

Christian KOLLER

## **Openness oder „nordkoreanische Verhältnisse“? Top-down implementierter Open Access im britischen Hochschulsystem**

### **Zusammenfassung**

Die britische Hochschulpolitik verfolgt seit 2011 eine ambitionierte Strategie des forcierten Übergangs zu Open Access. Die auf der Präferenz für den Goldenen Weg beruhende und top-down gesteuerte Implementierung dieser Strategie hat bei den Forschenden geteilte Aufnahme gefunden. Der Artikel analysiert Hintergründe und Kontexte der britischen Open-Access-Strategie sowie deren Auswirkungen auf die unterschiedlichen Stakeholders und zeigt auf, dass der britische Ansatz nicht nur mit beträchtlichem finanziellen und bürokratischen Aufwand verbunden ist, sondern tendenziell auch bestehende Ungleichheiten im Hochschulsystem wie auch der Verlagslandschaft zementiert und die zunehmende Einschränkung der akademischen Freiheit im managementgesteuerten britischen Hochschulsystem verstärkt.

### **Schlüsselwörter**

Open Access, Großbritannien, Hochschulpolitik, Zeitschriftenkrise, Goldener Weg, Grüner Weg

## **Openness or „North Korean Conditions“? Top-down implemented Open Access in the British Higher Education Sector**

### **Abstract**

British Higher Education policies have pursued an ambitious strategy of pushed transformation towards Open Access since 2011. This strategy, which prioritises the gold model and is being implemented top-down, has met a divided reception with the scholarly community. This article analyses the British open access strategy's background and contexts as well as its impact on different stakeholders. It shows that the British approach causes considerable financial and bureaucratic costs, tends to intensify existing inequalities in the Higher Education and publishing sectors, and continues the process of curtailing academic freedom at management-driven British universities.

### **Keywords**

Open Access, Great Britain, Higher Education Policy, Serials Crisis, Gold Route, Green Route

**PREPRINT-FASSUNG ZUR BEGUTACHTUNG**

## 1 Einleitung

Im März 2011 kündigte der damalige britische Wissenschaftsminister David Willetts an, die Forschungsleistungen des Landes sollten in naher Zukunft der Öffentlichkeit frei zugänglich gemacht werden. Das unmissverständliche Bekenntnis zu Open Access des mit dem Spitznamen „Two brains“ versehenen konservativen Vordenkers wurde von vielen begrüßt, es rief aber, sobald sich die Konturen des Wegs zur „Openness“ abzeichneten, auch zahlreiche Kritiker auf den Plan. Tatsächlich ist der britische Fall instruktiv zur Veranschaulichung von Risiken und Nebenwirkungen eines top-down forcierten und implementierten Wegs zu Open Access. Er verdeutlicht insbesondere auch, dass Analysen und Evaluationen von Open-Access-Strategien sich nicht auf technische und buchhalterische Aspekte beschränken dürfen, sondern stets auch weitere hochschul- und wissenschaftspolitische Kontexte miteinzubeziehen haben.

## 2. Wissenschaftspolitische Kontexte

Die britische Hochschulpolitik war nach Jahren drastischer Budgetkürzungen und des Umbaus der Universitäten in managementgesteuerte Ausbildungsstätten während der Thatcher-Ära in den Regierungsjahren von „New Labour“ (1997 bis 2010) durch eine stetige, ab der Finanzkrise von 2008 allerdings abgebremste Expansion geprägt. Der Regierungswechsel von 2010 brachte dann eine Trendwende: Mit verschiedenen Mitteln wurde nun eine (allerdings nicht öffentlich erklärte) Agenda der Reduktion betrieben. Von den allgemeinen Budgetkürzungen im Zuge der seit 2010 verfolgten Austeritätspolitik wurde das Hochschulwesen, das rund 40 Prozent seiner staatlichen Mittel einbüßte, mehr als doppelt so stark betroffen wie der Durchschnitt aller staatlichen Budgetposten. Ausgeglichen wurden diese Einbußen durch eine massive Erhöhung der Studiengebühren, eine Politik, die als Maßnahme zur Verbesserung der Lehrqualität angepriesen wurde und an vielen Universitäten in der Tat zu einer Verschiebung der Prioritäten weg von Forschungsexzellenz und hin zur Steigerung der „student experience“ geführt hat. Der als Folge der höheren Studiengebühren zu verzeichnenden Rückgang der Studierendenzahlen, die Einschränkung der Visaerteilung an nichteuropäische Studierende sowie vorübergehend verordnete Numerus-Clausus-Regelungen bewirkten dabei ein Rattenrennen nach zunehmend als „customers“ behandelten Studierenden, auch unter Inkaufnahme der Absenkung akademischer Standards.

Zugleich war gerüchteweise die Rede von einer informellen „hit list“ der Regierung, welche Hochschulen umfasste, denen durch gezielte „Schläge“ die finanzielle Basis entzogen werden sollte. In den Jahren 2010 bis 2012 wurden an den britischen Hochschulen rund 9'000 Stellen

