



UNIVERSITÄTS-
BIBLIOTHEK
PADERBORN

Universitätsbibliothek Paderborn

Vom Reformmodell zur modernen Universität

Rimbach, Gerhard

Düsseldorf, 1992

7. Restriktive und restaurative Trends

urn:nbn:de:hbz:466:1-8287

7. Restriktive und restaurative Trends

7.1 Abkehr vom Gesamthochschulkonzept

7.1.1 Organisatorische Doppelstruktur

Während bei dem 1976 verabschiedeten Hochschulrahmengesetz das Ziel der Hochschulreform in dem Kompromiß des Nebeneinanders von Integrierten und Kooperativen Gesamthochschulen sowie in der Verpflichtung zum Zusammenwirken von Hochschulen bestand (vgl. Kap. 3.10), zeichnete sich bei der Beratung der innerhalb von drei Jahren zu verabschiedenden Ländergesetze ab, daß die Errichtung weiterer Gesamthochschulen nicht mehr zu erwarten war. Bei den im Lande NRW fast vier Jahre dauernden Beratungen entstanden, im Gegensatz zu dem für den gesamten Hochschulbereich geltenden HRG, gleichzeitig zwei Gesetze: das Wissenschaftliche Hochschulgesetz (WissHG)¹ und das Fachhochschulgesetz (FHG).² Das der Hochschulreform entgegenstehende Festschreiben der Doppelstruktur in wissenschaftliche Hochschulen und Fachhochschulen ließ für die Gesamthochschulen keine dritte Alternative zu.

Die Entscheidung des Gesetzgebers für die Doppelstruktur wurde durch das unverbindliche Inaussichtnehmen weiterer Integrierter Gesamthochschulen³ nicht infrage gestellt. Schon die politische Kapitulation vor den Widerständen bei der für 1977 beabsichtigten vollständigen Umwandlung aller Hochschulen in Gesamthochschulen läßt keine andere Deutung zu. Das vom Gesetzgeber ausdrücklich vorgesehene Zusammenwirken selbständiger Hochschulen,⁴ um die Neuordnung des Hochschulwesens zu erreichen, war angesichts der Kooperationsunwilligkeit maßgebender Kräfte in den Hochschulen schon ein anspruchsvolles Ziel, das nur gegen erhebliche Widerstände durchzusetzen gewesen wäre und das, wie sich in den 80er Jahren erwies, nicht erreicht wurde.

Infolgedessen war die Errichtung weiterer Gesamthochschulen keine realistische Alternative. Die Meinung: "Integrierte Gesamthochschulen führen zu einer abrupten Einebnung der gewachsenen und in der Praxis bewährten Differenzierung",⁵ war soweit verbreitet, daß eine in den 80er Jahren betriebene Differenzierung des Hochschulsystems sich durchsetzen konnte, wobei das Leitbild Gesamthochschule von einer "Zwei-Typen-Struktur" abgelöst wurde. Allerdings ließ die derart differenzierte Hochschullandschaft es zu, die weitgehend angepaßten Gesamthochschulen zu akzeptieren, da sie ihre Vorbildfunktion eingebüßt hatten und deshalb von ihnen keine Veränderungsgefahr mehr ausging. Das Festhalten an der bestehenden hierarchischen Doppelstruktur bedeutete das Ende von Studien- und Hochschulreform. Eine substantielle Studienreform war ohne organisatorische Veränderungen nicht zu erreichen.

¹ Gesetz über die Wissenschaftlichen Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen (WissHG), GV.NW. 223 vom 20. November 1979.

² Gesetz über die Fachhochschulen im Lande Nordrhein-Westfalen (Fachhochschulgesetz-FHG), GV.NW. 964 vom 20. November 1979.

³ § 5 Abs. 3 WissHG.

⁴ § 109 WissHG in Verbindung mit § 5 Abs. 1 u. 2 WissHG.

⁵ Streffer, Christian: In Sorge um Nordrhein-Westfalens Universitäten, Bonn-Bad Godesberg, im Mai 1979, S. 61.

Die Entscheidung, für wissenschaftliche Hochschulen und Fachhochschulen getrennte Gesetze zu verabschieden, schrieb das duale Hochschulsystem fest und führte nicht zu deren Zusammenwirken. Jedoch behielten die bestehenden Gesamthochschulen in dieser Situation einige Besonderheiten bei: die Zulassung von Fachoberschulabsolventen, integrierte durchlässige Studiengänge und die Doppelstruktur des Lehrkörpers. Schon damals zeichnete sich ab, daß die erweiterte Öffnung sich bewährte und der befürchtete Niveauverlust ausgeblieben war. Die fälligen hochschulpolitischen Konsequenzen, die aus diesem Ergebnis hätten gezogen werden müssen, die Erweiterung der Zugangsmöglichkeiten für den Tertiären Bereich⁶ und die allgemeine Einführung abgestufter Studiengänge wurden allerdings nicht realisiert.⁷

Die Gesamthochschulen standen vor dem Dilemma, sich durch weitere Reformschritte in ihrer Andersartigkeit zu profilieren oder ihre wissenschaftliche Gleichwertigkeit gegenüber den übrigen wissenschaftlichen Hochschulen in Forschung und Lehre beweisen zu müssen. Um nicht in die Isolation zu geraten, entschieden sie sich zu fortschreitender Anpassung an die Universitäten, aber unter Beibehaltung ihrer Besonderheiten und unter Verzicht darauf, weitere Reformziele anzustreben. Die Entscheidung des Gesetzgebers im WissHG, die Gesamthochschulen als Universitäten zu bezeichnen und als wissenschaftliche Hochschulen rechtlich anzuerkennen, war aufgrund der eingetretenen Entwicklung konsequent.⁸

Damit wurde eine von den meisten Mitgliedern der Gesamthochschulen schon längere Zeit angestrebte Namensänderung, die sie sich teilweise im Vorgriff schon angeeignet hatten, durch den Gesetzgeber sanktioniert. Die Namensänderung sollte Zweifel über die wissenschaftliche Qualität der Gesamthochschulen beseitigen helfen. Neben der Anerkennung des erreichten Leistungsstandards wurde zugleich der ebenfalls bereits vollzogene Anpassungsprozeß an das Profil tradierter Universitäten signalisiert und damit eine Eigenständigkeit als Reformhochschule zumindest teilweise auch äußerlich zurückgenommen.

Die mit der Konsolidierung der Fachhochschulen vollzogene Doppelstruktur des Hochschulbereichs - allerdings mit hierarchischer Abstufung⁹ - wurde als "differenzierte Hochschullandschaft" bezeichnet. Diese idealisierende Umschreibung verdeckt die Abgrenzungen und Abstufungen. Außerdem läßt der Begriff Differenzierung mehrere Deutungen zu, wie etwa eine detaillierte Gliederung, oder auch die Hierarchie getrennter Systeme.

⁶ Die in § 66 WissHG vorgesehene Einstufungsprüfung hatte kaum praktische Auswirkungen.

⁷ Insgesamt wurden die in § 5 WissHG genannten Neuordnungsziele nicht erreicht.

⁸ Die rechtliche Konsolidierung als wissenschaftliche Hochschule galt allerdings nicht für die Fachhochschulstudiengänge und für die Organisation von Fachbereichen, in denen ausschließlich Fachhochschulstudiengänge angeboten wurden, da für diese gemäß § 1 (3) WissHG das ebenfalls zum 1. Januar 1980 in Kraft getretene Fachhochschulgesetz galt. Die Gesamthochschulen sind der einzige Hochschultyp, in dem beide Hochschulgesetze jeweils in Teilbereichen wirksam sind.

⁹ Die Fachhochschulen werden häufig als gleichwertig aber andersartig bezeichnet. Tatsächlich werden Rangunterschiede zwischen wissenschaftlichen Hochschulen und Fachhochschulen durch diese Beschreibung nur kaschiert, wie sich an zahlreichen Indikatoren wie Einstufung der Absolventen und Professoren, Ausstattung und eingeschränktem Forschungsauftrag sowie fehlendem Promotions- und Habilitationsrecht nachweisen läßt. Selbst die Bezeichnung der Diplome unterscheidet sich.

7.1.2 Differenzierung und Wettbewerb

Mit dem Begriff Differenzierung im zweiten Sinne wurde eine Gegenbewegung zur Gesamthochschule angekündigt, da ihr Nivellierung, wenn nicht Gleichmacherei vorgeworfen wurde. Tatsächlich wurde eine über das Vorhandene hinausgehende Differenzierung nicht angestrebt, sondern nur die Bestätigung und Fortschreibung des Status quo, was weitgehend Unterstützung in den bestehenden Hochschuleinrichtungen fand, die ihre Existenz nicht aufs Spiel setzen und sich auch nicht auf die Unbequemlichkeiten und Konflikte tiefgreifender Veränderungen einlassen wollten. Insoweit verbarg sich hinter Differenzierung eine Abwehrhaltung gegen Reform durch Festhalten an der inzwischen entstandenen Hochschulstruktur.

Mit dem Konzept der Differenzierung war politisch beabsichtigt, die Abstufung im Hochschulbereich nicht nur zwischen den Hochschularten sondern auch zwischen den einzelnen Hochschulen gleichen Types zu forcieren. Das bei angloamerikanischen Hochschulen übliche Ranking-System sollte auf deutsche Hochschulen übertragen werden, unter denen es traditionell derartige Unterscheidungen nicht gab. Die prinzipielle Gleichwertigkeit schloß von Fach zu Fach unterschiedliche Einstufungen infolge einer im Laufe der Zeit veränderbaren wissenschaftlichen Reputation nicht aus. Durch die vielen Neugründungen nach 1960 wurde das vorher transparente System zunehmend undurchschaubarer. Wissenschaftliche Leistung wurden dann nicht selten als mit dem Alter einer Institution wachsend angesehen.

Die Erfahrungen und Erfolge jüngerer Hochschulen bei der Studienreform wurden dagegen weitgehend ignoriert. Der einsetzende Wettbewerb zwischen den Hochschulen stützte sich weniger auf rationale Kriterien, sondern mehr auf die Erwartung, einen in der Vergangenheit erworbenen Ruf in einer kontinuierlichen Unangreifbarkeit zu stabilisieren. Damit konnten zugleich Schritte der Studienreform vermieden werden, weil allgemeine Zufriedenheit mit dem erreichten Standard suggeriert wurde.¹⁰

Der Leistungsstand sollte auch durch eine forcierte Elitebildung konzeptionell abgesichert werden. Durch den unüberbietbaren Mißbrauch dieses Begriffs während des Nationalsozialismus bedurfte es eines zeitlichen Abstandes, ehe diese Forderung wieder in die Hochschulpolitik eingeführt werden konnte. Wenn schon die inzwischen eingetretene Entwicklung, insbesondere die des Zustroms zu den Hochschulen, nicht wesentlich gebremst werden konnte, wozu auch die Gesamthochschulen durch eine erweiterte Zulassung zum Studium beigetragen hatten, so sollte doch versucht werden, den angeblichen "Vermassungstendenzen", die unbewiesenermaßen mit Niveausenkung in Zusammenhang gebracht wurden, entgegenzutreten.

Den außerordentlich Leistungsfähigen und -willigen eine besondere Chance zu geben und sie speziell zu fördern, war das Konzept, hinter dem sich das Anliegen verbarg, frühere Bildungsprivilegien erneut zu installieren. Warnungen vor Akademikerarbeitslosigkeit, Empfehlungen, nach dem Abitur in die Praxis zu gehen, und die Umstellung des BAföG zuerst auf Teil- und später auf Vollدارlehen waren politische Entscheidungen, die eine Reduzierung des Andrangs an die Hochschulen herbeiführen sollten, allerdings nicht zu Lasten von denjenigen, deren Kinder schon immer studiert hatten. Eine tatsächliche Förderung von Leistungseliten

¹⁰ Hier sei an die immer wieder auftauchende Behauptung erinnert, die deutsche Universität sei in ihrem Kern gesund.

setzte voraus, die besonders Begabten erst einmal zu entdecken und ihnen Bildungschancen zu eröffnen. Die möglichst breite Öffnung, die Verbesserung von Chancen, ist die Basis, aus der sich die tatsächlich besonders Qualifizierten erst herauschälen können. Breiten- und Spitzenförderung sind also keine Gegensätze, wie immer wieder behauptet wird. Sie bedingen einander. Hinter der alleinigen Betonung von Eliteförderung verbirgt sich dagegen ein System, Privilegien zu erhalten oder erneut zu installieren.

Gegenüber den Parolen von der Differenzierung und Eliteförderung geriet die Diskussion um die Studienreform in den Hintergrund. Die unerwartet hohe Zunahme der Studentenzahl, die zur Überlast führte, war ein weiterer Grund, die Diskussion um die inhaltliche Studienreform zu vertagen und statt dessen die Studienzeitverkürzung zum beherrschenden Thema zu machen. Eine Fülle von Rezepten, das Studium zu straffen, wurden - ohne dem Ziel näher zu kommen - angeboten. Da daran weder der Mehrheit der Studenten noch den Professoren, wenn auch aus unterschiedlicher Interessenlage, etwas lag, scheiterten bis heute alle Versuche zur Studienzeitverkürzung. Der Gedanke des Wettbewerbs versagt hierbei auch deshalb, weil die Reputation der Professoren primär von der Qualität ihrer Forschung abhängt und diese keineswegs durch kürzere Studienzeiten erhöht wird. Studierende können erst am Ende ihres Studiums über kürzere oder längere Perioden in die Forschung einbezogen werden.

In den im November 1983 vorgelegten 16 Thesen der Bundesbildungsministerin Dorothee Wilms, mit denen die inzwischen regierende christlich-liberale Bundesregierung (seit 1982) die endgültige Abkehr von der Gesamthochschule einleitete, findet sich der Satz, Gesamthochschulen mit ihrer "nur inneren Differenzierung" böten keine Gewähr "für eine optimale Aufgabenerfüllung und deutliche Profilierung".¹¹ Da den Gesamthochschulen wegen ihrer abgestuften Studiengänge, ihres breiten Fächerspektrums, ihrer unterschiedlich qualifizierten Studienanfänger und Professoren und ihrer Forschungsschwerpunkte Spezifitäten in Forschung, Studium und Lehre nicht abgesprochen werden konnten, wurden diese als innere Differenzierung abgetan und der Anschein erweckt, es mangle ihnen an Leistungsfähigkeit. Unterstellt wurde, an Gesamthochschulen könnten keine Spitzenleistungen erreicht werden. Tatsächlich hat jede Gesamthochschule im Laufe der 80er Jahre ihr besonderes Profil entwickelt und sich als voll wettbewerbsfähig erwiesen.

