottom-up imperatives of serving the local labour market, innovating with local companies, and providing professional development courses that stimulate economic and intellectual growth. Above all, quality will be paramount." (...) "the objective must be to secure structures of governance which combine collegiality with an institutional ability to act decisively and adapt quickly to change - which places a premium on the quality of institutional management. If some institutional managers are unconstrained, they can be the downfall of an institution as much as a slow death from management inertia."]

⁴⁴² QAA (1998): Special Review of Thames Valley. QAA, Glos.

rationalistische Produktionsform, die Max Webers Konzept des eisernen Käfig vollenden lässt.⁴⁴³ Das Konzept der 'McDonaldisierung' scheint in der Tat die wesentlichen Aspekte der Funktionsweise des Finanzierungsregimes unter HEFCE beschreiben zu können. Es besteht aus vier Dimensionen:

1. Effizienz
2. Quantifizierbarkeit
3. Vorhersagbarkeit
4. Kontrolle

Effizienz bezeichnet die Erbringung einer Leistung zu den niedrigst möglichen Kosten und diese Dimension wird im Finanzierungsregime unter dem Schlagwort *Value-for-Money* eingefordert. Ein wesentliches Beispiel der Übertragung dieser Dimension in den Arbeitsprozess einer Universität ist das Vorhaben der Universität_UGC, einen Teil ihres Unterrichts durch multimediale Bildungsangebote zu ersetzen, so dass der Teil des Lernprozesses, der vom Kontakt zwischen Lernenden und Lehrenden lebt, in Form von Kleingruppenseminaren angeboten werden kann. Ein weiteres Beispiel ist die Verschlinkung der Organisationsstruktur, um den Prozess der Entscheidungsfindung zu beschleunigen.

Quantifizierbarkeit ist, wie in Kapitel 2 belegt, ein zentrales Ziel der Verfahren zur Bewertung von Qualität. Sie macht die Leistung der verschiedenen Universitäten vergleichbar und ermöglicht eine selektive Verteilung von Finanzmitteln auf der Basis quantitativer Werte. Hierin liegt auch ein zentraler Unterschied zwischen dem jetzigen Finanzierungsregime unter dem HEFCE und dem Regime unter dem UGC. Auch unter dem UGC wurde seit 1968 eine Vielfalt von statistischen Daten aus einzelnen Universitäten erfasst, sie wurden aber allein dem UGC zur Verfügung gestellt, um die Universitäten vor der Möglichkeit der Einrichtung von Ranglisten zu schützen. Das UGC berichtete dann nur über Fachbereiche oder den gesamten Universitätssektor. Im Jarratt-Bericht zur Effizienz von Universitäten vom Jahr 1985 wurde über eine erweiterte Nutzung dieser Informationen als Kontrollnormen nachgedacht,⁴⁴⁴ aber die Informationen über einzelne Universitäten wurden erst nach 1988 und der Auflösung des UGC zu diesem Zweck herangezogen.

Vorhersagbarkeit bedeutet, dass man mit Hilfe einer Variable etwas über eine andere vorhersagen kann. Ein wesentliches Diskussionsthema im englischen Universitätssektor seit etwa Mitte der 80er Jahre war und ist die Vergleichbarkeit von

⁴⁴³ Vgl. Ritzer, G (1998): The McDonaldization Thesis: Explorations and Extensions. Sage, London.

⁴⁴⁴ Jarratt (1985), Abs. 4.2.1

Hochschulabschlüssen. Das Argument war, dass der Standard von Abschlüssen im Sektor absinke und deswegen nationale Standards eingeführt werden müssten.⁴⁴⁵ Während diese Zielsetzung, wie Hartley bemerkt, im Universitätssektor bis dato nicht realisiert worden ist, wurde allerdings ein Curriculum für die Lehrerausbildung im Jahr 1994 eingeführt. Hartley erwartet Initiativen in diesem Sinne für berufsbezogene Studiengänge, die auf einem standardisierten Berufsbildungssystem unterhalb des Hochschulabschlusses aufbauen könnten. Ein weiteres Stimulans für solche Initiativen sieht Hartley im System des Austausches von Kreditpunkten zwischen nationalen Universitäten und Universitäten in verschiedenen Ländern. Auch Lehrgänge nach dem Bausteinprinzip – entweder Fernstudiengänge oder modularisierte Kurse – fördern die Tendenz zur Standardisierung des Bildungsprozesses.

Ein zentraler Aspekt der Dimension *Kontrolle* ist für Ritzer der Ersatz von Menschen durch nicht-menschliche Technologie. Kapitel 2 und die Fallstudien in diesem Kapitel 3 haben den Siegeszug der Technologie dargestellt. Verhandlungen zwischen Personen zur Bestimmung der Höhe von staatlichen Finanzmitteln oder zur Bewertung von Qualität wurden durch Verfahren ersetzt, die die Möglichkeit einer Verhandlung durch den Gebrauch von Formeln verhindern. Für diese Verfahren wird argumentiert mit Worten wie Objektivität, Fairness, Transparenz und Nachvollziehbarkeit. Die Veränderung der Beurteilungsform bei der Bewertung von Lehrleistung im Jahr 1994, mit dem Ziel, den Interpretationsspielraum einzugrenzen, sowie das Argument in Universität_UCG und Universität_neu für die Anwendung des HEFCE-Verteilungsschlüssels für die interne Verteilung von Finanzmitteln sind Beispiele dafür, dass es durchaus Unterstützung für den Einsatz von vorprogrammierten Entscheidungsmechanismen gibt. Denn – und das ist ihr wesentliches Merkmal – ihre Entscheidungen sind voraussehbar, berechenbar und nachprüfbar. Richard Mawditt, ein ehemaliger *Registrar* von der Universität Bath berichtete dem Autor in einem Gespräch, dass er früher auch nach jahrelanger Erfahrung immer noch in die UGC-Verhandlungen ging, ohne genau abschätzen zu können, mit welcher Summe er den Verhandlungstisch schließlich verlassen würde.⁴⁴⁶ Deshalb nannte man die Finanzierungsmethode unter dem UGC eine "*black box*".

Da das Konzept der 'McDonaldisierung' des Universitätssektors die Situation im englischen Universitätssektor unter dem HEFCE also ziemlich genau beschreiben kann,

⁴⁴⁵ Vgl. THES 03.12.1994, p.18 "Higher quality..."

⁴⁴⁶ Gespräch: Richard Mawditt 31.3.2000

muss gefragt werden, ob denn die einzelnen Universitäten tatsächlich 'McDonaldisiert' seien? Für Hartley ist die Umsetzung dieses Konzepts ein politisches Projekt und entsprechend seinem bürokratischen Ansatz sieht er eine zunehmende Kontrolle von der Mitte aus, die – in der Sprache des Diagramms 3.1 – die Schwingungen des Pendels immer weiter eingrenzen will, um den rationalistischen 'eisernen Käfig' zu realisieren. Andererseits wurde oben von vielen Autoren argumentiert, dass Universitäten komplexe Organisationen sind, die inhärent nur eine lose Kopplung zu ihrer Umgebung haben und wenn sie ihre sich widersprechenden Aufgaben lösen sollen, eine lose Kopplung bewahren müssen.

Tapper und Salter argumentieren, dass die Autonomie der englischen Universitäten mindestens seit Mitte der 1980er Jahre "tot" sei,⁴⁴⁷ denn Autonomie auf Kosten des Steuerzahlers wurde ab dem Moment nicht mehr geduldet.⁴⁴⁸ Sir Christopher Ball plädiert für eine Verpflichtung der Mehrheit der Universitäten gegenüber der Gesellschaft und trauert dem vermeintlichen Verlust deshalb nicht nach. Weiter führt er diesen Verlust an Autonomie darauf zurück, dass die Universitäten den "Giftbecher" akzeptiert hätten, welcher die staatliche Finanzierung sei.⁴⁴⁹

Die Analysen in Kapiteln eins und zwei zeigen die Einflussmacht der staatlichen Finanzierung, aber vielmehr als das, zeigen sie die Einflussmacht des Leitkonzepts des neuen Finanzierungsregimes, der Transparenz. 'Transparenz' hat sowohl eine politische Dimension, die auf die kontrollierbare Ausübung der verliehenen Macht und Verantwortung hindeutet, als auch eine technische Dimension, die auf die durchsichtige, berechenbare Funktionsweise des Instruments hindeutet. Die Frage, ob alle Universitäten denn 'McDonaldisiert' worden sind, muss jedoch differenziert beantwortet werden, denn eine wesentliche Eigenschaft des Finanzierungsregimes ist, dass es – im Sinne von Neaves Konzept des *Evaluative State* – nur Weniges vorschreibt, sondern anstelle dessen Anreize bietet. Es kommt deshalb auf die individuelle Antwort einer Universität auf die Frage des Umgangs mit dem Finanzierungsregime an.

⁴⁴⁷ Tapper, T; Salter, B (1992): Oxford, Cambridge and the Changing Idea of the University: the challenge to donnish dominion. SRHE/OU, Bucks: p.242.

⁴⁴⁸ Tapper, Salter (1992), p.243.

⁴⁴⁹ Ball, C. (1996): Whose University is it anyway? In: Oxford Review, Vol.22, No. 1, pp.79-90; hier p.90.

3. Zweite These zu Implikationen und Folgen des Finanzierungsregimes: die Herausforderung einer individuellen Reaktion der Universitäten auf das Finanzierungsregime

In Übereinstimmung mit dem Ansatz von Pawson und Tilley wurde das Finanzierungsregime in den Fallstudien prinzipiell als Angebot aufgefasst, auf das individuelle Universitäten in unterschiedlicher Weise reagieren können. Diese individuellen Antworten auf den gleichen Anreizmechanismus enthalten immer eine Dissonanz im Vergleich mit der Antwort, die vom Programm vorgesehen wird. Diese Anpassungsfähigkeit gegenüber bürokratischen Regelungen erlaubt einem Programm auch in einem sehr heterogenen Bereich wie dem englischen Universitätssektor wirksam zu sein. Man bedenke, dass das HEFCE gegenwärtig über 400 Universitäten in der Bandbreite von den Universitäten Oxford und Cambridge bis hin zu mehreren Weiterbildungskollegs finanziert. Jede betroffene Universität hat prinzipiell immer einen freien Spielraum, um sich an den Anforderungen des Regimes anzupassen. Demnach besteht auch die Möglichkeit, Teile der Universität vom Einfluss des Finanzierungsregimes gänzlich abzuschirmen. Die Institution muss den externen Einfluss abfedern, während sie zugleich interne Ablehnung besänftigt. Die Analyse der Lösungsvarianten für die interne Verteilung von Finanzmitteln und für die interne Sicherung von Qualität in den zwei Universitäten der Fallstudien zeigte einige Varianz in den Handlungsmöglichkeiten auf.

In seiner Monographie über die *"Audit Society"* stellt Michael Power, Professor für Buchführung an der *London School of Economics and Political Science*, zwei theoretische Reaktionen einer Organisation im Umgang mit externen Verfahren vor. Er nennt sie "Fehler", aber versichert dem Leser gleichzeitig, dass sie unausweichlich sind.

"Der erste Fehlertyp ist, dass ein Überprüfungsverfahren eine Welt für sich wird; es konstruiert selbst-referentiell prüfbare Bilder einer Leistung. Das Überprüfungsverfahren wird somit von den eigentlichen organisatorischen Prozessen, die ihm seinen Sinn geben, *abgekoppelt* oder abgesplittert. Der zweite Fehlertyp ist, dass – ungeachtet der intendierten Änderungen an der geprüften Organisation– die geprüfte Welt übergreift und dominanter Referenzpunkt für alle organisatorische Aktivität wird. Organisationen werden im Endeffekt von einem Prüfungsverfahren *kolonialisiert*, das die Werte verbreitet und einpflanzt, die für seine Informationsbedürfnisse tragend sind."⁴⁵⁰

⁴⁵⁰ Power, M (1997): *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford University Press, p.95. [Zitat: "The first type of failure is that the audit process becomes a world to itself, self-referentially creating auditable images of performance. The audit process is *decoupled* or compartmentalized in such a way that it is remote from the very organizational processes which give it its point. The second type of failure is that, regardless of intended changes to the audited organization, the audit world spills over and provides a dominant reference point for organizational activity. Organizations are in effect *colonized* by an audit

Nach Power kann keine der beiden Alternativen zu hundert Prozent erfolgreich sein,⁴⁵¹ es ist eine Frage der Abstufung. In den Universitäten der Fallstudien wurden Momente von beiden Alternativen sichtbar.