abgebaut; seither hat die ausgewiesene Zahl der Beschäftigten wieder zugenommen.<sup>1</sup> Insgesamt traf die Open-Access-Initiative von Wissenschaftsminister Willetts also auf eine von finanziellen Unsicherheiten geplagte Hochschullandschaft, die die in rascher Folge verordneten Neuerungen nicht als Aufbruch, sondern als – zum Teil existenzielle – Bedrohungen oder bestenfalls als „change for the sake of change“ wahrnahm. Ein im Mai 2016 – also noch vor dem Brexit-Entscheid mit seinen möglicherweise gravierenden Konsequenzen auf Forschungsfinanzierung<sup>2</sup> und wissenschaftliches Niveau der zu fast einem Drittel aus Ausländern bestehenden britischen Hochschullehrerschaft<sup>3</sup> – publiziertes 83seitiges „White Paper“ des für das Hochschulwesen verantwortlichen „Department for Business, Innovation & Skills“ legte dann die Marschrichtung für die kommenden Jahre fest. Der Kernparagraph des Dokuments enthielt ein uneingeschränktes Bekenntnis zum freien Markt: „Competition between providers in any market incentivises them to raise their game, offering consumers a greater choice of more innovative and better quality products and services at lower cost. Higher education is no exception.“<sup>4</sup> Es ist beabsichtigt, den „Higher Education Sector“ für neue „providers“, also private Hochschulen, zu öffnen. Zusätzlich sollen die Evaluationen der staatlichen Universitäten verschärft und noch direkter an finanzielle Konsequenzen geknüpft werden – ein Vorhaben, das in der Hochschullandschaft als Versuch gewertet wird, die Zahl der staatlichen Universitäten zu reduzieren.

Befremdlicherweise erwähnt das mit *Success as a Knowledge Economy* betitelte „White Paper“ in seinen Plänen zur Verbesserungen von Lehrqualität und Berufschancen der Hochschulabsolventen das in den Vorjahren intensiv diskutierte Thema Open Access mit keiner Silbe.

Einen weiteren Kontext bildet das seit den 90er Jahren als „Serials Crisis“ diskutierte Phänomen der ständig steigenden Abonnementspreise wissenschaftlicher Zeitschriften bei gleichzeitig

---

1 HESA: Staff. URL: <https://www.hesa.ac.uk/data-and-analysis/staff>.

2 Vgl. z. B. Crowther, Paul: UK researchers excluded from European research network due to Brexit (5.8.2016). URL: <http://www.iopblog.org/researchers-begin-to-feel-brexit-impact>; Sample, Ian: UK scientists dropped from EU projects because of post-Brexit funding fears, in: Guardian, 12.7.2016. URL: <https://www.theguardian.com/education/2016/jul/12/uk-scientists-dropped-from-eu-projects-because-of-post-brexit-funding-fears>.

3 Vgl. z. B. Henley, John et al.: Brexit fears may see 15% of UK university staff leave, group warns, in: Guardian, 25.9.2016. URL: <https://www.theguardian.com/education/2016/sep/25/brexit-may-force-15-of-staff-at-uk-universities-to-leave-warns-group>.

4 *Success as a Knowledge Economy: Teaching Excellence, Social Mobility and Student Choice* (Mai 2016), S. 8. URL: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/523546/bis-16-265-success-as-a-knowledge-economy-web.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/523546/bis-16-265-success-as-a-knowledge-economy-web.pdf).

stagnierenden oder gar rückläufigen Bibliotheksbudgets.<sup>5</sup> Zwischen 1999 und 2009 stiegen die Budgets der britischen Universitätsbibliotheken zwar in absoluten Zahlen, ihr Anteil an den totalen Universitätsbudgets fiel aber von 3,3 auf 2,7 Prozent.<sup>6</sup> Daraus resultierte bei vielen wissenschaftlichen Bibliotheken eine Reduktion der Zeitschriftenabonnements, worauf die Verlage zur Kompensation dieser Einbußen die Preise weiter anhoben. Leidtragende dieses Teufelskreises waren in erster Linie die auf diese Zeitschriften angewiesenen Forschenden. In Großbritannien wird das Problem noch durch das ausgeprägte Konkurrenzdenken zwischen den Universitäten verschärft. Dieses erstreckt sich teilweise auch auf die Universitätsbibliotheken, deren Benutzung häufig auf Angehörige der eigenen Institution eingeschränkt bleibt und also den analogen Open Access sogar Studierenden und Forschenden anderer Universitäten verwehrt.

Im Jahre 2004 befasste sich die Wissenschafts- und Technikkommission des Unterhauses mit der Problematik und identifizierte in einem Bericht den seit den 90er Jahren anhaltenden starken Konzentrationsprozess im Verlagswesen und das daraus resultierende Oligopol weniger Verleger gegenüber den zahlreichen Universitätsbibliotheken als Hauptursache der Preissteigerungen.<sup>7</sup> Bei der Suche nach Alternativen waren elektronische Zeitschriften natürlich rasch ein Thema und so verwundert es nicht, dass die Research Councils, die Institutionen der öffentlichen Forschungsförderung, im folgenden Jahr erstmals ein gemeinsames Positionspapier zum Thema Open Access publizierten. Darin begrüßten sie sowohl Open-Access-Zeitschriften als auch institutionelle Repositorien und kündigten in Zusammenarbeit mit verschiedenen institutionellen Akteuren die Weiterentwicklung von Open Access an.<sup>8</sup>

Eine gewaltige Beschleunigung erhielt die Open-Access-Bewegung dann, wie bereits erwähnt, im Jahre 2011. Zugleich verschob sich ihre Steuerung von der Wissenschaft auf die Politik und trat an die Stelle von Freiwilligkeit zunehmend Zwang. Im Juni 2012 legte eine von der Regierung eingesetzte Kommission unter der Leitung der Soziologin Dame Janet Finch den 140seitigen

---

5 Vgl. Strasser, Bruno J. und Paul N. Edwards: Open Access: Publishing, Commerce and the Scientific Ethos: Report to the Swiss Science and Innovation Council SSIC. Bern 2015, S. 18-21, sowie Trends in the finances of UK higher education libraries: 1999–2009: A Research Information Network report based on SCONUL library statistics (September 2010). URL: [http://www.rin.ac.uk/system/files/attachments/library\\_trends\\_report\\_screen.pdf](http://www.rin.ac.uk/system/files/attachments/library_trends_report_screen.pdf).

