

aus  
politik  
und  
zeit  
geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

Gerd Roellecke  
Entwicklungslinien  
deutscher Universitätsgeschichte

Claudia Schmid  
Staatliche Hochschulpolitik  
in der Bundesrepublik

George Turner  
Hochschulreformpolitik  
Versuch einer Bilanz

Kommentar und Replik  
Friedensbewegung  
und nationale Frage

ISSN 0479-611 X

B 3-4/84  
21. Januar 1984

Gerd Roellecke, Dr. jur., geb. 1927; seit 1969 Professor für Öffentliches Recht und Rechtsphilosophie an der Universität Mannheim; seit 1982 Rektor der Universität Mannheim; 1972—1974 Präsident der Westdeutschen Rektorenkonferenz; 1974—1977 Vizepräsident der Deutschen Forschungsgemeinschaft.

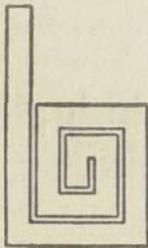
Veröffentlichungen u. a.: Hochschule und Wissenschaft, Stuttgart 1974; (zusammen mit Peter Kickartz) Entwurf eines Ländergesetzes über den Hochschulzugang, Tübingen 1976; Die Logik der Debatte, Heidelberg 1978; Wird das Falsche falsch studiert?, Osnabrück 1979; Zur Problematik der höchstrichterlichen Entscheidung, Darmstadt 1982.

Claudia Schmid, geb. 1957; Studium der Politikwissenschaft, Geschichte und Germanistik an der Universität Tübingen, 1. Staatsexamen; wissenschaftliche Zulassungsarbeit über Bildungspolitik; Doktorandin am Institut für Politikwissenschaft Tübingen (Thema: Außenpolitik Ägyptens).

Veröffentlichungen u. a.: Studienreform, in: GEW-Baden-Württemberg (Hrsg.), Dokumente und Analysen zur Studienreform. Ein Reader, Stuttgart 1980; Rechtsextremismus in der Bundesrepublik, in: GEW-Hauptvorstand (Hrsg.), Bäume pflanzen für die Zukunft, Frankfurt/M. 1983.

George Turner, Dr. jur., geb. 1935; Studium der Rechts- und Staatswissenschaften in Würzburg, München und Göttingen; 1968—1970 Professor für Berg- und Energierecht an der Technischen Universität Clausthal; seit 1970 Präsident der Universität Hohenheim; von 1979—1983 Präsident der Westdeutschen Rektorenkonferenz.

Veröffentlichungen u. a.: Das Ausbildungssystem unter Bedingungen der Massenuniversität, in: Konstanzer Blätter 1980; Wie effizient sind die Hochschulen?, in: Deutsche Universitätszeitung 1982; Hochschule und Dritte Welt, in: Lexikon Dritte Welt. Handbuch, Hamburg 1983; Massenuniversität und Elitebildung?, in: Deutsche Universitätszeitung 1983; (als Hrsg. zusammen mit G. Zeidler) Dritte Welt und technische Kommunikation, Stuttgart 1983; Universität wohin? Massenuniversität und Ausbildungsnotstand, Frankfurt 1984 (erscheint demnächst).



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,  
Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion:

Holger Ehmke, Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Karl-Heinz Resch.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 62—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/46 04-0, nimmt entgegen

— Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

— Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich einschließlich Mehrwertsteuer; bei dreiwöchiger Kündigungsfrist zum Quartalsende;

— Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

# Entwicklungslinien deutscher Universitätsgeschichte

## Die deutsche Universität als ständische und als funktionsorientierte Einrichtung

Die These lautet: Die deutsche Universität befindet sich im Übergang von einer ständischen zu einer funktionsorientierten Einrichtung. Sie leidet daran, daß sie sich nicht entscheiden kann, ob sie die Schule verlängern oder Fachleute ausbilden soll.

Diese These wird begründet, indem der historische Ort der deutschen Universität bestimmt (I.), ihre gegenwärtige Situation beschrieben (II.) und die Entwicklung des deutschen Hochschulwesens zu prognostizieren (III.) versucht wird.

### I. Die feudale Universität

Die deutsche Universität war bis zum Beginn der jüngsten Hochschulreform Ende der sechziger Jahre eine hochfeudale Einrichtung. Nur wenn man das erkennt, versteht man, was die jüngste Hochschulreform angerichtet hat.

Wie aber kann man sagen, die deutsche Universität sei bis Ende der sechziger Jahre eine hochfeudale Einrichtung gewesen, wo doch der Ständestaat spätestens seit der Deutschen Bundesakte vom 8. Juni 1815 auf deutschem Boden nicht mehr existiert? Die Antwort darauf lautet: Die Universität ist ein christlich-abendländisches Unternehmen, ein Produkt der mittelalterlichen Spannungen zwischen Papst und Kaiser<sup>1)</sup>, und beginnt erst seit kurzem, sich ihrer Traditionen zu entledigen.

Der biblische Lehrauftrag machte die Kirche ursprünglich zum Träger des Erziehungswesens. In der christlichen Verkündigung war jedoch kein Platz für die Lehre des Corpus juris des oströmischen Kaisers Justinian, das um 1050 wiederentdeckt worden war. Andererseits gab es ein geradezu gieriges Interesse, das Corpus juris kennenzulernen. Die Herrschaft des deutschen Königs und römischen Kaisers wurde als Fortsetzung des römischen Weltreiches verstanden (translatio imperii). Deshalb mußte das justinianische

Recht als das wahre kaiserliche Recht erscheinen. Und wer es kannte und lehren konnte, mußte viele Schüler anziehen. Solche Lehrer gab es um 1100 in Bologna. Deshalb entstand dort die erste moderne Universität. An diesem Ursprung der Universität<sup>2)</sup> ist vor allem wichtig, daß die christlich-abendländische Universität entstanden ist als Dolmetscherin einer Wahrheit — einer Wahrheit, die von der Kirche nicht verwaltet werden konnte.

In einem ständischen Gemeinwesen, in dem Gottes Wille jedem seinen Platz auf dem Wege zur ewigen Seligkeit zuweist, konnte die Wahrheit allerdings nicht frei vagabundieren. Außerdem erzwang das Fremdenrecht den Zusammenschluß von Schülern und Lehrern zu Genossenschaften mit eigener Hoheitsgewalt, zu „universitates“. Genauer heißt das: Auf das Problem, wie sich die biblische Wahrheit mit der kaiserlichen des römischen Rechtes vertrug, reagierte das ständische Gemeinwesen gattungstypisch mit der Ausdifferenzierung eines neuen Standes<sup>3)</sup>, der dann wiederum Gottes Wille entsprechen konnte, mit der Ausdifferenzierung der Universität.

Was ein Stand war, können wir uns heute kaum noch vorstellen. Es war auch immer unklar und mußte es sein, weil der Ständestaat sonst nicht flexibel genug gewesen wäre. Jedenfalls bestimmte der Stand die persönliche

<sup>1)</sup> Wegen genauer Daten und Belege vgl. G. Roellecke, Geschichte des deutschen Hochschulwesens, in: C. Flämig / V. Grellert u. a. (Hrsg.), Handbuch des Wissenschaftsrechts, Berlin — Heidelberg — New York 1982, S. 3, 4ff.

*Überarbeitetes und ergänztes Manuskript eines Vortrages, den der Verfasser am 12. Oktober 1983 im Rahmen des Hochschullehrergesprächs der Politischen Akademie Eichholz „Von der Universität zur Massenhochschule — Die Zukunft von Forschung und Lehre im deutschen Hochschulwesen“ gehalten hat.*

<sup>2)</sup> H. Grundmann, Vom Ursprung der Universität im Mittelalter, Darmstadt 1964<sup>2</sup>, S. 39 und 46, meint, die europäische Universität sei aus „gelehrtem, wissenschaftlichem Interesse“ entstanden, weil er die Bedeutung des justinianischen Rechtes für das Reich nicht berücksichtigt; vgl. a. a. O., S. 41f.

<sup>3)</sup> So schon Grundmann, a. a. O. (Anm. 2), S. 30f. Daß die Universität ein eigener Stand wurde, erklärt auch, warum die Aufnahme in die Universität nicht an ständische Schranken gebunden war.

Zuordnung zu einer Schicht oder Institution und zugleich die politischen Rechte des Betroffenen<sup>4)</sup>. „Bürger“ war also nicht nur ein Geburtsstand, sondern zugleich die Gewährleistung bestimmter Freiheiten, Rechte und Privilegien in einer Stadt. Um zu verdeutlichen, was die ständische Ausdifferenzierung der Universität bedeutete, könnte man also sagen: In der Universität wurde der akademische Bürger dem Stadtbürger gleichgestellt. Damit würde aber der Rang der Universität in der ständischen Hierarchie verfälscht.

Seit der Verfasser als Universitätsrektor Sitzordnungen für Rektorbälle und akademische Festakte zu verantworten hat, wird ihm die Erzämtertheorie des Sachsenspiegels<sup>5)</sup> immer plausibler. Nach dieser Theorie wurde das Wahlrecht der Kurfürsten durch ihre Hofämter bestimmt. Das läßt sich verallgemeinern: Der Rang einer Person oder einer Institution hing ursprünglich von der Nähe zum Kaiser ab. Die Kenntnis und Verwaltung des Rechtes rückte aber nicht nur die Professoren, die als Beichtväter, Rechtsberater und Leibärzte tätig wurden, in die unmittelbare Nähe des Kaisers und seiner ersten Lehnsleute, sondern die ganze Universität. Damit erhielt die Universität fürstlichen Rang.

Vor allem aber: Die Universität erfüllte mit der Lehre des Rechtes letztlich eine kaiserliche Aufgabe. Genaugenommen oblag es dem Kaiser als dem höchsten irdischen Richter zu sagen, was Recht und was Unrecht war. Die Universitäten konnten und durften das wahre kaiserliche Recht nur mit ausdrücklich erklärtem kaiserlichen Willen verkünden. Hatte der Kaiser einmal sein Einverständnis erklärt, so nahmen die Universitäten unmittelbar an seiner kaiserlichen Gerichtsgewalt teil<sup>6)</sup> — und diese stand grundsätzlich nur Fürsten zu.

Allein der hochfeudale und hocharistokratische Rang der Universitäten erklärt zum Beispiel, warum die Universitäten Zepter — die Zeichen geistlicher Herrschaft — erhielten, warum Doktoren trotz des Ebenbürtigkeitsprinzips im Reichskammergericht über Fürsten urteilen durften, warum die Rechtsfakultäten bei Aktenversendungen eine Art Revi-

sionsinstanz waren, warum die Prorektoren als akademische Universitätsleiter von Amts wegen kaiserliche Hofpfalzgrafen waren und — besonders wichtig — warum die Universitäten im 19. Jahrhundert in vielen deutschen Staaten Sitz und Stimme in den Kammern der Herren neben den Prinzen aus den regierenden Häusern und den Standesherrn erhielten<sup>7)</sup>: Sie hatten eben fürstlichen Rang.