Bei Universität_neu und Universität_UGC wurde eine Formel zur internen Weiterleitung von Finanzmitteln angewandt, die absichtlich an die des HEFCE angelehnt wurde. Das ist ein Fall der Kolonialisierung im Sinne Powers, obwohl das HEFCE beteuert, dies sei ein Prozess, den es strikt ablehne. Der Grund, der dafür von beiden Finanzdirektoren angegeben wurde, war die Entlehnung einer Legitimität; der Entscheidungsträger steht außerhalb der eigenen Institution und wird nicht so leicht kritisiert. Zudem findet eine Mehrheit von Akademikern die Anwendung des Verfahrens fair, weil es dafür Sorge, dass jedes Institut bekomme, was es verdiene. Die Verfahrensweise in Universität_UGC ist eine konsequentere Umsetzung dieses Arguments als die von Universität_neu, denn die Einkünfte fließen zunächst direkt an das erwerbende Institut, wo sie den Ausgaben des Instituts gegenüber gestellt werden.

Auch bei der Sicherung von interner Qualität in den beiden Universitäten wurde der Import von externen Verfahrensweisen in die eigene Institution aufgewiesen. In beiden Universitäten wurden zwei Gründe dafür angegeben:

1. die Verbesserung der Chance, beim Verfahren gut abzuschneiden, und
2. die Minimierung des Aufwandes für Akademiker, die von diesem Verfahren betroffen werden.

Diese Gründe, die sich teilweise widersprechen, aber als Ziele umgesetzt werden müssen, verbinden beides: Kolonialisierung und Abkopplung, denn die Minimierung der Störung wird vollzogen, indem manche Prozesse in Anpassung an die externen Verfahren standardisiert werden und indem manche Aktivitäten ohne direkten Bezug zur Realität dargestellt werden. Als Beispiel für die Abkopplung von Aktivitäten dürfen die Bemerkungen von KN aus Universität_UGC über die Erarbeitung einer Selbstevaluierung der eigenen Universität gelten. Die Herausforderung der Schnittstellenfunktion, die ein Gleichgewicht zwischen den beiden Gründen bzw. Zielen herstellen muss, wird im Bereich der Qualitätssicherung am deutlichsten.

In diesem Zusammenhang muss eine neue Initiative des HEFCE gesehen werden, die eine größere Trennschärfe in der Nutzung von staatlichen Finanzmitteln zwischen Mitteln für Forschungs- und Lehraktivität bewirken will.⁴⁵² Ab Januar 2002 müssen

process which disseminates and implants the values which underly and support its information demands."]

⁴⁵¹ Power (1997), p.94ff.

⁴⁵² HEFCE Circular 17/00 (2000): Transparency Review Reporting Requirements. HEFCE, Bristol.

nämlich alle Universitäten in der Lage sein, über Ausgaben für Lehraktivität und Forschungsaktivität berichten zu können, und bei jeder Aktivität zwischen solchen Ausgaben, die über öffentliche Finanzmittel, und solchen, die über nicht-öffentliche Mittel finanziert werden, zu unterscheiden. Die Daten werden direkt an das HEFCE geschickt und für den gesamten Universitätssektor zusammengefasst. Sie werden als Daten für den gesamten Universitätssektor veröffentlicht. Auch das Bildungsministerium bekommt nur die Gesamtzahlen. Das Ziel dabei ist, die öffentliche Rechenschaftslegung auszubauen. Die Frage, die sich auf der Ebene der Institutionen stellt, ist, wie man diese Daten ermitteln kann. Institutionen müssen schon jetzt eine Antwort auf dieses Problem finden. Nach neusten Informationen von KN, will Universität_UGC nicht versuchen, genaue Daten dazu von ihren Instituten einzuholen, sondern will ihre Daten auf der Grundlage einer Schätzung berechnen. Interessanterweise scheint das HEFCE genau diese Lösung zu erwarten. In einem Gespräch zwischen dem Autor und dem Leiter der Finanzierung beim HEFCE beschrieb der Gesprächspartner das Problem der Transparenz als "ein horrendes Problem" und sagte, dass nur Schätzungen von den Universitäten erwartet werden. "Aber Sie müssen verstehen," fügt er dem hinzu, "dass wir mit dem Finanzministerium fertig werden müssen."⁴⁵³ In einem Gespräch mit Professor Ron Barnett versicherte dieser dem Autor, dass das Ziel der Initiative durchaus positiv gesehen werden könne, denn man wisse zu wenig über das Verhältnis zwischen den beiden Aktivitäten der Forschung und Lehre. Es bestehe nämlich der Verdacht, dass in Folge des höheren Stellenwerts der Forschung gegenüber der Lehre, Finanzmittel, die für die Lehre gedacht sind, für Forschungsaktivität abgezweigt würden.⁴⁵⁴

4. Dritte These zu Implikationen und Folgen des Finanzierungsregimes: Ungleiche Behandlung verschiedener Universitäten unter dem Finanzierungsregime des HEFCE

Ein Verfahren behandelt alle Entscheidungsfälle gleich. Das aktuelle Finanzierungsregime beruht auf dem Leistungsprinzip und handelt nach der Maxime "gleiche Finanzierung für gleiche Leistung". PJ, ein Institutsleiter der Universität_neu, argumentierte in einem Gespräch mit dem Autor, dass die ehemaligen Polytechnics unter dem Finanzierungsregime strukturell benachteiligt wären und dass das alte Konzept der Universität, das unter dem UGC tradiert wurde, weiterhin als Leitkonzept

⁴⁵³ Gespräch: Mario Ferelli 31.03.00, HEFCE, Bristol.

⁴⁵⁴ Gespräch: Ron Barnett 30.05.00, Institute of Education, London.

für das HEFCE fungiere.⁴⁵⁵ Das heißt, dass die Universitäten, die einen guten Ruf als Universität haben, auch unter dem Prinzip der Finanzierung nach Leistung positiv abschneiden.

Ruf oder Prestige ist ein stabiles Kriterium und würde der programmatischen Zielsetzung nach vom Prinzip der Leistung infrage stellen. Ein zentrales Argument gegen Verfahren, die auf Aushandlungsprozesse basieren, ist, dass ihre Entscheidungen konservativ und nicht objektiv nachvollziehbar sind. Verfahren, die Leistung und nicht Ruf oder Prestige belohnen, werden für fairer gehalten, denn eine Verbesserung bzw. Verschlechterung in der Leistung einer Universität wird entsprechend gewürdigt. Was hier untersucht werden muss, ist, ob eine Korrelation zwischen Prestige und gemessener Leistung besteht. Falls eine starke Korrelation besteht, wäre auch unter der neuen Finanzierungsmethode des Finanzierungsregimes eine konservierende Kraft tätig. Diese Schlussfolgerung würde die Effektivität des Finanzierungsregimes infrage stellen.

Wenn diese These belegt werden soll, muss überprüft werden, ob es Gründe für eine relativ niedrige allgemeine Leistungsbewertung der ehemaligen Polytechnics wie Universität_neu gibt. Gleichzeitig muss überprüft werden, ob der höhere Anteil an Gesamteinkommen, den die staatliche Finanzierung bei Universität_neu im Vergleich zu Universität_UCG ausmacht, von allgemeiner Bedeutung ist.

Der zweite Punkt muss näher erläutert werden: Das Diktum "Wer zahlt, der bestimmt" (englisch: "*He who pays the piper calls the tune*") wurde hinsichtlich des externen Einflusses auf Organisationen von Pfeffer und Salancik zu einer Theorie der Ressourcenabhängigkeit geformt. Shiela Slaughter und Larry Leslie haben diese Theorie ihrer Untersuchung des "akademischen Kapitalismus" zugrunde gelegt, um die Tendenz in vielen westlichen Ländern zur Kommerzialisierung der Universität beschreiben zu können. Die Theorie besagt, dass je stärker die Abhängigkeit einer Organisation von einer bestimmten Ressourcenquelle ist, um so mehr Einfluss diese Quelle auf die Organisation ausüben könne.⁴⁵⁶ Nach Slaughter's und Leslie's Interpretation der Theorie ist das langfristige Ziel jeder Organisation die Behebung der Abhängigkeit von Ressourcenquellen, um sich eine kontinuierliche Stabilität im Sinne von Autonomie zu sichern.⁴⁵⁷ In Bezug auf Finanzierung sei die Unabhängigkeit einer Organisation eine Funktion von drei Faktoren:

⁴⁵⁵ Gespräch: PJ 8.10.1999, London.

⁴⁵⁶ Slaughter, S; Leslie, L (1997). *Academic Capitalism: Politics, Policies and the Entrepreneurial University*. John Hopkins University Press, Baltimore: p.68.

⁴⁵⁷ Slaughter, Leslie (1997), p.69.

1. die Wichtigkeit der Ressource aus einer bestimmten Quelle für die Organisation,
2. der Freiheitsgrad bei der Anwendung dieser Ressource, die der Organisation gewährt wird, und
3. das Vorhandensein von alternativen Quellen.⁴⁵⁸

Die Konstellation macht manche Finanzquellen attraktiver als andere. Sie erklärt zum Beispiel, warum Forschungsgelder über das RAE-Verfahren so attraktiv sind: das Geld wird verteilt ohne Bedingungen (Punkt 2), während alternative Quellen wie Forschungsverträge immer an die Erfüllung bestimmter Dinge geknüpft sind (Punkt 3), und es kann eine ziemlich große Summe sein (Punkt 1). Die globale Zuweisung von staatlichen Finanzmitteln ist eine sehr wichtige Finanzquelle (Punkt 1), die einen beschränkten Freiheitsgrad zulässt, der zudem hochschulpolitischen Schwankungen ausgesetzt ist (Punkt 2), aber nicht leicht ersetzbar ist (Punkt 3).

Manche Universitäten sind erfolgreicher bei der Reduktion ihrer Abhängigkeit als andere, wie die Fallstudien zeigen; aber beide Universitäten zielen auf eine weitere Reduktion. Wenn diese Reduktion also ein erstrebenswertes Ziel ist, wie lässt sich der relative Erfolg einiger Universitäten erklären? Eine These wäre, dass Universität_UCG einfach qualitativ besser ist als Universität_neu und deshalb mehr Geld von alternativen Quellen erwerben kann. Eine alternative These wäre, dass Universität_neu eine verhältnismäßig schwierigere Aufgabe hat als Universität_UCG aufgrund ihrer Marktposition und dass ihre Chance, alternative Quellen zu aktivieren, deshalb beschränkt ist.

In Tabelle 3.16 werden für 76 Universitäten im englischen Universitätssektor vier Variablen bestimmt. Tabelle 3.15 definiert die Variablen.

Tabelle 3.15: Erklärung der Begriffe für Tabelle 3.16

| | |
|----------|---|
| Spalte A | Die Rangplatzierung der Universität im <i>Times Good University Guide 2000</i> (TGUG 2000) |
| Spalte B | Name der Universität |
| Spalte C | Die Bewertungsnote unter dem TGUG 2000 |
| Spalte D | Der Anteil von staatlichen Finanzmitteln vom HEFCE am Gesamteinkommen der Universität (Quelle: HEFCE 99/68 (1999): Profiles of higher education institutions. HEFCE, Bristol) |
| Spalte E | Universitäten, die vor 1992 den Status 'Universität' hatten und vom UGC finanziert wurden, werden mit 'J' versehen, andere – in der Regel ehemalige Polytechnics – mit 'N' |

In Tabelle 3.16 ist deutlich zu sehen, dass mit einer Ausnahme alle alten Universitäten eine höhere Rangplatzierung haben als alle neuen Universitäten. Die Ausnahme ist Oxford Brooks University: eine neue Universität, der es gelungen ist, sich zwischen die

⁴⁵⁸ Slaughter, Leslie (1997), p.69.

am schlechtesten platzierten unter den alten Universitäten zu mischen. Zweitens ist zu sehen, dass es einen starken Zusammenhang zwischen steigender Bewertungsnote und absteigendem Anteil von staatlichen Finanzmitteln am Gesamteinkommen gibt. Das Diagramm 3.19 verdeutlicht diesen Zusammenhang.