6 Accessibility, sustainability, excellence: how to expand access to research publications: Report of the Working Group on Expanding Access to Published Research Findings (Juni 2012), S. 23. URL: <https://www.acu.ac.uk/research-information-network/finch-report-final>.

7 House of Commons Science and Technology Committee: Scientific Publications: Free for all? Tenth Report of Session 2003–04, Volume I: Report. URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmsctech/399/399.pdf>.

8 RCUK position statement on access to research outputs (Juni 2005). URL: <http://www.rcuk.ac.uk/documents/documents/2005statement-pdf>.

Bericht *Accessibility, sustainability, excellence: how to expand access to research publications* vor. Die aus Vertretern von Forschungsförderungsinstitutionen, Verlagen, Universitäten, Bibliotheken und gelehrten Gesellschaften zusammengesetzte Kommission sprach sich darin für eine Politik des beschleunigten Übergangs zu Open Access aus und ließ klare Präferenzen für die Goldroute, also die Publikation in elektronischen Zeitschriften mit sofortigem freiem Zugang, erkennen. Das „Department for Business, Innovation & Skills“ reagierte auf den Bericht sehr positiv und unterstrich dessen Stoßrichtung: „We prefer the ‘gold’ over the ‘green’ model, especially where the research is taxpayer funded, so the Government agrees with the sentiment expressed in the Finch Report.“<sup>9</sup>

### 3 Open-Access-Strategie der Research Councils von 2013

Hauptsächliche Transmissionsriemen der durch den Finch-Report konzeptualisierten Open-Access-Strategie wurden in der Folge die Research Councils.<sup>10</sup> Im April 2013 erließen sie ein gemeinsames Statement zur Open Access Policy, das folgendes Ziel formulierte: „The Research Councils work to ensure that the public investment in research secures the maximum economic and societal return. One of the ways of achieving this is through Open Access. The RCUK [Research Councils UK] Policy on Open Access aims to achieve immediate, unrestricted, on-line access to peer-reviewed and published research papers, free of any access charge.“<sup>11</sup> Daraus wurde eine unmissverständliche Order an die Forschenden abgeleitet: „Researchers, as the generators of all of the research papers and responsible for much of their peer review, are expected to publish any peer-reviewed research papers which acknowledge Research Council funding in journals that are compliant with the RCUK policy on Open Access.“<sup>12</sup> Dies steht in scharfem Gegensatz zum Leverhulme Trust, einer der bedeutendsten privaten Forschungsförderungsinstitutionen, die die Position vertritt, „that researchers themselves are best-placed to judge how and where to disseminate their findings“, und deshalb bislang „no stipulations regarding either mandatory archiving, or open access publication“ macht.<sup>13</sup>

9 Department for Business, Innovation & Skills: Government Response to the Finch Group Report: „Accessibility, sustainability, excellence: how to expand access to research publications“ (16.6.2012). URL: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/32493/12-975-letter-government-response-to-finch-report-research-publications.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/32493/12-975-letter-government-response-to-finch-report-research-publications.pdf).

10 Vgl. auch Hagner, Michael: Zur Sache des Buches. Göttingen 2015, S. 86-88.

11 RCUK Policy on Open Access (April 2013). URL: <http://www.rcuk.ac.uk/documents/documents/rcukopenaccesspolicy-pdf>.

12 Ebd.

13 The Leverhulme Trust: Open access publishing. URL: <https://www.leverhulme.ac.uk/funding/open-access-publishing>.

Bis 2018 sollen sämtliche von den Research Councils finanzierten Forschungsergebnisse Open Access publiziert werden, wobei RCUK wie die Regierung eine klare Präferenz für die Goldroute erkennen lässt. Nur wo dies nicht möglich ist, ist der grüne Weg mit einer Embargo-Zeit von höchstens sechs Monaten (bei den Geisteswissenschaften höchstens zwölf Monaten) zulässig.<sup>14</sup> Zur Finanzierung von Open-Access-Publikationen auf der Goldroute richten die Research Councils seit 2013 an Hochschulen und Forschungseinrichtungen sogenannte Block Grants zur Finanzierung von Open-Access-Publikationen aus. Das Geld wird dabei aus den bestehenden Wissenschaftsbudgets abgezweigt. Insgesamt wurden 2013/14 16.9 Millionen Pfund und 2014/15 19.8 Millionen ausgeschüttet.<sup>15</sup> Was auf den ersten Blick als eine hohe Summe erscheint, ist bei genauer Betrachtung allerdings ein Tropfen auf den heißen Stein. Die für das akademische Jahr 2014/15 bereitgestellte Summe reichte zur Finanzierung von lediglich etwa 10'000 Gold-Route Open-Access-Artikeln, während im selben Jahr an britischen Hochschulen knapp 200'000 Personen in akademischen Positionen beschäftigt waren. Als Hintertüre erlaubt die RCUK-Open-Access-Policy grünen Open-Access für Fälle, bei denen goldener Open-Access nicht finanziert werden kann; interessanterweise mit doppelt so langen Embargo-Fristen wie in den Fällen, bei denen goldener Open Access vom Verlag grundsätzlich nicht angeboten wird.<sup>16</sup>