Daß die Universitäten im 19. Jahrhundert in den Herrenhäusern vieler deutscher Staaten vertreten waren, belegt nicht nur den fürstlichen Rang der Universitäten, sondern auch, daß die Universitäten ihren fürstlichen Rang über das Ende des Ständestaates hinaus behalten haben. Das ist außer den Universitäten nur noch zwei Einrichtungen gelungen: der katholischen Kirche wegen ihrer Übernationalität und der Reichspost wegen ihrer Überterritorialität. Bei den Universitäten ist es jedoch erstaunlich. Einmal lagen viele von ihnen gegen Ende des 18. Jahrhunderts so darnieder, daß damals mehr als die Hälfte der deutschen Universitäten eingingen<sup>8)</sup>. Zum anderen hatten die Universitäten den Regierenden zu Beginn des 19. Jahrhunderts nicht nur Freude bereitet. Die damaligen Burschenschaften und Turnerschaften etwa waren radikal progressiv und neigten zum Terrorismus<sup>9)</sup>. Aber vielleicht haben gerade die damaligen Progressiven den mittelalterlichen Rang der Universitäten gerettet. Wer sich an die Spitze des Fortschritts stellt, wird oft nicht mehr gefragt, wie reaktionär die Gesetze sind, nach denen er angetreten ist. Hinzu kam, daß man für die Herrlichkeit des mittelalterlichen Reiches schwärmte, seine altdeutsche Tracht so trug wie die Protestler von 1968 ihre Jeans, und daß man in Wilhelm von Humboldt einen „Chefideologen“ gefunden hatte, der insofern ein wirklicher Reformator war, als er den institutionellen Rahmen der deutschen Universität völlig unberührt ließ, ihr aber einen neuen Geist gab, der sie immerhin bis nach dem Zweiten Weltkrieg beseelte, einen Geist übrigens, der sich dem fürstlichen Rang der deut-

<sup>4)</sup> Vgl. die Darstellung des Ständewesens bei H. Conrad, Deutsche Rechtsgeschichte, Band I, Frühzeit und Mittelalter, Karlsruhe 1962<sup>2</sup>, S. 115 und 296, der allerdings die Multifunktionalität des Standes nicht besonders betont.

<sup>5)</sup> E. von Repgow, Sachsenspiegel, Landrecht 3. Buch LVII § 2.

<sup>6)</sup> Vgl. W. Ebel, Geschichte der Gesetzgebung in Deutschland, Göttingen 1958<sup>2</sup>, S. 13. Der König „war Bewahrer des Rechts, oberster Richter, aber nicht Gesetzgeber“.

<sup>7)</sup> Vgl. § 27 der Verfassungsurkunde für das Großherzogtum Baden vom 22. August 1818; § 129 der Verfassungsurkunde für das Königreich Württemberg vom 25. September 1819 in der Fassung vom 16. Juli 1906; § 63 der Verfassungsurkunde für das Königreich Sachsen vom 4. September 1831; sämtlich abgedruckt bei E. R. Huber, Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Band 1, 1803 bis 1850, Stuttgart 1961, Nrn. 52/53, 54/55 und 57.

<sup>8)</sup> H. Schelsky, Einsamkeit und Freiheit. Idee und Gestalt der deutschen Universität und ihrer Reformen, Reinbek bei Hamburg 1963, S. 22.

<sup>9)</sup> Vgl. E. R. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Band I, Reform und Restauration 1789 bis 1830, Stuttgart 1957<sup>2</sup>, S. 696f. \*

schen Universität trefflich anschmiegte. Oder gibt es etwas Königlicheres als „Einsamkeit

und Freiheit“, die in der Universität vorwaltenden Prinzipien<sup>10)</sup>?

## II. Die heutige Universität

Bedenkt man den traditionellen fürstlichen Rang der deutschen Universität, so wird zunächst klar, daß sich deutsche Akademiker bis heute nicht nur zur Funktionselite rechnen, also zur Elite der Fachleute, sondern auch zur Machtelite, also zur Führungsschicht der Politiker. Es gibt wohl kein anderes Land der Welt, in dem Professoren so häufig zu politischen Tagesfragen das Gewissen der Nation spielen wie die Bundesrepublik. Von Weltfriedenserklärungen bis zu Aufrufen bei Bürgermeisterwahlen reichen die Erklärungen und sind vermutlich nie schlauer als das, was sich deutsche Professoren an Reden und Aufrufen während des Ersten Weltkrieges<sup>11)</sup> geleistet haben. Und die Studenteska, die Ende der sechziger und Anfang der siebziger Jahre „Ho Ho Ho Chi Minh“-brüllend durch die Straßen Berlins randalierte, stand dieser Geisteshaltung nicht fern.

Bedenkt man den traditionellen fürstlichen Rang der deutschen Universität, so wird ferner klar, warum in einer Demokratie die akademische Ausbildung für jedermann Maßstab aller bildungs- und die Verallgemeinerung des Professorenstatus Ziel aller hochschulreformerischen Bemühungen werden mußte. Die demokratische politische Gleichheit zwang dazu, die aristokratischen Privilegien der Akademiker auf alle „hochschulreifen Bürger“ und den Professorenstatus mindestens auf alle akademischen Bürger möglichst gleichmäßig zu verteilen. Unterstützt wurde dieser Druck durch die Humboldtsche Universitätsideologie, nach der nur ein Universitätsstudium vollendete Bildung verspricht<sup>12)</sup>.

Bedenkt man schließlich, daß die jüngste Hochschulreform in nichts anderem bestand als in der quantitativen Verallgemeinerung aristokratischer Privilegien, so wird klar, daß

sie den fürstlichen Rang der deutschen Universität endgültig aufheben mußte. Privilegien vertragen keine uneingeschränkte Verallgemeinerung. Insofern ist das Hochschulrahmengesetz, das die Verallgemeinerung besiegelte, die Todesurkunde der fürstlichen Universität.

Daß die fürstliche deutsche Universität eines ziemlich mickrigen Todes gestorben ist, sollte allerdings auch für einen eingefleischten Republikaner kein Grund zur Freude sein. Die alte Universität war eine wissenschaftliche Einrichtung, und Wissenschaft läßt sich ohne traditionell anerkannte Formen nur ganz schwer organisieren. Wissenschaft hat es mit Wahrheit zu tun, Organisation mit Entscheidung<sup>13)</sup>. Über Wahrheit kann man aber nicht entscheiden. Sie läßt sich weder befehlen noch ist sie abstimmungsfähig. Deshalb gedeiht Wahrheit am kräftigsten in der ironischen Würde des Überlebten, buchstäblich im Muff der Talare, genauer: in Formen, die längst als leer durchschaut sind, aber eben deshalb respektiert werden.

Humboldt wußte noch, daß für die Freiheit des Geistes Organisation etwas ganz Fremdes, Gleichgültiges ist<sup>14)</sup>. Aus diesem Grund hat er die Organisation der Universität unangetastet gelassen und nur ihren Geist belebt. Die Hochschulreformer in der Bundesrepublik sind genau umgekehrt verfahren. Sie haben nur die Organisation geändert und sich um den Geist nicht gekümmert, vermutlich in der Annahme, die alte deutsche Universität sei nicht tot zu kriegen. Das war ein Irrtum. Die alte deutsche Universität hat ihre Seele ausgehaucht.

Ihre Seele war die Wahrheit. Der Suche nach der Wahrheit verdankt sie ihre Entstehung und ihre Blüten: der Suche nach dem wahren kaiserlichen Recht, nach dem wahren Wort Gottes und — im 19. Jahrhundert — nach den wahren Gesetzen von Natur und Gesellschaft. Aber wer mag heute noch etwas von Wahrheit hören? Wahrheit ist zur Ideologie geworden<sup>15)</sup>. Politiker sehen in der Wahrheitssuche

<sup>10)</sup> W. von Humboldt, Über die innere und äußere Organisation der höheren wissenschaftlichen Anstalten in Berlin, in: A. Flitner / K. Giel (Hrsg.), Wilhelm von Humboldt, Werke in fünf Bänden, Band IV, Schriften zur Politik und zum Bildungswesen, S. 255.

<sup>11)</sup> Vgl. K. Böhme (Hrsg.), Aufrufe und Reden deutscher Professoren im Ersten Weltkrieg, Stuttgart 1975.

<sup>12)</sup> Vgl. W. von Humboldt, Der Königsberger und der Litauische Schulplan, in: A. Flitner / K. Giel (Hrsg.), a. a. O. (Anm. 10), S. 168, 191. „Der Universität ist vorbehalten, was nur der Mensch durch und in sich selbst finden kann, die Einsicht in die reine Wissenschaft.“

<sup>13)</sup> Näher G. Roellecke, Hochschulziehung zwischen Ausbildung und Forschung, in: Der Staat (1982), S. 53, 59ff. mit weiteren Nachweisen.

<sup>14)</sup> W. von Humboldt, a. a. O. (Anm. 10), S. 257.

<sup>15)</sup> Näher und differenzierter N. Luhmann, Wahrheit und Ideologie. Vorschläge zur Wiederaufnahme der Diskussion, in: ders., Soziologische Auf-

eine Immunisierungsstrategie und den Versuch der Professoren, sich vor den Ansprüchen der Gesellschaft zu drücken, zumal die Professoren kaum ein Bibelwort so gut kennen wie die Pilatusfrage: Was ist Wahrheit? Fest steht jedenfalls: das Wort verschwindet mehr und mehr aus der hochschulpolitischen Diskussion. Wer wagt es etwa, im Zusammenhang mit der Studienreform von Wahrheit zu sprechen?<sup>16)</sup> Das Gegenteil scheint der Fall: Der Hochschulzugang dient dem Beruf, das Studium hat praxisnah zu sein und die Forschung so nützlich, daß sie nicht nur auf dem Markt der Eitelkeiten, sondern auch auf der Hannover-Messe verkäuflich wird. Was aber haben Beruf, Praxisnähe und Nützlichkeit mit Wahrheit zu tun? Nichts! Die Universität ist deshalb heute ein Organisationskoloss, der durch staatliche Geldtransfusionen und parteipolitische Mund-zu-Mund-Beatmung künstlich am Leben gehalten wird.

Kein Wunder, daß die Reformdiskussion schon seit Jahren fast ausschließlich unter quantitativem, das heißt unter dem Aspekt der Studentenzahlen geführt wird. Daß viele Lautsprecher der Hochschulpolitik heute die Öffnung der Hochschulen für alle Studienbewerber fordern und dann unter der Überlast der Studentenmassen stöhnen, ist also nicht Masochismus, sondern Folge gesamtgesellschaftlicher Pression. Eine traditionsschwere öffentliche Stimmung verlangt die Durchlauferhitzerpolitik: möglichst viele Jugendliche möglichst schnell durch die Hochschule, am besten bei abgeschaltetem Geistesstrom, um Energie zu sparen.

Die bloß quantitative Verallgemeinerung aristokratischer Privilegien hat aber nicht nur ideologische, sondern auch hochschulpoliti-

---

klärung. Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme, Band 1, Opladen 1972<sup>3</sup>, S. 54—65.