(b.w)

Tabelle 3.16: Rangliste von englischen Universitäten unter dem HEFCE (2000)

| Rangplatzierung [A] | Universität* [B] | Bewertung von Times Good University Guide 2000 [C] | Anteil (%) von staatlichen Finanzmitteln am Gesamteinkommen (1997/98) [D] | UGC-Universität? [E] |
|---------------------|------------------|--|---|----------------------|
| 1 | Cambridge | 1020 | 30 | J |
| 2 | Imperial | 1008 | 29 | J |
| 3 | Oxford | 1001 | 29 | J |
| 4 | Bristol | 937 | 35 | J |
| 5 | UCL | 932 | 28 | J |
| 6 | LSE | 923 | 23 | J |
| 7 | Warwick | 923 | 29 | J |
| 8 | Bath | 907 | 39 | J |
| 9 | York | 907 | 29 | J |
| 10 | Nottingham | 903 | 30 | J |
| 11 | Birmingham | 884 | 33 | J |
| 12 | SOAS | 882 | 37 | J |
| 13 | King's | 879 | 28 | J |
| 14 | Durham | 877 | 38 | J |
| 15 | Newcastle | 873 | 37 | J |
| 16 | Manchester | 870 | 32 | J |
| 17 | Lancaster | 867 | 38 | J |
| 18 | Sheffield | 865 | 32 | J |
| 19 | Loughboro' | 862 | 38 | J |
| 20 | Leeds | 857 | 32 | J |
| 21 | Roy Holloway | 853 | 37 | N* |
| 22 | Queen Mary | 847 | 39 | N* |
| 23 | Southampton | 846 | 34 | J |
| 24 | UMIST | 844 | 32 | J |
| 25 | Essex | 842 | 34 | J |
| 26 | Reading | 836 | 36 | J |
| 27 | East Anglia | 833 | 37 | J |
| 28 | Aston | 829 | 41 | J |
| 29 | Leicester | 829 | 31 | J |
| 30 | Sussex | 829 | 42 | J |
| 31 | Exeter | 827 | 39 | J |
| 32 | Surrey | 825 | 28 | J |
| 33 | Hull | 821 | 36 | J |
| 34 | Liverpool | 820 | 37 | J |
| 35 | Kent | 798 | 34 | J |
| 36 | Keele | 789 | 33 | J |
| 37 | Goldsmiths' | 779 | 50 | N* |
| 38 | City | 763 | 27 | J |
| 39 | Oxf Brookes | 761 | 38 | N |
| 40 | Brunel | 755 | 42 | J |
| 41 | Bradford | 754 | 38 | J |
| 42 | Plymouth | 716 | 48 | N |
| 43 | Brighton | 714 | 45 | N |
| 44 | Salford | 713 | 37 | J |
| 45 | W of England | 712 | 46 | N |
| 46 | Kingston | 709 | 46 | N |

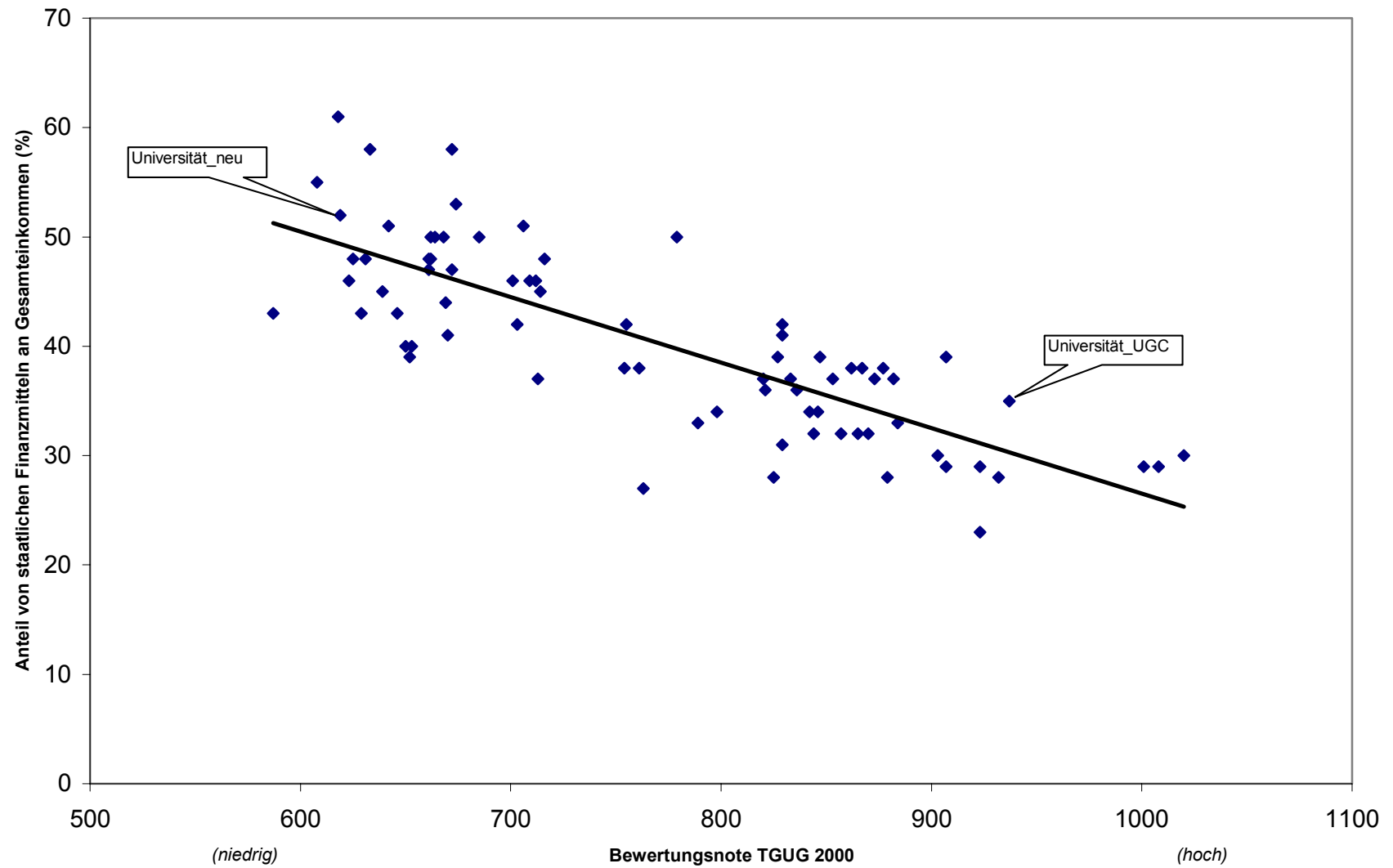
Tabelle 3.16: Rangliste von englischen Universitäten unter dem HEFCE (2000)

| Rangplatzierung | | Bewertung von Times Good University Guide 2000 | Anteil (%) von staatlichen Finanzmitteln am Gesamteinkommen | UGC-Universität? |
|-----------------|---------------------|--|---|------------------|
| 47 | Sheffield Hallam | 706 | 51 | N |
| 48 | Northumbria | 703 | 42 | N |
| 49 | Nott Trent | 701 | 46 | N |
| 50 | Westminster | 685 | 50 | N |
| 51 | De Montfort | 674 | 53 | N |
| 52 | Manch. Metropolitan | 672 | 58 | N |
| 53 | Portsmouth | 672 | 47 | N |
| 54 | Hertfordshire | 670 | 41 | N |
| 55 | Anglia | 669 | 44 | N |
| 56 | Staffordshire | 668 | 50 | N |
| 57 | Sunderland | 664 | 50 | N |
| 58 | Liv John Moores | 662 | 50 | N |
| 59 | Wol'hampton | 662 | 48 | N |
| 60 | Cent. Lancashire | 661 | 48 | N |
| 61 | Coventry | 661 | 47 | N |
| 62 | Greenwich | 653 | 40 | N |
| 63 | Middlesex | 652 | 39 | N |
| 64 | Luton | 650 | 40 | N |
| 65 | Huddersfield | 646 | 43 | N |
| 66 | Leeds Met | 642 | 51 | N |
| 67 | Teesside | 639 | 45 | N |
| 68 | North London | 633 | 58 | N |
| 69 | Central England | 631 | 48 | N |
| 70 | Bournemouth | 629 | 43 | N |
| 71 | South Bank | 625 | 48 | N |
| 72 | Derby | 623 | 46 | N |
| 73 | East London | 619 | 52 | N |
| 74 | L Guildhall | 618 | 61 | N |
| 75 | Linc. & Humb | 608 | 55 | N |
| 76 | Thames Val | 587 | 43 | N |

* Universitäten in Schottland u. Wales wurden zwecks der Forschungsaufgabe aus der Liste gestrichen)

N* sind Institute der Universität London.

Diagramm 3.19: Korrelation zwischen Anteil von staatlichen Finanzmitteln an Gesamteinkommen und Bewertungsnote TGUG 2000



Das Diagramm 3.19 deutet auf einen starken Zusammenhang zwischen den beiden Variablen und mit einem Korrelationskoeffizient von +0,801 kann er als signifikant gewertet werden. Dieses Verhältnis zwischen bewerteter Qualität und Erfolg bei der Aktivierung von fremden Finanzquellen deutet auf eine Wechselbeziehung zwischen beiden Variablen. Malcolm Tight charakterisiert diese Wechselbeziehung zwischen Variablen der Qualität im englischen Universitätssektor und finanziellem Erfolg als eine "Vorteilsspirale" ("*virtuous spiral*"). Tight untersucht in einem Papier die These, dass diese Stabilität direkt auf die Verfahrensweise von Ranglisten zurückzuführen wäre. Der Titel seines Beitrags fragt "Tragen Ranglisten zu der Entwicklung einer Kultur der Qualität bei?"⁴⁵⁹ Im letzten Satz beantwortet er seine Frage mit einer Verneinung.

Das Konzept einer Liga und deren Folgen untersucht Tight anhand einer Analyse von Rangplatzierungstendenzen in zwei Ligen: in der 'Universitätsliga' und der Fußballliga für England und Wales. Er hofft, durch eine vergleichende Betrachtung Wesentliches über deren Eigenschaften herausfinden zu können. Den Vergleich zwischen Fußball und Universitätssektor findet er zudem passend, denn es gibt eine Reihe von Ähnlichkeiten, die die Sektoren verbinden: Während erstens eine Rangplatzierung in der englischen Fußballliga schon 1888 eingeführt wurde, wurde der Mechanismus der Platzierung seit den 1970er Jahren fünfmal geändert, um den Wettbewerb zwischen den Fußballmannschaften anzuheizen, vor allem im Sinne einer Steigerung der Zuschauerzahl. Zweitens war bis Mitte der 80er Jahre der Fußball noch sehr amateurhaft organisiert und nicht so kommerziell, wie er heute geworden ist. Clubs wurden im wesentlichen durch Stiftungsgelder finanziert, und bei Tauschgeschäften zwischen Mannschaften ging es um relativ wenig Geld. Drittens argumentiert man in Fußball, dass das Fußballgeschäft nicht mit anderen Geschäften zu vergleichen ist, da das 'Produkt' erst durch die Kooperation zwischen Institutionen, durch das Spielen gegen einander, zustande kommt.⁴⁶⁰ Im Mechanismus der Rangplatzierung findet Tight eine Wechselbeziehung, die stabilisierend wirkt:

"Um kontinuierlich erfolgreich zu sein, müssen Fußballmannschaften großflächige öffentliche Unterstützung gewinnen und zugleich mehr Spiele gewinnen als sie verlieren. Diese Kriterien sind natürlich von einander abhängig. Durch Erfolg wurde es den Clubs möglich, mehr Geld durch Ticketverkauf und damit verbundene Vermarktung zu erwerben, sowie zu höheren Ligen aufzusteigen, Wettbewerbe zu gewinnen, höhere Ticketpreise zu verlangen, mehr Geld durch den Verkauf von Fernseh- und Radiorechten

⁴⁵⁹ Tight, M (2000): Do League Tables Contribute to the Development of a Quality Culture? Football and Higher Education Compared. In: Higher Education Quarterly, Vol. 54, No. 1: pp.22-42.

⁴⁶⁰ Tight, M (2000), p.31-32.

und europäische Spiele einzunehmen, bessere Spieler anzuziehen und zu bezahlen, und so weiter."⁴⁶¹

Er charakterisiert diese Wechselbeziehung als eine 'Vorteilsspirale'. Im Universitätssektor nennt Tight Oxford und Cambridge "die wahren Manchester United und Arsenal des Universitätssektors".⁴⁶² Den Sachverhalt für den Universitätssektor beschreibt Tight wie folgt:

"Um erfolgreich zu sein, zumindest in einer Weise, die sich in den vorhandenen Rangtabellen niederschlägt, müssen Universitäten eine ausreichende Zahl guter Kunden– vor allem in der Form von gut ausgebildeten Studenten, reichen Eltern, gewinnbringenden Unternehmen und Stiftern von Forschungsaktivitäten – und ein gutes Personal heranziehen. Dann sollte es durch gutes Management zu zufriedenen Absolventen, einem blühenden und einflussreichen Alumni-Netzwerk, gesunden Beziehungen mit Handel und Kommerz und zahlreichen Forschungsverträgen und –veröffentlichungen kommen. Eine neue Vorteilsspirale wird danach etabliert, durch die mehr und bessere Kunden angezogen werden; dieses erlaubt einen weiteren Ausbau der Universität, zunehmende Auslese, die Möglichkeit höhere Studiengebühren zu verlangen, und so weiter."⁴⁶³

Wie in der Fußballliga wird zudem die Elite-Gruppe der Universitäten von den niedrig platzierten Universitäten bedient, indem gute Forscher oder Hochschullehrer zu den erfolgreichen Universitäten aufsteigern, wenn sie sich beruflich etabliert haben. Im Universitätssektor gibt es durchaus auch einige Universitäten, die es geschafft haben, nach oben zu kommen (Warwick und York), aber Tight erwartet nicht, dass ehemalige Polytechnics dies erreichen werden. In diesem Zusammenhang ist es bemerkenswert, dass die höchst platzierte neue Universität, Oxford Brooks, lediglich Platz 39 in der Rangplatzierung einnimmt.

Eine weitere Folge von Ranglisten ist, nach Tight, dass sie Vielfältigkeit ersticken. Die Verfahren der Bewertung von Qualität der Forschungsleistung (RAE) und der

⁴⁶¹ Tight, M (2000), p. 36. [Zitat: "To succeed consistently, football clubs need to both attract wide-spread public support and win more matches than they lose. These two criteria are, of course, inter-related. Through being successful, football clubs are enabled to earn more from gate receipts and associated marketing, to rise up the league to the higher divisions, win competitions, charge higher ticket prices, and make more money from broadcasting rights and European matches, attract and afford better players, and so on."]

⁴⁶² Tight, M (2000), p.38.

⁴⁶³ Tight, M (2000), p.38. [Zitat: "For universities to succeed, at least in the terms recognised by the available league tables, they also need to attract sufficient numbers of good customers – primarily in the form of well-educated students, well-off parents, profitable businesses and research funders – and good staff. With good management, the result should then be satisfied graduates, a burgeoning and influential alumni network, healthy links with business and commerce, and plentiful research grants and publications. Another virtual spiral [sic] is then established, through which more and better customers may be attracted, allowing further expansion, increased selectivity, the possibility of charging premium fees and so on."]

Lehrleistung (TQA) fördern Handlungen, die den Spielregeln der Verfahren angepasst seien.⁴⁶⁴ Diese Folge trat in den Fallstudien deutlich hervor. Während es im Fußball von Beginn an um ein einziges Produkt ging: Spielerfolg, bringt die Einführung einer Rangliste im Universitätssektor die Gleichförmigkeit der Produkte mit sich. Das ist die pädagogische Implikation, die aus der Folge hervorgeht.

Tight sieht als wesentliches Problem die Aufhebung der binären Trennung zwischen Universitäten und Polytechnics, welche die Fiktion eines einheitlichen Universitätssektors nach sich gezogen habe. Es gebe dennoch diverse Universitäten mit unterschiedlichen Aufgabenstellungen, die in der einheitlichen Betrachtungsweise nicht zutage treten könnten. Seiner Meinung nach dienen Ranglisten und, unmittelbar verwandt, quantitative Urteile nicht den Bedürfnissen der Klienten von Universitäten:

"Für viele Zwecke und viele Kunden ist der kritische Faktor also nicht der, wie gut eine Universität in der nationalen Liga abschneidet, sondern ob deren Angebot von ausreichender Qualität ist, denn häufig gibt es kaum Alternativen in der jeweiligen Region und im jeweiligen Fachgebiet. Natürlich würden die Antreiber hinter den RAE- und TQA-Verfahren argumentieren, dass genau dies deren Sinn sei. Es ist wirklich schade, obwohl unausweichlich (...), dass die einfachen numerischen oder halb-numerischen Ergebnisse in eine nationale Rangliste verwandelt wurden. Von dieser kann kaum gesagt werden, dass sie irgendetwas zur Entwicklung einer Kultur der Qualität beitragen könnte."⁴⁶⁵

Die Informationen, die während der Fallstudien über die zwei Universitäten Universität_UGC und Universität_neu erfasst und analysiert wurden, zeigen einerseits eine sehr erfolgreiche Universität und andererseits eine weniger erfolgreiche Universität, was Finanzierung und bewertete Leistung betrifft. Sie zeigen aber auch zwei Universitäten, die gleichermaßen bemüht sind, erfolgreich zu sein, was pädagogische und wissenschaftliche Ziele betrifft. Universität_neu wurde mehrere Male als Vorzeigeuniversität unter dem HEQC gelobt für ihre Betreuung von Studierenden und Lehrstrategien. Ihre Forschungsleistung ist indessen weniger stark. Universität_UGC hingegen nennt sich eine führende Forschungsuniversität, aber aus der Fallstudie ist zu erkennen, dass sie die Lehre auch nicht vernachlässigt. Vielmehr legt sie Wert auf die

⁴⁶⁴ Tight, M (2000), p.39.

⁴⁶⁵ Tight, M (2000), p.41. [Zitat: "For many purposes, and many customers, therefore, the critical factor is not how well a university scores in a national league table, but whether its provision is of sufficient quality, since there is often effectively little of no alternative in the area and subject concerned. Of course, the drivers behind the current RAE and TQA processes would argue that that was precisely their purpose. It is a great shame, then, though inevitable (...) that the simple numerical or semi-numerical results of these exercises have been transmuted into national league tables. These can hardly be said to contribute anything to the development of a quality culture."]

Verbindung zwischen Forschung und Lehre. Die Anpassungsfähigkeit gegenüber den Anforderungen des Finanzierungsregimes, die Universität_UGC zeigt, ist bemerkenswert, und ihr neuester Unternehmensplan liest sich wie eine Programmbeschreibung für das HEFCE mit Stichwörtern wie Internationalisierung, Öffnung der Universität und *e-university*.

Der Eindruck entsteht, dass die These, hinter dem Finanzierungsregime sei ein konservatives Konzept der Universitäten wirksam, nur zum Teil zutrifft. Diese These trifft einerseits zu bei der Förderung der Attraktivität für normale Studierende, die nach dem Schulabgang gleich an die Universitäten gehen, die vollzeitlich studieren und die ein Minimum an Betreuung brauchen. Diese Merkmale werden durch die Parameter Effizienz und *Value-for-Money* belohnt, wie dies in Tabelle T5 der Leistungsindikatoren zum Ausdruck kommt. Andererseits trifft diese These bei der Förderung einer Form von Forschung zu, die sich in einen der 69 Fachbereiche gliedern lässt – eine Benachteiligung also der Interdisziplinarität – und die eine wissenschaftliche Veröffentlichung am Ende des Forschungsprozesses vorsieht – eine Benachteiligung mancher Form der angewandten Forschung. Universitäten, die beim RAE-Verfahren schlecht abschneiden, werden gleich dreimal benachteiligt: erstens bekommen sie keine Forschungsgelder vom HEFCE; zweitens werden ihre Chancen, andere Finanzquellen zu aktivieren, aufgrund der Funktion der RAE-Benotung als Gütesiegel beschränkt; und drittens wird ihre Attraktivität als 'Lehranstalt' negativ beeinflusst aus dem gleichen Grund.

Dies alles kann man für den Fortbestand der Universität als wissenschaftliche Bildungsstätte gut heißen. Das Problem ist, wie Tigt hervorhebt, dass das HEFCE eine Fiktion pflegt, die das Vorhandensein eines einheitlichen Universitätssektors propagiert. Mittels seiner eigenen Finanzierungsmethodik trennt das Finanzierungsgremium die Universitäten in mindestens zwei Gruppen: die oberen Alten Universitäten und die unteren Neuen Universitäten, die mehrheitlich ehemalige Polytechnics sind.

Unter dem UGC wurde die Fiktion eines einheitlichen Konzepts der Universität unterstützt und dies hat eine gewisse Standardisierung hervorgebracht. Diese Tendenz nennt Pratt "*academic drifting*" und er hat in einer Arbeit gezeigt, dass auch die ehemaligen CAT-Universitäten sowie die Polytechnics dieser Tendenz zum Opfer

fielen.⁴⁶⁶ Dahinter steht der ehrgeizige Wunsch, die eigene Position im Hochschulsektor zu verbessern. Der Unterschied zwischen der Situation unter dem UGC und der unter dem HEFCE ist, dass das UGC nach Bedarf finanziert hat; d.h. es hat die Universitäten immer gewissermaßen von dort 'abgeholt', wo sie waren. Das Prinzip der Finanzierung nach Bedarf übt keinen direkten Einfluss auf die einzelnen Universitäten aus, obwohl es für die CAT-Universitäten vorteilhaft war, wenn sie sich an das vom UGC tradierte Bild der Universität anpassten.

Die Funktionsweise des Finanzierungsregimes hingegen bewertet ein vermeintlich einheitliches Universitätssystem mit den gleichen einheitlichen Maßstäben. Die Finanzierung richtet sich nach dem Leistungsprinzip, und diese Leistung wird durch einheitliche Maßstäbe bewertet. Das Problem ist, dass auch die Universitäten, die vom Finanzierungsregime strukturell benachteiligt werden, nach den gleichen Spielregeln spielen müssen. Dieses Spiel kann von diesem benachteiligten Teil des Universitätssektors jedoch nicht zugunsten ihrer Studenten, Akademiker und deren effektiver Leistung gespielt werden.

So hat eine Universität auf einem niedrigen Rangplatz es ungemein schwerer aufzusteigen als eine Universität auf einem höheren Platz es hat, den Platz zu halten. Denn ein Grund, warum die erste Universität auf dem niedrigen Platz sitzt, ist der, dass sie dem Bild der Universität, nach dem bewertet wird, nicht entspricht. Das kann eine Erklärung dafür sein, dass alle neuen Universitäten in der Rangliste niedrig platziert sind. Die Rangliste hat also eine verfestigende Wirkung, deren Wirkweise Tight als Vorteilsspirale bezeichnet. Die Fallstudien zeigen, dass die Universität_UGC durch die Vorteilsspirale relativ begünstigt und die Universität_neu durch sie relativ benachteiligt wird.

⁴⁶⁶ Pratt, J (1999): Higher Education in Britain: policy and practice 1956-1992. In: Pratt, J; Swann, J (Hrsg.): Improving Education: Realistic Approaches to Method and Research. Cassell, London. Vgl. THES 05.11.1999, p.3 "Colleges plan for a new sector".

Die Wirkungskette zwischen Kontext-Mechanismus-Ergebnis, die Pawson und Tilley als Endergebnis einer Fallstudie verlangen, musste also am Ende dieser Untersuchung wie folgt aussehen:

| Kontext | Mechanismus | Ergebnis |
|-----------------|---------------------|--|
| Universität_neu | Finanzierungsregime | Eine Universität, die niedrige Forschungs- und Lehrleistung vorweisen kann; die einen niedrigen Anteil an Fremdfinanzierung erwirbt; die eine vielfältige Studentenschaft erwirbt; die eine Kundenorientierung pflegt. |
| Universität_UGC | Finanzierungsregime | Eine Universität, die gute Forschungs- und Lehrleistung vorweisen kann; die einen hohen Anteil an Fremdfinanzierung erwirbt; die gute Studienanfänger anlockt; und die effektiv auf die Anreize des HEFCE reagieren kann. Diese Universität hat zudem mehr Freiheit zu entscheiden, wie sie mit den Anreizen umgeht. |

Diese Gegenüberstellung ist nicht perfekt und zeigt, wie schwierig es ist, Aussagen dieser Art zu machen. Eine extreme Gegenüberstellung wäre die zwischen den Universitäten von Oxford oder Cambridge und Thames Valley, aber die obige Gegenüberstellung ist wahrscheinlich für den Sektor insgesamt realitätsnäher. Es geht um die Frage, inwieweit die Ziele und Strategien einer Universität von den Zielen des Finanzierungsregimes beeinflusst werden.

Erfolgreiche Universitäten werden tendenziell weniger vom Finanzierungsregime beeinflusst als weniger erfolgreiche Universitäten. Aber auch erfolgreiche Universitäten scheinen stark vom Finanzierungsregimes beeinflusst zu sein. Angesichts dieser Wirkweise kann der Grad an Diversifikation im Universitätssektor nicht hoch sein. Das HEFCE scheint diese Schlussfolgerung über die Wirkweise seines Finanzierungsregimes jedoch nicht zu teilen. Eine Debatte zum Thema Diversität im Universitätssektor wurde vor kurzem von ihm initiiert. Im Debattenpapier bewertet es seine Programme im Grunde positiv, und betont, dass der Grad an Diversität vor allem auf den Willen der individuellen Universitäten zurückzuführen sei. Trotzdem bleibe das HEFCE offen für eine Kritik seiner Programme, und heiße eine Debatte über Methoden, die Diversität – wenn zweckmäßig – fördern, willkommen.⁴⁶⁷

⁴⁶⁷ HEFCE, 00/33 (2000, August): Diversity in Higher Education: HEFCE Policy Statement. HEFCE, Bristol.

Nach dieser Evaluation des Finanzierungsregimes unter dem HEFCE wäre zu fragen, ob es nicht doch besser für die benachteiligten Gruppen wäre, wenn das Finanzierungsgremium wieder nach dem Subventionsprinzip oder sogar dem Stiftungsprinzip finanzieren würde, deren Hauptentscheidungskriterium immer die Bedürftigkeit der Universitäten war. Das Problem mit dieser Finanzierungsmethodik ist jedoch, dass zwei zentrale Aspekte der aktuellen Methode nicht realisiert werden könnten: Die Transparenz der Entscheidungsgrundlage wäre schwierig herzustellen, und es wäre nicht möglich, die Universitäten zu verbesserter Effizienz anzureizen. Nur eine Wiederbelebung von Vertrauen in die Leistung der Universitäten würde die Realisierung dieser Finanzierungsmethoden möglich machen. Solange 'Vertrauen' und 'Transparenz' als gegensätzlich begriffen werden, ist diese Wendung kaum denkbar. Es gibt jedoch eine weitere Alternative zur bestehenden Finanzierungsmethodik, die ebenfalls eine Rückkehr zur offenen verhandlungsfähigen Beurteilung bedeuten würde. Sie wäre die Finanzierung nach dem Prinzip der Investition. Demnach würde eine Universität ihren strategischen Plan dem Finanzierungsgremium vorlegen und nach positiver Beurteilung des Gremiums eine Fördersumme für eine Periode von drei bis fünf Jahren erhalten. Nach dieser Zeitperiode müsste die Universität dem Finanzierungsgremium ihren neuen strategischen Plan wieder vorlegen. Die Finanzierung könnte auf Vertragsbasis vereinbart werden.⁴⁶⁸

Dennoch steht hinter dem Finanzierungsregime unter dem HEFCE ein Ziel, das auch die Einsatzfähigkeit dieser Alternative infrage stellt. Das Ziel ist, den Verlust an Vertrauen in die Fachexperten durch das Vertrauen in die Sicherung der Gerechtigkeit mittels Verfahren zu kompensieren. In Anlehnung an Michael Power kann man das Ziel als "*comfort production*" (die Produktion des Gefühls der Sicherheit) bezeichnen.⁴⁶⁹ Wie es scheint, hat die Verfolgung dieses Ziels seine Eigendynamik entwickelt und nur das eindeutige Scheitern dieses Ziels kann Platz für neue Alternativen machen. Die vorliegende Studie wollte durch die Analyse der bestehenden Verfahren den Prozess des Bewusstmachens über die Möglichkeiten und Zwänge eines Finanzierungsregimes vorantreiben.

⁴⁶⁸ Vgl. Pratt, J (1996): Funding Higher Education: The tyranny of transparency. In: Higher Education Review Vol. 29, No.1: pp.3-7.

⁴⁶⁹ Power (1997), p.138.

Kapitel 4. Schlussbetrachtung

Der Ausgangspunkt dieser Arbeit war, dass die Methode, mittels der eine Universität finanziert wird, klare Folgen und (nicht so klare) Implikationen für diese Universität hat.

Die These einer Ursache-Wirkungskette zwischen Finanzierungsmethode und Eigenschaften der finanzierten Universität gilt in der populären Hochschuldebatte oft als Binsenweisheit. Das Ziel dieser Arbeit war es, diese These zu prüfen. Der englische Universitätssektor zeigte sich als ein geeignetes Forschungsfeld für diese Studie aus zwei Gründen: Einerseits, weil die Universitäten in England über eine weitgehende rechtliche Autonomie gegenüber dem Staat verfügen. Andererseits, weil der englische Universitätssektor in den letzten zwei Jahrzehnten einen wesentlichen Strukturwechsel durchgemacht hat von einer stark nach innen gerichteten akademischen Orientierung zu einer stark nach außen gerichteten Marktorientierung.

Diese Studie untersuchte diesen Wechsel aus der Perspektive von organisatorischen Verfahren im Bildungswesen. Statt also die Entwicklung aus einer hochschulpolitischen Perspektive zu betrachten, etwa als ein Hochschulwesen "nach der Thatcher-Revolution"⁴⁷⁰, wurde hier versucht, eine Perspektive einzunehmen, die viel mehr mit dem praktischen Alltag der englischen Universitäten zu tun hat. Dort zeigt sich der Übergang von der akademischen Orientierung zur Marktorientierung als ein technischer Übergang, der Befürworter auf Seiten der Regierung wie auch auf Seiten der Universitäten findet. Manche Universitäten profitieren von diesem Wechsel, manche nicht.

Diese organisations-technische Untersuchung zeigte einen Entwicklungsverlauf der Finanzierungsmethode, der gekennzeichnet ist durch die Ersetzung eines Prozesses des Aushandelns innerhalb des Universitätssektors durch einen nach außen gerichteten Prozess des Transparentmachens, dem formalisierte Verfahren zugrunde liegen.

Das Leitkonzept des aktuellen Finanzierungsregimes, das den Entwicklungsverlauf des Finanzierungsregimes auch vorangetrieben hat, ist 'Transparenz'. In Folge einer Art Glasnost des Universitätssektors in den 80er Jahren wurde dem Finanzierungsregime das Ziel gesetzt, die Leistung der Universitäten 'durchschaubar' und 'nachvollziehbar' zu

⁴⁷⁰ So die Formulierung Sebastian Fornecks für seinen kurzen Artikel über Hochschulen in Großbritannien: Forneck, S (2000): Nach der Thatcher Revolution – Hochschulen in Großbritannien. In: *Forschung & Lehre*, Vol 7, No. 4: pp.178-181.

machen. Auch die Praxis des Finanzierungsgremiums sowie die der Instanzen zur Bewertung von Qualität sollten transparent sein. Die Eigenschaft der Transparenz ist für das Funktionieren des Marktmechanismus eine notwendige Bedingung, denn der Marktmechanismus funktioniert nur dann, wenn der Kunde im Stande ist, eine informierte Entscheidung zur Annahme oder Ablehnung eines angebotenen Produkts bzw. einer angebotenen Dienstleistung zu treffen. Je weniger dies der Fall ist, desto geringer ist die Chance, dass beide Seiten – Anbieter und Käufer – sich preisorientiert verhalten. Die erzielte *Verfahrenstransparenz* ist jedoch eine höchst ambivalente Eigenschaft. Das Transparentmachen der Entscheidungsgrundlagen der Verfahren im Universitätssektor hatte die Konsequenz, dass die Parameter der Entscheidungsgrundlagen häufig infrage gestellt wurden, und es folgten neue Versuche, bessere Kriterien zu finden. Die rege Dynamik des Entwicklungsverlaufs sämtlicher Verfahren im Universitätssektor der 80er und 90er Jahre lässt sich darauf zurückführen.

Auf der institutionellen Ebene versuchten die Universitäten währenddessen ihr Wissen über die Entscheidungsgrundlagen zum eigenen Nutzen zu gebrauchen. Diese Tendenz hatte schwerwiegende Konsequenzen besonders für die Bewertung von Qualität. Wie Schulunterricht sich nach der kommenden Prüfung und nicht nach den eigentlichen didaktischen Zielen richten kann, so richteten sich die Darstellungen der Universitäten zunehmend nach den Erwartungen in den Bewertungsverfahren. Ein derart verzerrtes Bild der Leistung der Universitäten stellt indessen den internen wie externen Nutzen von solchen Verfahren zur Bewertung von Qualität infrage.

Die Konsequenz der Nachahmung der nationalen Verteilungsformel des HEFCE für die interne Mittelverteilung ist nicht minder gravierend. Die Universität zielt mit dieser Strategie auf eine leichtere Anpassung an die Forderungen des HEFCE. Sie verfolgt also mit dieser Strategie ein betriebswirtschaftliches und betriebsorganisatorisches Ziel. Zugleich jedoch sucht sie mit dieser Strategie nach einer Möglichkeit, sich aus der Verantwortung für das Treffen einer schwerwiegenden Entscheidung herauszustehlen. Demgemäss übergibt sie dem Finanzierungsgremium die Rechenschaftslast für umstrittene interne Verteilungsschlüssel. Das HEFCE trägt folglich bei der Erstellung des nationalen Verteilungsschlüssels eine Verantwortung für die Mittelverteilung mit großer Reichweite – bis in die interne Organisation der Universitäten hinein: Eine Verantwortung, die das HEFCE jedoch nicht anerkennt, denn es beruft sich auf das Prinzip der globalen Zuweisung, das den Universitäten die Chance gibt, das Geld

entsprechend ihren individuellen Bedürfnissen intern zu verteilen. Die Transparenz der Finanzierungsmethodik für die Verteilung von Finanzmitteln trägt in diesem Zusammenhang also eigentümlicherweise zu einem Verantwortungsdefizit hinsichtlich der Frage der internen Mittelverteilung in den Universitäten bei.

Transparenz im englischen Universitätssektor soll auch einen Einblick in die Leistung der Universitäten ermöglichen, so dass eine externe Entscheidung über ihre Qualität von *Stakeholders* – Staat, Industrie, potentiellen Studenten – getroffen werden kann. Es ist unumstritten, dass eine Transparenz von Universitäten nur bis zu einem bestimmten Grad möglich ist. Bei der Vermittlung von Informationen über die Universitäten an ihre Kunden bzw. *Stakeholders* müssen die Informationen in eine Form gebracht werden, die ihre Leistung 'nachvollziehbar' und 'durchschaubar' macht. Die Forderung nach Transparenz ist darüber hinaus im englischen Universitätssektor schwierig einzulösen, da solche Informationen in der Regel eine doppelte Funktion erfüllen sollen: Überwachung und Information. Diese Erwartungen erklären die Vorherrschaft von quantitativen über interpretierende Urteile im Universitätssektor. Mit Informationen in dieser Form kann man dem Kunden Ranglisten und kurze Überblicke über die Leistungen der Universitäten zur Verfügung stellen, die allerdings als Entscheidungsgrundlage für die Wahl eines bestimmten Studiengangs an einer lokalen Universität nur eine begrenzte Nützlichkeit haben.