#### **4 Auswirkungen der Open-Access-Strategie auf die verschiedenen Stakeholder**

Welche Auswirkungen hat diese Open-Access-Strategie nun auf die verschiedenen beteiligten Gruppen? Für die Verlage bedeutet sie, entgegen offizieller Verlautbarungen, die für die „Serials Crisis“ Verantwortlichen abzustrafen, eine weiterhin stabile Finanzierung, die weitgehend von der öffentlichen Hand kommt. Während dies bisher via die Zeitschriftensubskriptionen der Universitätsbibliotheken geschah, fließen die Gelder nun auch über die durch die Block Grants finanzierten Autorengelühren zu den Verlagen. Dabei werden bestehende Oligopole zementiert: Insgesamt gingen 2013/14 Zahlungen aus Block Grants an 157 verschiedene Verlagshäuser, wobei sich aber 80 Prozent der subventionierten Artikelpublikationen auf lediglich 14 Verleger konzentrierten. Das Verlagshaus Elsevier alleine publizierte beinahe ein Viertel der durch Block Grants subventionierten Artikel.<sup>17</sup> Anhänger des Grünen Open Access haben denn auch den dieser Entwicklung zugrunde liegenden Finch-Report als „a successful case of lobbying by publishers to

---

14 RCUK Policy on Open Access.

15 Review of the implementation of the RCUK Policy on Open Access (März 2015), S. 7. URL: <http://www.rcuk.ac.uk/documents/documents/openaccessreport-pdf>.

16 RCUK Policy on Open Access.

17 Review of the implementation of the RCUK Policy on Open Access, S. 11-13.

protect the interests of publishing at the expense of the interests of research and the public that funds research“ kritisiert.<sup>18</sup>

Die Auswirkungen auf die wissenschaftlichen Bibliotheken als hauptsächliche Informationszentren sind noch nicht abschließend abzuschätzen. Auf der einen Seite entlastet Open Access die Budgets von den stetig steigenden Zeitschriftenpreisen, die in den letzten beiden Jahrzehnten bei der Erwerbung die Balance zwischen Monographien und anderen Medien auf der einen und Zeitschriftenabonnements auf der anderen Seite stetig zu Ungunsten der ersteren verschoben haben. Auf der anderen Seite wird durch die Verlagerung auf elektronische Zeitungen ein Bedeutungsverlust der Bibliotheken befürchtet. Der Finch-Report zeichnete zur allgemeinen Lage der Universitätsbibliotheken ein düsteres Bild: „[...] all aspects of library services and expenditure – on content as well as staff – are coming under increasing scrutiny from senior managers in universities. The scope for increases in expenditure on libraries and their contents is generally seen as meagre, if it exists at all; more often, managers are looking for cuts. Few universities, if any, are seeking to extend the range of publications accessible to staff and students by purchasing more licences.“<sup>19</sup> Als eine Abhilfemaßnahme schlug der Bericht vor, dass die wichtigen Zeitschriftenverlage ihre elektronischen Publikationen nicht nur den Universitäts-, sondern auch den öffentlichen Bibliotheken gebührenfrei zur Verfügung stellen sollten, um die Publikumsattraktivität der Bibliotheken zu stärken.<sup>20</sup> Davon fand sich dann in den anschließenden Strategiepapieren nichts mehr.

Auf der Ebene der Hochschulen und anderen Forschungsinstitutionen zeigen sich Verteilungskonflikte um die Block Grants sowohl zwischen als auch innerhalb der einzelnen Institutionen. Dass Forschende nicht direkt bei einer Institution der Forschungsförderung Publikationszuschüsse beantragen, sondern diese Gelder auf die einzelnen Hochschulen verteilt und von diesen an einzelne Fachbereiche und Forschende vergeben werden, führt zu einer doppelten Verzerrung des Wettbewerbs um Forschungsgelder und zur Verstärkung von Tendenzen zur Beschneidung der Forschungs- und Publikationsfreiheit. Die Umlegung des Block Grants auf die Hochschulen und Forschungsinstitutionen erfolgt proportional zu den in den Vorjahren eingeworbenen Drittmitteln für direkte Arbeitskosten.<sup>21</sup> Eine im Auftrag von RCUK durchgeführte Evaluation charakterisierte 2015 das Resultat dieses Schlüssels folgendermaßen: „The funding is

---

18 Harnad, Stevan: Finch Report, a Trojan Horse, Serves Publishing Industry Interests Instead of UK Research Interests (19.6.2012). URL: <http://openaccess.eprints.org/index.php?/archives/904-Finch-Report,-a-Trojan-Horse,-Serves-Publishing-Industry-Interests-Instead-of-UK-Research-Interests.html>.

19 Accessibility, sustainability, excellence, S. 63f.

20 Ebd., S. 51 und 80.

unevenly distributed, with relatively few institutions receiving the bulk of the funding, and a larger number of institutions receiving relatively little funding: 30 institutions account for 80% of the funding, 45 account for 90%, with 62 institutions sharing the remaining 10% of the available funding.<sup>22</sup> 89 weitere Forschungsinstitutionen mussten ganz ohne Block Grant auskommen.<sup>23</sup> Über ein Viertel der gesamten Block-Grant-Summe konzentrierte sich auf lediglich vier Institutionen (Universitäten Cambridge und Oxford, Imperial College London, University College London).<sup>24</sup> Der Verteilungsmodus trägt also dazu bei, die bestehenden Verhältnisse zu zementieren und den von der Regierung offiziell als Kernanliegen betrachteten Wettbewerb unter den Hochschulen zu unterminieren.