<sup>16)</sup> So besteht für die 22 Orientierungspunkte des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft vom 22. Juni 1978 (in: Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, Materialien zur Studienreform, Schriftenreihe Hochschule 30, ohne Ort 1979, S. 261, 262) die Wissenschaftlichkeit des Studiums ausschließlich in der „Vermittlung wissenschaftsorientierter Einstellungen und Verhaltensweisen: Vorurteilslosigkeit und Toleranz, Fähigkeit zur Kritik und selbstkritischer Reflexion, Offenlegung von Prämissen und Grenzen, Zielstrebigkeit und Beharrlichkeit“ usw. Nun ist richtig, daß sich eine staatliche Stelle schlecht auf Wahrheit beziehen kann. Aber gerade deshalb ist es symptomatisch, daß sie überhaupt etwas zur Wissenschaftlichkeit sagt. Freilich ist das, was gesagt wird, ganz schlechte, zu einer billigen Moral verkommene politische Spruchweisheit. Einmal sind „Vorurteilslosigkeit“ etc. nicht wissenschaftsspezifisch. Zum anderen bedeuten sie individuelle Belastung (bis zur Askese) und verlangen deshalb nach Sinn, den die Orientierungspunkte aber nicht liefern.

sche Konsequenzen. Daß die Zahl der Studenten wächst und wächst, daß Studenten zur Massenerscheinung werden, wirkt sich auf die Funktionstüchtigkeit der Hochschulen aus.

Damit sind selbstverständlich nicht die vielbeklagten Massenveranstaltungen gemeint. Massenveranstaltungen hat es in der deutschen Hochschulgeschichte immer wieder gegeben<sup>17)</sup>. Nur galten sie bis etwa 1960 nicht als Zeichen für eine verfehlte Hochschulpolitik, sondern als Zeugnisse erfolgreicher Lehre. Überhaupt sollte man sich davor hüten, über die Vermassung der Akademiker zu klagen. Auch ist der Spruch „25 Prozent eines Jahrgangs können nicht so studieren wie 5 Prozent“, so wie er in der Regel gemeint ist, nämlich: 25 Prozent könnten nicht so gut sein wie 5 Prozent, töricht bis dümmlich. Warum können 25 Prozent nicht so studieren wie 5 Prozent? Über die quantitative Verteilung von Intelligenz auf die Staatsbürger — seien sie hochschulreif oder hochschulunreif — weiß man nicht viel. Gegen die Annahme fester Quoten der Intelligenzverteilung spricht vor allem der auffallende Umstand, daß die Staaten immer genau das Quantum an Intelligenz gehabt haben, das sie gerade benötigten. Und die traditionelle anarcholiberale Organisation des deutschen Universitätsunterrichtes ist optimal geeignet, große Massen abzufertigen. Für einen wissenschaftlichen Vortrag — wie eine traditionelle Vorlesung — ist es völlig gleichgültig, ob ihn zehn, hundert oder tausend Hörer hören. Die Konsequenzen der Massenuniversität sind viel ernster und bedrohlicher.

Das Wort von den 25 Prozent, die nicht so studieren können wie fünf Prozent, enthält insofern eine richtige Beobachtung, als große

---

<sup>17)</sup> Zeugnisse aus drei Jahrhunderten deutscher Universitätsgeschichte: Johann Stephan Pütter erreichte im WS 1772/73 im Staatsrecht 201 Hörer und im SS 1773 in der Reichsgeschichte 212 Hörer. Vgl. W. Ebel, Der Göttinger Professor Johann Stephan Pütter aus Iserlohn, Göttingen 1975, S. 37. „Dem vollen Erfolg dieser Einrichtungen (der juristischen Übungen) wirken bedauerlicherweise Umstände entgegen, die von den Universitäten nicht zu vertreten sind: die Teilnahme von 500 bis 800 Studierenden an derselben Übung...“ Vgl. A. Stölzel, Schulung für die zivilistische Praxis, Berlin 1894, hier zitiert nach der 10. Aufl. Berlin 1930, S. 21, Anm. 1. „Max Born hielt 1931 die Spezialvorlesung über theoretische Atomphysik vor mehr als 300 Hörern und warnte eindringlich vor der Aussichtslosigkeit der Beschäftigung vieler mit einem so speziellen Fach.“ Vgl. H. Maier-Leibnitz, Simplex sigillum veri. Robert W. Pohl wird neunzig, in: ders., Zwischen Wissenschaft und Politik. Ausgewählte Reden und Aufsätze 1974—1979, Boppard 1979, S. 344.

Massen nur durch Recht gesteuert werden können. Einer Million Menschen kann man nur durch generalisierte, abstrakte Normen, mit der Möglichkeit, Außenstehende zwecks Kontrolle einzuschalten, also durch Recht, einigermaßen Gewähr für Gleichbehandlung bieten. Die ständig wachsenden Studentenzahlen als solche mußten deshalb zu einer Verrechtlichung der Universitätsverhältnisse führen. Daß man bei dieser Gelegenheit eine Organisationsform gewählt hat, die polarisiert und damit die Verrechtlichung verschärft, nämlich die Gruppenuniversität, ist eine perverse Konsequenz des fürstlichen Ranges der Universität und gehört in andere Bewertungskategorien. Die Gruppenuniversität ist jedenfalls ein Symptom, aber nicht die Ursache der Universitätsmisere.

Da Recht generalisieren muß, entfremdet es, weil Verhaltensregeln vom einzelnen abgelöst werden und immer mit der Möglichkeit gedroht werden muß, Außenstehende, nämlich den Justizapparat, in eine Auseinandersetzung einzubeziehen. Mit dem trauten Familienleben oder der innigen Freundschaft ist es zu Ende, wenn Kinder gegen ihre Eltern oder Freunde gegen Freunde vor Gericht ziehen. Der Grund hierfür ist offenbar: in Vertrauensverhältnissen haben Fremde nichts zu suchen. Werden Fremde — wie z. B. Richter — eingeschaltet, so zerbrechen Vertrauensverhältnisse, gleichgültig, wer Recht hat.

Vergleicht man aber diese Wirkung des Rechtes mit der Aufgabe der Universitäten, so zeigt sich, daß Verrechtlichung die Erfüllung der Hochschulaufgaben beeinträchtigt.

Aufgabe der Universitäten sind Forschung und Lehre, genauer: Wissenschaft und Erziehung. Wissenschaft und Erziehung vertragen aber grundsätzlich kein Recht. Über wissenschaftliche Wahrheit und pädagogische Wirksamkeit kann kein Gericht der Welt entscheiden. Der Staat und die Gerichte wissen das längst. Deshalb haben sie den Wissenschaftlern die Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 Abs. 3 GG) und den Lehrern einen Beurteilungsspielraum eingeräumt<sup>18)</sup>. In diesem Zusammenhang sei an den Fall Galileo Galilei und an Humboldts Wort über die Fremdheit von Geist und Organisation erinnert. Verrechtlichung hingegen schließt den Versuch ein, Geist zu organisieren. Das mußte schief gehen und ist schief gegangen, und zwar in drei Richtungen:

1. Der akademische Unterricht wird flauer, flacher und formeller. Professoren beginnen

<sup>18)</sup> N. Niehues, Schul- und Prüfungsrecht, München 1976, Rdnr. 473.

Vorlesungsstunden „abzureißen“. Das pädagogische Engagement hängt mehr und mehr von einzelnen Personen ab und wird nicht mehr institutionell gestützt.

2. Damit hängt zusammen, daß die Institution Universität nicht mehr das darstellen kann, was Wissenschaft ist. Hier mag der Hinweis genügen, einmal zu prüfen, wer eigentlich die deutschen Universitäten vertritt und auf welchem intellektuellen und moralischen Niveau Universitätsvertretungen Politik machen. Zugegebenermaßen gibt es Ausnahmen, die man freilich nicht immer an Titel und Ehrenzeichen erkennen kann. Vielleicht sind die Ausnahmen sogar in der Überzahl. Aber sie sind trotzdem Ausnahmen, weil sie nicht die Struktur bestimmen.

3. Damit wiederum hängt zusammen, daß gerade hochreputierte Professoren immer mehr dazu neigen, ihre Macht nicht mehr für, sondern eher gegen die eigene Universität zu gebrauchen: als relative Unangreifbarkeit, als Ausweichvermögen oder als Fähigkeit, öffentlich Klage zu führen<sup>19)</sup>.

Die Richtigkeit dieser Bestandsaufnahme läßt sich mit vielen Beispielen belegen. Jedem, der sich für die Hochschulen interessiert, werden zu den Themen: Unterricht, Wissenschaft und Stars der Wissenschaft sofort ausreichend Beispiele einfallen. Es kommt allerdings darauf an, die Beispiele richtig einzuschätzen. An dieser Stelle sei ein kurzer methodischer Exkurs erlaubt.

Beispiele können natürliche signifikante Indizien sein. Als Einzelfälle ergeben sie jedoch kein Gesamtbild, allenfalls ein Mosaik, von dem man aber nicht weiß, ob es die soziale Realität widerspiegelt. Die soziale Realität gewinnt man jedoch, wenn man fragt, welche Bedeutung die Einzelfälle für andere Beteiligte haben und ob sie ihr Verhalten durch Einzelfälle oder gar nur deren Möglichkeit ändern<sup>20)</sup>.

Dies soll wieder an einem Beispiel erläutert werden. Im WS 1971/72 wurden besonders viele Vorlesungen gestört. Die Pressekommentare reichten von „Affentheater“ über „unbeschreibliches Chaos“ bis zu „Universitäts-Terror“. Auch Worte wie „Bürgerkrieg“ fielen. In dieser Situation erklärte der damalige Bundeswissenschaftsminister von Dohnanyi, er verstünde die Aufregung nicht. In Wirklichkeit würden an keiner Universität mehr als 0,2 Prozent aller Veranstaltungen gestört, an der Freien Universität Berlin sogar nur 0,08

<sup>19)</sup> N. Luhmann, Wabuwabu in der Universität, Zeitschrift für Rechtspolitik (1975), S. 13, 14.

<sup>20)</sup> Ebd., S. 13.

Prozent<sup>21)</sup>. Er hätte hinzufügen können: in Mannheim wurde damals — soweit sich der Verfasser erinnert — nur eine Vorlesung gestört. Aber es ist genau das wichtig, was in die Statistik des Ministers nicht eingehen konnte. Zum Beispiel, daß Mannheimer Professoren in ihren Vorlesungen erklärt haben, ihre Veranstaltungen könnten nicht gesprengt werden, weil sie sie bei der kleinsten Schwierigkeit sofort beenden würden, daß sie über ihr Verhalten bei möglichen Störungen miteinander diskutiert haben und wochenlang innerlich verkrampt in die Hörsäle gegangen sind, und daß sich Rektorat und Dekane mit Taktik

und Strategie von Polizeieinsätzen vertraut gemacht haben. Das heißt, obwohl es nur *eine* Störung gegeben hat, haben alle ihre Einstellung und teilweise auch ihr Verhalten geändert. Das ist die soziale Realität, um die es geht.

Was man in den Hörsälen, bei der Außendarstellung der Universität und in der öffentlichen hochschulpolitischen Diskussion wahrnehmen kann, sind also nicht nur einzelne kleine Fehler, es sind Reaktionen auf Strukturänderungen, die sich — mit bloßem Auge kaum wahrnehmbar — weiterfressen wie Rost.

### III. Perspektiven

Damit unter diesen Umständen überhaupt eine Perspektive gewonnen werden kann, soll nachfolgend an die Funktion des gesamten Erziehungssystems angeknüpft, sodann die spezifische Funktion der Universitäten in diesem System genannt und daraus Prognosen abgeleitet werden.