Aufgrund der "Zwei-Typen-Struktur" von Universitäten und Fachhochschulen mit gezielter Abgrenzung und vertikaler Abstufung war der kleine Sektor Gesamthochschulen als eigenständiger Hochschultyp kaum überlebensfähig. Er stand in der Gefahr, zwischen den beiden Blöcken zerrieben zu werden. Da das politisch erwünschte quantitative Verhältnis zwischen den Universitäten und Fachhochschulen nicht bestand und zugunsten letzterer verschoben werden sollte, war es auch denkbar, die Gesamthochschulen zu Fachhochschulen zurückzubilden.¹² Die Gesamthochschulen waren aber daran interessiert, ihren erreichten Status als wissenschaftliche Hochschulen zu erhalten. Das bedeutete allerdings, die Weiterent-

¹¹ Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft: Thesen zu einer Hochschulpolitik für die 90er Jahre, in: Wettbewerb statt Bürokratie, Bonn, November 1983, S. 7, These 2.

¹² Eine Rückentwicklung der Gesamthochschulen zu Fachhochschulen hatte z.B. der Vorsitzende des Fakultätentages Maschinenbau und Verfahrenstechnik in seiner Stellungnahme zur Novellierung des HRG gefordert. Vgl. DUZ 17/1983, Magazin 7.

wicklung als eigenständiger Hochschultyp aufzugeben und sich inhaltlich an die tradierten Universitäten anzupassen.

Die im Februar 1983 eingesetzte "Expertenkommission zur Untersuchung der Auswirkungen des Hochschulrahmengesetzes" legte im Januar 1984 ihren Bericht vor, der hinsichtlich des in § 5 HRG vorgeschriebenen Organisationszieles, die verschiedenen Hochschularten zu integrierten oder zu Kooperativen Gesamthochschulen zusammenzuführen, die Auffassung vertrat, das "Organisationsziel (sei) auch in der schwächeren kooperativen Form stillschweigend aufgegeben worden", deshalb solle die "offensichtlich leerlaufende Bestimmung" des § 5 ersatzlos gestrichen werden. Allerdings sollten "den bestehenden Gesamthochschulen diejenigen Arbeitsmöglichkeiten gesichert werden ..., die längerfristig einen Vergleich ihres Wirkungsgrades mit dem der traditionellen Hochschularten zulassen".¹³ Ein Urteil über die Bewährung der Gesamthochschulen wurde also vertagt und eingeräumt, daß nach wenigen Aufbaujahren noch keine gesicherte Beurteilung möglich sei. Die Kommission schlug damit die Sanktionierung des seit Jahren geleisteten Widerstandes gegen einen gesetzlichen Auftrag vor, denn inzwischen hatte sich die "Zwei-Säulen-Struktur" Universität und Fachhochschule durchgesetzt. Daraufhin wurde das Hochschulrahmengesetz im Jahre 1985 erheblich revidiert, wobei entsprechend der Empfehlung das Ziel Gesamthochschule gestrichen wurde.

Die Anfang des gleichen Jahres veröffentlichten Vorstellungen über Differenzierung und Wettbewerb waren mit den von den Gesamthochschulen verfolgten Intentionen durchaus vereinbar, sofern ihnen die gleichen Startchancen eingeräumt würden, entgegen dem verbreiteten Vorurteil, sie strebten nach Nivellierung und fürchteten den Wettbewerb. Die Definitionen lauteten:

"Differenzierung heißt, daß die Hochschularten und die einzelnen Hochschulen bei der Bildung ihrer Schwerpunkte in Forschung und Lehre, bei der inhaltlichen Ausgestaltung der Lehre und auch bei anderen Fragen, z.B. bei der Entwicklung ihrer Auslandsbeziehungen, unterschiedliche Profile entwickeln können und sollen.

Wettbewerb bedeutet, daß die Hochschulen die Gelegenheit haben, bei der Erfüllung ihrer Aufgaben in Forschung und Lehre miteinander zu konkurrieren, d.h. sich zu bemühen, ihre Aufgaben besser als andere Hochschulen zu erfüllen. Jede Hochschule soll ihr eigenes Gesicht finden können."¹⁴

An anderer Stelle wurde betont, die Beseitigung der Leitidee Gesamthochschule sei eine Voraussetzung für Differenzierung, denn dadurch würde die Eigenständigkeit der Fachhochschulen gestärkt.¹⁵ Bei diesem Ziel ging es demnach um die Erhaltung der institutionellen Abgrenzung dieses Hochschultyps mit kostengünstigen, praxisbezogenen Kurzstudiengängen, die erneut mit von Universitätsabschlüssen unterscheidbaren Diplombezeichnungen versehen wurden.¹⁶ Hinter dem Begriff der Differenzierung verbarg sich also auch

¹³ Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft: Bericht der Expertenkommission zur Untersuchung der Auswirkungen des Hochschulrahmengesetzes (HRG), Bonn, Januar 1984, S. 13.

¹⁴ Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft (Hrsg.): Die HRG-Novelle, 22 Fragen und Antworten, Bonn, Januar 1985, S. 7.

¹⁵ Ebd., S. 9.

¹⁶ Ebd., S. 10.

die Absicht, das durchlässige Studiensystem der Gesamthochschulen wieder durch getrennte, nach Inhalt und Studiendauer verschiedene Studiengänge, die jeweils den beiden Hochschulformen zugeordnet wurden, zu ersetzen.¹⁷

Die Aufgabe der Gesamthochschule als hochschulpolitische Zielvorstellung durch Legislative und Exekutive war eine Kapitulation vor dem Interesse der Vertreter und Angehörigen der Universitäten und Fachhochschulen auf Eigenständigkeit. Die wechselseitigen Berührungspunkte und Ressentiments führten zu dem Ergebnis, die seit Errichtung der Fachhochschulen entstandene Hochschulstruktur zu erhalten. Außer den bildungspolitischen Reformvorstellungen wurden sogar die ökonomischen Vorteile aufgegeben, die von einer Zusammenführung, z.B. durch gemeinsame Nutzung von Einrichtungen, zu erwarten waren.

Zwar wurde das Zusammenwirken der Hochschulen¹⁸ weiterhin gefordert, wobei u.a. ausdrücklich zu gewährleisten sei:

- "1. ein Angebot von abgestuften, aufeinander bezogenen Studiengängen und Studienabschlüssen in dafür geeigneten Bereichen; soweit es der Inhalt der Studiengänge zuläßt, sollen gemeinsame Studienabschnitte oder aufeinander folgende Studiengänge geschaffen werden; ...
- 2. ein Aufbau der Studiengänge, der bei einem Übergang in Studiengänge gleicher oder verwandter Fachrichtungen eine weitgehende Anrechnung erbrachter vergleichbarer Studien- und Prüfungsleistungen ermöglicht; ...
- 4. die Aufstellung und Durchführung ... hochschulübergreifender Forschungs- und Lehrprogramme; ...
- 7. die bestmögliche Nutzung der Hochschuleinrichtungen; ...
- 8. die Eröffnung von Forschungsmöglichkeiten für Professoren solcher Hochschulen, ... in denen keine oder keine ausreichenden ... Forschungsmöglichkeiten bestehen".¹⁹

Diese Ziele sollten nicht mehr, wie es im ursprünglichen Text des HRG von 1976 hieß, durch Neuordnung des Hochschulwesens geschehen, wobei "die gegenwärtig von Hochschulen mit unterschiedlicher Aufgabenstellung wahrgenommenen Aufgaben in Forschung, Lehre und Studium zu verbinden" wären, sondern durch Zusammenwirken der Hochschulen gewährleistet werden. Da aber in den inzwischen verstrichenen neun Jahren keine nennenswerten Schritte von den Hochschulen unternommen worden waren, um den Aufgabenkatalog praktisch umzusetzen, ist zu fragen, ob wirklich noch die Hoffnung bestehen konnte, daß die erforderliche Kooperation nunmehr zustande käme, obwohl das Ziel Gesamthochschule aufgegeben worden und keine andere organisatorische Verknüpfung vorgesehen war. Die Interessenlage der Beteiligten - mit Ausnahme der Studierenden - gab jedenfalls keinerlei Anlaß, Kooperationsabsichten zu vermuten.

Tatsächlich erfolgte auch in der Folgezeit kaum eine Annäherung. Lediglich die Aufnahme der Fachhochschulen in die Westdeutsche Rektorenkonferenz, allerdings mit relativer Einfluß-

¹⁷ Vermutlich hatten die Gesamthochschulen die Hochschulpolitiker enttäuscht, weil das geplante Überwiegen des Kurzstudiums und Studienzeiterkürzungen nicht eintraten.

¹⁸ § 2 (7) u. § 4 (2) HRG.

¹⁹ HRG vom 14. Juni 1985 (BGBl. I, S. 1065), § 4 (2) 1., 2., 4., 7. u. 8. In keiner der verschiedenen Aufgabenstellungen ist bis heute ein nennenswerter Fortschritt erzielt worden.

losigkeit, wurde vollzogen. Aber es blieb auf Landesebene bei getrennten Rektorenkonferenzen und auch auf Bundesebene existierte die Fachhochschulrektorenkonferenz neben der WRK als selbständiges Artikulationsgremium weiter. Bei einem Minimum von Kontakten wurde die unter dem Motto der Differenzierung verbrämte hierarchische Struktur von wissenschaftlichen Hochschulen und Fachhochschulen besonders zu Lasten verbesserter Chancengleichheit und Durchlässigkeit des Tertiären Systems beibehalten. Seitens der Kritiker gibt es bis heute keine fundierte Begründung für das Abrücken von dem ursprünglich auf breite Zustimmung stoßenden Ziel Gesamthochschule. Die aus unterschiedlichen Motiven gespeiste Abwendung genügte, um das Ziel aufzugeben. Mangels Selbstbewußtsein und durch die inzwischen vollzogene Anpassung an die Universitätstradition trugen die Gesamthochschulen zu dieser Entwicklung bei.

Die hochschulpolitische Diskussion wandte sich aufgrund der im Laufe der 80er Jahre veränderten Situation anderen Schwerpunkten zu.²⁰ Anstelle der Studienreform wurden infolge der in unerwartetem Maße angestiegenen Studentenzahl Studienzeitverkürzung und Eindämmung der Zulassungsbeschränkungen aktuelle Themen. Selbst in den Statistiken verschwanden die Gesamthochschulen als eigenständiger Hochschultyp. So ist es bezeichnend, wenn die WRK, die das Ziel Gesamthochschule früher ebenfalls vehement vertreten hatte, nunmehr die Hochschulentwicklung der Nachkriegszeit als Diversifikation der Hochschultypen beschreibt: "Die Fachhochschulen kamen hinzu und weiteten ihr Fächerspektrum aus; die Idee der Gesamthochschule hinterließ einige Gründungen und die Technischen Hochschulen rundeten ihr Fächerspektrum im Sinne klassischer Universitäten ab, wie auch umgekehrt viele Universitäten ihr Angebot in Richtung auf Technik erweiterten."²¹ In der Retrospektive verflüchtigte sich das ehemals gemeinsame Ziel Gesamthochschule zu einer überholten Randerscheinung.

Durchgesetzt hatten sich die Interessen, die die tradierte Hierarchie des sozialen Status durch eine abgestufte Chancenzuteilung über die verschiedenen Vorbildungen beibehalten wollten. Dafür mußten neue Erklärungsmuster, wie die angemessene Förderung angeblich vorhandener unterschiedlicher Begabungsprofile, gefunden werden. Darin trafen sich die Verfechter der Bewahrung von Hierarchien im Hochschulsystem mit den Anhängern politisch-konservativer, berufsständischer und technokratisch-ökonomischer Überzeugungen.

Weil Wettbewerb ein Schlüsselwort in der hochschulpolitischen Diskussion geworden war, setzte sich auch der Wissenschaftsrat damit auseinander, wie dieser, soweit wünschenswert, in Gang gebracht werden könne. Wettbewerb könne zur Leistungssteigerung von Institutionen und Personen auch im Hochschulsystem beitragen, vor allem bei der Qualität von Forschung und Lehre, der Anpassung an neue Aufgaben und beim effizienten Einsatz der Mittel. Neben der Reputation, die durch Forschungsleistungen errungen würde, kämen als weitere Prämien Einkommen, Position und Ausstattung in Betracht. Voraussetzung für Wettbewerb seien individuelle Handlungsfreiheit und institutionelle Autonomie sowie Transparenz. Durch sie würden Leistungen erst erkennbar und erst dann könne sich Reputation einstellen. Außerdem seien all-

²⁰ Wissenschaftsrat: Empfehlungen zur Struktur des Studiums, Köln 1986. Wissenschaftsrat: Empfehlungen des Wissenschaftsrates zu den Perspektiven der Hochschulen in den 90er Jahren, Köln 1988.

²¹ Westdeutsche Rektorenkonferenz: Die Zukunft der Hochschulen. Überlegungen für eine zukunftsorientierte Hochschulpolitik. Dokumente zur Hochschulreform 63/1988, Bonn-Bad Godesberg, im Juli 1988, S. 22.

gemein akzeptierte Bewertungsmaßstäbe und Zuteilungsregeln für Leistungsprämien unverzichtbar.

Fehlentwicklungen durch einen zugespitzten Wettbewerb könnten eintreten, wenn:

- eine Konzentration von Qualität mit geistiger Provinzialisierung außerhalb der Zentren bezahlt werden müßte,
- durch fehlende Rahmenbedingungen die Qualitätsstandards in der Lehre und im Prüfungswesen gefährdet würden,
- der Wettbewerb um Forschungsressourcen zu weit getrieben würde, weil dann viel Zeit und Energie unnütz verbraucht würden,
- die Mindeststandards für gute Forschung und Lehre für alle nicht mehr gewährleistet wären.

Wettbewerb müsse dazu führen, daß jeder seine Stärken herausfände und damit ein hohes Maß an Differenzierung entstünde.²²

Die Gesamthochschulen haben sich darum bemüht, einige der in den Empfehlungen zur Belebung des Wettbewerbs gemachten Vorschläge umzusetzen, teilweise schon vor ihrer Veröffentlichung. So haben sie seit ihrer Errichtung durch zahlreiche Veröffentlichungen zur Transparenz²³ beigetragen: durch Forschungsberichte, Rechenschaftsberichte, Hochschulzeitungen, Pressemitteilungen und sonstige Informationsschriften für Studienbewerber sowie durch Publikationen über ihr Forschungs- und Entwicklungspotential. Die Steigerung der Reputation der Forscher wird u.a. über den Nachweis eingeworbener Drittmittel erbracht. Über Schwerpunktbildung²⁴ in der Forschung wurde bereits im Kap. 6.4 berichtet. Graduiertenkollegs, Fach- und Studienschwerpunkte sowie Sonderforschungsbereiche kamen in den 80er Jahren hinzu. Sie werden bei den folgenden Berichten über die Entwicklung der einzelnen Gesamthochschulen in den 80er Jahren (vgl. Kap. 9) beschrieben. Dem Wettbewerb um Studierende haben sich die Gesamthochschulen erfolgreich gestellt wie die Einschreibungszahlen und der nahezu reibungslose Übergang ihrer Absolventen in das Beschäftigungssystem ebenso zeigen wie ihre Flexibilität im Studienangebot.²⁵ Allerdings werden Zulassungsprüfungen am Studienbeginn nach wie vor weitgehend abgelehnt, weil sie in ihrem Prognosewert umstritten sind²⁶ und eine Abschreckungswirkung auf Studienbewerber ausüben. Sie sind damit wegen ihrer einseitigen Selektivität hinsichtlich des Zieles der Chancenverbesserung kontraproduktiv.