Innerhalb der einzelnen Hochschulen und Forschungsinstitutionen hat der top-down implementierte Open Access zu einer weiteren Zentralisierung sowie bedeutenden administrativen Kosten geführt. Die Evaluation der Open-Access-Policy resümiert die zahlreichen Rückmeldungen aus dem Hochschulbereich folgendermaßen: „One of the most consistently reported issues from HEIs [Higher Education Institutions] in implementing the policy was the amount of administrative effort and cost taken to set up internal policies, processes and procedures. Many HEIs said that these were entirely new processes developed from scratch. Some HEIs described a need to centralise devolved processes previously managed by individual faculties, departments or schools.“<sup>25</sup> Eine Studie vom November 2014 geht davon aus, dass die Implementierung der Open-Access-Policy allein im akademischen Jahr 2013/14 administrative Kosten (notabene exklusive Publikationsgebühren) in der Höhe von 9.2 Millionen Pfund verursacht hat – dies in Zeiten angespannter Universitätsbudgets.<sup>26</sup>

Ein weiteres Problem stellen (insbesondere ausländische) Zeitschriften dar, die sich nicht an die Vorschriften der britischen Open-Access-Policy halten. Darunter befinden sich auch hochrangige nichtbritische Periodika, im Bereich der Geschichtswissenschaften mit der *American Historical Review* etwa die führende nordamerikanische und weltweit meistgelesene Fachzeitschrift der

---

21 Vgl. RCUK announces block grants for universities to aid drives to open access to research outputs (8.11.2012). URL: <http://www.rcuk.ac.uk/media/news/121108>.

22 Review of the implementation of the RCUK Policy on Open Access, S. 7.

23 Ebd., S. 10.

24 Ebd., S. 35f.

25 Ebd., S. 21.

26 Research Consulting: Counting the Costs of Open Access (November 2014). URL: <http://www.researchconsulting.co.uk/wp-content/uploads/2014/11/Research-Consulting-Counting-the-Costs-of-OA-Final.pdf>.

Disziplin. Es droht also die Absurdität, dass die Vorschriften der RCUK Inhabern und Mitarbeitern von Drittmittelprojekten Publikationen in international hochangesehenen Fachzeitschriften verunmöglichen. Die von RCUK veranlasste Evaluation der Open-Access-Strategie stellte denn auch fest: „The consensus among the research community is that short embargo periods, particularly in the arts, humanities and social sciences, could restrict academic freedom for authors to choose the best journal for publishing their work.“<sup>27</sup>

## 5 Open Access und das Research Excellence Framework (REF)

Darüber hinaus befürchten Kritiker eine zusätzliche Verstärkung des Einflusses des Universitätsmanagements, das die Verteilung der Block Grants kontrolliert, auf die Forschungsaktivitäten.<sup>28</sup> Die im Sechsjahresturnus landesweit durchgeführten, finanzierungsrelevanten Forschungsevaluationen („Research Excellence Framework“, REF) haben bereits in der Vergangenheit zu umfangreichen bürokratischen Eingriffen in Forschungs-, Publikations- und Drittmittelakquisitionsaktivitäten sowie die Personalpolitik geführt.<sup>29</sup>

Im Kern geht es bei REF darum, dass forschungsaktive Universitätsangehörige vier innerhalb einer Sechsjahresperiode erschienene Publikationen einreichen, die dann von einem Expertenpanel mit null bis vier Sternen bewertet werden. Zusätzlich werden etwa auch das „Research Environment“ sowie der außeruniversitäre „Impact“ der Forschung bewertet – letzterer in einer Weise, die bei seiner erstmaligen Evaluation im REF 2014 viel Kritik hervorgerufen hat.

Die 2014 publizierten Open-Access-Regeln für die REF-Periode von 2014 bis 2020 weichen allerdings von der Priorisierung der Goldroute durch die RCUK ab. Das vom „Higher Education Funding Council for England“ (HEFCE) organisierte REF anerkennt ausdrücklich den grünen Weg und macht die Zurverfügungstellung von Zeitschriftenartikeln auf öffentlich zugänglichen Repositorien zum Kriterium.<sup>30</sup> Artikel müssen bis spätestens drei Monate nach ihrer

---

27 Review of the implementation of the RCUK Policy on Open Access, S. 17f.

28 Vgl. z. B. Sabaratnam, Meera und Paul Kirby: Open Access: HEFCE, REF2020 and the Threat to Academic Freedom (4.12.2012). URL: <https://thedisorderofthings.files.wordpress.com/2012/12/open-access-hefce-and-ref2020-position-paper3.pdf>; Poynder, Richard: Open Access and the Research Excellence Framework: Strange bedfellows yoked together by HEFCE (Februar 2015). URL: [http://www.richardpoynder.co.uk/REF\\_and\\_OA.pdf](http://www.richardpoynder.co.uk/REF_and_OA.pdf).

29 Vgl. McCulloch, Sharon: The importance of being REF-able: Academic writing under pressure from a culture of counting (9.2.2017). URL: <http://blogs.lse.ac.uk/impactofsocialsciences/2017/02/09/the-importance-of-being-ref-able-academic-writing-under-pressure-from-a-culture-of-counting/>.

30 Policy for open access in the post-2014 Research Excellence Framework (Juli 2015). URL: [http://www.hefce.ac.uk/media/HEFCE,2014/Content/Pubs/2014/201407/HEFCE2014\\_07\\_updated%20July%202015.pdf](http://www.hefce.ac.uk/media/HEFCE,2014/Content/Pubs/2014/201407/HEFCE2014_07_updated%20July%202015.pdf).

Publikationsannahme im Repositorium hinterlegt und nach einer Embargoperiode von längstens 12 Monaten (für einige Fachdisziplinen: 24 Monaten) frei zugänglich sein. Damit werden die institutionellen Repositorien wieder aufgewertet, die zu Beginn der vorangegangenen REF-Periode einen Aufschwung erlebt hatten. Damals hatten die Universitäten aufgrund der Erwartung, dass bei REF 2014 auch Zitationsindizes eine Rolle spielen würden, hastig Repositorien auf beziehungsweise ausgebaut. Nachdem dann doch keine „metrics-driven“ Evaluation angesagt wurde, ließ der Elan aber rasch wieder nach.