Die Funktion des Erziehungssystems hat schon der Gymnasialdirektor Hegel in der Abschiedsrede auf seinen Amtsvorgänger Schenck am 10. Juli 1809<sup>22)</sup> treffend beschrieben: „Dem Lehrstande ist der Schatz der Bildung, der Kenntnisse und Wahrheiten, an welchem alle verflochtenen Zeitalter gearbeitet haben, anvertraut, ihn zu erhalten und der Nachwelt zu überliefern. Der Lehrer hat sich als den Bewahrer und Priester dieses heiligen Lichtes zu betrachten, daß es nicht verlösche und die Menschheit nicht in die Nacht der alten Barbarei zurücksinke.“

Damit soll gesagt werden: Da nicht jeder Mensch mit der Kultur immer wieder von vorn anfangen kann, hat das Erziehungssystem die Funktion, die Gesellschaft im ganzen und in all ihren Funktionssystemen zu reproduzieren. Wenn man berücksichtigt, daß die Gesellschaft arbeitsteilig organisiert ist, bedeutet Reproduktion der Gesellschaft: Fördern und Auslesen. Diese beiden großen Unteraufgaben: Fördern und Auslesen, kann das Erziehungssystem aber nur erfüllen, wenn es im Verhältnis zu den anderen Teilsystemen der Gesellschaft relativ verselbständigt wird, wenn es also nicht durch Technik, Wirtschaft

und Politik dominiert wird. Wie jedes System will sich aber auch die moderne Gesellschaft in ihrer Modernität selbst erhalten. Deshalb wird es ein relativ autonomes Erziehungssystem geben, solange es eine moderne Gesellschaft gibt.

Das bedeutet jedoch nicht, daß es auch so lange Universitäten geben müßte. Universitäten spielen insofern eine Sonderrolle, als sie das Erziehungssystem nicht nur abschließen, sondern sich eben deshalb auch am Rande des Erziehungssystems befinden. Sie haben die gesellschaftliche Arbeitsteilung bereits weitgehend in sich aufgenommen und erlauben vielen Personen, andere Personen zu behandeln, zu verurteilen, zu unterrichten und ihnen Technik zu verkaufen. Das kann den anderen, auch relativ selbständigen Systemen wie Religion, Recht, Medizin, Wirtschaft und Technik nicht gleichgültig sein. Vielmehr müssen sie versuchen, die Universitätsausbildung auf ihre speziellen Bedingungen auszurichten. Universitäten sind aus diesem Grunde besonders gefährdet und benötigen institutionellen Schutz.

Diesen institutionellen Schutz bot früher der fürstliche Rang der Universitäten. Heute muß schlichtes Recht den Rang ersetzen, was dem Recht aber nur unvollkommen gelingt. Viele Bedingungen der Erziehung — Autorität des Lehrers und dessen Willen zur Selektion, Sozialisation des Studenten und dessen Willen zur Mitarbeit —, die sich bei der Institutionalisierung durch Rang wie von selbst ergeben, kann Recht nicht beeinflussen. Da formalisierte Prüfungen der Förderungsfunktion in gewisser Weise widersprechen<sup>23)</sup> und vom

<sup>21)</sup> Vgl. U. Rosenbaum, Wahrheit in Zahlen, Wissenschaftsminister: Nur maximal 0,2 Prozent Störungen an Unis, in: VORWARTS vom 6. April 1972. Dazu: Dohnanyi verteidigt Statistiken über Störungen, in: Die WELT vom 13. April 1972.

<sup>22)</sup> In: Georg Wilhelm Friedrich Hegel. Werke in zwanzig Bänden, Band 4, Nürnberger und Heidelberger Schriften 1808—1817, Frankfurt/M. 1970, S. 305, 307.

<sup>23)</sup> Näher: G. Roellecke, Recht und Prüfungen (erscheint demnächst in der Festschrift zum 125jährigen Bestehen der Juristischen Gesellschaft zu Berlin, Berlin 1984).

Erzieher eine beträchtliche berufsethische Leistung verlangen, ist eine notwendige Folge der Umstellung des institutionellen Schutzes von Rang auf Recht ein Nachlassen der Selektionsleistungen. Das heißt: Es bestehen immer mehr Schüler und Studenten mit immer besseren Noten das Abitur und die Hochschulabschlußprüfungen. Diese Tendenz wird noch dadurch verstärkt, daß nach dem deutschen System die Folgen der teilweisen Selektionsverweigerung für die selektierende Erziehungseinrichtung nicht sofort spürbar werden. Wenn eine Schule unzureichend ausgebildete Schüler mit einem Einser-Abitur begabt, merkt sie das ebensowenig wie es eine Universität merkt, wenn sie schlecht ausgebildete Lehrer in die Schulen schickt. Spürbar werden die Folgen erst nach Jahren: Wenn die problematischen Einser-Abiturienten als Lehrer in die Schulen zurückkehren und die Universitäten schlecht vorgebildete Studenten erhalten. Das heißt, die Selektionsunwilligkeit erzeugt zunächst im Erziehungssystem eine Spirale der Niveausenkung, die jedoch wegen der Autonomie des Systems schwer zu messen und zu kontrollieren ist.

Andererseits verlangt die Arbeitsteilung in der Gesellschaft kategorisch eine Auslese. Die großen Subsysteme — Religion, Recht, Gesundheit, Wirtschaft, Technik — müssen entscheiden, wen sie akzeptieren wollen und wen nicht. Wenn die Universitäten nicht mehr hinreichend differenzieren, dann müssen die Abnehmer von Hochschulabsolventen differenzieren, und zwar nach ihren eigenen Ansprüchen und Verfahren. Teilweise geschieht dies bereits. Die Personalabteilungen der großen Unternehmen haben inzwischen gelernt, die Validität von Examensnoten einzuschätzen. Der Staat tut sich in dieser Hinsicht freilich viel schwerer, weil er an den Nennwert von Prüfungspapieren genau so gebunden ist wie an den Nennwert von Geld. Aber nicht nur die historische Erfahrung, auch die theoretische Reflexion müßte lehren, daß der Staat spätestens dann neue Ausleseverfahren entwickeln müßte, wenn alle Juristen oder Lehramtskandidaten mit „sehr gut“ bestehen würden.

Für das Verhältnis zwischen Schule und Universität gilt selbstverständlich Entsprechendes. Je häufiger sehr gute Abiturienten auftauchen, desto mehr ist die Universität gezwungen, für ihre Zwecke selbst zu selektieren. Und je mehr Studenten es gibt, desto klarer wird der kleine Kreis von Studenten begrenzt, der zum wissenschaftlichen Gespräch zugelassen wird. Anzeichen für die universitätsinterne Auslese sind schon deutlich sicht-

bar, etwa in der Unterscheidung zwischen Grundstudium und Hauptstudium, die sich ungefähr so auswirkt wie die Unterscheidung zwischen Grundschule und Gymnasium.

Kurzum: Die gesellschaftliche Arbeitsteilung wird langfristig die Zuständigkeiten für die Zugangentscheidungen ändern. An die Stelle des Abiturs wird das Aditur, die Hochschulzugangsprüfung, treten und an die Stelle des berufsqualifizierenden Abschlußexamens die Zugangsprüfung für den Beruf.

Das hat auch Folgen für die Orientierung der Professoren. Mit dem fürstlichen Rang der Universitäten war ein Wahrheitsethos für die akademischen Lehrer verbunden, das jetzt durch das Ethos des Fachmannes abgelöst wird. Fachkunde wird aber von anderen Leuten anerkannt als Wahrheit. Also müssen die Professoren immer mehr zu Kommunikationen mit Fachleuten der Berufspraxis und immer weniger zu Kommunikationen mit Universitätskollegen und Studenten neigen. Das interdisziplinäre, kollegiale — wenn man so will: philosophische — Gespräch nimmt quantitativ und qualitativ immer mehr ab. Den Professoren wird der akademische Unterricht und die eigene Universität immer mehr zur Nebensache und die Auseinandersetzung mit Fachleuten immer mehr zur Hauptsache.

Für die Professoren der Lehramtsfächer gilt das freilich nur eingeschränkt, weil in den Lehramtsfächern Beruf und Fachkunde auseinanderzufallen beginnen. Für die Lehramtsfächer gibt es zwar eine Berufspraxis: das Lehramt, doch scheinen Universitätsprofessoren die Gymnasiallehrer immer weniger als Fachkollegen anzuerkennen. Früher haben sich besonders die Universitätsphilologen im wesentlichen aus dem Kreis der Gymnasiallehrer rekrutiert, heute rekrutieren sie sich im wesentlichen aus dem Kreis ihrer eigenen Assistenten. Das scheint Gräben aufzuwerfen. Anders jedenfalls ist der einhellige Protest nicht zu erklären, den der Verfasser einmal bei Universitätsphilologen mit dem Vorschlag erzeugt hat, Gymnasiallehrer als Prüfer bei Lehramtsprüfungen zu beteiligen.

In den Hochschulen werden sich folglich zwei Gruppen von Professoren unterscheiden, die Berufsfach- oder Expertenprofessoren auf der einen und die reinen Lehrprofessoren auf der anderen Seite. Die Professoren der alten philosophischen Fakultät werden durchweg Lehrprofessoren werden, weil sie sich nicht auf einen fachlich orientierten Berufsstand stützen können. Eine Sonderrolle werden nur die Professoren spielen, die als politische Wanderprediger, geistreiche Alleinunterhal-

ter oder als Moralunternehmer auf Festakten, in Akademien oder in Massenmedien wirken.

Die vielberufene Unterscheidung zwischen Forschungs- und Lehrprofessoren wird es dagegen in absehbarer Zeit nicht geben. Der Grund ist einfach. Man braucht nur die Konsequenz daraus zu ziehen, daß Wahrheit zur Ideologie geworden ist, daß Juristen vielleicht noch von Gerechtigkeit, Philosophen aber nicht mehr von, sondern höchstens noch über Wahrheit reden mögen<sup>24)</sup>, daß das massenhafte Herausquellen der Pilatusfrage aus dem Mund von Akademikern mehr die Unverbindlichkeit als das Ethos der Wahrheitssuche indiziert. Wenn Forschung etwas mit Wahrheitssuche zu tun hat, dann ist die Zeit für Forschung vorbei, wenn Wahrheit zur Ideologie geworden ist. Forschung hat etwas mit Wahrheitssuche zu tun, und nach der Wahrheit zu suchen, lohnt nicht mehr. Sie befindet sich auf dem Altenteil. Natürlich wird es auch weiterhin einen gewissen Entdecker- und Erfindergeist geben. Columbus ist bekanntlich ohne die Idee der deutschen Universität im Rücken und ohne beamtenrechtlich zur Forschung verpflichtet zu sein, nach Amerika gefahren. Aber diesen Entdeckergeist werden die Universitätsinstitute mit den Forschungs- und Entwicklungsabteilungen der Industrieunternehmen teilen.

Und die Universität? Ihr Schicksal hängt davon ab, wie sie sich zum Berufsfach verhält. Versucht sie, am Maßstab des Fachwissens mit der Berufspraxis um die beste Fachkunde zu konkurrieren, kann sie aus der derzeitigen Krise gestärkt hervorgehen. Versucht sie aber weiter, den Studenten zur politischen Mündigkeit zu verhelfen, so wird sie eine Art Überoberstufe für hochschulreife Bürger werden. Mit den Ausleseentscheidungen für die arbeitsteilige Gesellschaft hat sie dann aber nicht mehr viel zu tun.

