

Dominic Orr: Hochschulsteuerung und Autonomie englischer Universitäten. Hochschulfinanzierung und Qualitätssicherung aus einer Verfahrensperspektive. Waxmann, Münster 2005. 233 Seiten, ISBN: 3-8309-1535-7, € 24,90

In seiner Dissertation untersucht Dominic Orr das System der Finanzierung und Steuerung im englischen Hochschulsystem. Er beschreibt die Einführung des New Public Management als eine Reaktion des Staates auf den durch geringere staatliche Zuschüsse schwindenden Einfluss des Staates auf die Hochschulen. Während letztere fehlende staatliche Mittel durch private Gelder ausgeglichen hätten und so eigenständiger geworden seien, habe der Staat durch eine Kombination von Qualitätsbewertung und leistungsorientierter Finanzierung versucht, seinen Einfluss auf die Hochschulen zu sichern (S. 90f.).

Diese These erläutert der Autor zunächst anhand der historischen Entwicklung der englischen Hochschulsteuerung und –finanzierung seit Beginn des 20. Jahrhunderts. Traditionell wurden die Universitäten in England vom Königshaus, der Kirche, Adligen, Industriellen und ehemaligen Studierenden (Alumni) gegründet und finanziert. Erst ab 1889 bekamen die Universitäten und Colleges – zunächst noch geringfügige – staatliche Zuwendungen. Zwischen 1937 und 1962 wuchs der Anteil der öffentlichen Mittel an den Ausgaben der Hochschulen von 51 auf 88 Prozent (S. 33). Damit begann eine Phase der Finanzierung, in der die Universitäten überwiegend auf staatliche Finanzmittel zurückgreifen konnten, und die bis in die 80er Jahre des 20. Jahrhunderts andauerte. Der wachsende Bedarf einer „arbeitsmarktbezogenen höheren Bildung“ (S. 52) und die knapper werdenden staatlichen Mittel führten zum Ende des vorigen Jahrhunderts zu einer erneuten Umkehr hin zu heterogenen Finanzquellen.

Insbesondere eine 1981 angekündigte Reduzierung der staatlichen Zuweisungen um 15% innerhalb von drei Jahren bildete den Ausgangspunkt einer radikalen Umstellung der Hochschulfinanzierung von einer gleichmäßigen Verteilung zu einer selektiven Kürzung anhand eines Indikators, der auf dem Notendurchschnitt der Studienanfänger in ihrem

Schulabgangszeugnis beruhte. Mit diesem aus heutiger Sicht sehr ungewöhnlichen Indikator sollte die Attraktivität der Hochschulen bei den Studienanfängern erfasst und die staatlichen Mittel entsprechend leistungsorientiert verteilt werden (S. 56). Der Autor erläutert die Entwicklung und die Grundlagen der Verfahren ausführlich und stellt deren Wirkung auf die Hochschulen im Rahmen von drei kleineren Fallstudien dar.

In dem Bestreben, das Finanzierungssystem mit Elementen der Qualitätsbewertung zu verbinden, wurde das Verfahren der staatlichen Mittelzuweisung in den 90er Jahren erneut mehrfach verändert. Zunächst wurden 1990 Ergebnisse der Lehrevaluation mit in die Bewertung aufgenommen. Zwei Jahre später wurde dies aufgrund eines als problematisch beurteilten Verfahrens wieder aufgegeben (S. 123ff.). 1993 wurde ein Modell eingeführt, in dem nur noch die Zahl der Studierenden nach einem fächerspezifischen Schlüssel, sowie Gelder für zentrale Kosten und gesondert ermittelte Forschungskosten die Grundlage für die Mittelzuteilung bildeten (S. 125). Dabei wurde im Bereich der Lehre ausschließlich die nach Fächergruppen gewichtete Anzahl der Studierenden berücksichtigt und damit ein Anreiz für die Aufnahme von möglichst vielen Studierenden geschaffen. Im Bereich der Forschung basierte das Verfahren unter anderem auf der Anzahl der Forscher, der drittmittelfinanzierten Forscher und der Beurteilung der Forschungsleistung im Rahmen des „Research Assessment Exercise“ (S. 134). Grundgedanke dieses Bewertungsverfahrens ist eine qualitative Beurteilung von Forschungsleistungen. Dazu wählt die Universität jeweils „forschungsaktive Wissenschaftler“ aus, die jeweils vier veröffentlichte Texte einreichen, die dann von einem von insgesamt 60 (im Jahr 1996) Fachgremien beurteilt werden (144f.). Da diese Fachgremien eigene Verfahren zur Beurteilung der vorliegenden Arbeiten anwenden, kann der Autor die detaillierte Prozessgestaltung der Beurteilung nicht nachzeichnen. In naturwissenschaftlichen Fächern wurde das Urteil weitgehend davon abhängig gemacht, ob die Beiträge in einer internationalen oder nationalen referierten Zeitschrift erschienen seien; in den Geisteswissenschaften wurden die Texte öfter selbst beurteilt (S. 148ff.).

Parallel dazu wurde ein neues Verfahren zur Bewertung der Qualität der Lehre entwickelt, in dessen Rahmen vor allem die hochschulinternen Qualitätssicherungssysteme überprüft werden (S. 179). Ursprünglich war vorgesehen, dass das Verfahren auch finanzielle Auswirkungen für die Universitäten haben sollte. Dies ist jedoch bislang nicht der Fall, so dass

die Beurteilung nur indirekt über die Zahl der Studierenden wirkt, die möglicherweise eher an Hochschulen mit positiven Bewertungen ihr Studium beginnen (S. 174).