Aus betriebswirtschaftlicher Sicht kann man dieser Tendenz zustimmen im Sinne eines impliziten Vertrags zwischen Universität und Kunden. In der Tat ist die Verfestigung der Tendenz zur Transparenz eher im diesem Sinne zu verstehen als im Sinne einer Aufwertung der demokratischen Entscheidungskompetenz von Studenten innerhalb der Organisation einer Universität, so wie dies in Deutschland und Frankreich nach 1968 geschehen ist. Das Transparentmachen des impliziten Vertrags wird auch von der englischen Studentengewerkschaft begrüßt: Studenten brauchten eine Garantie über die ihnen angebotene Leistung – so ein Sprecher.⁴⁷¹ Die *Quality Assurance Agency* arbeitet zur Zeit an der Realisierung dieses Ziels. Einem Bericht der *Times Higher* zufolge müssen Universitäten ab dem akademischen Jahr 2001/02 im Stande sein, Studenten detaillierte Leistungsverzeichnisse für jeden ihrer Studiengänge vorzulegen. Ein Leistungsverzeichnis soll als eine vertragliche Vereinbarung zwischen Universität und Studierenden aufgefasst werden, auf deren Basis ein Student mangelnde Leistung

⁴⁷¹ THES 28.07.2000, "Degree Checklist Pleases Students"

seitens der Universität einklagen kann.⁴⁷² Aus der ausführlichen Untersuchung in dieser Studie müsste man diese Entwicklung als logische Konsequenz des Finanzierungsregimes ansehen, insbesondere weil die Studenten schon jetzt niedrige Studiengebühren an ihre Universitäten entrichten müssen.

Allerdings ist hinzuzufügen, dass viele Universitäten eigene Initiativen gestartet haben, die in der Tendenz genuinen Motiven zur Verbesserung der Lehre entstammen. Nicht zuletzt ist dies ein Ergebnis der Debatte um den Stellenwert der pädagogischen Kompetenzen der Hochschullehrer, die von vielen ehemaligen Polytechnics entschieden geprägt worden ist. Ein Beispiel unter vielen ist der Studentenzufriedenheitskatalog, der Mitte der 80er Jahre an der *University of Central England*, Birmingham, entwickelt wurde.⁴⁷³ Diese Bestrebungen können auch als eine Reaktion auf die Tatsache gesehen werden, dass die Forderung nach Transparenz auch die pädagogische Entscheidungskompetenz der Hochschullehrer nicht unberührt lässt. Die Grundtendenz der gesamten Entwicklung im englischen Universitätssektor liegt in der Entwertung der Entscheidungskompetenzen der Universitäten und der Akademiker zugunsten des Kunden – ob Staat, Industrie oder Student.

Die Ambivalenz des Konzepts 'Transparenz' rührt daher, dass nicht klar ausgesprochen wird, ob auf einer tieferen Ebene zwischen dem Staat und den öffentlichen Institutionen Vertrauen oder Misstrauen herrschen sollen. Ganz offensichtlich hat der Staat den Universitäten das früher gewährte Vertrauen entzogen. Er verhält sich wie ein kritischer oder gar misstrauischer Käufer, der sein Geld nicht für ein schlechtes Produkt ausgeben will. Da er in der Käuferrolle nur stellvertretend für die eigentlichen Leistungsempfänger – die Studierenden – auftritt, animiert er diese ebenfalls zur Haltung des kritischen bis misstrauischen Käufers. Die Universitäten müssen versuchen, zu beiden Seiten hin Vertrauen zu erwerben. Einen Vorschuss an Vertrauen gibt es nicht, jedenfalls nicht offiziell. Dennoch scheint das Prestige der alten Universitäten immer noch einen Vorschuss an Vertrauen zu enthalten. Wenn 'Transparenz' im Sinne des demokratischen Verhältnisses zwischen dem Staat, den öffentlichen Institutionen und den Bürgern verstanden werden sollte, wäre ein beidseitiger Vorschuss an Vertrauen notwendig.

⁴⁷² Ein erster Schritt in diese Richtung machte die QAA schon in Juni 2000 mit der Veröffentlichung von Richtlinien für solche Leistungsverzeichnisse. Vgl. QAA (2000, Juni): Guidelines on Preparing Programme Specifications. QAA, Glos.

⁴⁷³ Harvey, L; Plimmer, L (1997): Student Satisfaction Manual. SRHE/OU, Bucks.

Die vollkommene Realisierung des Spruchs "*he who pays the piper, calls the tune*" ("Wer zahlt, der bestimmt") ist höchst problematisch für jeden Bildungssektor und insbesondere für die Universität, denn was Bildung und Wissenschaft gemeinsam haben, ist ihre Kreativität. Kreativität lässt sich höchstens im Nachhinein auf Marktwert beziehen. Es ist zu fragen, inwieweit Kreativität in Bildung und in Wissenschaft, in Lehre und Forschung also, in den englischen Universitäten eingeengt wird. Ron Barnett ist ein englischer Akademiker, der sich mit dieser Frage beschäftigt. Er sieht als Grundprinzipien einer Universität: Spontaneität, Kreativität und Offenheit.⁴⁷⁴ Nach der hier vorgelegten Studie erscheint die Realisierung dieser Grundprinzipien im englischen Universitätssektor unter dem Einfluss des Finanzierungsregimes schwierig. Barnett lobt indessen das Konzept der *entrepreneurial university*, weil auch Erfolg auf dem Markt von der Verwirklichung dieser Grundprinzipien abhängig sei. Solche Universitäten seien also auf halbem Weg zum Ziel. Die hier vorgelegte Studie hat – exemplarisch anhand der Untersuchung von Universität_UCG und Universität_neu – gezeigt, dass in der Tendenz nur eine Elite-Gruppe von Universitäten dieses Konzept verwirklichen kann. Für die andere Gruppe scheint momentan das finanzielle Überleben alle anderen Ziele der Universität zu überragen.

Resümierend kann man nach dieser Untersuchung feststellen, dass die Methode der Finanzierung von Universitäten Implikationen und Folgen für die Universitäten, für die Akademiker, für die Studierende und für die Forschung und Lehre hat. Problematisch ist, dass die Implikationen und Folgen eines spezifischen Verfahrens bei seinem Einsatz nur teilweise berücksichtigt und thematisiert werden. Diese Studie versteht sich als der Versuch, solche Implikationen und Folgen aufzudecken. Der Ansatz bei den organisatorischen Verfahren hält diese Studie für eine Weiterentwicklung auf international vergleichender Ebene offen, um die Ergebnisse aus England in anderen Kontexten, Ländern und Bildungssektoren zu prüfen. Der englische Universitätssektor ist indessen ein guter Ausgangspunkt für eine solche Untersuchung gewesen, weil – paradox genug – er im letzten Jahrzehnt so transparent gemacht worden ist, dass die Verfahren zur Verteilung von Finanzmitteln und zur Bewertung der Qualität der Universitätsleistung sowie deren Implikationen und Folgen gut studierbar sind.

⁴⁷⁴ Barnett, R (2000): *Realizing the University in an Age of Supercomplexity*. SRHE/OU, Bucks, p.172.

Bibliographie

- Altbach, P. (1998): Comparative Perspectives on Higher Education for the Twenty-first Century. In: Higher Education Policy, No.11: pp. 347-356.
- Altviks, P. (1999): Finanzierungserfordernis für die Universität nach Wilhelm von Humboldt. In: Hochschulwesen, Vol 3/99: pp.74-79.
- Amrhein, D. (1998): Die Universität als Dienstleistungsunternehmen: Innovative Organisationsstrukturen und Motivationskonzepte. Deutscher Universitäts-Verlag, Wiesbaden.
- Arnold, R.; Krämer-Stürzl, A. (1995): Zugänge und Methoden zur Evaluierung von Weiterbildung. In: Feuchthofen, J.; Severing, E. (Hrsg): Qualitätsmanagement und Qualitätssicherung in der Weiterbildung. Luchterhand, Neuwied: pp. 3-21.
- Ball, C. (1996): Whose University is it anyway? In: Oxford Review, Vol.22, No. 1, pp.79-90.
- Barlow Report (1946): Report of the Committee on Scientific Manpower. Cmnd 6824. HMSO, London.
- Barnett, R. (2000): Realizing the University in an Age of Supercomplexity. Open University/SRHE, Buckingham.
- Barnett, R. (1996): The Evaluation of the Higher Education System in the United Kingdom. In: Cowen, R (Hrsg.): The Evaluation of Higher Education Systems. Kogan Page, London: pp.144-158.
- Barnett, R. (1995): Improving Higher Education: Total Quality Care. Open University/SRHE, Buckingham.
- Barnett, R. (1992): The Idea of Higher Education. Open University/SRHE, Buckingham.
- Barnett, R. (1987): The Maintenance of Quality in the Public Sector of UK. In: Higher Education, Vol.16, No.3: pp.279-301.
- Bassey, M. (1999): Case Study Research in Educational Settings. Open University, Buckingham.
- Becher, T.; Kogan, M. (1992): Process and Structure in Higher Education. Routledge, London.
- Beck, U. (1998): Was ist Globalisierung? Suhrkamp, Frankfurt a.M.
- Blunkett, D. (2000). Rede an Universität Greenwich, 15 Feb. 2000. Quelle: internet <http://cms1.gre.ac.uk/dfee/#speech> (17.01.2001).
- Bosworth, S. (1984): The Management of Staffing Reduction in a Time of Acute Financial Crisis: The Survival of a University. In: International Journal of Institutional Management in Higher Education. March 1984, Vol.8, No.1: pp.49-66.
- Brennan, J. (1986): Peer Review and Partnership. Changing patterns of validation in the public sector of higher education in the UK. In: International Journal of Institutional Management in Higher Education, Vol.10, No.2: pp.150-156.
- Brown, R. (1998): The Post-Dearing Agenda for Quality and Standards in Higher Education. Institute of Education, London.
- Brown, R. (1997): If at first you don't succeed... creating a single system of external quality assurance in UK higher education. Institute of Education, London.
- Cambridge University Reporter, Cambridge University Press, 13.10.99. Internet: www.admin.cam.ac.uk/reporter .
- Carswell, J. (1985): Government and the Universities in Britain: Programme and Performance 1960-1980. Cambridge University Press, Cambridge.
- Clark, B. (1998): Creating Entrepreneurial Universities: Organisational Pathways of Transformation. Pergamon, Oxford.
- Clark, B. (1997): Common problems and adaptive responses in the universities of the world: organising for change. In: Higher Education Policy, Vol. 10, No. 3: pp. 291-295.
- Clark, B. (1983): The Higher Education System: Academic organisation in cross-national perspective. University of California Press, Berkeley.
- Clark, P. M. (1997): Reflections on quality assessment in England: 1993-1996. In: Quality Assurance in Education, Vol. 5, No. 4: pp.218-224
- CNAA (1979): The Developments of Partnership and Validation.
- Curtis, S.J. (1950): History of Education in Great Britain. University Tutorial Press, London.