Um den Praxisbezug des Sozialwissenschaftlers zu demonstrieren, ist zum Schluß zu fragen: Was ist politisch zu tun?

Die politischen Möglichkeiten haben sich verengt. Die Universitätsideologie ist verbraucht. Auf das Berufsethos der Professoren und die Moral der Studenten kann sich der Politiker nicht mehr verlassen. Er muß vielmehr mit dem dumpfen Widerstand von Traditionalisten rechnen — womit weniger die

<sup>24)</sup> Symptomatisch: G. Skirbekk (Hrsg.), Wahrheits-theorien. Eine Auswahl aus den Diskussionen über Wahrheit im 20. Jahrhundert, Frankfurt/M. 1977.

Konservativen und mehr die „Progressiven“ gemeint sind — und hat als Steuerungsinstrumente nur Geld und Recht zur Verfügung. Ehrungen, die schön billig waren, wirken nicht mehr und waren auch nie flächendeckend anwendbar. Dennoch, Geld und Recht genügen auch. Denn politisch bleibt nur eine Möglichkeit, die in der Öffentlichkeit auch schon viel diskutiert worden ist: eine stärkere Differenzierung der Hochschullandschaft<sup>25)</sup>. Die Frage ist lediglich: wie?

Würde man Soziologen fragen, wie man Wirtschaftsunternehmen, Vereine oder militärische Einheiten am wirksamsten differenzieren kann, würden sie ohne Zögern antworten: durch die Rekrutierungsbedingungen<sup>26)</sup>. Würde man fragen, ob das auch für Universitäten gilt, würde ein amerikanischer Soziologe „selbstverständlich“ sagen, ein deutscher jedoch zögern. Aber natürlich hätte der Amerikaner Recht. Daß das Ansehen und die Wirksamkeit einer Organisation wesentlich von den Eintrittsbedingungen für die Mitglieder abhängt, ist für die Universitäten bei Berufungen von Professoren so allgemein anerkannt, daß man die deutsche Hochschulzugsregelung nur mit der demokratisch pervertierten, starken ständestaatlichen Tradition der deutschen Universitäten erklären kann. Kurzum: Differenzieren läßt sich die Hochschullandschaft nur, wenn man die Zentrale Vergabestelle für Studienplätze in Dortmund so schnell wie möglich auflöst und Hochschulzugangsprüfungen einführt. Hochschulzugangsprüfungen sind auch rechtlich machbar, wie ein 1976 vorgelegter einschlägiger Gesetzentwurf<sup>27)</sup> unter Mitarbeit des Verfassers demonstriert.

Eine Hochschulzugangsprüfung ist der allein mögliche Weg zur Heilung des deutschen Hochschulwesens. Freilich ist es fraglich, ob die Politiker die Kraft finden werden, diesen Weg zu gehen. Zu erwarten ist allerdings, daß die hochschulpolitischen Probleme sie auf diesen Weg stoßen werden.

<sup>25)</sup> Ein differenziertes Hochschulgefüge hat H. Schelsky, a.a.O. (Anm. 8), bereits 1963 gefordert, damals freilich noch in der Hoffnung auf eine „innere Universitätsreform“, vgl. S. 311. Diese Hoffnung hat Schelsky 1970 aufgegeben; vgl. die 2., um einen „Nachtrag 1970“ erweiterte Auflage, Düsseldorf 1971, S. 243 ff.

<sup>26)</sup> Vgl. R. Mayntz, Soziologie der Organisation, Reinbek bei Hamburg 1963, S. 120 ff.

<sup>27)</sup> Vgl. G. Roellecke / P. Kickartz, Entwurf eines Landesgesetzes über den Hochschulzugang, RuSt Heft 450/451, Tübingen 1976.

# Staatliche Hochschulpolitik in der Bundesrepublik

## Daten, Strukturen und Tendenzen

An Studien zu allgemeinen Problemen der Bildungspolitik herrscht kein Mangel. Jedoch überwiegen Arbeiten, die sich auf Ausschnitte und Detailprobleme konzentrieren. Hingegen fehlen fast völlig neuere Arbeiten, die sich umfassender mit Struktur und Organisation des Bildungssystems befassen. Im folgenden wird ein Teilgebiet der Bildungspolitik, nämlich Hochschulpolitik, näher betrachtet. Dabei sollen weniger die Inhalte selbst als

vielmehr die Strukturen staatlicher Hochschulpolitik aufgezeigt, erklärt und eingeordnet werden.

Dieser Beitrag soll eine kleine Orientierungshilfe geben, mit der der heutige Stand und die Richtung staatlicher Hochschulpolitik erfaßt werden können — eine notwendige Voraussetzung, um Alternativen formulieren und umsetzen zu können.

### I. Entwicklungsphasen bundesrepublikanischer Hochschulpolitik<sup>1)</sup>

#### Phase 1: Restitution der Ordinarienuiversität 1945—1949

Die bildungspolitische Entwicklung nach 1945 ist aufs engste mit der gesamtpolitischen und ökonomischen Entwicklung der Bundesrepublik verknüpft. In den Jahren 1945—1949, die auch durch die Schlagworte Improvisation und Restauration zu kennzeichnen wären, korrespondiert der ökonomische und politische Aufbau Westdeutschlands auf bildungspolitischer Ebene mit der Restauration des traditionellen Schul- und Hochschulsystems.

An den westdeutschen Hochschulen kommt es nach Kriegsende zu keiner grundlegenden Umstrukturierung. Weder wurden die autoritär-hierarchischen Strukturen reformiert, noch erfolgten tiefgreifende, gründliche personelle Veränderungen unter den Hochschullehrern, deren Mehrheit zuvor bereitwillig die Ideale und Praktiken der Nationalsozialisten übernommen hatte. Bereits Ende 1945 nimmt die erste westdeutsche Universität (Hamburg) ihren Lehrbetrieb in ungebrochener Tradition als Ordinarienuiversität wieder auf — wenn auch unter materiell und personell äußerst schlechten Bedingungen.

Die Konzeption der Ordinarienuiversität<sup>2)</sup> weiß sich mit ihren Grundmaximen „Freiheit

der Wissenschaft“, „Autonomie der Hochschule“, „Bildung durch Wissenschaft“ und der Auffassung, die Universität bedürfe lediglich eines staatlichen Schutzes, der humboldtschen Bildungslehre verpflichtet<sup>3)</sup>.

Von den Hochschulen selbst gehen nach Kriegsende keine Reformbestrebungen aus, dafür von der alliierten Militärverwaltung<sup>4)</sup>. Die sogenannten „Schwalbacher Richtlinien“<sup>5)</sup> vom Dezember 1947 liefern einen von den Alliierten aufgestellten Rahmen für die Reform der Hochschulverfassungen in den Ländern der amerikanischen Besatzungszone. 1948 erarbeitet ein vom britischen Militärgouverneur eingesetzter Studienausschuß zur Hochschulreform, der sich aus Vertretern der Kirchen, der Kulturbürokratie sowie Professoren zusammensetzte, das sogenannte Blaue Gutachten<sup>6)</sup>. Dabei werden die Demokratisierung der Hochschule thematisiert sowie Problembereiche, die in der Hochschulreformauseinandersetzung immer wiederkehren: Er-

tär-hierarchischen Hochschulstrukturen, in denen der Ordinarius — der ordentliche Universitätsprofessor — nicht nur den höchsten Rang in den akademischen Hierarchien hat, sondern auch der allein verantwortliche Träger der Hochschulselbstverwaltungsstrukturen ist.

<sup>3)</sup> W. von Humboldt, Über die innere und äußere Organisation der höheren wissenschaftlichen Anstalten in Berlin, in: ders., Die Idee der deutschen Universität, Berlin 1956.

<sup>4)</sup> Vgl. im folgenden: I. Pieper-Seier, Studienreform und demokratische Bewegung, in: BdWi-Forum, (1979) 37, S. 19 ff.

<sup>5)</sup> Dabei handelt es sich um Richtlinien für die Reform der Hochschulverfassung in den Ländern der Amerikanischen Besatzungszone, abgedruckt in: Schriften der Deutschen Juristenzeitung, (1948) 6.

<sup>6)</sup> Abgedruckt in: Studienausschuß für Hochschulreform, Gutachten zur Hochschulreform, Hamburg 1948.

<sup>1)</sup> Vgl. die Vier-Phasen-Einteilung bei W. Fleischmann u. a., Materialien zum Problem der ökonomischen Implikationen von Schulreform in der BRD von 1945—1970, in: E. Altvater/ F. Huisken (Hrsg.), Materialien zur politischen Ökonomie des Ausbildungssektors, Erlangen 1971, S. 113—166. Vgl. die Fünf-Phasen-Einteilung bei V. Briese u. a., Grenzen kapitalistischer Bildungspolitik, Frankfurt/M. 1973, S. 77 ff.; R. Arnold/F. Marz, Einführung in die Bildungspolitik, Stuttgart 1979, S. 16 ff.

<sup>2)</sup> „Ordinarienuiversität“ bezeichnet jene autori-

weiterung des Hochschulzugangs, Neubestimmung des Verhältnisses Hochschule/Staat, Erhalt der Einheit von Forschung und Lehre, Probleme der Lehrkörperstruktur etc. Doch bleiben diese ersten Ansätze für grundlegende Veränderungen der Struktur der deutschen Hochschulen bloße Forderungen. Die Gründe für ihre fehlende Umsetzung liegen unter anderem in der Nichtbereitschaft der Ordinarien zu einer Umgestaltung der Universitäten, vor allem aber im allgemeinen politischen Klima der Restauration<sup>7)</sup>.

## Phase 2: Koordinierung und Standardisierung 1949—1955

In den Jahren 1945—1955 bleiben einzelne Träger demokratischer Forderungen; „eine nennenswerte demokratische Bewegung an den Hochschulen existierte nicht“<sup>8)</sup>. Gekennzeichnet von den ökonomischen Bedingungen des sogenannten Wirtschaftswunders<sup>9)</sup> versendet die Hochschulreform-Diskussion unter dem Motto: „Die deutschen Hochschulen sind in ihrem Kern gesund“.

Bildungspolitisch erscheinen in dieser Zeit Investitionen in die Qualifikation der Arbeitskraft nicht nötig. Statt dessen erfolgt eher ein Raubbau des Arbeitskräftepotentials. Durch Ausdehnung des Arbeitsvolumens und durch Kapazitätserweiterungen stellte sich Wirtschaftswachstum auf gegebener technologischer Basis ein<sup>10)</sup>.

Auf der bildungspolitischen Ebene ist diese zweite Phase gekennzeichnet durch die Schaffung von zahlreichen Institutionen, deren Bestreben auf eine länderübergreifende Vereinheitlichung und Koordinierung der Bildungspolitik abzielt.

Am 2. Juni 1948 bilden die Kultusminister der drei westlichen Zonen eine „Ständige Konferenz der Kultusminister des vereinigten Wirtschaftsgebiets“, die spätere „Ständige Konferenz der Kultusminister“ (KMK). Bereits im Oktober 1948 errichtet diese Ausschüsse für Schul- und Hochschulwesen. Am 21. April 1949 kommt als deren quasi-akademisches Pendant die Gründung der „Westdeutschen Rektorenkonferenz“ (WRK) zustande, die als Vertreter westdeutscher Hochschulen die alte Tradition des 1919 gegründeten Verban-

des Deutscher Hochschulen wieder aufnimmt und autonom, d. h. ohne Repräsentanten des Staates zusammentritt.

Das bildungspolitische Interesse erstreckt sich zu jener Zeit aber fast ausschließlich auf die Standardisierung der bestehenden Länder-Schulsysteme. 1953 erfolgt die Gründung des „Deutschen Ausschusses für Erziehungs- und Bildungswesen“ als erste gemeinsame kulturpolitische Maßnahme von Bund und Ländern. Im Bereich der Hochschulpolitik ist die Gründung der „Deutschen Forschungsgemeinschaft“ (DFG) 1951 von großer Bedeutung. Mit ihr existiert nicht nur eine zentrale Forschungsförderungsorganisation, sondern über sie als zentrale Verteilerstelle für Forschungsgelder — über den DFG-Stiferverband und Hauptausschuß — gelingt es der Industrie frühzeitig, durch Drittmittelförderung Einfluß auf das Hochschulwesen zu gewinnen. In diese zweite Phase fallen weitere Institutionalisierungen und Formierungen von Interessenvertretungsorganen:

— 1949 organisieren sich die Studenten im „Verband deutscher Studentenschaften“ (VDS),

— 1950 vereinigen sich die Hochschullehrer im „Hochschulverband“,

— 1950 entsteht das „Deutsche Studentenwerk“ (DSW),

— 1950 wird der „Deutsche Akademische Austauschdienst“ (DAAD) wieder gegründet.

## Phase 3: Effektivierung und Bedeutungszuwachs des Hochschulwesens 1955—1962

In dieser Phase erfolgt eine gewisse Aktivierung des Bundes in bildungspolitischen Problembereichen. Zwar hat dieser an sich geringe Kompetenzen gerade im kulturpolitischen Bereich — siehe Kulturhoheit der Länder, Art. 70 GG —, doch beginnen Bundestag und Bundesrat sogenannte Kulturpolitische Ausschüsse einzusetzen. 1955, dem Jahr der Erlangung der vollen Souveränität der Bundesrepublik, setzt die gezielte Förderung wissenschaftlicher Forschung ein. Ihren organisatorischen Ausdruck findet diese u. a. auch in der Schaffung des Bundesministeriums für Atomfragen, einem Vorläufer des späteren Bundesbildungsministeriums. Die beginnende kulturpolitische Aktivität des Bundes resultiert vor allem aus der Erkenntnis, daß neben dem Wachstumsfaktor Kapital auch in zunehmendem Maße die technologischen Veränderungen in der Produktion eine Rolle spielen<sup>11)</sup>. Für den Bedeutungszuwachs von Wis-

<sup>7)</sup> Vgl. E. Schmidt, Die verhinderte Neuordnung 1945—1952, Frankfurt/M. 1970.

<sup>8)</sup> I. Pieper-Seier, a. a. O. (Anm. 4), S. 21.

<sup>9)</sup> Vgl. F. Janossy, Das Ende der Wirtschaftswunder, Frankfurt/M. o. J.

<sup>10)</sup> Vgl. P. Koch/H.-G. Prodoehl, Determinanten staatlicher Bildungsplanung und -politik 1969 bis 1978, Köln 1979, S. 68 f.

<sup>11)</sup> Vgl. W. Fleischmann u. a., a. a. O. (Anm. 1), S. 137.

senschaft und wissenschaftlicher Ausbildung ist eine Kombination von drei Faktorenbündeln verantwortlich:

1. Die Konkurrenz der westlichen Staaten untereinander sowie die Systemkonkurrenz mit dem Sozialismus:

Angesichts der sogenannten technologischen Lücke zwischen den USA und ihren europäischen Verbündeten, aber auch des (vermeintlichen) wissenschaftlich-technologischen Vorsprungs der UdSSR (Sputnik-Schock 1957) gewinnt die Frage nach der Leistungsfähigkeit des wissenschaftlich-technologischen Komplexes — d. h. Umfang, Struktur, Ergebnisse der Wissenschaften; die Verfügbarkeit wissenschaftlichen und technischen Personals usw. — an Bedeutung.

2. Die Umstellung von extensiven zu intensiven Wirtschaften:

Zwar können die knapper werdenden Arbeitskräfte noch durch Rationalisierung und folgende Automatisierung und später durch die Hinzuziehung von „Gastarbeitern“ kompensiert werden, doch wird die Bedeutung der Wissenschaft für die Entwicklung neuer Technologien und für die Steigerung der Qualifikation der Arbeitskräfte offensichtlich. Langsam setzt sich die Erkenntnis eines Zusammenhangs zwischen gut ausgebautem Bildungs- und Forschungssystem und der Qualifikationsstruktur der Arbeitskräfte sowie der Qualität und der Erhöhung der Produktivität durch.

3. Das Ende der Rekonstruktionsperiode des Wiederaufbaus:

Mit der Zeit entfallen die westdeutschen Sonderbedingungen: Die Bundesrepublik erreicht allmählich das Lohnniveau anderer westlicher Industrienationen und das Arbeitskräftepotential erschöpft sich in qualitativer und quantitativer Hinsicht. Ab 1957 werden die Auswirkungen des wissenschaftlich-technischen Fortschritts sichtbar: Das ökonomische Wachstum verlangsamt sich, die internationale Konkurrenzsituation verschärft sich, die stärkere Automatisierung verlangt die Anpassung der Qualifikationsstruktur der Arbeitskräfte.

Vor diesem Hintergrund beginnt die Intensivierung von Forschung und Wissenschaft sowie die Ausbildung von Arbeitskräften, die neue Technologien einsetzen können, zu einer Notwendigkeit zu werden. Das Schlagwort „Verwissenschaftlichung der Produktion“ kennzeichnet die Entwicklung; die Hochschulen werden zunehmend als Produktionsstätten des ökonomischen Faktors Ausbildung angesehen.

Angesichts dieser Umstände erfolgen erste Antworten auf die Anforderungen des wissenschaftlich-technischen Fortschritts durch eine zunehmende Staatseinwirkung auf den Bildungssektor. Das bildungspolitische Interesse richtet sich nun angesichts der prognostizierten drohenden Fachkräfteverknappung auf den Ausbau der Hochschulen, besonders der technischen Hochschulen und Fachhochschulen, aber auch auf Neugründungen von Universitäten (Bielefeld, Bochum, Bremen u. a.). Ausdruck dieser Entwicklung auf staatlicher Ebene ist die Schaffung des Wissenschaftsrates (WR) 1957. Im Bereich der Bildungspolitik existiert damit erstmals ein Organ, mit dessen Hilfe Bund und Länder durch ein institutionelles Verfahren ihre ständige Zusammenarbeit begründen. Doch nicht nur staatliche Stellen, sondern auch die Wirtschaft reagieren auf den Bedeutungszuwachs von Wissenschaft und Hochschulen. Die deutsche Privatwirtschaft gründet Stiftungen zur Wissenschaftsförderung (VW-Stiftung, Thyssen-Stiftung) und die großen Wirtschaftsverbände (BDA, BDI, DIHT) etablieren Bildungsabteilungen.

Zu jener Zeit geht die Phase der politischen Abstinenz der Studenten und der Isolierung der Hochschulen langsam zu Ende. Mit der Denkschrift des Sozialistischen Deutschen Studentenbundes (SDS) von 1961 „Hochschule und Demokratie“ und dem Gutachten des Verbandes deutscher Studentenschaften (VDS) „Studenten und die neue Universität“ 1962 werden erste kritische Stimmen seitens der Studentenschaft laut. Sie hinterfragen hierarchisch-autoritäre Strukturen der Ordinariatenuniversität sowie die isolierte Stellung der Hochschulen in der Gesellschaft.

#### **Phase 4: Planifikation und Bildungsexpansion 1963—1969**

Die Periode von 1963—1969 bringt schließlich Bewegung in die Bildungspolitik. Bildungspolitik gewinnt zunehmend Bedeutung als überregionales, politisches Thema. Nicht nur Initiativen der Bundesregierung und des Bundestages tragen dazu bei, sondern auch die Publizistik. Stellvertretend für diese seien hier genannt: F. Edding, Ökonomie des Bildungswesens (1963), der die amerikanische bildungsökonomische Diskussion aufarbeitete, G. Pichts Artikelserie „Die deutsche Bildungskatastrophe“ (1965) und R. Dahrendorf, Bildung ist Bürgerrecht (1965). Von allen wird eine Lösungsmöglichkeit zur Beseitigung der Lücke von qualifizierten Arbeitskräften in der Weiterentwicklung des Bildungswesens, in der „Mobilisierung der Bildungsreserven“ (Dahrendorf) gesehen.

Aufwendungen für das Bildungswesen gelten jetzt nicht mehr nur als Investitionen in einen unproduktiven Sektor, sondern werden als wachstumsfördernde Investitionen angesehen. Man sieht in einer Bildungsexpansion die Lösung und fordert, das Bildungswesen so umzugestalten, daß es dem Primat der wirtschaftlichen Wachstumssicherung entspricht.

In diese Zeit fällt die Erweiterung des Ausbildungsstoffes<sup>12)</sup> und der Ansturm von geburtenstarken Jahrgängen auf die Universitäten. Die sich daraus ergebenden Probleme werden vorrangig als quantitative aufgefaßt und ihre Lösung lediglich im Ausbau der bestehenden Universitäten und in der Planung von Neugründungen gesehen. Damit ist der Anfang gesetzt zu einer konzeptionslosen Vermasung des Hochschulbetriebes unter Beibehaltung gleichbleibender Strukturen.

Auf der staatlich-institutionellen Ebene wird 1965 der „Deutsche Bildungsrat“ etabliert, der als Pendant zum Wissenschaftsrat gilt und für die Beratung der Länder im Schulwesen tätig wird. Erstmals bringen staatliche Instanzen mit einer Bedarfsfeststellung der KMK eine offizielle Vorausschau über die Entwicklung des Bildungssystems in der Bundesrepublik. Ihre Studie plädiert für ein verstärktes Wachstum des Schulwesens (Abbau des Dorf-schulwesens, Steigerung der Abiturientenquote usw.).

Durch die folgende Rezession von 1966/1967 wird die Notwendigkeit gezielter Bildungsplanung und die Förderung von Wachstumstechnologien immer deutlicher. Schließlich erfolgt durch die Grundgesetzänderung von 1969 eine weitere einschneidende Verlagerung kulturpolitischer Kompetenzen auf den Bund. Diese sichert ihm erstmals verfassungsmäßig Mitwirkungs- und Initiativrechte im Wissenschafts- und Bildungsbereich. Vor allem aber erhält der Bund die Kompetenz zum Erlaß von Rahmenvorschriften über allgemeine Grundsätze des Hochschulwesens.

Durch die sogenannte Finanzverfassungsreform und die damit erfolgte Neuaufteilung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei den Gemeinschaftsaufgaben verändert sich der bundesrepublikanische Föderalismus zum „kooperativen Föderalismus“<sup>13)</sup>.

<sup>12)</sup> Die Anhäufung von Wissen in Naturwissenschaften, Technik und Sozialwissenschaften verläuft exponentiell, d. h. im Durchschnitt ist ein Verdoppelungswert des Wissens von etwa zehn Jahren zu erwarten; vgl. E. Nuissl u. a., Scheitert die Hochschulreform?, Hamburg 1973, S. 12.

<sup>13)</sup> Vgl. H. Klatt, Parlamentarisches System und bundesstaatliche Ordnung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 31/82, S. 3—24.

Die in dieser Phase aufkommende Studentenbewegung wirkte für beabsichtigte und notwendige Reformen beschleunigend. Die unzulänglichen universitären Arbeitsbedingungen, wachsende Verunsicherung gegenüber den steigenden Anforderungen sowie eine sich immer autoritärer gebärdende Ordinarienuniversität geben mit den Anstoß für die Studentenbewegung. Teilen der Studentenschaft, die sich zunehmend mit brennenden politischen Problemen (seit 1965 Anti-Vietnam-Kampagnen, 1967/1968 Notstandsverfassung u. a.) kritisch auseinandersetzt, begegnet, neben der Ordinarienuniversität, die den Studenten mit Verweis auf den Forschungs- und Lehrbetrieb und die innere Verfaßtheit der Universität eine freie allgemeinpolitische Meinungsäußerung in diesem Rahmen bestreitet, auch der Staatsapparat zunächst repressiv. „Er bestritt der Studentenschaft die Berechtigung, sich damit zu beschäftigen und versuchte, die Verfaßte Studentenschaft über Finanzsperre und Verbote zu disziplinieren.“<sup>14)</sup>

Schließlich, nach dem Tod von Benno Ohnesorg, ändert sich die staatliche Verhaltensweise: Man glaubt, die Studentenschaft durch weitreichende Reformen befrieden zu können. Aber die allgemeine Politisierung erfaßt auch Professoren und Assistenten. Am 29. März 1968 erfolgt die Gründung der Bundesassistentenkonferenz (BAK), die mit dem „Kreuznacher Hochschulkonzept“ (September 1968) einen Gesetzentwurf zur Hochschulreform vorlegt. Ebenfalls 1968 etabliert sich der „Bund demokratischer Wissenschaftler“ (BdWI), der aber erst 1972 eine Neuaktivierung erlebt.

So bilden auch die Ordinarien keinen homogenen Block mehr, obwohl sich ihre konservative Mehrheit am 18. November 1970 im „Bund Freiheit der Wissenschaft“ organisiert.

Die Hochschulbewegung erweist sich als sehr heterogen und widersprüchlich. Die einen wollten Demokratisierung, die anderen technokratische Effektivierung, und doch lautet das gemeinsame Nahziel: Auflösung der anachronistisch gewordenen Ordinarienherrschaft.

### Phase 5: Die „Große Bildungsreform“ 1969—1972

Diese Phase bildungspolitischer Entwicklung vollzieht sich unter neuen Rahmenbedingungen: Begünstigt durch die erweiterten Bundeskompetenzen strebt die sozialliberale Re-

<sup>14)</sup> M. Blank/J. Braun/M. Fangmann (Hrsg.), Wohin treibt der Rechtsstaat?, Köln 1977, S. 310.

gierungscoalition eine strukturelle Umgestaltung des Bildungswesens an. In seiner Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969 räumt Willy Brandt der Bildungspolitik oberste Priorität ein<sup>15)</sup>.

Zwischen 1969 und 1971 werden per „Reformgesetze“ folgende Konsequenzen gezogen:

1. Verstärkung öffentlicher Organisationselemente: Hochschulen werden ausgebaut, Neugründungen erfolgen. Schrittweise werden die Studiengebühren abgebaut und Stipendiensysteme nach dem Motto ‚mehr Bildung für den Bürger‘ eingeführt (Honnefer Modell, später BAFÖG). Dies ermöglicht unter Einlösung der Forderung „Mobilisierung der Bildungsreserven“ eine Öffnung der Hochschulen. Während in den fünfziger Jahren drei bis vier Prozent eines Jahrganges studierten, sind es Anfang der siebziger Jahre bereits fast 20 Prozent. Dabei rekrutieren sich die neuen Studenten zusehends aus unteren Bevölkerungsschichten.

2. Gesetzliche Abschaffung der Ordinariuniversität in den einzelnen Bundesländern. Juristisch abgesichert durch die neuen Landeshochschulgesetze löst das Konzept der Gruppenuniversität die überkommene Konzeption der Ordinariuniversität ab. Verantwortliche Träger der Hochschulselbstverwaltung sind jetzt nicht mehr nur ausschließlich die Ordinari, sondern alle Hochschulmitglieder (Professoren, Assistenten, wissenschaftliche Mitarbeiter, Studenten, nichtwissenschaftliche Beschäftigte), wobei allerdings einige wichtige fachbezogene Angelegenheiten (z. B. Berufungen) nach wie vor von Professoren bestimmt werden. Kleinste Selbstverwaltungseinheiten sind statt den Fakultäten die Fachbereiche, ihnen nachgeordnet sind Forschungs- und Leitungsgruppen (Institute), deren Leitungen als Kollegial-Organ funktionieren.

#### **Phase 6: Restriktionen und Tendenzwende 1973—1983**

Seit etwa 1972/1973 ergeben sich für die eingeleitete „Große Bildungsreform“ zunehmend konjunkturell mitbedingte Finanzierungsschwierigkeiten. Bildungspolitische Reformvorhaben geraten derart ins Stocken, daß von einer Krise der Bildungspolitik gesprochen wird. Diese wirtschaftliche Tendenzwende in der Hochschulpolitik äußert sich in finanziellen Beschneidungen des Bildungsbereichs.

<sup>15)</sup> Vgl. H.-U. Behn (Hrsg.), Die Regierungserklärungen der Bundesrepublik Deutschland, Deutsches Handbuch der Politik, Bd. 5, München 1971, S. 219 ff.

Meldete bereits 1972 der Finanzplanungsrat seine Bedenken an der Realisierung der Ziele des Bildungsgesamtplanes an<sup>16)</sup>, so erfolgt schließlich 1974 eine Verringerung des Anteils am Bruttosozialprodukt, der für Bildung, Wissenschaft und Forschung vorgesehen ist. Das Problem der Nicht-Finanzierbarkeit von Reformen tritt in den Vordergrund. Da anhand der Finanzpolitik erkennbar ist, welche Gewichtung und Relevanz einzelnen Politikbereichen zugemessen wird, zeigt sich gerade hier der Verlust der „höchsten Priorität der Bildungspolitik“, (Brandt). Seit etwa Mitte der siebziger Jahre sind die politischen Prioritäten eindeutig gegen den Bildungsbereich gerichtet!

Staatliche Bildungs- bzw. Hochschulpolitik erweist sich seitdem als eine Politik der Unterordnung unter die restriktiven Vorgaben der Wirtschafts- und Finanzpolitik.

Die Zeit der Sparpolitik beginnt 1973 und ist spätestens seit Beginn der achtziger Jahre zum Dauerzustand geworden. Sie ist gekennzeichnet durch: Ausbaustopps für Universitäten (z. T. sogar Schließungen von Pädagogischen Hochschulen), Stellensperren, Senkung sächlicher Verwaltungs- und Betriebskosten, d. h. gedrosselte Heizungen, weniger Licht, weniger Bücherbestellungen der Bibliotheken, Beschränkung von Exkursionen, Ausfall von Lehraufträgen, Eigenbeteiligungsforderungen an die Studenten usw.

Die finanzielle Knappheit im tertiären Bereich schafft aber außer materiellen Problemen auch soziale, denn wenn Studieren immer teurer wird, stellt sich die Frage, wer es sich dann noch leisten kann (vgl. jüngstes Beispiel der BAFÖG-Regelung).

Interpretiert man die Einspar- und Rationalisierungsmaßnahmen im Hochschulbereich nicht einfach nur als Mitbetroffensein der Hochschulen von der ökonomischen Krise in der Bundesrepublik, dann könnten Art und Ausmaß der Kürzungen auch darauf schließen lassen, daß unter dem Vorwand der Sparsamkeit fortschrittliche und kritische Wissenschaftsansätze benachteiligt werden<sup>17)</sup>, so daß, dies einmal zugrunde gelegt, auch von einer ideologischen Tendenzwende gesprochen werden könnte.

Überdies scheint auch der vermeintlich ehemals existierende bildungspolitische Grund-

<sup>16)</sup> Vgl. A. Mäding, Bildungsplan und Finanzplanung, Stuttgart 1974, bes. S. 124 ff.

<sup>17)</sup> Vgl. K. Holzkamp, Die Situation an den Hochschulen und die Notwendigkeit einer Wende in der Hochschulpolitik, in: Blätter zur deutschen und internationalen Politik, (1977) 12, S. 1453.

konsens verloren gegangen zu sein. In der Bildungspolitik zeigt sich zunehmend eine Polarisierung zwischen A-Ländern (SPD/FDP-regierte Länder) und B-Ländern (CDU/CSU-regierte Länder). Diese parteipolitische Polarisierung wird seit dem Ringen um den Bildungsgesamtplan der Bund-Länder-Kommission 1973 offensichtlich. Die Auseinandersetzungen um die Hessischen Rahmenrichtlinien (1972/1973), um die Einführung der kooperativen Gesamtschule (1977), um die Studienreform (1978) und andere bildungspolitische Fragen nehmen immer schärfere Formen an. Daß dabei nicht immer primär die Sachauseinandersetzung im Vordergrund steht, sondern Bildungspolitik für parteipolitische Zwecke mißbraucht wird, ist nicht zu übersehen. War früher das Vordringen der Parteipolitik eine Tendenz, die lediglich in der Schulpolitik vorzufinden war, so erfaßt diese jetzt zunehmend auch den Hochschulbereich.

Ökonomische Krise und (partei)politische Polarisierungen sind zusammen eine Dimension der Hochschulreformpolitik. Deren zweite Dimension ist das Anwachsen des Protestpotentials Anfang der siebziger Jahre, als Studenten und einige Lehrende den Elfenbeinturm Hochschule zu verlassen beginnen. Seit 1973 betreten auch die Gewerkschaften das Terrain der Hochschulpolitik, indem sie fordern: „Die Erkenntnisse der Wissenschaft ... für die humanere Gestaltung der Lebens- und Arbeitsbedingungen aller Arbeitnehmer verfügbar zu machen und nicht vorrangig den Gewinninteressen einer kleinen Minderheit!“<sup>18)</sup> Aufgrund dieses gewerkschaftlichen Engagements gewinnt die Hochschulbewegung eine neue Qualität: Der DGB wird ihr Bündnispartner außerhalb der Hochschule.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß sich seit 1973 die Widersprüche hinsichtlich der Hochschulreformen verschärften: Der wirtschaftlichen und ideologischen Tendenzwende seitens der staatlichen Hochschulpolitik stehen die Forderungen einer breiter gewordenen Hochschulbewegung entgegen.

