



UNIVERSITÄTS-
BIBLIOTHEK
PADERBORN

Universitätsbibliothek Paderborn

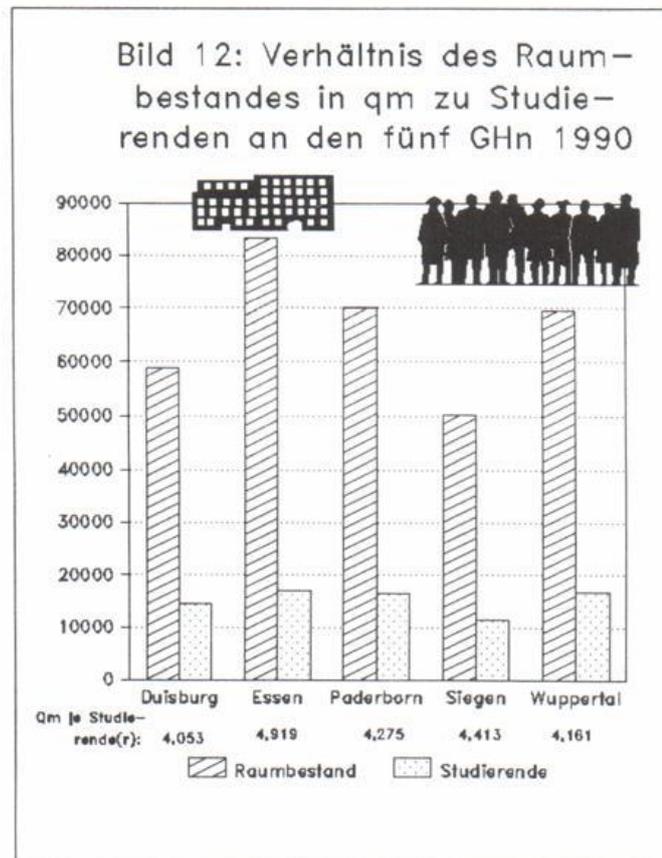
Vom Reformmodell zur modernen Universität

Rimbach, Gerhard

Düsseldorf, 1992

7.4.2 Strategie effizienzsteigernder zentraler Lenkung

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



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).