Alle quantitativen Wettbewerbskriterien haben einen begrenzten Aussagewert, da Forschung, Lehre und Studium primär qualitative Bereiche und deshalb nur bedingt meßbar sind. Außerdem existieren global grundsätzlich zwei alternative Hochschulsysteme: das marktwirtschaftlich orientierte und das bei uns vorhandene staatlich gelenkte System, dem Elemente von Wettbewerb nicht ganz fehlen. Aus bildungsökonomischer Sicht ist aber bei Mischformen

²² Wissenschaftsrat: Empfehlungen zum Wettbewerb im deutschen Hochschulsystem, Köln 1985, S. 5 ff.

²³ Ebd., S. 25 f.

²⁴ Ebd., S. 31 ff.

²⁵ Ebd., S. 33 ff.

²⁶ Hitpaß stellte bei seinen Untersuchungen an der Gesamthochschule Essen Widersprüche zwischen den Ergebnissen von Studieneingangstest (TAB) und den Studienabschlußnoten fest. Trotz schlechter Testergebnisse werden gute Abschlußnoten erreicht.

die Dominanz einer Lenkungsform unverzichtbar.²⁷ Eine Konvergenz beider Systeme führt zwangsläufig zu Instabilität. Der Wissenschaftsrat bezog sich bei seinen Empfehlungen auf das marktwirtschaftliche amerikanische System.²⁸ Die von ihm für den Wettbewerb empfohlenen Einschränkungen lassen erkennen, daß er sich, ohne es expressis verbis anzumerken, der Grenzen der Verträglichkeit bei der Übernahme marktwirtschaftlicher Elemente in das deutsche vom Staat getragene Hochschulsystem bewußt war. Die seitdem erfolgte zögernde Aufnahme der Empfehlungen zeigt, daß angesichts begrenzter Systemkonformität, die Einführung von weiteren Wettbewerbselementen von den Hochschulen sehr vorsichtig angegangen wird, weil bei der "Übernahme ins staatliche System meist ganz andere, oft ungewollte Wirkungen"²⁹ eintreten können.

7.2 Rehierarchisierung

7.2.1 Einstufungskonflikte in der Professorengruppe

Neben Differenzierungsbestrebungen zwischen Fächern und Hochschulen durch Ranking-Listen und Rechtsstatus wurden Rehierarchisierungstendenzen aus standespolitischen Ambitionen bei der Regelung der Personalstruktur erkennbar. Das Wissenschaftliche Hochschulgesetz³⁰ regelte die Überleitung des wissenschaftlichen Personals in die neue Personalstruktur. Dabei stieß die vom Gesetzgeber festgelegte einheitliche Amtsbezeichnung "Professor" bei Personen die vorher unterschiedliche Bezeichnungen führten,³¹ auf erhebliche Kritik. Die pauschale Amtsbezeichnung, die nun auch für die übernommenen Fachhochschullehrer galt, führte zu einer Verfassungsbeschwerde, die allein im Lande NRW von 537 Beschwerdeführern getragen wurde. Am 29. Juni 1983 beschloß das Bundesverfassungsgericht, daß die Führung der Amtsbezeichnung "Professor" ohne kennzeichnenden Zusatz, für ehemalige ordentliche Professoren und wissenschaftliche Räte und Professoren mit den Grundsätzen des Berufsbeamtentums (Art. 33 [5] GG) unvereinbar sei.³² Deshalb wurde dann durch den Gesetzgeber, unter Beachtung des vorher ergangenen "Homogenitätsbeschlusses",³³ für Hochschullehrer an wissenschaftlichen Hochschulen, auch wenn sie überwiegend in integrierten Studiengängen tätig waren, die Amtsbezeichnung "Universitätsprofessor" eingeführt.³⁴

Wesentlich gravierender für die Existenz der Gesamthochschulen als die Auseinandersetzungen um eine angemessene Amtsbezeichnung war eine weitere Verfassungsbeschwerde

²⁷ Woll, Artur: *Alternative Hochschulsysteme*, in: Augst, Gerhard/Bünau, Günther v./Sturm, Klaus (Hrsg.): "Zu lebendiger Zeit ...", Siegen 1990, S. 274 ff.

²⁸ Wissenschaftsrat, *Empfehlungen*, S. 22 u. 36.

²⁹ Woll, ebd., S. 281.

³⁰ Gesetz über die Wissenschaftlichen Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen (WissHG), GV.NW 223 vom 20. November 1979, hier §§ 119-126.

³¹ Dazu gehörten ordentliche Professoren, wissenschaftliche Räte und Professoren, außerordentliche und außerplanmäßige Professoren.

³² Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Juni 1983 (Aktz.: 2BvR720/79 u.a.).

³³ BVerfGE 61/82, S. 210 ff ("Homogenitätsbeschluß"), Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Oktober 1982, 1BvR1467/80.

³⁴ Drittes Gesetz zur Änderung des Besoldungsgesetzes vom 19. Dezember 1986 (BGBl. I, S. 2544, 9 f). Die Amtsbezeichnung wurde primär von der Funktion abgeleitet und gilt deshalb auch für die in integrierten Studiengängen tätigen Professoren, unabhängig ob sie a- oder b-Professoren sind.

von Professoren, die die integrierten Studiengänge und damit die Gesamthochschulen substantiell gefährdete. Zwar sah sich der Gesetzgeber im WissHG veranlaßt, durch die weiterbestehenden Fachhochschulstudiengänge an Gesamthochschulen die beiden Bereiche, den wissenschaftlichen und den FH-Bereich, rechtlich zu unterscheiden. Aber im Gesamthochschulentwicklungsgesetz³⁵ war acht Jahre vorher allen Professoren, Dozenten und Fachhochschullehrern, unabhängig von ihrer Qualifikation und ihrem Tätigkeitsbereich, der Status als Hochschullehrer eingeräumt worden. Der danach vom Bundesverfassungsgericht entwickelte materielle Hochschullehrerbegriff³⁶ führte nunmehr zu einer Verfassungsbeschwerde gegen die im wesentlichen im WissHG beibehaltene Zuweisung der Fachhochschullehrer zur Gruppe der Professoren. Unter Berufung auf Art. 5 Abs. 3 GG, die Freiheit von Forschung und Lehre, wurde unausgesprochen das Ziel verfolgt, die Integrierte Gesamthochschule als Reformtyp zu zerschlagen, denn wäre das Bundesverfassungsgericht dem Anliegen der Beschwerdeführer gefolgt, allen Fachhochschullehrern, d.h. der Mehrheit der Hochschullehrer, die Zugehörigkeit zu dieser Gruppe abzuspochen, wäre der Zielsetzung und dem Integrationsauftrag der Gesamthochschulen eine fundamentale Voraussetzung entzogen worden.

Allerdings folgte das Bundesverfassungsgericht den Intentionen der Beschwerdeführer in ihrem Kernanliegen nicht.³⁷ Es stellte zwar Ende 1982 fest, daß "ausschließlich in Fachhochschulstudiengängen an Gesamthochschulen tätige Professoren wegen ihrer andersgearteten Qualifikation und Funktion sowie der daraus resultierenden verschiedenen Interessenlage *nicht* als Hochschullehrer in dem auf wissenschaftliche Hochschulen bezogenen (*materiellen*) Sinne angesehen werden" können (2. Leitsatz). Die Mehrheit der Fachhochschullehrer war jedoch im Kernstück der Gesamthochschulen, den integrierten Studiengänge, tätig. Deren besondere Einstellungsanforderungen sind "im Blick auf die besondere Funktion der in integrierten Studiengängen³⁸ tätigen Professoren dahin auszulegen, daß die Voraussetzungen des materiellen Hochschullehrerbegriffs erfüllt sein müssen" (3. Leitsatz). Ihre Zuordnung zur Gruppe der Hochschullehrer ist daher, so das Bundesverfassungsgericht, grundgesetzkonform. Das WissHG wurde nicht für nichtig erklärt, sondern nur in einigen Passagen beanstandet. Außer für die in Fachhochschulstudiengängen tätigen Fachhochschullehrer traf der materielle Hochschullehrerbegriff nach dem Beschluß auch nicht - etwas vereinfacht formuliert - für nichtpromovierte Fachhochschullehrer in integrierten Studiengängen zu. Diese müßten bei Wahlen eine besondere Gruppe bilden, damit die Schlüsselfunktion der materiellen Hochschullehrer in Fragen wissenschaftlicher Lehre, Forschung und Berufung nicht gefährdet würde.

Da die Integrierten Gesamthochschulen des Landes NRW - auch nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts - wissenschaftliche Hochschulen sind, mußte das WissHG in einigen, diesem Richterspruch widersprechenden Passagen geändert werden, um endgültig den Status einer verfassungskonformen wissenschaftlichen Hochschule für die Gesamthochschulen

³⁵ § 10 GHEG.

³⁶ BVerfGE 35/73 [127] vom 29. Mai 1973.

³⁷ BVerfGE 61/82, S. 210 ff ("Homogenitätsbeschluß"). Die Verfassungsbeschwerde wurde von 137 a-Professoren an den fünf Gesamthochschulen getragen.

³⁸ Die Unterstreichungen wurden aus den Leitsätzen übernommen.

zu sichern. Infolge der Notwendigkeit, das WissHG an das 1985 geänderte HRG³⁹ anzupassen, konnten bei der Novellierung des Jahres 1987 zwei Hochschullehreruntergruppen mit getrennten Wahlkreisen⁴⁰ und unterschiedlicher Stimmengewichtung bei Entscheidungen in wissenschaftlichen Angelegenheiten, die die Forschung, die Lehre oder die Berufung von Professoren unmittelbar berühren,⁴¹ verfassungskonform geschaffen werden.⁴²

Für die insgesamt größte Hochschullehrergruppe an Gesamthochschulen, die Fachhochschullehrer (vgl. Tabelle 9), war aufgrund vorliegender Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichts der seit 1972 ungeklärte Status durch ein besonders aufwendiges Übernahmeverfahren festzustellen. Dabei mußte entschieden werden, inwieweit sie den materiellen Hochschullehrerbegriff des Bundesverfassungsgerichts erfüllten, welcher Gruppe sie zuzuordnen wären, welcher korporationsrechtlicher Status sich daraus ergäbe und in welche Besoldungsgruppe sie einzuordnen seien. Zu letzterem waren im Fachhochschulgesetz⁴³ die Verfahrensgrundsätze vorgegeben worden, die auch für alle Fachhochschullehrer an Gesamthochschulen galten. Insgesamt war die Besoldung durch das unmittelbar geltende Bundesbesoldungsgesetz geregelt worden.⁴⁴

Gesamthochschule	Hochschullehrerstellen	
	FHL	insgesamt
Duisburg	93 (40,3 %)	231
Essen	211 (60,6 %)	348
Paderborn	207 (65,5 %)	316
Siegen	241 (67,9 %)	355
Wuppertal	154 (52,0 %)	296
insgesamt:	906 (58,6 %)	1546

Tabelle 9: Hochschullehrerstellen der fünf Gesamthochschulen des Haushalts 1979⁴⁵

Durch verfassungs- und bundesrechtliche Vorgaben mußten zwei Gruppen gebildet werden:
1. die b1-Professoren,⁴⁶ die die vollen Einstellungsvoraussetzungen für Professoren erfüllten,

³⁹ Hochschulrahmengesetz in der Fassung vom 14. Juni 1985 (BGBl. I, S. 1065).

⁴⁰ Gesetz über die Wissenschaftlichen Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen (WissHG) vom 20. November 1979. (GV.NW., S. 926), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. März 1988 (GV.NW., S. 144.). Hier § 124 (6). Vorher war das WissHG am 20. Oktober 1987 (GV.NW., S. 366) geändert worden.

⁴¹ § 124 (1) WissHG.

⁴² Die eine Professorengruppe bilden die habilitierten a-Professoren und die promovierten, anwendungsqualifizierten b-Professoren in integrierten Studiengängen (Qualifikation gemäß § 49 WissHG), die anderen die in Fachhochschulstudiengängen tätigen Professoren - unabhängig von ihrer Qualifikation - und die nicht promovierten b-Professoren (gem. § 122 [2] WissHG übernommen) in integrierten Studiengängen.

⁴³ Gesetz über die Fachhochschulen im Lande Nordrhein-Westfalen (Fachhochschulgesetz-FHG) vom 20. November 1979 (GV.NW., 964), hier § 82.

⁴⁴ Zweites Gesetz zur Vereinheitlichung und Neuregelung des Besoldungsrechts in Bund und Ländern (2. BesVNG) vom 23.5.1975, BGBl. I., S. 1173, Art.X.

⁴⁵ Gesamthochschulen in NRW, 6.A., S. 84 f.

⁴⁶ Die Bezeichnung b1 setzte sich wegen der von dieser Gruppe zu erfüllenden Bedingungen nach § 122 (1) in Verbindung mit § 49 Abs.1 Ziff. 4b WissHG durch.

2. die b2-Professoren mit der Mindestqualifikation eines abgeschlossenen Hochschulstudiums und Lehrbewährung, für die Stimmrechtsbeschränkungen galten.⁴⁷

Die Gesamthochschulen richteten etwa 6-8 Fachkommissionen mit jeweils 3-5 Mitgliedern ein, die die status- und besoldungsrechtliche Übernahme der Fachhochschullehrer vorbereiteten. Von der im Gesetz vorgegebenen Möglichkeit, auch Mitglieder anderer Hochschulen in die Fachkommissionen zu berufen, wurde kaum Gebrauch gemacht. Dem Vorteil, dadurch die Verfahren transparenter zu gestalten und zu objektivieren, stand als praktische Erwägung entgegen, daß das zu leistende Pensum die Bereitschaft Auswärtiger überfordern würde. Außerdem wollten die Betroffenen noch eher die zu erwartenden Konflikte untereinander austragen, obwohl es problematisch war, Kollegen zu bewerten, mit denen eine jahrelange Zusammenarbeit bestand und auch in Zukunft weiterzuführen war. Zwar sollte durch das Verfahren die seit 1972 andauernde Ungewißheit über die zukünftige dienst-, besoldungs- und statusrechtliche Situation beendet werden, aber die Mitglieder der Fachkommissionen hatten unpopuläre, konfliktträchtige Entscheidungen zu fällen. Das galt besonders für die besoldungsrechtliche Einordnung in die Besoldungsgruppen C3 und C2, die voraussichtlich endgültig nach einem sachlich nicht begründbaren Schlüssel von 50:50 erfolgen mußte.

Da es für die Zuordnung der von den einzelnen Fachhochschullehrern wahrgenommenen Aufgabengebiete (Lehrgebiete) zu den beiden Besoldungsgruppen keine überzeugenden Bewertungsmaßstäbe gab, mußte auf die beamtenrechtlichen Kategorien von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung zurückgegriffen werden, und es mußten Modalitäten entwickelt werden, die bisher erbrachten Leistungen zu bewerten, um dadurch zu einer begründbaren Reihenfolge zu kommen. Durch den Rangplatz entschied sich dann die Einstufung je nach zugeteilter Anzahl verfügbarer Stellen der Besoldungsgruppen C3 und C2. Dem Auswahlverfahren ging das typisierte Verfahren voraus, unter das folgende nach C3 zu übernehmende drei Gruppen fielen:⁴⁸

1. die aufgrund eines Berufungsverfahrens an einer Gesamthochschule auf eine H3-Stelle eingestellten Fachhochschullehrer,
2. die früheren Leiter von Ingenieurschulen und Höheren Fachschulen, deren Stellvertreter sowie mit sonstigen Leitungsfunktionen Beauftragte,
3. die nach § 122 (1) WissHG zu übernehmenden Fachhochschullehrer (b1-Prof.) mit einer mindestens dreijährigen qualifizierten Lehrtätigkeit.

Erst nachdem das typisierte Verfahren abgeschlossen war, das sich wegen zahlreicher Versuche, promotionsadäquate Leistungen nachzuweisen, um die im Punkt 3 des typisierten Verfahrens genannten Bedingungen zu erfüllen, bis Mitte 1981 hinzog, konnte mit der zweiten Stufe, dem Auswahlverfahren, begonnen werden. Um eine Rangfolge in den inzwischen gebildeten Fächergruppen festzulegen, wurden hochschuleinheitlich detaillierte Auswahlgrundsätze mit Punktebewertung aufgrund eines vorgegebenen Rasters⁴⁹ vereinbart; Beurteilungskriterien waren dabei:

⁴⁷ Die Übernahme dieser Gruppe wurde im § 122 (2) WissHG und die Stimmrechtsbeschränkung im § 124 (2) WissHG geregelt.

⁴⁸ § 82 (4) FHG.

⁴⁹ Verordnung über die besoldungsrechtliche Einordnung von Fachhochschullehrern in die Besoldungsgruppe C2 und C3 bei der Übernahme in Professorenämter (Einordnungsverordnung) vom 20. März 1980, GV.NW 1980, S. 452.

1. die fachlichen und pädagogischen Leistungen in der Lehre,
2. Leistungen in Forschungs- und Entwicklungsvorhaben,
3. besondere Mitwirkung bei der Erfüllung von Hochschulaufgaben außerhalb von Lehre und Forschung,

wobei entsprechend dem Funktionsprofil der Fachhochschullehrer eine Gewichtung der drei Kriterien im Verhältnis sechs zu drei zu zwei in der Verordnung vorgegeben war.⁵⁰ Das komplizierte Übernahmeverfahren, in das zahlreiche verfassungs-, bundes- und landesrechtliche Bestimmungen einfließen, beendete zwar die vorher unter Fachhochschullehrern vorhandene Verunsicherung über ihren zukünftigen Status, aber es konnten weder eine angemessene personelle und materielle Mindestausstattung noch die besoldungsrechtliche Gleichstellung einer Qualifikation durch Leistungen in der Praxis mit derjenigen durch Forschungsleistungen erreicht werden.

Erwartungsgemäß führte die Unzufriedenheit mit den Ergebnissen zu einer Reihe von Einsprüchen und Verwaltungsgerichtsprozessen, die sich über Jahre hinzogen, wobei die Erfolgsquote der Kläger am Ende äußerst gering war, ein Beweis für die Sorgfalt mit der das komplizierte und keineswegs ermessensfreie Übernahmeverfahren durchgeführt wurde, das etwa 10 Jahre nach Errichtung der Gesamthochschulen für den überwiegenden Teil der Professoren endlich Rechtssicherheit brachte. Das Bemühen um Korrektheit und Transparenz des Verfahrens für die Betroffenen konnte jedoch nicht verhindern, daß mancher sich ungerecht behandelt fühlte, wobei illusionäre Selbsteinschätzung ebenso eine Rolle spielte wie unvermeidbare subjektive und objektive Mängel des Verfahrens.

Bei der durch das Wissenschaftliche Hochschulgesetz fälligen Überarbeitung der Promotionsordnungen stellte sich das standespolitisch belastete Problem der Beteiligung von b1-Professoren an Promotionsverfahren erneut. Im "Homogenitätsbeschluß"⁵¹ von 1982 bestätigte das Bundesverfassungsgericht dieser Gruppe, Hochschullehrer im materiellen Sinne hinsichtlich Qualifikation, Funktion, Betroffenheit und Verantwortung⁵² zu sein. Infolge ihrer praxisorientierten Funktion⁵³ und ihrer anwendungsbezogenen wissenschaftlichen Qualifikation waren sie jedoch nicht ohne weiteres zur Mitwirkung an Promotionsverfahren berechtigt. Der Minister für Wissenschaft und Forschung vertrat die Auffassung, daß für die Bewertung und Betreuung der theorieorientierten Promotionsleistungen b-Professoren weitere Leistungen in der Forschung nachweisen und habilitierte Professoren im Verfahren zumindest überwiegend vertreten sein müssen.⁵⁴ Mitwirken dürften nur "Professoren mit besonderen Forschungsleistungen".⁵⁵ Auf welche Weise über die Anerkennung dieser Forschungsleistungen entschieden würde, blieb den einzelnen Gesamthochschulen überlassen.

Aus standespolitischen Gründen wurde teilweise das Verfahren zur Anerkennung dieser besonderen Forschungsleistungen derart restriktiv gehandhabt, daß sich auch durchaus qualifizierte b-Professoren dem Verfahren nicht unterzogen. So ergaben sich Fälle, in denen b-Profes-

⁵⁰ Einordnungsverordnung, § 3 Abs. 2.

⁵¹ BVerfGE 61/82, S. 210 ff.

⁵² BVerfGE 35/73, V2.

⁵³ § 86 (2) WissHG.

⁵⁴ Erlaß des MWF vom 17. Juli 1981, I B2 8101/060, S.2.

⁵⁵ Ebd., S. 3.

soren von anderen Universitäten ohne weiteres wegen ihrer wissenschaftlichen Kompetenz als Zweitgutachter in Promotionsverfahren herangezogen wurden, ihnen jedoch diese Möglichkeit im eigenen Fachbereich nicht offenstand.⁵⁶ Letztlich konnte das zur Behinderung von Drittmittelforschung führen, wenn in dieser tätige Mitarbeiter bei ihrem Projektleiter (b-Proffessor) promovieren wollten. Diesem stand aber das Recht nicht zu, als "Doktorvater" tätig zu sein. Beim Aufeinandertreffen von wissenschaftlicher Objektivität und Standesinteresse ist nicht sicher, was sich durchsetzt.

7.2.2 Kompetenzverluste im Mittelbau

Neben den gesamthochschulspezifischen Auseinandersetzungen um Kompetenzen und Titel innerhalb der Gruppe der Professoren wirkte sich in den Gesamthochschulen auch die Rehierarchisierung zwischen Professoren und wissenschaftlichen Mitarbeitern bei diesen entmutigend aus, was am Beispiel der Akademischen Räte und Hochschulassistenten erläutert werden soll.

Die seit längerer Zeit weitgehend selbständig lehrenden und wissenschaftlich qualifizierten Akademischen Räte konnten infolge der geringen Zahl zugewiesener Professorenstellen teilweise nicht, wie es angemessen gewesen wäre, als Professoren übernommen werden. Darüber hinaus wurden ihre Arbeitsbedingungen durch das Prüfungsrecht des Lehrausbildungsgesetzes verschlechtert, weil sie nur noch als Prüfende für eine Schulstufe ihres Faches und überhaupt nicht mehr als Gutachter für die Hausarbeit zugelassen wurden.⁵⁷ Die selbständige Lehre der Akademischen Räte schien nur solange willkommen zu sein, wie sich große Studentenzahlen im Lehramtsstudium befanden. Sobald diese abnahmen, wurde unter dem Etikett der Qualifikation und Kompetenz die vorher faktisch kollegialen Strukturen in eine hierarchische Ordnung verwandelt. Die sachlich fällige Einzelprüfung der Qualität der Lehre, die grundsätzlich auch bei Professoren für alle Schulstufen nicht als zweifelsfrei gegeben vorausgesetzt werden kann, fand nicht statt. Die unterstellte Niveausenkung durch Akademische Räte in den Prüfungsanforderungen blieb unbewiesen. Enttäuschung machte sich bei dieser Gruppe breit.

Neben dieser Funktionsbescheidung stand für die Akademischen Räte⁵⁸ die Entscheidung an, in ein neues Amt als wissenschaftlicher Mitarbeiter oder Lehrkraft für besondere Aufgaben übernommen zu werden.⁵⁹ Selbst die Gewißheit, sonst nicht mehr befördert zu werden, konnte sie nicht zu einer Überleitung bewegen, da sich dadurch ihre dienstrechtliche Stellung verschlechterte.⁶⁰ Ihre faktische Selbständigkeit wäre durch Weisungsberechtigte zumindest gefährdet gewesen.

Anders als das bestehende Amt des Akademischen Rates wurde in der Gruppe der wissenschaftlichen Mitarbeiter durch das WissHG das Amt des Hochschulassistenten im Lande

⁵⁶ Dieses Ergebnis hängt mit dem Anerkennungssyndrom zusammen.

⁵⁷ Gesetz über die Ausbildung für Lehrämter an öffentlichen Schulen (Lehrerausbildungsgesetz - LABG) vom 28. August 1979 (GV.NW., S. 586) zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. Juni 1984 (GV.NW., S. 370) § 16 (4), Satz 3. Ordnung der Ersten Staatsprüfung für Lehrämter an Schulen (Lehramtsprüfungsordnung - LPO) in der Fassung vom 20. Juni 1986 (GV.NW., S. 529), § 6 (5) Satz 1, 2. Halbsatz u. § 13 (5) Satz 1.

⁵⁸ Wegen der besseren Lesbarkeit werden die mitgemeinten Akademischen Oberräte nicht explizit genannt.

⁵⁹ § 126 (1) WissHG.

⁶⁰ § 55 sowie § 60 (1) und (2) WissHG.

NRW⁶¹ erst geschaffen. Wissenschaftliche Assistenten, die ihre besondere Befähigung zu wissenschaftlicher Arbeit nachweisen konnten, erhielten die Chance, falls Nachwuchsbedarf und eine Stelle vorhanden war, eine Qualifikationsstelle als Hochschulassistent zu erhalten. Ziel war, die Qualifikation zum Professor durch Nachweis pädagogischer Eignung und Habilitation zu erreichen, wobei in diesem Zusammenhang stehende wissenschaftliche Dienstleistungen zu erbringen waren. Dabei betreute ihn wissenschaftlich ein Professor. Diese relativ eigenverantwortliche Stellung wurde bald erheblich kritisiert, mehr noch: vorhandene Stellen wurden bundesweit größtenteils nicht besetzt. Anders an Gesamthochschulen, wo durchaus positive Erfahrungen gesammelt und die Stellen durchweg begehrt waren, mit dem Ergebnis, daß das Ziel, die Lehrbefähigung, in dem zu erwartenden Maße erreicht wurde.

Die angebliche Nichtbewährung des neuen Amtes Hochschulassistent - und insoweit handelt es sich um eine Parallele zur Entwicklung bei den Akademischen Räten - ist im Zuge der schrittweisen Rehierarchisierung der Personalstruktur an wissenschaftlichen Hochschulen zu sehen. Das Pendant zu der zunehmend einflußreicheren Stellung der Professoren war die wachsende Unselbständigkeit der Gruppe der wissenschaftlichen Mitarbeiter. Die Expertenkommission votierte bereits in ihrem im Januar 1984 vorgelegten Bericht,⁶² nach relativ kurzer Zeit seit Umsetzung des HRG und obwohl es bezeichnenderweise z.B. in Bayern 1981 nur neun Hochschulassistenten gab.⁶³ Auf die Frage, ob das Amt des Hochschulassistenten den Anforderungen entspräche, die an ein Qualifikationsamt für den Hochschullehrernachwuchs zu stellen seien, antwortete sie:

"Die Frage ist zu verneinen. Das Amt des Hochschulassistenten ist in der Ausgestaltung, die es in §§ 47, 48 HRG gefunden hat, kein funktionsfähiges Qualifikationsamt. Die starre Ausrichtung dieses Amtes auf den Erwerb der wissenschaftlichen Qualifikation macht es unflexibel und geht an der Tatsache vorbei, daß wissenschaftliche Dienstleistungen und wissenschaftliche Weiterbildung sich in der Praxis nicht trennen lassen. Die gegenwärtig vorgesehene Aufgabenstellung zwingt zu frühzeitig zu einer Vorauswahl, für die im Zeitpunkt der Ernennung des Hochschulassistenten die entscheidenden Kenntnisse fehlen; denn erst die Qualifikationsphase kann zeigen, ob der Betreffende zur Weiterqualifikation geeignet ist."⁶⁴

Die gleichen Personen, die am liebsten durch punktuelle Prüfungen über die Zulassung zum Studium und damit über die Zukunftschancen junger Menschen glaubten entscheiden zu können, sahen sich außerstande, eine Aussage über promovierte Mitarbeiter machen zu können, die sie in der Regel schon jahrelang kannten, wobei nur über eine auf drei Jahre befristete Verbeamtung zu entscheiden war. Im übrigen spricht aus der Argumentation ein tiefes Mißtrauen gegenüber Menschen, die in der Regel Anfang 30 sind, denn man traut ihnen kein verantwortliches Handeln im Interesse der eigenen Qualifikation zu. Die Bevormundung muß anscheinend im Hochschulbereich - rechtlich abgesichert - bis nahe an die Vollendung des

⁶¹ §§ 57-59 WissHG.

⁶² Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft: Bericht der Expertenkommission zur Untersuchung der Auswirkungen des Hochschulrahmengesetzes (HRG) Bonn, Januar 1984, S. 50 f., 56 ff., 120, 129 f.

⁶³ Ebd., S. 58.

⁶⁴ Ebd., S. 129 f.

vierten Lebensjahrzehnts aufrechterhalten werden. Der Ermessensspielraum bei der Erteilung der Lehrbefähigung ist nicht unerheblich.

Übrigens empfahl die Kommission, "den Hochschulassistenten durch das Amt eines wissenschaftlichen Assistenten neuer Art (auf Zeit, im allgemeinen 2 mal 3 Jahre) zu ersetzen, in dem das Qualifikationselement und das Dienstleistungselement sich sinnvoll miteinander verbinden lassen".⁶⁵ Der Gesetzgeber folgte dieser Empfehlung, und in dem 1987 novellierten Text⁶⁶ findet sich dann der wissenschaftliche Assistent, "der wissenschaftliche Dienstleistungen in Forschung und Lehre zu erbringen hat, die auch dem Erwerb einer weiteren wissenschaftlichen Qualifikation förderlich sind". Er hatte keineswegs selbständig zu lehren, sondern "den Studenten Fachwissen und praktische Fertigkeiten zu vermitteln und sie in der Anwendung wissenschaftlicher Methoden zu unterweisen".⁶⁷ Konsequenterweise wurde der wissenschaftliche Assistent "einem Professor zugeordnet und nimmt seine Aufgaben unter dessen Verantwortung wahr".⁶⁸ Statt eigener Entscheidung in der Forschung und einer einvernehmlich wissenschaftlichen Betreuung nunmehr Weisung durch den Vorgesetzten.

Auf diese Weise wurde der Bundestrend der Rehierarchisierung auch dort durchgesetzt, wo - wie an den Gesamthochschulen - durchaus Erfahrungen vorlagen, die diesem Trend widersprachen. Die detaillierten Regelungen der Personalstruktur an Hochschulen mit ihren zahlreichen Abstufungen und Fixierungen lassen nur bedingt Spielraum für abweichende Umgangs- und Kooperationsformen im gegenseitigen Einvernehmen zu. Insgesamt bauten durch Rehierarchisierung die Professoren ihre privilegierte Stellung wieder aus. Eine durchgreifende Reform der Personalstruktur mit dem Ziel, anstelle von Abhängigkeit mehr Eigenverantwortung zu ermöglichen, gelangte nicht über bescheidene Anfangserfolge hinaus, die in der Folgezeit weitgehend wieder rückgängig gemacht wurden.

7.3 *Anpassung von Ordnungen*

7.3.1 *Grundordnungsdebatten*

Die Vorläufigen Grundordnungen der Gesamthochschulen hatten sich in der überlangen Gründungsphase im wesentlichen bewährt. Ihre Beendigung setzt das Inkrafttreten des Wissenschaftlichen Hochschulgesetzes voraus, damit die Mitglieder der Gründungsorgane durch gewählte Personen ersetzt werden konnten. Die ursprünglich auf drei Jahre veranschlagte Gründungsphase hatte sich inzwischen durch Verzögerungen bei der Verabschiedung von HRG und WissHG auf acht Jahre ausgedehnt, ein Zustand, der dem Minister für Wissenschaft und Forschung in dieser Periode erweiterte Eingriffsrechte in die Gesamthochschulen einräumte. Das Interesse der Gesamthochschulen, als wissenschaftliche Hochschulen das sonst übliche Maß an Autonomie zu erhalten, war offensichtlich. Die Regelungsdichte des Wissenschaftlichen Hochschulgesetzes hatte allerdings ein Maß erreicht, das die durch eine Grundordnung von den Hochschulmitgliedern auszufüllenden Gestaltungsräume äußerst gering hielt.

⁶⁵ Ebd., S. 130.

⁶⁶ § 57 WissHG vom 20. Oktober 1987 (GV.NW., S. 366.)

⁶⁷ WissHG vom 15. März 1988 (GV.NW., S. 144), § 57 (1), Satz 3.

⁶⁸ Ebd., § 57 (2).

Trotzdem bestand ein Interesse daran, durch einen erstmals zu wählenden Konvent eine eigene Grundordnung zu erarbeiten und zu beschließen, die unter dem Genehmigungsvorbehalt des Ministers stand. Der Konvent ist das einzige Hochschulorgan, in dem die Professoren nicht die Mehrheit der Sitze innehaben. Ihm dürfen bis zu 100 Mitglieder angehören. An den Gesamthochschulen entschied man sich mehrheitlich für 60 Mitglieder, d.h. 24 Professoren und je 12 wissenschaftliche Mitarbeiter, Studenten und nichtwissenschaftliche Mitarbeiter.⁶⁹ Der Gesetzgeber hatte festgelegt, daß mindestens zwei Drittel der Mitglieder des Konvents der Grundordnung zustimmen müssen.⁷⁰ Dieses hohe Quorum erzwang, da immer ein gewisser Prozentsatz der Mitglieder nicht anwesend war, zumindest die Zustimmung eines Teiles der Mitglieder aller Gruppen.

Da in den Beratungen sich auch der angestaute Unmut der Gruppen und Mitglieder über einzelne Bestimmungen des WissHG äußerte, die den eigenen Interessen zuwiderliefen, waren langwierige Beratungen zu erwarten bis das Quorum erreicht werden konnte.⁷¹ Außerdem konnte es über relativ unwesentliche Kontroverspunkte zu anhaltenden Debatten kommen, die, weil sie eventuell nur wenige Mitglieder betraf, die Geduld anderer derart strapazierte, daß deren regelmäßige Anwesenheit nachließ. Die dadurch entstehenden Informationsdefizite konnten wiederum Anlaß zu neuen Kontroversen sein. Im übrigen gefährdete das zunehmende Desinteresse an der Grundordnung die notwendige Teilnehmerzahl bei Abstimmungen. Falls sich ein Konvent über Detailregelungen völlig zerstritten hatte, gab es noch die Möglichkeit, nur das unbedingt Notwendige in einer kurzen Grundordnung zu regeln, da der ausführliche Text des WissHG den Regelungsbedarf auf wenige Fragen eingrenzte. An allen Hochschulen zogen sich die Beratungen wesentlich länger hin als die vom Gesetzgeber gesetzte Frist von einem Jahr. Eine Ersatzvornahme nach Fristüberschreitung versuchte der Minister für Wissenschaft und Forschung jedoch möglichst zu vermeiden, so daß erst nach zähen Verhandlungen genehmigte Grundordnungen vorlagen und das Ende der Gründungsphase sich um einige Jahre verzögerte.⁷²

7.3.2 Formalrechtliche Korrekturen bei integrierten Studiengängen

Da die Gesamthochschulen wie alle übrigen wissenschaftlichen Hochschulen ihre Hochschulprüfungs- und Studienordnungen an die detaillierten gesetzlichen Vorschriften⁷³ anpassen mußten und dabei noch die überarbeiteten Allgemeinen Bestimmungen für Diplomprüfungsordnungen⁷⁴ zu beachten hatten, ergab sich ein schwieriger Anpassungsprozeß. Die zahlreichen in Systematik und Wortlaut vorgegebenen Bestimmungen belasteten zahlreiche

⁶⁹ § 23 (2) WissHG.

⁷⁰ § 23 (1) Satz 2 WissHG.

⁷¹ Anlässe für Unzufriedenheit waren die für viele enttäuschenden Regelungen bei der Übernahme des wissenschaftlichen Personals, die festgelegten Paritäten für die einzelnen Gruppen oder für die Studenten Regelstudienzeiten und prüfungsrechtliche Verschärfungen.

⁷² Im allgemeinen konnten 1983 die Hochschulorgane Rektor, Rektorat und Senat gewählt werden. Die Gründungsphase dauerte statt der vorgesehenen drei etwa elf Jahre. Ersatzvornahmen erfolgten u.a. für die Universitäten-Gesamthochschulen Essen, Duisburg und Wuppertal.

⁷³ §§ 80-92 WissHG.

⁷⁴ Westdeutsche Rektorenkonferenz - Kultusministerkonferenz: Allgemeine Bestimmungen für Diplomprüfungsordnungen in der Fassung vom 7./8. Juli 1980, Bonn-Bad Godesberg, August 1980.

Gremien auf Fachbereichs- und Hochschulebene, besonders auch deshalb, weil die Allgemeinen Bestimmungen von den üblichen Universitätsstudiengängen ausgingen und die Besonderheiten der integrierten Studiengänge nicht berücksichtigt hatten, obwohl sie aus Anerkennungsgründen diesen aber anzupassen waren. Zwangsläufig wurde der Spielraum für eine Studienreform damit erheblich eingeschränkt.

Weil diese umfangreichen Arbeiten auch noch in eine Zeit fielen, in der die Mitglieder der Gesamthochschulen der fast ununterbrochen anhaltenden Erstellung und Überarbeitung von Ordnungen überdrüssig waren, löste dieser erneute Zwang zur Neuformulierung aller Prüfungs- und Studienordnungen erheblichen Unwillen aus. Unter diesen Umständen war zu erwarten, daß die vom Gesetzgeber gesetzte Frist bis Ende 1981⁷⁵ in der Regel nicht eingehalten werden konnte. Dazu trug außerdem erheblich bei, daß die Genehmigung der Prüfungsordnungen durch den Wissenschaftsminister geraume Zeit in Anspruch nahm und meistens nicht im ersten Anlauf, sondern erst nach Einarbeitung zahlreicher Empfehlungen und Auflagen sowie nach Gesprächen zwischen Hochschule und Ministerium ausgesprochen wurde. Im übrigen trug die Konzentration auf detaillierte Formalitäten dazu bei, die Beteiligten vom wesentlichen, der inhaltlichen Studienreform, abzulenken.

Im Hochschulrahmengesetz waren ursprünglich Regelstudienzeiten vorgesehen. Beim Überschreiten von Prüfungsfristen konnte die Hochschule den Studierenden auf Antrag eine Nachfrist einräumen und nach deren Ablauf die Exmatrikulation aussprechen.⁷⁶ Zwar hoffte man, den Protest der Studierenden gegen diese Sanktionen dadurch zu verhindern, daß ihnen das Prüfungsrecht auch nach der Exmatrikulation erhalten blieb, zumal diese mit der Einführung der Regelstudienzeit⁷⁷ zusammenhängende Sanktion erst gelten sollte, nachdem die Studiengänge der Regelstudienzeit angepaßt worden wären, was spätestens zwei Jahre nach Inkrafttreten des HRG abgeschlossen sein sollte. Aber dieses Zielen auf die vorläufige Nichtbetroffenheit der Immatrikulierten konnte eine Protestwelle nicht verhindern, die den Bundestag veranlaßte, die Zwangsexmatrikulation am 13. Februar 1980 aus dem HRG zu streichen. Das vorher verabschiedete WissHG sah zwar ebenfalls Regelstudienzeiten vor, aber die Überschreitungsfristen waren wesentlich großzügiger ausgelegt als ursprünglich im HRG und außerdem die Sanktionen nicht zwingend geregelt.⁷⁸

Damit die integrierten Studiengänge aufgrund inzwischen vorliegender Erfahrungen weiterentwickelt wurden, hatte das Wissenschaftsministerium immer nur vorläufige, befristete Genehmigungen für Prüfungs- und Studienordnungen ausgesprochen. Ein derartiges Druckmittel verlor aber schnell seine Wirkung, da an den Hochschulen das Interesse an der Fortentwicklung der Studienreform abnahm. Eine dafür als Vorbedingung erforderliche umfassende Evaluierung der Studiengänge fand nicht statt.⁷⁹ Abgesehen von Einzeluntersuchungen blieb

⁷⁵ § 132 (1) WissHG.

⁷⁶ § 17 Abs. 2-4 HRG v. 26.1.76.

⁷⁷ § 16 Abs. 3 HRG.

⁷⁸ § 19 Abs. 5 WissHG.

⁷⁹ Das war auch infolge der sonstigen hohen Belastung des wissenschaftlichen Personals während der Aufbausituation nicht zu erwarten. Nur an der Gesamthochschule Duisburg war eine mit einem Modellversuch befaßte Arbeitsgruppe und an der Gesamthochschule Essen das mit wenig Personal ausgestattete Hochschuldidaktische Zentrum vorhanden, die einzelne Studiengänge evaluierten. Die Hitpaß-Studie untersuchte keine inhaltlichen und didaktischen Fragestellungen. Sie bilanzierte nur die Ergebnisse der integrierten Studiengänge in Essen.

die systematische Beschäftigung mit den realen Studienbedingungen, den Lehr- und Lernmethoden und der Lernerfolgskontrolle integrierter Studiengänge aus.

In der Regel wurden nur offensichtliche Schwachpunkte korrigiert und punktuelle Veränderungen in den Stundentafeln vorgenommen. Daneben entwickelten die Lehrenden ihre Lehrveranstaltungen inhaltlich und methodisch weiter. Auch die Abstimmung zwischen den einzelnen Lehrveranstaltungen wurde verbessert und bei außergewöhnlichen Durchfallquoten, die u.a. aufgrund überzogener Anforderungen oder hochschuldidaktischer Mängel zustande kamen, wurde Abhilfe geschaffen. Besonders die Serviceangebote, d.h. die von Vertretern anderer Fächer zu erbringenden Lehrangebote, gaben nicht selten Probleme auf, weil sie zu sehr am Anspruch der eigenen Fachwissenschaft - z.B. Mathematik für Ingenieure oder Wirtschaftswissenschaftler - und nicht inhaltlich und methodisch auf die Anforderungen dieser anderen Studiengänge abgestimmt waren.

Aber bis auf diese Einzelkorrekturen blieben die integrierten Studiengänge weitgehend unverändert. Durchgängig nahm bundesweit die Regelungsdichte, die Perfektionierung formaler Vorschriften bei Prüfungs- und Studienordnungen zu. Begründet wurde diese Entwicklung mit größerer Rechtssicherheit und besserer Orientierung für die Studenten. Vor allem glaubte man, auf diese Weise eine Verkürzung der Studienzeiten zu erreichen, da die Studienzzeitverlängerung u.a. auf die Desorientierung der Studierenden zurückgeführt wurde. Allerdings sind Zweifel berechtigt, ob tatsächlich umfangreiche Regelwerke für die Studierenden hilfreich sind oder eher verwirren als informieren.

Zu welcher Absurdität sich bürokratische Abgehobenheit im Laufe der Jahre verstieg, angeblich um die Studienreform durch bessere Lesbarkeit von Studienordnungen zu befördern, sei exemplarisch durch ein Zitat belegt:

"Jede Studienordnung ist in Paragraphen einzuteilen. Die Paragraphen sind, wenn nötig, in Absätze und diese in Nummern oder Buchstaben zu gliedern. Aufzählungen innerhalb eines Absatzes sind mit arabischen Zahlen zu kennzeichnen, wenn es sich um kumulative Aufzählung handelt, dagegen mit Kleinbuchstaben, wenn die Aufzählung alternativ gemeint ist. Die Absätze sind mit eingeklammerten arabischen Zahlen zu versehen. Eine größere Satzung kann bei durchlaufender Paragraphenfolge in Teile, Kapitel, Abschnitte und Titel gegliedert werden. Wegen näherer Einzelheiten verweise ich insbesondere auf die §§ 82 und 83 GGO, die ich Ihnen auszugsweise als Anlage beifüge."⁸⁰

7.3.3 Verunsicherung der Lehramtsstudierenden

Neben der relativ kleinen Zahl von Ordnungen für integrierte Studiengänge und Magisterstudiengänge war die große Zahl der nach Fächern und Stufenlehrämtern gegliederten Lehramtsstudienordnungen ein besonderes Problem, zumal hier Übergangsregelungen erforderlich waren, um den verunsicherten Studierenden mit eindeutigen Informationen helfen zu

⁸⁰ Erlaß des Ministers für Wissenschaft und Forschung vom 26.5.1983 I A3-8127.11. GGO heißt Gemeinsame Geschäftsordnung.

können. Das aus dem Jahre 1979 stammende Lehrerausbildungsgesetz⁸¹ war die Grundlage der Lehramtsprüfungsordnung,⁸² die am 1. September 1981 in Kraft trat. Dieser Teil umfaßte jedoch nur die gemeinsamen und besonderen Vorschriften für einzelne Lehrämter, wobei an grundsätzlich schulstufenbezogenen Lehrämtern festgehalten wurde, wie sie die Gesamthochschulen seit ihrer Errichtung eingeführt hatten. Da aber das dreigliedrige Schulsystem (Haupt-, Realschule und Gymnasium) fortbestand, wurden wegen der Diskrepanz zwischen der einstufigen Ausbildung und dem zwei Schulstufen umfassenden Gymnasium Konsequenzen für den Erwerb der Lehrbefähigung für zwei Lehrämter gezogen.⁸³ Die fälligen Studienordnungen konnten jedoch nicht rechtzeitig erstellt werden, weil die dazu als Grundlage dienenden besonderen Vorschriften des Kultusministers für die Prüfungsfächer fehlten, die die inhaltlichen Bereiche und Teilgebiete für ein ordnungsgemäßes Studium regeln sollten. Die fällige Schulreform erfolgte also nicht und die Rahmenbedingungen für ein ordnungsgemäßes Studium verzögerten sich um Jahre.

Die besonderen Vorschriften für die Fächer wurden den Hochschulen als Entwurf erst im Juli 1983 zugestellt. Studienordnungen, die zu dieser Zeit beschlossen wurden, bearbeiteten die Ministerien jedoch nicht. Erst zwischen dem SS 1985 und SS 1986 wurden die 44 besonderen Vorschriften für die einzelnen Fächer gültig und anschließend konnten die auf ihnen basierenden Studienordnungen erarbeitet werden. Bis zur Genehmigung aller Lehramtsstudienordnungen, die vom Wissenschaftsminister mit Zustimmung des Kultusministers ausgesprochen wurde,⁸⁴ dauerte es mehr als ein Jahrzehnt seit Inkrafttreten des Lehrerausbildungsgesetzes.

Inzwischen gab es eine geänderte Fassung dieses Gesetzes von 1984 und zwei Änderungen der Lehramtsprüfungsordnung von 1985 und 1986, so daß deren Übergangsvorschriften (§ 53) und Inkrafttreten (§ 54) außerordentlich kompliziert wurden. Allein die fünf Fußnoten des Inkrafttretens sind in der Stiftung von Verwirrung unübertrefflich. Sie sind nur noch juristischen Experten hinsichtlich der Frage, was ab wann gilt, nach eingehendem Studium zugänglich. Für Studierende können diese unmittelbar vom Staat zu verantwortende Verunsicherungen nur noch Grund zur Empörung oder Resignation sein. Was Rechtssicherheit durch Information bringen sollte, pervertiert zum absoluten Gegenteil.⁸⁵

7.4 Umsteuerung in NRW

7.4.1 Die zwei Konzentrationsphasen

Entgegen dem noch 1979 veröffentlichten personellen Ausbauprogramm wurden die Gesamthochschulen mit restriktiven Maßnahmen durch Stellenentzug in den 80er Jahren

⁸¹ Gesetz über die Ausbildung für Lehrämter an öffentlichen Schulen (Lehrerausbildungsgesetz, LABG) vom 28. August 1979 (GV.NW., S. 586).

⁸² Ordnung der Ersten Staatsprüfungen für Lehrämter an Schulen (Lehramtsprüfungsordnung - LPO) vom 22. Juli 1981 (GV.NW., S. 430).

⁸³ § 10 LABG und §§ 2 u. 42 LPO.

⁸⁴ § 91 (7) WissHG.

⁸⁵ Es bleibe dahingestellt, ob durch diese die Studierenden des Lehramtes verunsichernde Situation ein Abschreckungseffekt erzielt werden sollte, da gleichzeitig die Lehrerarbeitslosigkeit erheblich zunahm.

konfrontiert. Da in dieser Zeit keine zusätzlichen Stellen für die Hochschulen durch den Landtag genehmigt wurden, wollte der Wissenschaftsminister durch Umverteilungen Dispositionsmasse gewinnen, um neue Akzente setzen zu können. Angesetzt wurde überall dort, wo ein Stellenüberhang nach den inzwischen perfektionierten Kapazitätsberechnungsmodalitäten vermutet wurde und wo durch Konzentrationsmaßnahmen, wie durch die Einstellung von Studiengängen im Lehramtsbereich oder durch die Zusammenführung kleiner Fächer, Stellen frei wurden. Im Lehramtsbereich diente die Verminderung der Kapazität zugleich zur Gegensteuerung gegen den Bewerberüberhang bei Lehramtskandidaten, für deren Beschäftigung der Staat als Monopolinhaber unmittelbar verantwortlich war, zumal der Überschuß das Ergebnis veränderbarer, politisch gesetzter Rahmenbedingungen (Pflichtstundenzahl, Klassenfrequenz u.a.) war.

Für die Gesamthochschulen in ihrer Aufbausituation, in der keinerlei Reserven gebildet werden konnten, war die Umsteuerung vom Stellenausbau zum -abbau besonders einschneidend. Die Hoffnung, durch eine gewisse Stellenreserve in eigener Zuständigkeit Akzente setzen zu können und dadurch Profil zu gewinnen, wurde erheblich beschnitten. Der unmittelbare Abzug von Stellen und die Kennzeichnung weiterer Stellen als "künftig wegfallend", d.h. sie sollten nach Freiwerden verlorengehen, waren tiefe Eingriffe, die außerdem durch temporäre Einstellungssperren als Sparmaßnahmen verschärft wurden.

Das nicht umgesetzte mittelfristige Ausbauprogramm von 1979, das der Minister für Wissenschaft und Forschung für erforderlich hielt, um "noch vorhandene Engpässe im personellen Bereich abzubauen", sah folgende Stellen für die fünf Gesamthochschulen vor:⁸⁶

Gesamthochschule			Personalstellen insgesamt
	wiss.	nichtwiss.	
Duisburg	154	182,5	336,5
Essen (ohne Klinikum)	84	91,5	175,5
Paderborn	138	165	303
Siegen	93	157	250
Wuppertal	122	157,5	279,5
insgesamt	591	753,5	1344,5

Aufgrund der Finanzkrise des Landes erfolgten zu Beginn der 80er Jahre Kürzungen der Mittel für Lehre und Forschung, Bibliotheken und Investitionen. Nachdem hier nach wenigen Jahren angesichts steigender Studentenzahlen die Minimalgrenze erreicht war, deren Unterschreiten die Wahrnehmung der Aufgaben gefährdete oder zumindest zu Dauerschäden führen würde, mußten andere Möglichkeiten der Einsparung gesucht werden. Da die Personalkosten im Hochschulbereich alle anderen bei weitem übertreffen und infolge von Tariferhöhungen stets eine steigende Tendenz haben, lag es in dieser Situation nahe, Stellen abzubauen.

⁸⁶ Gesamthochschulen in Nordrhein-Westfalen, 6. A., S. 86 f.

Mitte 1982 erschien die Vorlage "Konzentration und Neuordnung von Studienangeboten/Studiengängen an den Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen".⁸⁷ Dieses Konzentrationspapier, das als Modifikation der Öffnungspolitik bezeichnet wurde, sah an den wissenschaftlichen Hochschulen den Abbau von Ausbildungskapazität vor, vor allem durch Einstellung von Lehramtsstudiengängen und durch prozentuale Reduzierung der Ausbildungskapazität (Stellenverminderung) in mehreren Fächern. Zuerst sollten dadurch Stellen für die Hochschulkliniken gewonnen werden (ca. 600). Von prozentualen Kürzungen der Stellen in Fächern mit schlechten Berufsaussichten (Sozialarbeit, Sozialpädagogik und Pädagogik: -30%) sollten auch andere wie Mathematik (-30%), Physik (-30%), Sozialwissenschaften (-15%) und Wirtschaftswissenschaften (-10%) betroffen sein. Dieses galt für die Gesamthochschulen ebenso wie für die übrigen wissenschaftlichen Hochschulen.

Folgende Studiengänge wurden an den Gesamthochschulen aufgehoben:

- Duisburg: Studiengänge für das Lehramt für die Primarstufe und die beiden Studiengänge Katholische Religionslehre und Chemietechnik für Lehramt, Sekundarstufe II;
- Essen: Fachhochschulstudiengang Elektrotechnik, Studiengang Musik für das Lehramt für die Sekundarstufe II;
- Paderborn: Studiengang Kunst für das Lehramt für die Sekundarstufe II;
- Siegen: Studiengang Musik für das Lehramt für die Sekundarstufe II;
- Wuppertal: Studiengänge Geographie und Hauswirtschaftswissenschaft für das Lehramt für die Sekundarstufe I sowie Studiengänge Geographie, Katholische Theologie und Musik für die Sekundarstufe II.⁸⁸

Das ganze Jahrzehnt überschatteten weitere wechselnde Einsparmaßnahmen, wie Stellen-sperren und -absenkungen, Beförderungssperren, prozentuale Einsparungen bei Sachtiteln und Einbehaltung von Haushaltsresten. Derartige, meist abrupt verordnete Eingriffe durchkreuzten mittelfristige Planungen der Hochschulen und behinderten dadurch Lehre und Forschung. Gleichzeitig wurden Haushaltsmittel zugunsten von Zentraltiteln umgeschichtet, über die der Wissenschaftsminister allein verfügte und seine Einflußmöglichkeiten ausdehnte.

Die materiellen Veränderungen sollen exemplarisch an Sachmitteln verdeutlicht werden, die für Lehre und Forschung jeweils in den Jahren 1980 und 1990 an den fünf Gesamthochschulen verfügbar waren. Umfaßte die Titelgruppe 94 (ohne wissenschaftliche und studentische Hilfskräfte) 1980: 30,7725 Mio. DM, so waren es 1990: 32,1624 Mio. DM,⁸⁹ d.h. die Mittel stiegen in zehn Jahren minimal um 4,5%. Werden diese Beträge je zur Hälfte auf Lehre und Forschung aufgeteilt, so standen 1980 pro Studierenden für Lehre 359 DM und 1990 nur noch 212 DM bereit, also 59% gegenüber 1980. Wird die inzwischen eingetretene Teuerungsrate⁹⁰ berücksichtigt, so beläuft sich der Vergleichsbetrag für 1990 nur noch auf 165 DM pro Studierenden, d.h. unter Berücksichtigung des Verlustes an Kaufkraft standen nur noch 46% der 1980 vorhandenen Sachmittel zur Verfügung.

⁸⁷ Runderlaß vom 13. Juli 1982-IC1-6033 und vom 22. Juli 1982-IC1-6033.

⁸⁸ Verordnung zur Sicherung der Aufgaben im Hochschulbereich vom 25. Oktober 1982 (GV.NW., S. 682) und Zweite Verordnung zur Sicherung der Aufgaben im Hochschulbereich vom 1. Dezember 1983 (GV.NW., S. 615).

⁸⁹ Alle Zahlen ohne Medizin Essen.

⁹⁰ Die Statistischen Jahrbücher weisen aus, daß der Lebenshaltungsindex 1990 im Vergleich mit 1980: 128% betrug.

Wird die andere Hälfte der Haushaltsmittel (1980: 15,386 Mio. DM und 1990: 16,081 Mio. DM) für Forschung verausgabt und in Relation zu den jeweils als Sachmittel verfügbaren Drittmitteln⁹¹ gesetzt, so ergibt sich für 1980 ein Verhältnis von etwa 1 : 0,5 zwischen Landes- und Drittmitteln, dagegen für 1990 ein Verhältnis von 1 : 2,5.⁹² In einem Jahrzehnt hatten sich demnach die Drittmittel gegenüber den Haushaltsmitteln verfünffacht. Während 1980 die Forschungsmittel überwiegend frei verfügbar waren (67%), waren es 10 Jahre später nur noch knapp 30%, über die die Hochschulgremien entscheiden konnten. Die übrigen unterlagen der Außensteuerung und -kontrolle.

Auf die Konzentrationsmaßnahmen von 1982/83 folgte ein weiteres als Strukturkonzept für die 90er Jahre bezeichnetes Konzentrationsvorhaben, daß ab Mitte 1986 diskutiert wurde. Im Juli 1987 wurde daraus eine Kabinettsvorlage "Perspektiven der Hochschulentwicklung" und ein Jahr später ein Plan mit dem spektakulären Titel "Hochschule 2001". Dabei wurden die durch die weiter schwelende Finanzkrise diktierten Konzentrationsmaßnahmen in "Optimierung der Aufgabenerfüllung und Erneuerung der Hochschulen"⁹³ umetikettiert.

Eines der Ergebnisse dieser zweiten Konzentrationsphase im Hochschulbereich war für die Gesamthochschulen eine weitere Verminderung der Studiengänge vor allem im Lehramtsbereich:

- Duisburg: Studiengänge Biologie, Hauswirtschaftswissenschaft, Kunst, Musik und Sport für das Lehramt für die Sekundarstufe I;
- Essen: Diplomstudiengang Architektur sowie die Studiengänge Musik für die Lehramter für die Sekundarstufe I und Primarstufe;
- Paderborn: Studiengänge Sozialwissenschaften für die Lehramter für die Sekundarstufe I und II;
- Siegen: Magisternebenfachstudiengang Geographie und die Studiengänge Biologie, Geographie und Sport für das Lehramt für die Sekundarstufe I sowie Sport für das Lehramt für die Primarstufe.

Zwar gab es sogar die Erwägung, das Lehramtsstudium auf einige Hochschulen zu konzentrieren, wodurch sich für die von dem beabsichtigten Abzug betroffenen Standorte eine Gefährdung der gesamten Geistes- und Sozialwissenschaften ergeben hätte und damit eine völlige Veränderung der Struktur dieser Universitäten. Außerdem hätte eine derartige Konzentration gegen die hochschulpolitischen Ziele Chancenverbesserung und Regionalisierung verstoßen. Aber aufgrund der Proteste wurde dieses radikale Konzept dann doch fallengelassen. Statt dessen wurden noch weitere Stellen als Folge der "aufgabenkritischen Überprüfung des Personalbestandes" abgesetzt.⁹⁴

Dem Runderlaß, der detaillierte Vorschriften etwa dazu enthielt, wie die Hochschulen ihren zukünftigen Personalbedarf zu berechnen hätten, ließ keinen Zweifel darüber aufkommen, daß

⁹¹ Als Schätzwert werden 33% der Drittmittel als Sachmittel bei der Vergleichsrechnung angesetzt. Die übrigen sind Personalmittel.

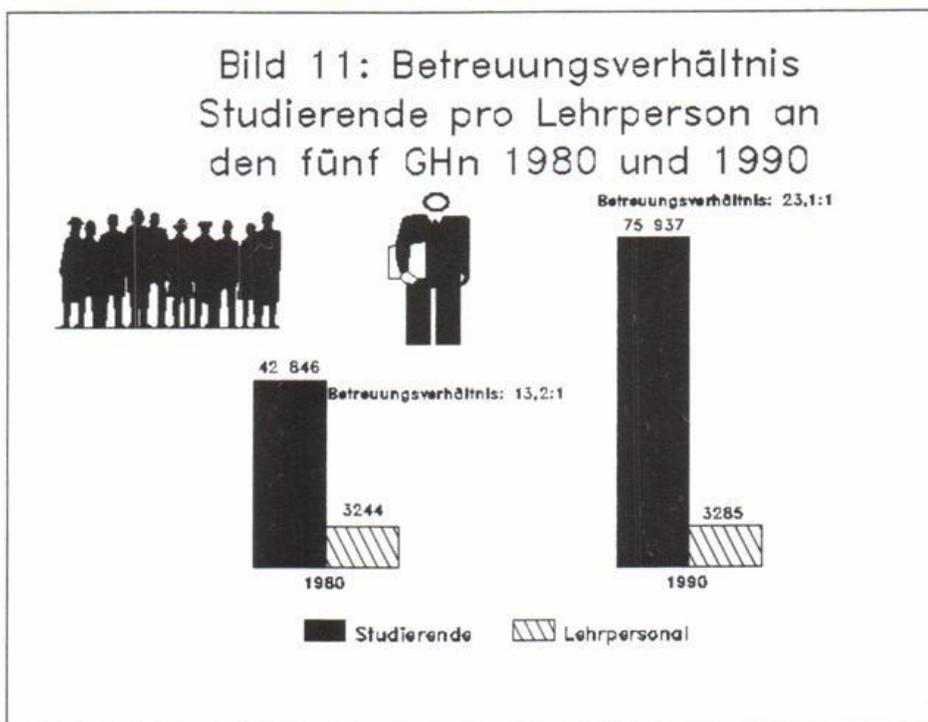
⁹² Die Berechnungsgrundlagen stammen aus den vom Minister für Wissenschaft und Forschung des Landes NRW herausgegebenen Veröffentlichungen über Drittmittel.

⁹³ Der Minister für Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen: Hochschule 2001. Fakten, Fragen, Thesen, Düsseldorf, August 1988, S. 180.

⁹⁴ Runderlaß vom 21. März 1988, ohne Geschäftszeichen.

"die Potentiale im Stellenbestand identifiziert werden (müssen), die mit ihrer bisherigen Aufgabenstellung nicht mehr ausgelastet sind".⁹⁵ Das Ergebnis stand schon vorher fest, denn in einer Kabinettsvorlage des MWF zu den Perspektiven der Hochschulentwicklung (Grundsatzpapier) vom 2. Juli 1987 war zu lesen, daß durch alle anderen geplanten Maßnahmen und die aufgabenkritische Überprüfung "in den Jahren bis 1991 einschließlich insgesamt etwa 600 Stellen für Umschichtungen in einer zentralen Stellenreserve angesammelt werden".⁹⁶ Dagegen hieß es im Runderlaß an die Hochschulen: Aufgabe der Hochschulplanung sei es, "den Hochschulen Handlungsspielräume für Umorientierung und die Optimierung der Aufgabenerfüllung in den 90er Jahren zu verschaffen",⁹⁷ so daß also der Eindruck erweckt wurde, die Hochschulen könnten selbst über geplante Veränderungen entscheiden.

Werden die Ergebnisse der zentralen Umsteuerung zwischen 1980 und 1990 bilanziert, so ist festzustellen, daß es sich nahezu um ein "Null-Summen-Spiel" gehandelt hat. An den Gesamthochschulen nahm das Personal nur insgesamt um 1,5% zu, obwohl das Gerücht sich hielt, die zentralen Umverteilungsaktionen würden zugunsten der Gesamthochschulen inszeniert. Unter Berücksichtigung des mit 77% weit überdurchschnittlichen Wachstums der Studierendenzahlen an Gesamthochschulen gegenüber den übrigen Universitäten mit ca. 30% wird offensichtlich, daß deren Bevorzugung nicht erfolgte, denn das Betreuungsverhältnis verschlechterte sich an Gesamthochschulen in den 80er Jahren von 13,2 auf 23,1% (vgl. Bild 11 und Tabelle 10).



⁹⁵ Ebd., S. 2.

⁹⁶ Hochschule 2001, S. 187.

⁹⁷ Runderlaß, S. 1 f.

Tabelle: 10 Personal, Studierende und Kennzahlen der fünf Gesamthochschulen (1974) 1980 und 1990⁹⁸

	Duisburg		Essen		Paderborn		Siegen		Wuppertal		insgesamt	
	1980	1990	1980	1990	1980	1990	1980	1990	1980	1990	1980	1990
Professoren	258	257	442	351	335	345	380	295	318	323	1733	1588
Wiss. M.A.	323	364	387	379	258	342	271	299	328	330	1567	1714
Wiss.Pers.insg.	581	621	829	730	593	687	651	594	646	653	3300	3285
nichtw. Pers.	544	569	758	768	577	582	577	506	594	622	3050	3047
Personal insg.	1125	1190	1587	1498 ⁹⁹	1170	1269	1228	1100	1240	1275	6350	6332
wiss.M.A.:Prof.	1,25	1,42	0,88	1,08	0,77	0,99	0,71	1,01	1,03	1,02	0,9	1,07
Studierende	7514	13875	14748	19190 ¹⁰⁰	8109	15786	6749	11413	8882	15509	46002	75773
Veränderung	+85%		+30%		+95%		+69% ¹⁰¹		+75%		+65%	
1980-1990												
Betreuungsverh.	13,0	22,3	14,6	22,3	13,7	23,0	10,4	19,2	13,7	23,8	13,9	22,2
Ausbauziel												
1974 in m ²	109.000		102.000 ¹⁰²		80.600 ¹⁰³		69.000		99.000		459.600	
Raumbestand ¹⁰⁴												
1990 in m ²	58.897		83.248		70.027		50.221		69.564		331.957	
Realisierungsgrad	54%		81,6%		86,9%		72,8%		70,3%		72,2%	
Studienplätze 1974												
(Ausbauziel ¹⁰⁵)	10.400		10.100		7.300		7.600 ¹⁰⁶		9.200		44.600	
Realisierungsgrad'90:												
Ausbauziel'74	62,3%		108,9%		93,0%		70,4%		78,5%		82,6%	
Studienplätze 1990												
Ausbauziel	7.200		11.250		6.950		6.850		8.650		40.900	
Ausbauzustand	6.480		11.006		6.791		5.354		7.222		36.853	
Realisierungsgrad	90%		98%		98%		78%		83%		90%	
Auslastungsgrad	214%		174%		232%		213%		215%		206%	

⁹⁸ Minister für Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen: 10 Jahre Gesamthochschule, Düsseldorf, Dezember 1982, S. 35 u. 38 f. Posdorf, Horst: Neue Daten zur Entwicklung der wissenschaftlichen Hochschulen, Typoskript, Stand: Januar 1991, Schreiben des MWF vom 19. Dezember 1991, IA 3 - 73.81.2.

⁹⁹ Personal und Betreuungsverhältnis für Essen ohne Medizin.

¹⁰⁰ Studierende, Studienplätze, Ausbaustand und Auslastungsgrad einschl. Medizin.

¹⁰¹ Die prozentuale Zunahme der Studierendenzahl Siegens von 1980 auf 1990 erhöht sich auf 90%, wenn die 1983 ausgesgliederte Abteilung Gummersbach im Basisjahr 1980 unberücksichtigt bleibt.

¹⁰² Ohne Medizin.

¹⁰³ Einschl. Höxter, Meschede und Soest.

¹⁰⁴ Raumbestand und Studienplätze gemäß 19. Rahmenplan für den Hochschulbau 1990-1993, S. 61 und 20. Rahmenplan für den Hochschulbau 1991-1994, Textteil und Anhang 1990, S. 67.

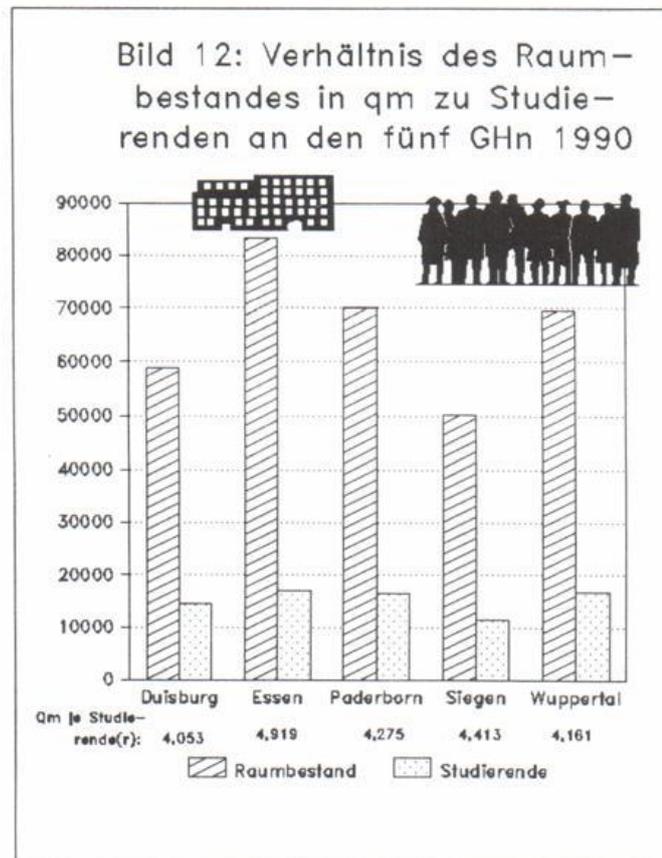
¹⁰⁵ O.V.: Nordrhein-Westfalen investiert 830 Millionen Mark, in: Informationen MWF 9, Düsseldorf, Februar 1974, S. 8.

¹⁰⁶ ohne Gummersbach.

Im übrigen hatte nur Paderborn wegen des Ausbaus natur- und ingenieurwissenschaftlicher Fächer und Duisburg wegen des verspäteten Bezugs der Neubauten nach 1980 einen gewissen Personalzuwachs, während an den übrigen Gesamthochschulen Stagnationen oder Rückgänge zu verzeichnen waren. Einem Abbau bei den Professorenstellen (-4,8%) stand ein Wachstum von +7,5% bei den wissenschaftlichen Mitarbeitern gegenüber, wodurch die Verhältniszahl zwischen ihnen (wiss. Mitarb.: Prof.) von 0,97 auf 1,09 wuchs, d.h. die "Kopflastigkeit" konnte etwas vermindert werden, aber der Abstand zu den übrigen Universitäten mit 2,11 wissenschaftlichen Mitarbeitern pro Professor ist immer noch auffallend. Im übrigen dürften Mehrkosten für die geringfügige Personalvermehrung, weil sie mit einer Umwidmung in kostengünstigere Stellen verbunden war, kaum entstanden sein.

Neben der erwähnten Kopflastigkeit innerhalb des wissenschaftlichen Personals ist auch die zweite zwischen wissenschaftlichem zu nichtwissenschaftlichem Personal immer noch vorhanden. Während an den übrigen Universitäten 1,15 Nichtwissenschaftler pro Wissenschaftler vorhanden sind, sind es an den Gesamthochschulen nur 0,92. Die daraus hauptsächlich entstehenden Engpässe beim technischen Personal in den Laboratorien und Werkstätten behindern die experimentelle Forschung.

Neben den personellen und materiellen Engpässen machen sich zunehmend, besonders in den Ingenieurwissenschaften, behindernde Raumprobleme (vgl. Bild 12) bemerkbar. An den Gesamthochschulen sehen sich inzwischen in dieser Fächergruppe die Hochschulangehörigen mit einer zwei- bis dreifachen räumlichen Überlast konfrontiert. Die Kapazitäten wurden also in den 80er Jahren derart ausgelastet, daß auf Dauer zumindest die Leistungs-, wenn nicht sogar die Funktionsfähigkeit gefährdet ist. Hier liegen Ursachen für Studienzeitverlängerungen und die Behinderung von Forschung, sofern nicht durch steigende Drittmittel Lücken gefüllt werden, aber auch da werden Grenzen sichtbar, wie z.B. die Unterbringung des Drittmittelpersonals oder die angemessene Grundausrüstung. Außerdem können bei Drittmittelprojekten zu übernehmende Belastungen mit anderen Dienstpflichten kollidieren.



7.4.2 Strategie effizienzsteigernder zentraler Lenkung

7.4.2.1 Taktik fiktiven Nachgebens

In beiden Phasen der Konzentrationsmaßnahmen diente die Finanzkrise des Landes dazu, die "Strategie effizienzsteigernder zentraler Lenkung" einzusetzen. Durch die Aufhebung von Studiengängen und durch Stellenabsetzungen sollte ein Rationalisierungseffekt erreicht werden, der dem Wissenschaftsminister die Möglichkeit gab, seine hochschulpolitischen Vorstellungen durchzusetzen. Alle strukturellen Veränderungen liefen über ihn. Den Hochschulen wurde nicht die Möglichkeit eingeräumt, eigenverantwortlich neue Akzente zu setzen. Auf diese Weise wäre es z.B. auch nicht möglich gewesen, die ca. 600 Personalstellen für die Hochschulkliniken¹⁰⁷ aus den Hochschulen herauszuholen oder neue Institutionen außerhalb der Hochschulen personell auszustatten.¹⁰⁸

Zwar sollte auch der wissenschaftliche Nachwuchs gefördert, die Spitzenforschung und moderne Ausbildungsangebote geschaffen werden, aber das hätte auch durch die Hochschulen in eigener Verantwortung geschehen können. Der zentralen Lenkung hätte es dazu nur subsidiär bedurft. Bei der "Strategie effizienzsteigernder zentraler Lenkung" ging es um eine Macht-

¹⁰⁷ Erlaß vom 13. Juli 1982, I C1-6033, S. 2.

¹⁰⁸ Wie die unter dem Dach des "Wissenschaftszentrums Nordrhein-Westfalen" entstandenen Institute.

verschiebung zu Lasten der Hochschulautonomie, wobei die Finanzkrise des Landes den günstigen Anlaß bot, die Machtverschiebung durchzusetzen. Im Widerspruch zur Humboldt-schen Konzeption, den wissenschaftlichen Hochschulen eine möglichst große Unabhängigkeit vom Staat zu gewähren, wurde mit der Durchsetzung der Konzentrationsmaßnahmen eine Ausdehnung staatlicher Einflußnahmen angestrebt und bewirkt, vor allem aber wegen der Überzeugung, durch ministerielle Eingriffe würde die Effizienz des Hochschulsystems mehr gesteigert als durch eigenverantwortliches Handeln der Hochschulen.