- Dale, R. (1999): Specifying Globalisation Effects on National Policy: A focus on mechanisms. In: *Journal Educational Policy*, Vol. 14, No.1: pp.1-17.
- Davies, J. (1997): The Evolution of University Responses to Financial Reduction. In: *Higher Education Management*, Vol. 9, No. 1: pp. 127-140.
- Dearing-Report (1997): Report of the National Committee of Inquiry into Higher Education: Higher Education in the Learning Society. HMSO, London.
- DES (1987): Contracts between the Funding Bodies and Higher Education Institutions, Consultative Paper. DES, London.
- DFEE (1999). Quinquennial Review of the Higher Education Funding Council for England. HEFCE, Bristol.
- Drake, K.; Germe, J.-F. (1994): Financing Continuing Training: What are the lessons from international comparison? CEDEFOP, Tess.
- Dunford, J. E. (1998): Her Majesty's Inspectorate of Schools since 1944 : standard bearers or turbulent priests? Woburn, London.
- Elton, L. (1995): Effect of Funding Council Policies on Teaching Quality. In: Smith, B.; Brown, S. (Hrsg.): *Research, Teaching and Learning*. Kogan Page, London: pp.40-48.
- Elton, L. (1992): Universitäre Qualitätssicherung und Leistungen in der Lehre an britischen Universitäten. In: Altricher, H.; Schratz, M. (Hrsg): *Qualität von Universitäten*. Studien-Verlag, Innsbruck: pp. 103-118.
- Elton, L. u.a.(1994): *Management of Teaching and Learning: Towards Change in Universities*. CVCP/SRHE, London.
- Fischer, J. (1990): Hochschulleitung. In: Teichler, U. (Hrsg): *Hochschulwesen in der Bundesrepublik Deutschland*. Deutscher Studien Verlag, Weinheim: pp. 43-63.
- Forneck, S. (2000): Nach der Thatcher Revolution - Hochschulen in Großbritannien. In: *Forschung & Lehre*, Vol 7, No. 4: pp.178-181.
- Frost, J. (Hrsg; 1998): *The Relationship between Research and Teaching in the Institute of Education*. Institute of Education, Academic Board Occasional Paper No. 2.
- Gellert, C. (1999): Zum Wandel von Ausbildungszielen und Studienorganisation in Deutschland und Europa. In: *Beiträge zur Hochschulforschung*. Heft 1, 1999, pp.9-26.
- Green, D. (1994): What is Quality in Higher Education? Concepts, Policy and Practice. In: Green, D. (Hrsg): *What is Quality in Higher Education?* Open University/SRHE, Buckingham: pp. 3-20.
- Greenleaf, W.H. (1987): *A Much Governed Nation: The British Political Tradition Vol. III, Part I*. Methuen, London.
- Halpin, D. (1998): Editorial: Getting by through failing to deliver simple truths. In: *British Journal of Education Studies*, Vol. 46, No. 1: pp1-7.
- Halsey, A.H. (1992). *Decline of the Donnish Dominion: The British Academic Profession in the Twentieth Century*. Clarendon Press, Oxford.
- Hare, P. (1996): Conceptual Issues in the Analysis of Higher Education: Application to Russia and Ukraine. In: Hare, P. (Hrsg; 1996): *Structure and Financing of Higher Education in Russia, Ukraine and the EU*. Jessica Kingsley Publishers, London: pp. 3-40
- Harman, G. (1998): The Management of Quality Assurance:A Review of International Practice. In: *Higher Education Quarterly* Vol 52: pp.345-364.
- Harris, R. (1990). The CNA, Accreditation and Quality Assurance. In: *Higher Education Review*, Vol. 23, No. 3: pp.34-54.
- Harte, N. (1986): *The University of London 1836-1986*. Athlone Press, London.
- Hartley, D. (1995): The McDonalised of Higher Education: food for thought. In: *Oxford Review of Education*, Vol. 21, No. 4: pp.409-423.
- Harvey, L.; Plimmer, L. (1997): *Student Satisfaction Manual*. Open University/SRHE, Buckingham.
- Hayri, A. (1996): *The Research Assessment Exercise and Transfer of Academics Among Departments*. Warwick Economic Research Papers, University of Warwick.
- Hayton, K. (1998): The Research Assessment Exercise: a response to Nadin's Editorial. In: *Planning Practice and Research*, Vol. 13, No. 1: pp 5-7.
- HEFCE EP 09/00 (2000): *MaSN Conditions*. Pressemitteilung.
- HEFCE 00/07. (2000): *A guide to funding higher education in England: how the HEFCE allocates its funds*. HEFCE, Bristol.

- HEFCE, 00/33 (2000): Diversity in Higher Education: HEFCE Policy Statement. HEFCE, Bristol.
- HEFCE Circular 04/00 (2000): e-University Project. HEFCE, Bristol.
- HEFCE Circular 17/00 (2000): Transparency Review Reporting Requirements. HEFCE, Bristol.
- HEFCE. 99/66 (1999): Performance Indicators in Higher Education 1996-97, 1997-98. HEFCE, Bristol: Annex A
- HEFCE 1/99 (1999): Interdisciplinary Research and the Research Assessment Exercise. HEFCE, Bristol.
- HEFCE 99/26 (1999): Learning and Teaching: Strategy and Funding. HEFCE, Bristol.
- HEFCE 99/40 (1999): Higher Education Reach-out to Business and the Community Fund: Invitation to apply for special funding. HEFCE, Bristol.
- HEFCE 99/59 (1999): Research Activity Survey. HEFCE, Bristol: Annex G.
- HEFCE 98/10 (1998): Funding of Specialist Institutions. HEFCE, Bristol: Annex B.
- HEFCE 98/23 (1998): 1998-2001 Corporate Plan. HEFCE, Bristol.
- HEFCE 98/56 (1998): Additional Student Places and Funds: Invitation to Bid. HEFCE, Bristol.
- HEFCE 98/63 (1998): How the HEFCE promotes value for money. HEFCE, Bristol.
- HEFCE 98/67 (1998): Funding Higher Education in England. HEFCE, Bristol.
- HEFCE 98/67 (1998): Funding Higher Education in England: how the HEFCE allocates its funds. HEFCE, Bristol.
- HEFCE EP 2/97 (1997): New Funding Method for Research. HEFCE, Bristol.
- HEFCE RAE 96 1/97 (1997): Conduct of the Exercise: RAE Manager's Report. HEFCE, Bristol.
- HEFCE M6/97 (1997): Impact of the 1992 Research Assessment Exercise on Higher Education Institutions in England. HEFCE, Bristol.
- HEFCE 05.11.1997. Pressemitteilung.
- HEFCE M18/96 (1996): Corporate Plan 1996-99. HEFCE, Bristol.
- HEFCE RAE 2/96 (1996): Research Assessment Exercise: Membership of Assessment Panels. HEFCE, Bristol.
- HEFCE M18/95 (1995): Report on Quality Assessment 1992-1995. HEFCE, Bristol.
- HEFCE M1/94 (1994): HEQC/HEFCE Joint Statement on Quality Assurance.
- HEFCE M2/94 (1994): An Overview of Recent Developments in Higher Education in the UK. HEFCE, Bristol.
- HEFCE C33/94 (1994): Quality Assessment between April 1995 and September 1996. HEFCE, Bristol.
- HEQC (1995, Mai): The Work of the HEQC.
- Hood, C. (1995): The 'New Public Management' in the 1980s: Variations on a theme. In: Accounting, Organizations and Society, Vol.20, No.2/3: pp.93-109.
- Hörner, W. (1991): Von der Autonomie der Pädagogik zur Autonomie des Schulsystems: Zum Wandel eines erziehungswissenschaftlichen Problems. Bibliothek der Universität Oldenburg, Oldenburg.
- Hornbostel, S; Oehler, C (1986): Aspekte eines Vergleiches der Hochschulsysteme in Frankreich, Großbritannien, Schweden und den Niederlanden. In: Hornbostel, S; Oehler, C; Teichler, U (Hrsg): Hochschulsysteme und Hochschulplanung in westlichen Industriestaaten. Werkstattberichte – Band 15, Wissenschaftliches Zentrum für Berufs- und Hochschulforschung, Gesamthochschule Kassel: pp.90-197.
- ILT (2000a): About the ILT. Internet website: <http://www.ilt.ac.uk> (17.2.00)
- ILT (2000b): Chief Executive's News in: ILT Newsletter. Internet: <http://www.ilt.ac.uk> (17.2.00)
- ILT (2000c): Guidelines on Institutional Programme Accreditation. Internet: <http://www.ilt.ac.uk> (17.2.00)
- Jackson, N. (1998): Academic Regulation in UK Higher Education: part III - the idea of "partnership in trust". In: Quality Assurance in Education, Vol. 6, No. 1: pp 5-18.
- Jackson, N. (1997a): Academic regulation in UK higher education: part I - the concept of collaborative regulation. In: Quality Assurance in Education, Vol.5, No.3: pp 120-135.
- Jackson, N. (1997b): Academic Regulation in UK Higher Education: Part II. In: Quality Assurance in Education, Vol.5, No.3: pp.165-179.
- Jarrat Report (1985): Efficiency Study of Universities. UGC/CVCP.

- Johnes, G. (1997): Cost in Higher Education: A system-wide perspective. Centre for Economic Reform and Transformation.
- JPG 2/96 (1996): Final Report. HEFCE, Bristol.
- Kaiser, F.; Florax, R.J.G.M; Koelman, J.B.J; von Vaught, F.A. (1992): Public Expenditure on Higher Education: A comparative study in the member states of the European Community. Jessica Lang, London.
- Karpen, U. (1991): The Financing of Higher Education: Between Public Administration and Self-Administration. In: Karpen, U. (Hrsg): The Financing of Higher Education in the Federal Republic of Germany: An introduction. Nomos-Verlagsgesellschaft, Baden-Baden: pp.12-32.
- Kogan, M. (1993). Evaluating Higher Education. Kingsley, London.
- Kraimer, K. (1995): Einzelfallstudien. In: König, E.; Zedler, P. (1995): Bilanz qualitativer Forschung. Band II: Methoden. Deutscher Studien Verlag, Weinheim: pp.463-498.
- Lange, J. (1997): Hochschulentwicklung als inner- und außeruniversitäre Managementaufgabe. In: Hoebink, H. (Hrsg): Perspektiven für die Universität 2000: Reformbestrebungen der Hochschulen um mehr Effizienz. Luchterhand, Berlin: pp.63-76.
- Lawrence, I. (1992): Power and Politics at the Department of Education and Science. Cassell, London.
- Lück, W. (1990): Lexikon der Betriebswirtschaft. Verlag Die Wirtschaft, Berlin.
- Mace, J. (1996): Contradictions and contrasts: funding in two universities. In: Higher Education Review, Vol.29, No.1: pp. 7-32.
- MacNair, G. (1990): The British Enterprise in Higher Education Initiative. In: Higher Education Management. Vol. 2, No. 1: pp.60-71.
- McNay, I. (1997): The Impact of the 1992 Research Assessment Exercise in English universities. In: Higher Education Review, Vol. 29, No. 2: pp.34-43.
- Middlehurst, R. (1995): Changing Leadership in Universities. In: Schuller, T.(1995): The Changing University? Open University/SRHE, Buckingham.
- Middlehurst, R.; Elton, L. (1992): Leadership and Management in Higher Education. In: Studies in Higher Education, Vol.17, No.3: pp.251-264.
- Miller, H. (1995): The Management of Change in Universities. Open University/SRHE, Buckingham.
- Mittelstraß, J. (1994): Die unzeitgemäße Universität. Suhrkamp, Frankfurt a.M.
- Moodie, G. (1987): Le Roi es Mort; Vive le Quoi? Croham and the Death of the UGC. In: Higher Education Quarterly, Vol.41, No.4: pp.329-343.
- Neave, G. (1988): On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-88. In: European Journal of Education. Vol.23, No.1/2: pp7-23.
- Neave, G. (1998): The Evaluative State Reconsidered. In: European Journal of Education: Vol. 33, No.3: pp. 265-284.
- O'Brian, P. (1994): Research Selectivity Exercises: a sceptical but positive note. In: Higher Education Review. Vol. 26, No. 3: pp.7-17.
- OECD (1998): University Research in Transition. OECD, Paris.
- OECD (1991). Alternatives to Universities. OECD, Paris.
- OECD (1990): The Funding of Higher Education. OECD, Paris.
- Pawson, R.; Tilley, N. (1997): Realistic Evaluation. Sage, London.
- PCFC (1989): Funding Choices.
- Peacock, A.; Glennerster, H.; Lavers, R. (1968): Educational Finance: Its sources and uses in the United Kingdom. Oliver and Boyd, Edinburgh.
- Phillips, D. (1997): Prolegomena to a history of British interest in Education in Germany. In: Kodron, C.; von Kopp, B.; Lauterbach, U.; Schäfer, U.; Schmidt, G. (Hrsg): Vergleichende Erziehungswissenschaft: Herausforderung - Vermittlung - Praxis: Festschrift für Wolfgang Mitter, Band II. Böhlau, Köln, pp.673-687.
- Phillips, D. (1989): Neither a Borrower nor a Lender be? The problems of cross-national attraction in education. In: Comparative Education. Vol. 23, No. 3: pp.267-274.
- Pirsig, R. M. (1974): Zen and the Art of Motorcycle Maintenance: an enquiry into values. Morrow, N. Y.
- Pointon, A.J. (1988): Contracting and the Funding of Research in Higher Education. In: Eggins, H. (Hrsg): Restructuring Higher Education. Open University/SRHE, Buckingham: pp. 61-70