Im Ergebnis führt die Finanzierung auf der Grundlage von – erstens – qualitativ bewerteter Forschungsleistung und – zweitens – quantitativ bewerteter Lehrleistung (Studierendenzahl) zu einer zunehmenden Zweiteilung des englischen Hochschulsystems in (wenige) forschungsstarke Universitäten, die über 50% ihrer Mittel aus der staatlichen Forschungsfinanzierung erhalten und (weitaus mehr) lehrorientierten Universitäten, deren staatliche Forschungsförderung unter 10% des Universitätsbudgets liegt (S. 194). Ausgehend von der Frage nach den konkreten Konsequenzen dieses Finanzierungsmodells verweist der Autor auf einige Beispiele eklatanter Fehlsteuerung. So habe eine Hochschule in dem Bemühen, Fördergelder für die Aufnahme von Studierenden aus bildungsfernen Schichten zu erhalten, Studierende aufgenommen, die nicht in der Lage gewesen seien, das Studium zu bestehen. An anderen Hochschulen habe der externe Druck und die deutliche Verschlechterung der Betreuungsrelation zu einer Senkung der Prüfungsanforderungen bzw. sogar zur vorherigen Verteilung von Musterlösungen geführt (S. 206). Auch wird mit Bezug auf eine landesweite Befragung von Hochschulangehörigen festgestellt, dass sich diese vom jeweiligen Management der Hochschulen bei der Bewältigung ihrer Aufgaben und der Reaktion auf die Anforderungen des Finanzierungssystems alleine gelassen fühlen (S. 211f.). Schließlich hätten Hochschulen begonnen, teure Studienfächer abzubauen, so dass sich der Staat zum Beispiel zur Entwicklung eines Förderprogramms für Studienplätze im Fach Chemie gezwungen sah (S. 196).

Insgesamt stellt Orr das System der staatlichen Hochschulsteuerung und –finanzierung in England ausführlich und mit großer Detailkenntnis dar. Allerdings ist die theoretische Einordnung der Analyse nicht ganz klar herausgearbeitet. So werden im Abschlusskapitel Bezüge zu einem theoretischen Modell des Hochschulsystems als Zusammenspiel von Individuen, Basiseinheiten, Institutionen und zentraler (staatlicher) Instanz von Tony Becher und Maurice Kogan und ein Konzept von David Hartley, nach dem sich der Hochschulsektor zwischen den Machtzentren Staat und Markt bewegt, als Analyserahmen vorgestellt, aber letztlich nicht wirklich mit den empirischen Befunden verknüpft. Vor allem bleibt die Rolle der akademischen Selbstverwaltung als dritter Machtpol unklar (vgl. S. 202) und das „Versagen kollektiver Führungsmuster“ wird kaum

begründet in die Untersuchung eingeführt (S. 203). An dieser Stelle hätte die Fülle des empirischen Materials vielleicht noch gewinnbringender mit theoretischen Überlegungen verknüpft werden können. Zum Verständnis der leistungsorientierten Mittelverteilung in England und als staatliches Steuerungsmodell für den Hochschulsektor insgesamt trägt das Buch jedoch entscheidend bei. Man wünscht sich eine ähnlich fundierte Analyse der in Deutschland praktizierten Mittelverteilungsmodelle, über die bisher häufig nicht mehr bekannt ist, als die von den Landesregierungen veröffentlichten Strategiepapiere.

Karsten König (Wittenberg)

Ingrid Miethe: Bildung und soziale Ungleichheit in der DDR. Möglichkeiten und Grenzen einer gegenprivilegierenden Bildungspolitik. Verlag Barbara Budrich, Opladen & Farmington Hills 2007. 387 Seiten, ISBN: 978-3-86649-094-4, € 36,-

Die DDR ist seit fast zwei Jahrzehnten Geschichte. Und ist nun wieder eines der Bücher erschienen, die herausstellen, dass das System noch morbider war als bislang bekannt, oder aber das Gegenteil behaupten, nämlich dass die DDR doch wesentliche Errungenschaften aufwies? Oder handelt es sich wieder um eine Darstellung, bei der man ständig „Ja – aber ...“ kommentieren möchte? Und wie dem auch sei, kann man daraus etwas für die Lösung der zahlreichen aktuellen Probleme des Bildungswesens ableiten? Mit solch zwiespältigen Gefühlen, aber auch deshalb sehr interessiert, bin ich an die Lektüre des Buches von Ingrid Miethe gegangen und habe schnell gemerkt, in der Studie geht es nicht primär darum, bestimmte Auffassungen zu beweisen oder zu widerlegen. Hier wird nüchtern und sachlich analysiert.

Zunächst stellt sich die Frage, ob die Arbeit außer der Dokumentation und Analyse einer Entwicklung in den ersten zwei Jahrzehnten des Bestehens der DDR tatsächlich noch von aktueller Relevanz sein kann. Der Titel „Bildung und soziale Ungleichheit in der DDR“ verweist auf ein hochaktuelles Thema, sprechen doch sämtliche international vergleichenden Bildungsuntersuchungen dafür, dass gerade im deutschen Bildungssystem der Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildungsabschlüssen