



UNIVERSITÄTS-  
BIBLIOTHEK  
PADERBORN

## **Universitätsbibliothek Paderborn**

### **Vom Reformmodell zur modernen Universität**

**Rimbach, Gerhard**

**Düsseldorf, 1992**

7.4 Umsteuerung in NRW

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

können. Das aus dem Jahre 1979 stammende Lehrerausbildungsgesetz<sup>81</sup> war die Grundlage der Lehramtsprüfungsordnung,<sup>82</sup> 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.<sup>83</sup> 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,<sup>84</sup> 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.<sup>85</sup>

## 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

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

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

<sup>83</sup> § 10 LABG und §§ 2 u. 42 LPO.

<sup>84</sup> § 91 (7) WissHG.

<sup>85</sup> 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:<sup>86</sup>

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.

<sup>86</sup> 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".<sup>87</sup> 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.<sup>88</sup>

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,<sup>89</sup> 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 Teuerungsrate<sup>90</sup> 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.

<sup>87</sup> Runderlaß vom 13. Juli 1982-IC1-6033 und vom 22. Juli 1982-IC1-6033.

<sup>88</sup> 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).

<sup>89</sup> Alle Zahlen ohne Medizin Essen.

<sup>90</sup> 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 Drittmitteln<sup>91</sup> 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.<sup>92</sup> 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"<sup>93</sup> 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.<sup>94</sup>

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

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

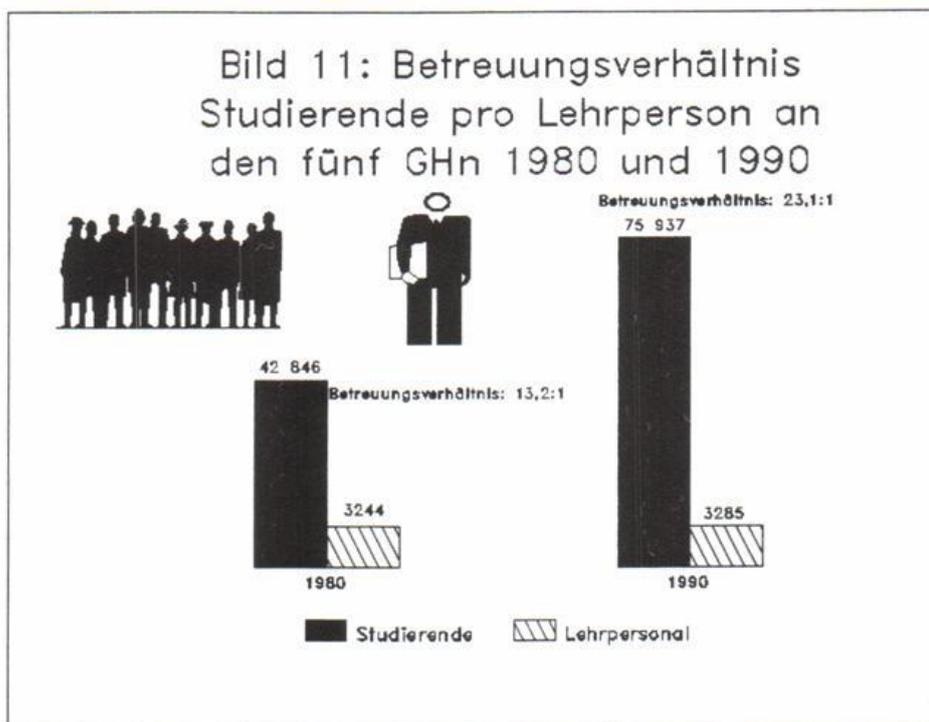
<sup>92</sup> Die Berechnungsgrundlagen stammen aus den vom Minister für Wissenschaft und Forschung des Landes NRW herausgegebenen Veröffentlichungen über Drittmittel.

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

<sup>94</sup> Runderlaß vom 21. März 1988, ohne Geschäftszeichen.

"die Potentiale im Stellenbestand identifiziert werden (müssen), die mit ihrer bisherigen Aufgabenstellung nicht mehr ausgelastet sind".<sup>95</sup> 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".<sup>96</sup> 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",<sup>97</sup> 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).



<sup>95</sup> Ebd., S. 2.

<sup>96</sup> Hochschule 2001, S. 187.

<sup>97</sup> Runderlaß, S. 1 f.

Tabelle: 10 Personal, Studierende und Kennzahlen der fünf Gesamthochschulen (1974) 1980 und 1990<sup>98</sup>

	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 <sup>99</sup>	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 <sup>100</sup>	8109	15786	6749	11413	8882	15509	46002	75773
Veränderung	+85%		+30%		+95%		+69% <sup>101</sup>		+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 <sup>2</sup>	109.000		102.000 <sup>102</sup>		80.600 <sup>103</sup>		69.000		99.000		459.600	
Raumbestand <sup>104</sup>												
1990 in m <sup>2</sup>	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 <sup>105</sup> )	10.400		10.100		7.300		7.600 <sup>106</sup>		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%	

<sup>98</sup> 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.

<sup>99</sup> Personal und Betreuungsverhältnis für Essen ohne Medizin.

<sup>100</sup> Studierende, Studienplätze, Ausbaustand und Auslastungsgrad einschl. Medizin.

<sup>101</sup> 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.

<sup>102</sup> Ohne Medizin.

<sup>103</sup> Einschl. Höxter, Meschede und Soest.

<sup>104</sup> 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.

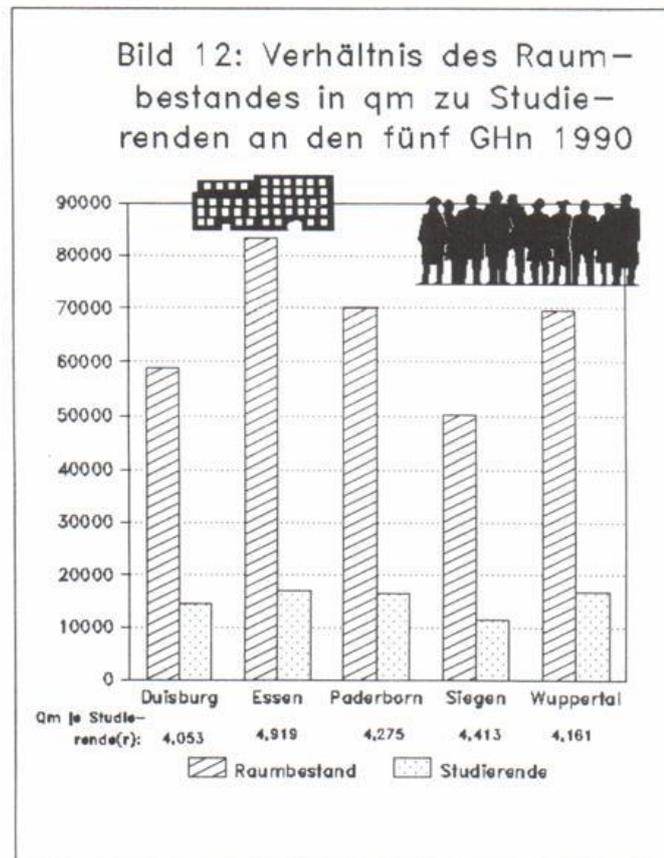
<sup>105</sup> O.V.: Nordrhein-Westfalen investiert 830 Millionen Mark, in: Informationen MWF 9, Düsseldorf, Februar 1974, S. 8.

<sup>106</sup> 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 Grundausstattung. 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 Hochschulkliniken<sup>107</sup> aus den Hochschulen herauszuholen oder neue Institutionen außerhalb der Hochschulen personell auszustatten.<sup>108</sup>

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-

<sup>107</sup> Erlaß vom 13. Juli 1982, I C1-6033, S. 2.

<sup>108</sup> 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.<sup>109</sup> 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".<sup>110</sup> 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,<sup>111</sup> da sonst "die ansteigende Schülerwelle ... die wissenschaftlichen Hochschulen ... in der Mitte der 70er Jahre zu überfluten, ja zu zerstören droht".<sup>112</sup> Wenn ein Befürworter der Gesamthochschule wie Peter Glotz an den Gesamthochschulen "Kopflastigkeit" befürchtet und deshalb ein "leistungsgerechtes Zerteilungsverfahren"<sup>113</sup> 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".<sup>114</sup>

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

<sup>109</sup> Hochschule 2001, S. 5.

<sup>110</sup> Neuhaus, ebd., S. 23 u. 42.

<sup>111</sup> Hochschulgesamtplan, S. 24. u. S. 50 f.

<sup>112</sup> Ebd., S. 14.

<sup>113</sup> Glotz: 2. Kasseler Hochschulwoche, S. 10.

<sup>114</sup> 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".<sup>115</sup> "Nach Jahren stürmischen Wachstums der Studentenzahlen"<sup>116</sup> ("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*".<sup>117</sup> Übrigens hält sich das Klischee von den "Studentenströmen"<sup>118</sup> hartnäckig, und die Frauen werden besonders 'begeistert' sein über den Satz: "Man kann die '*Infrastruktur*' der Familie nutzen und so die Kosten erheblich senken."<sup>119</sup>

#### 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-

<sup>115</sup> Hochschule 2001, S. 52.

<sup>116</sup> Ebd., S. 5.

<sup>117</sup> Hochschule 2001, Fakten, S. 9-11. Die Kursivsetzungen stammen vom Verfasser.

<sup>118</sup> Ebd., S. 32.

<sup>119</sup> 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".<sup>120</sup> 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."<sup>121</sup>

Die den Hochschulen zumindest vorerst entzogenen Stellen sollen dazu dienen, die "Innovationskraft und Forschungsfähigkeit weiter zu stärken".<sup>122</sup> 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."<sup>123</sup>

Der Text unterstellt, das Problem der Chancengleichheit sei gelöst.<sup>124</sup> 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.

<sup>120</sup> Erlaß vom 21.03.1988, ohne Geschäftszeichen, S. 1 f.

<sup>121</sup> 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).

<sup>122</sup> Ebd., S. 187.

<sup>123</sup> Ebd., S. 9.

<sup>124</sup> 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).