- Power, M. (1997): *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford University Press.
- Pratt, J. (1999): *Higher Education in Britain: policy and practice 1956-1992*. In: Pratt, J.; Swann, J. (Hrsg.): *Improving Education: Realistic Approaches to Method and Research*. Cassell, London.
- Pratt, J. (1997): *The Polytechnic Experiment*. SRHE/Open University, Buckingham.
- Pratt, J. (1996): *Funding Higher Education: The tyranny of transparency*. In: *Higher Education Review* Vol. 29, No.1: pp.3-7.
- Pratt, J./ Editorial (1994): *Managerialism in Higher Education*. In: *Higher Education Review*, Vol 26, No. 2: pp 3-7.
- Pratt, J.; Hillier, Y. (1991). *Bidding for funds in the PCFC sector*. Centre for Higher Education Studies, Institute of Education, University of London, London.
- Pratt J.; Silvermann, S. (1988): *Responding to Constraint: policy and management in higher education*. Open University/SRHE, Buckingham.
- Pratt, J. mit Lockwood, G. (1984): *External Influences*. In: Lockwood, G; Davies, J.L. (Hrsg.): *Universities: The Management Challenge*. NFER-Nelson/SRHE, Berkshire.
- Pratt, J.; Burgess, T. (1974): *Polytechnics: A Report*. Pitman, London.
- QAA (2000, Jan.): *Summary of the Responses to the Consultation Document*. QAA, Gloucester.
- QAA (2000, Juni): *Guidelines on Preparing Programme Specifications*. QAA, Gloucester.
- QAA (1999a, Nov.): *Higher Quality 6*. QAA, Gloucester.
- QAA (1999b, Nov.): *Consultative Paper: Reporting judgements on the quality of learning opportunities*. QAA, Gloucester.
- QAA (1998): *Annual Report, 1997/98*. QAA, Gloucester.
- QAA (1998): *Special Review of Thames Valley*. QAA, Gloucester.
- QAA (1998, Okt.): *Higher Quality 4: the bulletin of the QAA for HE*. QAA, Gloucester.
- Rau, E. (1993): *Inertia and Resistance to Change of the Humboldtian University*. In: Gellert, C. (Hrsg.): *Higher Education in Europe*. Jessica Lang, London: pp.37-47.
- Ritzer, G. (1998): *The McDonaldization Thesis: Explorations and Extensions*. Sage, London.
- Robbins Report (1963): *Committee on Higher Education: Appendix Four: Administrative, Financial and Economic Aspects of Higher Education*. HMSO, London.
- Robertson, D. (1999): *The Dearing Inquiry as Process - Delegated Thinking and the Limits of Expert Advice*. In: *Higher Education Quarterly*, Vol.53, No.2: pp.116-140.
- Roger, G.; Badham, L. (1992): *Evaluation in Schools: Getting Started on Training and Implementation*. Routledge, London.
- Sanyal, B.C.; Martin, M. (1998): *New Strategies for Financial Management in Universities: the experience of OECD member countries and Latin American countries*. UNESCO: International Institute for Educational Planning, Paris.
- Schnitzer, K.; Kazemzadeh, F. (1995): *Formelgebundene Finanzzuweisung des Staates an die Hochschulen - Erfahrungen aus dem europäischen Ausland*. HIS Kurzinformation, 11/95.
- Schwartz, S.; Teichler, U. (2000): *Credits an deutschen Hochschulen. Kleine Einheiten - große Wirkung*. Luchterhand, Berlin.
- Scott, P (1994): *Recent Developments in Quality Assessment in Great Britain*. In: Westerheijden, D. F.; Brennan, J.; Maassen, P.A.M (Hrsg): a.a.O., p.52ff
- Scott, P.; Watson, D. (1994): *Managing the Curriculum*. In: Scott, P.; Watson, D. (1994; Hrsg): *Managing the University Curriculum: Making Common Cause*. Open University/SRHE, Buckingham: pp. 34-47.
- Shattock, M. (1994): *The UGC and the Management of British Universities*. Open University/SRHE, Buckingham.
- Shattock, M. (1979): *Retrenchment in US Higher Education: some reflection on the resilience of the US and UK university systems*. In: *Education Policy Bulletin*, Vol.7, No.2: pp.149-168.
- Shaw, R.; Blaug, M. (1988): *The University of Buckingham after 10 years: a tentative evaluation*. In: *Higher Education Quarterly*, 42: pp.72-89.
- Shore, C.; Roberts, S. (1993): *Higher Education and the Panopticon Paradigm: quality assessment as 'disciplinary technology'*. In: *Higher Education Review*, 1995, Vol 27, No. 3: pp.8-17.
- Silver, H. (1994): *Experience with the Council of National Academic Awards*. In: Westerheijden, D.F.; Brennan, J.; Maassen, P.A.M. (Hrsg.) a.a.O., 1994.

- Slaughter, S.; Leslie, L. (1997). *Academic Capitalism: Politics, Policies and the Entrepreneurial University*. John Hopkins University Press, Baltimore.
- Smith, A. (1999): *The Wealth of Nations, Books IV-V*. Penguin Classics, London.
- Stake, R. E. (1995): *The Art of Case Study Research*. Sage, California.
- Stamm, M. (1998): *Qualitätsevaluation und Bildungsmanagement im sekundären und tertiären Bildungsbereich*. Forstis FH.
- Talib, A.; Steele, A. (2000): *The Research Monitoring: Strategies and Trade-Offs*. In: *Higher Education Quarterly*, Vol. 54, No. 1. pp. 68-87.
- Tapper, T.; Salter, B. (1992): *Oxford, Cambridge and the Changing Idea of the University: the challenge to donnish dominion*. Open University/SRHE, Buckingham.
- Taylor, J. (1994): *Measuring Research Performance in Business and Management Studies in the United Kingdom: The 1992 Research Assessment Exercise*. Lancaster University.
- THES 28.07.2000, "Its Homer... but not as we know it", Internetausgabe, ohne Seitenangabe: www.thesis.co.uk
- THES 28.07.2000, "Degree checklist pleases students", p.3.
- THES 14.07.2000, "Foreign bodies elude recruiters", Internetausgabe, o.S.
- THES 31.03.2000, "Labour policy poses threat to freedom", p.1.
- THES 21.01.2000, "The messy truth behind the quality assessment truce", p.16.
- THES 07.01.2000, "V-cs submit to quality blueprint", p.1.
- THES 10.12.1999, "Universities go for a spin", pp.8-9.
- THES 05.11.1999, "Colleges plan for a new sector", p.3.
- THES 05.11.1999, "Study shows quality does not inform choices.", p.3.
- THES 15.10.1999, "Cambridge...", p.1.
- THES 09.07.1999, "RAE of hope for industry links", p.34.
- THES 14.05.1999, "Analysis", pp. 8-9.
- THES 20.11.1998, "Brought low by high ambitions", p.6.
- THES 25.09.1998, "QAA forced to beef up blueprint.", p.1.
- THES 05.06.1998, "Watchdog snarls at UFI's use of title", Internetausgabe, o.S.
- THES 15.05.1998, "Cracks appear over QAA", p.1.
- THES 15.05.1998, "Universities take back teaching", p.5.
- THES 08.05.1998, "Trouble in store for new quality regime", Internetausgabe, o.S.
- THES 03.04.1998, "Senates face emasculation", p.11.
- THES 13.03.1998, "Flexibility key to quality", p.4.
- THES 20.12.1996, "An exercise in dexterity", Internetausgabe, o.S.
- THES 20.12.1996, "Open, improving and accountable", Internetausgabe, o.S.
- THES 20.12.1996, "Publish and be crammed.", p.12.
- THES 27.09.1996, "A trip over the red tape", Internetausgabe, o.S.
- THES 27.07.1997, "Major role for Quality Assurance Agency", p.4.
- THES 03.11.1995, "Fears grow over rush to publish", p.5.
- THES 29.09.1995, "Essential Parts", Internetausgabe, o.S.
- THES 28.7.1995, "Transfer-Warning", p.1.
- THES 11.08.1995, "Scots warned of self-satisfaction", p.3.
- THES 16.06.1995, "Fast-track rush to publish", p.2.
- THES 13.01.1995, "V-cs favour HEQC", p.1.
- THES 09.12.1994, "Hopes for a single quality body rise", p.2.
- THES 03.12.1994, "Higher quality...", p.18.
- Tight, M. (2000): *Do League Tables Contribute to the Development of a Quality Culture? Football and Higher Education Compared*. In: *Higher Education Quarterly*, Vol. 54, No. 1, Jan. 2000: pp. 22-42.
- Tight, M. (1996): *University Typologies Re-Examined*. In: *Higher Education Review* Vol.29, No.1: pp.57-77.

- Trow, M. (1996): Trust, Markets and Accountability in Higher Education: a comparative perspective. In: Society for Research into Higher Education (1996): The thirtieth anniversary seminars. Chameleon Press, London, pp. 65-80.
- UGC Circular 12/85 (1985, Mai): Planning for the Late 1980's.
- von Vught, F. (1994): Intrinsic and Extrinsic Aspects of Quality Assessment in Higher Education. In: Westerheijden, D.F.; Brennan, J.; Maassen, P.A.M. (Hrsg.): a.a.O., 1994, pp.31-50.
- Veld, R.; Füssel, H.-P.; Neave, G. (1996): Relations Between State and Higher Education. Kluwer Law International.
- Walford, G. (1987): Restructuring Universities: politics and power in the management of change. Croom Helm, London.
- Waterkamp, D. (2000): Organisatorische Verfahren als Mittel der Gestaltung im Bildungswesen: Ein Ansatz der Strukturierung aus der Sicht der Vergleichenden Erziehungswissenschaft. Waxmann, Münster.
- Webb, C. (1995): Quality Audit in the Universities. In: Green, D. (Hrsg): What is Quality in Higher Education? Open University/SRHE, Buckingham: pp.46-59.
- Westerheijden D.F.; Brennan, J.; Maassen, P.A.M. (1994; Hrsg): Changing Contexts of Quality Assessment: recent trends in West European higher education. Lemma, Utrecht.
- Williams, G. (1992): Changing Patterns of Financing in Higher Education. Open University/SRHE, Buckingham.
- Williams, G. (1987): Changing patterns of educational finance and their anticipated effects on institutional behaviour and educational outcomes. In: Thomas, H.; Simkins, T. (Hrsg.): Economics and the Management of Education: Emerging Themes. Falmer Press, London.
- Williams, G. (1984): The Economic Approach. In: Clark, B. (Hrsg.): Perspectives on Higher Education. University of California Press: pp. 79-105.
- Williams, G.; Loder, C. (1990): Industry Contributions to Higher Education Funding and their Effects. In: Wright, P (Hrsg.): Industry and Higher Education: Collaboration to improve students' learning and training. Open University/SRHE, Buckingham: pp. 31-42.
- Withers, R. (1995): Quality Assessment: two traditions (a review article). In: Quality Assurance in Education, Vol. 3, No.2: pp.39-46.
- Witte, F. (1999): Wirtschaftlichkeit in Hochschulen: Ein Finanzmittelverteilungsmodell für Hochschulen auf der Grundlage der Lehr- und Forschungsleistung. Shaker Verlag, Aachen.
- Wolter, A. (1999): Die Transformation der deutschen Universität - Historische Erbschaft und aktuelle Herausforderung. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Yin, R. (1993): Applications of Case Study Research. Sage Publications, London.
- Yin, R. (1989): Case Study Research: Design and Methods. Sage Publications, London/California.