Die Anerkennung des grünen Wegs und die vorläufige Ausklammerung von Monographien und Beiträgen in Sammelbänden von der Open-Access-Pflicht durch REF ist in Forscherkreisen mehrheitlich mit Erleichterung aufgenommen worden. Befürchtungen, dass die Universitätsmanagements die Mittel aus den Block Grants „REF-strategisch“, also etwa für Publikationen von Forschenden, die ihr „Plansoll“ von vier Publikationen noch nicht erfüllt haben, einsetzen, sind aufgrund ähnlicher Praktiken etwa bei der Gewährung von Forschungsfreisemestern oder der Zuteilung von Lehrdeputaten und administrativen Aufgaben jedoch nicht verfolgt. Der Leiter eines sozialwissenschaftlichen Instituts einer mittelgroßen nordenglischen Universität hat 2015 im persönlichen Gespräch mit dem Verf. in diesem Zusammenhang von „nordkoreanischen Verhältnissen“ gesprochen: Was auf dem goldenen Weg Open Access publiziert werden darf, wird höheren Orts aufgrund der aktuell gültigen REF-Strategie der Institution entschieden.

Publikationsfreiheit und Karrierechancen der einzelnen Forschenden spielen in diesen Überlegungen ebenso wenig eine Rolle wie die dadurch bewirkte Nivellierung des quantitativen Forschungsoutputs nach unten. Tatsächlich lässt die Policy der Research Councils den Institutionen bezüglich der Verwendung des Block Grants weitgehend freie Hand: „Institutions may use the block grant in the manner they consider will best deliver the RCUK Policy on Open Access in a transparent way that allocates funds fairly across the disciplines and across researchers at different stages in their careers.“<sup>31</sup> Der Wissenschaftshistoriker und Mediziner Michael Hagner von der ETH Zürich spricht in diesem Kontext von „Zwangmaßnahmen“ und einem Beispiel dafür, „dass öffentliche Förderinstitutionen mit Unterstützung der Politik schnell bereit sind, die akademische Freiheit einzuschränken, um das Ziel einer unbeschränkten Zugänglichkeit der Forschung zu gewährleisten“.<sup>32</sup>

---

31 RCUK Policy on Open Access.

32 Hagner, Sache des Buches, S. 88f.

## 6 Kritikpunkte aus der Scholarly Community

Kritik von Forschenden an der top-down implementierten Open-Access-Strategie bezieht sich aber nicht nur auf die Priorisierung des goldenen Open-Access und die Verknüpfung mit REF.<sup>33</sup> Als problematisch wird teilweise auch der durch die Open-Access-Policy konstituierte Zwang zu CC-BY-Lizenzen gesehen, also „creative common“-Vereinbarungen, die freien Gebrauch und Weiterverwendung von Texten erlauben. Der Cambridge-Kulturhistoriker Peter Mandler etwa sieht darin Werbung für das Plagiiere.<sup>34</sup> Andere weisen auf die Gefahr der selektiven Verwendung wissenschaftlicher Texte in problematischem Umfeld hin, beispielsweise im Kontext der (im Vereinigten Königreich legalen) Holocaust-Leugnung. Solche auch aus den naturwissenschaftlichen und technischen Disziplinen geäußerten Bedenken pflegen führende Repräsentanten der britischen Wissenschaftsbürokratie als Arroganz der Forschenden abzutun.<sup>35</sup>

Im Weiteren wurden und werden auch – nicht unbegründete<sup>36</sup> – Befürchtungen bezüglich „double-dipping“ durch die Verlage geäußert, also das zweifache Abkassieren bei Autoren und Bibliotheken bei hybriden Zeitschriften. Der Begriff „double-dipping“ taucht bezeichnenderweise sogar im Glossar der Open-Access-Grundbegriffe der Oxford University auf.<sup>37</sup> Kritisiert wird auch die Abstufung der Publikationsgebühren bei thematisch verwandten Zeitschriften desselben Verlagshauses, die befürchten lassen, dass Publikationen in Journals mit hohem Ranking zunehmend zu einer finanziellen statt einer Qualitätsfrage werden.

Schließlich erfuhr auch die Prämisse des Finch-Reports, dass die Ergebnisse durch Steuergelder finanzierter Forschung allen Steuerzahlenden frei zugänglich gemacht werden sollten, Kritik. Einerseits wurde dabei die Rezipierbarkeit wissenschaftlicher Papers durch ein breiteres,

---

33 Vgl. auch Eve, Martin Paul: *Open Access and the Humanities: Contexts, Controversies and the Future*. Cambridge 2014, S. 30-34; Söllner, Konstanze: *Why not? Open Access in den Geisteswissenschaften*, in: Ball, Rafael und Stefan Wiederkehr (Hg.): *Vernetztes Denken*. Online. Die Bibliothek als Managementaufgabe: Festschrift für Wolfram Neubauer zum 65. Geburtstag. Berlin/Boston 2015. S. 121-134, hier 123f.

34 Jump, Paul: REF 2020 open access rules not 'scary', forum hears: Reassurance and concerns stated over new framework's requirements, in: *Times Higher Education*, 31.10.2013. URL: <https://www.timeshighereducation.com/news/ref-2020-open-access-rules-not-scary-forum-hears/2008579.article>.

35 Z. B. Ben Ryan, Senior Manager des Engineering and Physical Sciences Research Council, an einer Informationsveranstaltung an der Bangor University am 24. Oktober 2013.

36 Vgl. Mittermayer, Bernhard: *Double Dipping beim Hybrid Open Access – Chimäre oder Realität?*, in: *Informationspraxis* 1/1 (2015). URL: <http://dx.doi.org/10.11588/ip.2015.1.18274>.