Zur Durchsetzung der "Strategie effizienzsteigernder zentraler Lenkung" wurden einige Taktiken eingesetzt. Die "Taktik fiktiven Nachgebens" bestand darin, die Hochschulen zunächst mit überzogenen Sparmaßnahmen zu konfrontieren. Die dann zu erwartenden vehementen Proteste führten zum dosierten ministeriellen Nachgeben auf die von vornherein geplanten Positionen. Den Hochschulen sollten auf diese Weise Erfolgserlebnisse vermittelt werden. Das taktische Ziel, die für erforderlich gehaltenen Einsparungen gegenüber den nach anfänglicher Empörung resignierenden Hochschulen durchzusetzen, wurde durch fiktive ministerielle Nachgiebigkeit erreicht. In den Hochschulen sollte die Überzeugung wachsen, Kooperation mit dem Wissenschaftsminister sei erfolgversprechender als Verweigerung. Der Öffentlichkeit wurde der Eindruck vermittelt, letztlich geschehe alles im Einvernehmen der Beteiligten.

Eine Reihe von ergänzenden oder alternativen Praktiken, die sich ebenfalls schon früher als nützlich erwiesen hatten, wurden im Rahmen der "Strategie effizienzsteigernder zentraler Lenkung" ebenfalls eingesetzt die

- Taktik prognostischer Unterschätzung,
- Praxis verbaler Verunsicherung,
- geschönten Parolen.

7.4.2.2 Taktik prognostischer Unterschätzung

Im Hochschulbereich wurden seit den 60er Jahren u.a. vom Wissenschaftsrat und der KMK Prognosen über die zu erwartenden Studentenzahlen vorgelegt. Wenn zuerst der Mangel an Erfahrung als Begründung für die regelmäßige Unterschätzung zukünftiger Studentenzahlen dienen konnte, so ist es doch nicht mehr überzeugend, daß diese Fehleinschätzungen über Jahrzehnte immer wieder auftraten. Selbst wenn in einer vorsichtigen Prognose eine Streuschätzung zwischen einem oberen und einem unteren Wert abgegeben wurde, hielten sich die politisch Verantwortlichen an die Minimalprognose, an die "Taktik der Unterschätzung".

Sie führte dazu, daß sich die Ministerpräsidenten Ende der siebziger Jahre auf den Ausbau von 850.000 Studienplätzen (Studienplatzzielzahl) festlegten und deren "vorübergehende Überschreitung" dann als "Studentenberg" apostrophierten, der durch temporäre Überlast bewältigt werden müsse. Die Konzentrationsmaßnahmen der 80er Jahre waren dann eine antizipatorische Perspektivplanung mit Rücksicht auf die mit Beginn der 90er Jahre angeblich rapide rückläufigen Studentenzahlen, eine erneute prognostische Unterschätzung, obwohl inzwischen zahlreiche Fehlprognosen, und zwar ausschließlich Unterschätzungen, vorlagen. Auch angesichts von

etwa 1,5 Millionen Studenten im Jahre 1990 in den alten Bundesländern wird an der überholten Studienplatzzielzahl aus den 70er Jahren stupide festgehalten.

Nach derart oft widerlegten Fehleinschätzungen sollte die "Taktik prognostischer Unterschätzung" eigentlich ausgedient haben. Statt dessen war ein prognostizierter Rückgang von 30% der Studierendenzahl die Grundlage für die mit Konzentrationsmaßnahmen beginnenden hochschulplanerischen Schritte des Jahres 1987.¹⁰⁹ Tatsächlich ist im Lande NRW seit diesem Planungszeitpunkt (WS 1987/88) bis zum WS 1990/91 die Studentenzahl um 11% gewachsen, und sie wird in den nächsten Jahren keinesfalls rückläufig sein. Auf rund 220.000 gebauten Studienplätzen drängen sich inzwischen rund 500.000 Studierende.

7.4.2.3 Praxis verbaler Verunsicherung

Für die ganze Nachkriegszeit läßt sich die "Praxis verbaler Verunsicherung", die bis zu Zynismen reichen konnte, nachweisen. Im Juli 1950 findet sich immer noch das Wort von der "Ausmerze ungeeigneter Studenten", und die WRK benannte die gleiche Forderung als "die Ausschaltung ungeeigneter Studierender zum frühesten Termin".¹¹⁰ Zwar zieht sich die Auseinandersetzung zwischen Förderung und Auslese kontinuierlich durch die hochschulpolitische Diskussion, aber derart plump konnte später die Forderung der Auslese nicht mehr öffentlich vertreten werden.

In dem ersten Hochschulgesamtplan Baden-Württembergs wird dann mit dem "rascheren Umschlag der Studenten", der "Lenkung durch Beratung" und den "unumgänglichen rigorosen Maßnahmen" argumentiert,¹¹¹ da sonst "die ansteigende Schülerwelle ... die wissenschaftlichen Hochschulen ... in der Mitte der 70er Jahre zu überfluten, ja zu zerstören droht".¹¹² Wenn ein Befürworter der Gesamthochschule wie Peter Glotz an den Gesamthochschulen "Kopflastigkeit" befürchtet und deshalb ein "leistungsgerechtes Zerteilungsverfahren"¹¹³ fordert, gehört das ebenfalls in die Kategorie der "zynischen Vokabeln" wie die Behauptungen, die Integrierte Gesamthochschule sei nur

- "eine organisatorische List,
- ein Wunscherfüllungsinstrument,
- ein flüchtiges Luftschloß am bundesdeutschen Planungshorizont".¹¹⁴

Nachdem die "Studentenflut" in der "Massenuniversität" der 70er Jahre bewältigt werden mußte, war es das "Schlagwort" des folgenden Jahrzehnts, den "Studentenberg zu untertunneln". Es handelt sich hier um eine Metapher, bei der die Leiber junger Menschen aufgestapelt gedacht werden, ein Hindernis, das im Wege steht und das zu umgehen zu umständlich oder aufwendig ist. Deshalb muß das Hindernis "untertunnelt" werden, d.h., es muß ein Loch durch diesen "Berg" gebohrt werden. Daneben wird mit dem Bild suggeriert, es handele sich um

¹⁰⁹ Hochschule 2001, S. 5.

¹¹⁰ Neuhaus, ebd., S. 23 u. 42.

¹¹¹ Hochschulgesamtplan, S. 24. u. S. 50 f.

¹¹² Ebd., S. 14.

¹¹³ Glotz: 2. Kasseler Hochschulwoche, S. 10.

¹¹⁴ Heckhausen, Heinz: Die "Integrierte Gesamthochschule". Ein neues Luftschloß am Planungshorizont der deutschen Hochschulpolitik, in: DUZ 1971, S. 197 ff.

etwas von der Natur Vorgegebenes und nicht um eine Entwicklung, die von der älteren Generation zu verantworten ist und rechtzeitig erkennbar war.

Das Gesamtkonzept "Hochschule 2001" geht von der Prämisse abnehmender Studentenzahlen in den 90er Jahren aus und damit wird man Opfer der eigenen "Taktik prognostischer Unterschätzung" der Studentenzahlen. Die Abnahme soll eintreten, weil "die 'Pillenknick-Generation' die Hochschulen erreicht".¹¹⁵ "Nach Jahren stürmischen Wachstums der Studentenzahlen"¹¹⁶ ("Vorpillengeneration", d.V.) erreicht die 'Pillenknick-Generation' das Hochschulalter.

Früher "galt es, *Bildungsreserven auszuschöpfen* und für die wirtschaftliche Entwicklung *nutzbar* zu machen. ... Das Schlagwort hieß: *Öffnung der Hochschulen ... (NRW) hat sich ... eine neue Ressource erschlossen: Die Begabung seiner Menschen*".¹¹⁷ Übrigens hält sich das Klischee von den "Studentenströmen"¹¹⁸ hartnäckig, und die Frauen werden besonders 'begeistert' sein über den Satz: "Man kann die '*Infrastruktur*' der Familie nutzen und so die Kosten erheblich senken."¹¹⁹

7.4.2.4 Geschönte Parolen

Parolen sind in der Politik nichts Neues. Um ein bestimmtes Ziel zu erreichen, erscheint es zweckmäßig, sie zur rechten Zeit als wirksames taktisches Mittel einzusetzen. Die Wirkung der am Anfang der Hochschulreform stehenden Pichtschen "Bildungskatastrophe" und des Dahrendorfschen "Bildung ist Bürgerrecht" (vgl. Kap. 2.3) sind zwei derartige Parolen, die die Öffentlichkeit aufrütteln und Bildungspolitik zu einem vordringlichen Thema machen sollten. In einem Fall wurde mit einer Horrorparole auf Angst gesetzt: wenn das Bildungswesen nicht verbessert würde, wäre der Wohlstand gefährdet, denn wir könnten im internationalen Wettbewerb nicht mithalten. Und im anderen Falle wurde an ein Grundrecht anknüpfend gefordert, die vorhandene Chancenungleichheit zu beseitigen, um dann allerdings statt dessen zu einer technokratischen Lösung der Effizienzsteigerung des Hochschulsystems umzuschwenken. Beides führte damals zusammen dazu, daß der Ausbau des Bildungswesens; vorangetrieben wurde, jedoch eher mit dem Ziel, genügend qualifizierte Arbeitskräfte verfügbar zu haben als Chancengleichheit zu verwirklichen, denn als das Ziel erreicht war, schwand das Interesse an einem modernen Bildungssystem und die zum weiteren Ausbau notwendigen Ressourcen wurden nicht bereitgestellt. Die Finanzpolitiker hatten sich für andere Prioritäten entschieden.

Als es im Jahre 1982 um Einsparungen im Hochschulbereich durch Abbau von Studiengängen und Stellen ging, wurden geschönte Parolen eingesetzt. So war von "Konzentration und Neuordnung" die Rede, und ab 1987 wurden die Begriffe "Hochschulstrukturkonzept", "Perspektiven der Hochschulentwicklung" und "Aufgabenkritische Überprüfung des Personalbestandes" benutzt, aber nicht von der Aufhebung von Studiengängen, prozentualem Kapazi-

¹¹⁵ Hochschule 2001, S. 52.

¹¹⁶ Ebd., S. 5.

¹¹⁷ Hochschule 2001, Fakten, S. 9-11. Die Kursivsetzungen stammen vom Verfasser.

¹¹⁸ Ebd., S. 32.

¹¹⁹ Ebd., S. 41.

tätsabbau in Fächern und/oder Stellenabbau gesprochen. Angeblich ging es darum, "den Hochschulen" - nicht dem Wissenschaftsminister - "Handlungsspielräume für Umorientierung und die Optimierung der Aufgabenerfüllung in den 90er Jahren zu verschaffen".¹²⁰ Hochschulen seien "Hoffnungsträger ihrer Region". "Staatliche Planung kann und soll ... die Entwicklung zum gesellschaftlich Gewünschten hin ordnen und regeln. In der Suche nach einer Vision von der 'Hochschule 2001' liegt die Chance zu einer Bildungsoffensive. Die Chance, sich nicht nur der Früchte der einstigen Bildungsreform zu vergewissern, sondern mit neuem Elan eine zweite Phase der Bildungsreform in Angriff zu nehmen."¹²¹

Die den Hochschulen zumindest vorerst entzogenen Stellen sollen dazu dienen, die "Innovationskraft und Forschungsfähigkeit weiter zu stärken".¹²² Die vier Verordnungen, durch die ausschließlich zahlreiche Studiengänge "aufgehoben" wurden, erhielten die Überschrift "Sicherung der Aufgaben im Hochschulbereich". Die Maßnahmen des Wissenschaftsministers, die den Hochschulen zunächst einmal Einbußen brachte, dienten dem Lande NRW dazu, ohne zusätzliche Haushaltsmittel neue Aufgaben anzugehen. Für die einzelnen Hochschulen war nicht erkennbar, wie hoch ihr Anteil an der Dispositionsmasse sein würde, ob sie also zu den Gewinnern oder Verlierern gehören würden. Deshalb wurden die verschiedenen Taktiken eingesetzt, um ihre Skepsis bzw. ihr Mißtrauen gegenüber den massiven Eingriffen zu mindern und das ministerielle Vorgehen zu rechtfertigen. Auch mit dem Problem der Chancengleichheit brauchte man sich nicht mehr zu befassen, denn:

"Noch zu Beginn der 60er Jahre war Bildung ein Privileg. Kindern aus Arbeiterfamilien war der soziale Aufstieg über Gymnasium und Universität weitgehend verschlossen. Hier lag der Ansatz für die Politik der Bildungsreform jener Zeit. 'Chancengleichheit' hieß die Forderung."¹²³

Der Text unterstellt, das Problem der Chancengleichheit sei gelöst.¹²⁴ Geschönte Parolen werden hier gleich zweimal mit impliziten Unterstellungen eingesetzt: einmal als eine angeblich damals geglückte Bildungsreform und zum zweiten durch die dabei erreichte Chancengleichheit. Tatsächlich blieb beides in Ansätzen stecken. Die Bildungsreform konzentrierte sich darauf, den gesellschaftlichen Reproduktionsbedarf zu erfüllen, jedoch weder auf eine strukturelle Umgestaltung des Bestehenden durch ein neues Schul- und Hochschulsystem (Gesamtschulen und Gesamthochschulen) noch auf inhaltliche Veränderungen, wie sie im dritten Modell der OECD-Studie (vgl. Kap. 4.2) vorgestellt worden waren. Welche differnten Entwicklungen die Aspekte der Chancenverbesserung in den 80er Jahren tatsächlich nahmen, wird im Kapitel 8.3 untersucht.

¹²⁰ Erlaß vom 21.03.1988, ohne Geschäftszeichen, S. 1 f.

¹²¹ Die letzten Zitate wurden "Hochschule 2001", S. 1-39 entnommen und ließen sich beliebig vermehren. Der letzte Satz unterstellt, daß eine Bildungsreform stattgefunden hat und ernsthaft an eine zweite gedacht wird (S. 39).

¹²² Ebd., S. 187.

¹²³ Ebd., S. 9.

¹²⁴ In der 12. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerkes, der fundiertesten Untersuchung zu dieser Frage, ist für die 80er Jahre hinsichtlich der Bildungsbeteiligungsquote von Arbeiterkindern eine rückläufige Entwicklung zu erkennen. Vgl.: Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft (Hrsg.): Das soziale Bild der Studentenschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1989, S. 100 ff. Die Bildungsbeteiligungsquote der Arbeiterkinder sank von 1982 (100%) auf 79% (1985 u. 1987) und stieg dann wieder leicht auf 95% (1988) an, jedoch ohne den Ausgangswert zu erreichen (S. 102).