37 Oxford University Open Access Glossary. URL: <http://openaccess.ox.ac.uk/glossary>.

nichtwissenschaftliches Publikum in Frage gestellt,<sup>38</sup> andererseits auf die Inkonsistenz dieser Regierungsposition mit aktuellen Entwicklungen in verwandten Feldern verwiesen, die in eine diametral entgegengesetzte Richtung gehen. Der freie Hochschulzugang etwa wurde in den letzten beiden Jahrzehnten massiv eingeschränkt: Kannte Großbritannien bis 1998 keine Studiengebühren, so betragen diese bis 2006 1'000 Pfund pro Jahr, wurden dann auf 3'200 Pfund und 2012 auf maximal 9'000 Pfund angehoben, wobei auch diese Obergrenze bereits wieder zur Debatte steht. Die Zahl der an britischen Universitäten eingeschriebenen Undergraduates ist von 2009/10 bis 2014/15 um 21.2 Prozent zurückgegangen.<sup>39</sup> Und im Bereich der öffentlichen Bibliotheken hat in den letzten Jahren ein eigentliches Massaker stattgefunden: Zwischen 2010 und 2015 nahm die Finanzierung von Gemeindebibliotheken um ein Fünftel ab und wurden 343 von ursprünglich 4'290 öffentlichen Bibliotheken geschlossen. Die Zahl bezahlter Mitarbeiter/-innen im Bibliothekswesen ging von 31'977 auf 24'044 zurück (während gleichzeitig die Zahl unbezahlter „volunteers“ sich von 15'861 auf 31'403 verdoppelte).<sup>40</sup> Sowohl der Open Access zu universitärer Bildung als auch zu bibliothekarischer Grundversorgung hat damit also massive Rückschläge erlitten, und die Rhetorik vom Recht der Steuerzahlenden auf Open Access zu wissenschaftlichen Forschungsergebnissen wird im Lichte dieser Entwicklungen von manchen als zynisch empfunden.

## Fazit

Insgesamt zeigt das britische Beispiel, dass ein top-down-Approach nicht den goldenen Weg zur Verbreitung von Open Access darstellt. Nicht nur haben die verschiedenen und teilweise nicht kongruenten Strategien von RCUK und HEFCE bei den Forschenden zu Verwirrung, Ängsten und Widerständen geführt und bestehende Ungleichgewichte sowohl in der Verlags- als auch in der Universitätslandschaft zementiert. Der britische Weg zu Open Access wäre, würde er so konsequent durchgezogen wie ursprünglich angekündigt, inzwischen aber wieder relativiert, mit erheblichen Kosten und einem enormen bürokratischen Aufwand verbunden. Auch in der gegenwärtig hybriden Form, die die Goldroute zwar priorisiert, den grünen Weg als Hintertüre aber in vielen Fällen zulässt, sind die Kosten beträchtlich und kann von einer Lösung der „Serials Crisis“ keine Rede sein.

---

38 Vgl. z. B. Robin Osborne on the state of Open Access: Where are we, what still needs to be done? (23.12.2013). URL: <http://poynder.blogspot.ch/2013/12/robin-osborne-on-state-of-open-access.html>.

39 HESA: Students and graduates. URL: <https://www.hesa.ac.uk/data-and-analysis/students>.

40 Libraries lose a quarter of staff as hundreds close (29.3.2016). URL: <http://www.bbc.com/news/uk-england-35707956>; Ross, Alice: Authors join national protest against library closures, in: Guardian, 5.11.2016. URL: <https://www.theguardian.com/books/2016/nov/05/authors-join-national-protest-against-library-closures>.

Auf der Gewinnerseite stehen die Verlage und die ohnehin überdimensionierten Universitätsbürokratien, während die Forschenden die Vereinfachung des Zugangs zu wissenschaftlichen Forschungsergebnissen mit zusätzlichen administrativen Belastungen und nicht zuletzt einer weiteren Beschneidung der akademischen Freiheit erkaufen müssen. Diese ist in Großbritannien ohnehin weit weniger geschützt als etwa in Deutschland mit seinen Verfassungsbestimmungen, aus denen sich nebst der akademischen Selbstverwaltung Freiheit in Lehre und Forschung sowohl bezüglich Themen und Inhalten als auch bezüglich Methoden und Vermittlungsformen ableiten lassen. In Großbritannien wurde erst 1988 in den „Education Reform Act“, mit dem die Thatcher-Regierung den weitgehenden Kündigungsschutz für akademisches Hochschulpersonal („Tenure“) abschaffte, auf Betreiben des Oberhauses eine Bestimmung aufgenommen, die Entlassungen aufgrund der Äußerung neuer, kontroverser oder unpopulärer Lehrmeinungen untersagte.<sup>41</sup> Die Methodenfreiheit in der Lehre und der Vermittlung von Forschungsergebnissen genießt dagegen keinen rechtlichen Schutz. Ob schließlich die – in den einschlägigen Regierungsverlautbarungen nie genauer spezifizierten – „Steuerzahler“ in einer Zeit der allgemeinen Austerität, der massiven Verteuerung des Hochschulstudiums und des Abbaus bibliothekarischer Grundversorgung ein prioritäres Interesse gerade am freien Zugang zu höchst spezialisierten Forschungsergebnissen haben, ist fraglich.

Die britische Herangehensweise an die Open-Access-Problematik gemahnt somit an die von Max Horkheimer und Theodor W. Adorno während des Zweiten Weltkriegs formulierte These von der Dialektik der Aufklärung, einer dialektischen Wechselwirkung von Vernunft und Herrschaft, bei welcher letztere erstere als Mittel der Selbsterhaltung instrumentalisiert und dadurch pervertiert.<sup>42</sup> In ähnlicher Weise läuft top-down verordnete Openness in einem Kontext wie der gegenwärtigen britischen Hochschullandschaft Gefahr, die hinter Open Access stehende Philosophie der freien und gleichen Zirkulation von Wissen zu pervertieren. Der Wissenschaftsjournalist Richard Poynder hat diese Problematik 2015 folgendermaßen auf den Punkt gebracht: „OA advocates have always argued that open access is inevitable and optimal. If that is right, then the issue is not *whether* open access will become a reality, but *how* and *when* it will. This goes to the question we raised earlier: how does one create an open culture? Is it better to try and win hearts and minds by engaging people in a debate about open access, telling them about the benefits, and creating incentives to encourage them to embrace it? Or is it better to try and force them to embrace it by

---

41 Vgl. Barendt, Eric: Academic Freedom and the Law. London 2010.

42 Horkheimer, Max und Theodor W. Adorno: Dialektik der Aufklärung. Frankfurt/M 1971.

tying it to punitive regimes that end up excluding the majority, and micro-managing everyone to a standstill.<sup>43</sup>

## Literatur

(Internetseiten zuletzt eingesehen am 22.11.2016)

Accessibility, sustainability, excellence: how to expand access to research publications: Report of the Working Group on Expanding Access to Published Research Findings (Juni 2012). URL: <https://www.acu.ac.uk/research-information-network/finch-report-final>.

Barendt, Eric: Academic Freedom and the Law. London 2010.

Crowther, Paul: UK researchers excluded from European research network due to Brexit (5.8.2016). URL: <http://www.iopblog.org/researchers-begin-to-feel-brexit-impact>.

Department for Business, Innovation & Skills: Government Response to the Finch Group Report: "Accessibility, sustainability, excellence: how to expand access to research publications" (16.6.2012). URL: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/32493/12-975-letter-government-response-to-finch-report-research-publications.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/32493/12-975-letter-government-response-to-finch-report-research-publications.pdf).

Eve, Martin Paul: Open Access and the Humanities: Contexts, Controversies and the Future. Cambridge 2014.

Hagner, Michael: Zur Sache des Buches. Göttingen 2015.

Harnad, Stevan: Finch Report, a Trojan Horse, Serves Publishing Industry Interests Instead of UK Research Interests (19.6.2012). URL: <http://openaccess.eprints.org/index.php?/archives/904-Finch-Report,-a-Trojan-Horse,-Serves-Publishing-Industry-Interests-Instead-of-UK-Research-Interests.html>.

Henley, John et al.: Brexit fears may see 15% of UK university staff leave, group warns, in: Guardian, 25.9.2016. URL: <https://www.theguardian.com/education/2016/sep/25/brexit-may-force-15-of-staff-at-uk-universities-to-leave-warns-group>.

HESA: Staff. URL: <https://www.hesa.ac.uk/data-and-analysis/staff>.

HESA: Students and graduates. URL: <https://www.hesa.ac.uk/data-and-analysis/students>.

Horkheimer, Max und Theodor W. Adorno: Dialektik der Aufklärung. Frankfurt/M 1971.

House of Commons Science and Technology Committee: Scientific Publications: Free for all? Tenth Report of Session 2003–04, Volume I: Report. URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmsctech/399/399.pdf>.

---

43 Poynder, Open Access and the Research Excellence Framework, S. 22.

Jump, Paul: REF 2020 open access rules not 'scary', forum hears: Reassurance and concerns stated over new framework's requirements, in: Times Higher Education, 31.10.2013. URL: <https://www.timeshighereducation.com/news/ref-2020-open-access-rules-not-scary-forum-hears/2008579.article>.

Libraries lose a quarter of staff as hundreds close (29.3.2016). URL: <http://www.bbc.com/news/uk-england-35707956>.

McCulloch, Sharon: The importance of being REF-able: Academic writing under pressure from a culture of counting (9.2.2017). URL: <http://blogs.lse.ac.uk/impactofsocialsciences/2017/02/09/the-importance-of-being-ref-able-academic-writing-under-pressure-from-a-culture-of-counting/>.

Mittermayer, Bernhard: Double Dipping beim Hybrid Open Access – Chimäre oder Realität?, in: Informationspraxis 1/1 (2015). URL: <http://dx.doi.org/10.11588/ip.2015.1.18274>.

Policy for open access in the post-2014 Research Excellence Framework (Juli 2015). URL: [http://www.hefce.ac.uk/media/HEFCE\\_2014/Content/Pubs/2014/201407/HEFCE2014\\_07\\_updated%20July%202015.pdf](http://www.hefce.ac.uk/media/HEFCE_2014/Content/Pubs/2014/201407/HEFCE2014_07_updated%20July%202015.pdf).

Oxford University Open Access Glossary. URL: <http://openaccess.ox.ac.uk/glossary>.

Poynder, Richard: Open Access and the Research Excellence Framework: Strange bedfellows yoked together by HEFCE (Februar 2015). URL: [http://www.richardpoynder.co.uk/REF\\_and\\_OA.pdf](http://www.richardpoynder.co.uk/REF_and_OA.pdf).

RCUK position statement on access to research outputs (Juni 2005). URL: <http://www.rcuk.ac.uk/documents/documents/2005statement-pdf>.

RCUK announces block grants for universities to aid drives to open access to research outputs (8.11.2012). URL: <http://www.rcuk.ac.uk/media/news/121108>.

RCUK Policy on Open Access (April 2013). URL: <http://www.rcuk.ac.uk/documents/documents/rcukopenaccesspolicy-pdf>.

## **Autor**

Christian KOLLER, Prof. Dr. phil., FRHistS, ist Direktor des Schweizerischen Sozialarchivs (Zürich), Titularprofessor für Geschichte der Neuzeit an der Universität Zürich und Mitglied der Kommission der Schweizerischen Nationalbibliothek und war bis 2014 Reader an der Bangor University.

<http://www.hist.uzh.ch/de/fachbereiche/neuzeit/privatdozierende/koller.html>

[koller@sozarch.uzh.ch](mailto:koller@sozarch.uzh.ch)