Gleichzeitig ist in dieser Phase der Hochschulbereich durch starke Zentralisierungs- und Vereinheitlichungstendenzen gekennzeichnet, die sich vor allem im Hochschulrahmengesetz (HRG) und der Schaffung überregionaler Studienreformkommissionen zeigen. Das HRG, 1969 in Willy Brandts Regierungserklärung angekündigt, aber erst am 1. Januar

<sup>18)</sup> O. Vetter, Was erwarten die Gewerkschaften von den Hochschulen? in: U. Bracht u. a., Hochschulrahmengesetz, Hochschulpolitik und Klassenauseinandersetzung in der BRD, Köln 1977, S. 298.

1976 in Kraft getreten, war von vornherein dazu verurteilt — aufgrund des strukturell bedingten Konsensbedarfs (Bundesratsmehrheit von CDU/CSU) —, ein Kompromißgesetz zu werden. Das mehrjährige Ringen um ein HRG war dabei nicht nur von parteipolitischen Kontroversen gekennzeichnet, sondern auch von nicht-hochschulpolitischen Faktoren. Hier sind zu nennen die zeitliche Verzögerung der Beratungen durch das 1972 gescheiterte konstruktive Mißtrauensvotum und die Bundestagswahlen sowie vor allem aber auch mehrere Gerichtsentscheide, die den politischen Spielraum der Hochschulgesetzgebung wesentlich einschränkten (vgl. Numerus-clausus-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 1972; Mitbestimmungsurteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 29. Mai 1973). Da diese Urteile verbindlich staatliche Hochschulpolitik beeinflussen, kommt dem Bundesverfassungsgericht damit indirekt eine Initiativrolle zu: „Aus gerichtlicher Bildungsaufsicht wird gerichtsförmige Hochschulpolitik.“<sup>19)</sup>

Nach langwierigem Tauziehen wird schließlich ein Hochschulrahmengesetz verabschiedet, das inhaltlich gesehen vielseitig interpretierbar ist. Es regelt nicht nur Organisationsformen, Rahmenrichtlinien und Verfahren, sondern bestimmt durchaus auch Inhalte vorher. Da es ein Rahmengesetz ist, dem die einzelnen Bundesländer bis zum Januar 1979 ihre Landeshochschulgesetze (LHG) anpaßten, und nicht zuletzt auf Grund der großen Anzahl von Kann-Bestimmungen<sup>20)</sup>, fallen die Anpassungen der Landeshochschulgesetze sehr unterschiedlich aus. Die gesamte Spannweite der Interpretationsmöglichkeiten des HRG zeigt sich am deutlichsten im Vergleich des baden-württembergischen Universitätsgesetzes mit dem bremischen Hochschulgesetz.

Aber entscheidender als eine Analyse der einzelnen Landeshochschulgesetze sind die Vereinheitlichungstendenzen des HRG und die Tatsache, daß sich allgemein der staatliche Einfluß — sei es nun vom Bund oder den einzelnen Landesregierungen — auf die Hochschulen massiv verstärkt. Da das Gesetz bisherige Angelegenheiten der akademischen Selbstverwaltung staatlich regelt, symbolisiert es den totalen Vertrauensschwund in die Fähigkeit der Hochschulen zur Selbsthilfe bei gleichzeitiger „bis dahin beispielloser Regellungsintensität“<sup>21)</sup> des Staates.

<sup>19)</sup> W. Perschel, Hochschulpolitik und Bundesverfassungsgericht, in: A. Flitner (Hrsg.), Uni heute, München 1977, S. 34.

<sup>20)</sup> Vgl. §§ 19, 21, 25, 28, 31, 41, 55—57, 65, 66, 70, 71, 73, 74.

<sup>21)</sup> C. Bode, Ziele des Hochschulrahmengesetzes

Das HRG als „zentralstaatliche Rechtsgrundlage“<sup>22)</sup> ist damit eines der wichtigsten Handlungsinstrumente staatlicher Steuerung hochschulpolitischer Prozesse. Dabei sind die einzelnen Bestimmungen des HRG anfänglich sowohl auf Integration als auch auf Repression der Studenten angelegt. Neben einigen Hochschullehrern, sehen die Mehrheit der Studenten und vor allem die Gewerkschaften das HRG „nicht als Grundlage für Reformen“<sup>23)</sup> an und wenden sich insbesondere gegen das im Gesetz geregelte staatliche Ordnungsrecht sowie die darin verankerte Regelstudienzeit. Der Bund demokratischer Wissenschaftler erarbeitet eine HRG-Novelle und ruft den Petitionsausschuß des Bundestages an. Die studentischen Proteste kulminieren im Wintersemester 1977/1978, als die VDS (jetzt: Vereinigte Deutsche Studentenschaften) erstmals in der Geschichte der deutschen Hochschulen zu einem „nationalen Streik der Studenten“ aufrufen.

Die Ablehnungen und Proteste gegen das HRG konzentrieren sich schließlich auf das Teilproblem der Regelstudienzeit mit Zwangsexmatrikulation. Im Frühjahr 1980

wird denn auch erstmals das HRG teilnovelliert. Es erfolgt die ersatzlose Streichung von § 17 Abs. 2—4 und § 72 Abs. 3 HRG, die Abschaffung der Zwangsexmatrikulation bei Nichteinhaltung der Regelstudienzeit.

Damit ist die heftig umstrittene Regelstudienzeit trotz allem nicht völlig beseitigt, es entfällt lediglich ein Instrument zu ihrer Durchsetzung<sup>24)</sup>; doch ist die punktuelle Novellierung des HRG ein Teilerfolg der Proteste von Studenten, Hochschullehrern und Gewerkschaftern. Allerdings spielte hierbei auch die Tatsache eine wichtige Rolle, daß die Zwangsexmatrikulation nicht die gewünschte Wirkung als Disziplinierungsinstrument und Hebel zur Schaffung von Studienplätzen zeigte.

Betrachtet man heute das politische Klima an den Hochschulen, gekennzeichnet durch Apathie, Zukunftsangst und Perspektivlosigkeit, verschärften Leistungsdruck und wachsende Akademikerarbeitslosigkeit, so entsteht schwerlich der Eindruck, daß von den Hochschulen massiver Druck auf eine Änderung der aktuellen staatlichen Hochschulpolitik ausgehen kann.

## II. Das bildungspolitische<sup>25)</sup> Gremiengefüge der Bundesrepublik

Welches Netz staatlicher Kontroll- und Steuerungsinstanzen, welcher Gremienverbund bestimmen die Hochschulpolitik? Das hochschulpolitische Entscheidungssystem trägt der westdeutschen Besonderheit des sogenannten Bildungs- und Kulturföderalismus<sup>26)</sup> Rechnung. Es lassen sich drei Komplexebenen unterscheiden:

### 1. Die Länderebene

Kernstück der Eigenstaatlichkeit von Bund und Ländern ist die Kulturhoheit der Länder

für die Studienreform, in: P. Dallinger/ C. Bode/ D. Dellian, Kommentar zum HRG, Tübingen 1978, Vorbemerkung zu § 7.

<sup>22)</sup> P. Dallinger, Ein guter Kompromiß. Zum Inkrafttreten des Hochschulrahmengesetzes, in: Deutsche Universitätszeitung, (1976) 2, S. 34.

<sup>23)</sup> Stellungnahme des DGB zum HRG vom 14. Mai 1976

<sup>24)</sup> „Künftig bleibt es ihnen (den Ländern, C. S.) und den Hochschulen überlassen — soweit sie dies für erforderlich halten —, Maßnahmen gegen überlange Studienzeiten zu ergreifen.“ Deutscher Bundestag, Drucksache 8/3620, 25. Januar 1980.

<sup>25)</sup> Wenn im folgenden die Begriffe ‚Hochschulpolitik‘ und ‚Bildungspolitik‘ fast synonym verwendet werden, so deshalb, weil z. T. bildungspolitische Institutionen nicht scharf getrennt nach Schule, Hochschule, Forschung u. ä. arbeiten. ‚Bildungspolitik‘ wird dann verwendet, wenn sich auch ‚Hochschulpolitik‘ darunter einordnen läßt.

<sup>26)</sup> Vgl. H. Klatt, a. a. O. (Anm. 13), S. 3—24.

(vgl. Art. 70 Abs. 1 GG). Sie umfaßt Kindergärten, Vorschulen, allgemeinbildende und berufliche Schulen, Hochschulen und Weiterbildung.

Zwischen den Ländern bestehen verschiedene Kooperationsformen. Zum einen gibt es die Selbstkoordination der Länder untereinander durch rechtliche Vereinbarungen wie Staatsverträge (z. B. Staatsvertrag der Länder über die Vergabe von Studienplätzen, 1972) und Verwaltungsabkommen (z. B. Vereinbarung über die Bildung gemeinsamer Studienreformkommissionen, 1978). Zum anderen erfolgt eine Länderzusammenarbeit in den ständigen oder Ad-hoc-Konferenzen der Ministerpräsidenten und Fachminister (z. B. KMK). Daneben existieren vielfältige Formen informeller Zusammenarbeit (z. B. Kontakte zwischen Mitgliedern der Landesregierungen und zwischen Ministerialbeamten).

### 2. Die Bundesebene

Das bundesrepublikanische Bildungswesen ist ohne einheitliche politische Spitze; es gibt kein „Bundeskulturministerium“. Erst mit der 1969 erfolgten Grundgesetzänderung endet eine Periode „weitgehender dezentraler Hochschulpolitik“<sup>27)</sup>. Der Bund gewinnt neue

<sup>27)</sup> H. Peisert/G. Framheim, Das Hochschulsystem in der Bundesrepublik, Stuttgart 1979, S. 40.

Bildungszuständigkeiten und folgende materielle Gesetzgebungskompetenzen im Hochschulbereich:

1. Die Rahmenkompetenz für „allgemeine Grundsätze des Hochschulwesens“ (Art. 75 Abs. 1a GG) und für die Rechtsverhältnisse der im öffentlichen Dienst Beschäftigten (einschließlich Hochschullehrer). Hierauf stützt sich das HRG.

2. Die Mitplanungs- und Mitfinanzierungszuständigkeit für die Länderaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken“ (Art. 91a Abs. 1.1. GG). Hierauf ist der gemeinsame Planungsausschuß für Hochschulausbau gegründet.

3. Das Mitwirkungsrecht bei der Bildungsplanung der wissenschaftlichen Forschung als Gemeinschaftsaufgabe mit den Ländern (Art. 91b GG). Hierauf stützt sich die Bund-Länder-Kommission (1970), sowie die Förderung der DFG, Max-Planck- und Fraunhofer-Gesellschaft usw.

4. Die Zuständigkeit für Ausbildungsbeihilfe-Regelungen (Art. 74 Punkt 13 GG). Hierauf beruht das BAFöG (1971).

Die Neueinteilung der Kompetenzen bedeutet eine stärkere Zentralisierung. Mit dem deutlichen Übergewicht der Bundesgesetzgebungskompetenzen und den dominierenden Einwirkungsformen des Bundes wird eine gewisse Vereinheitlichung vollzogen, die sogenannten Landesgesetzgebungsreservate werden erheblich eingeschränkt. Indiz dafür, daß der Bund auch im Bereich der Bildungspolitik immer mehr an Kompetenzen gewinnt, ist die Ausdifferenzierung der zuständigen Bundesministerien. Das 1955 gegründete Bundesministerium für Atomfragen wird in das Ministerium für wissenschaftliche Forschung umorganisiert. 1969 wird das Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (BMBW) mit höherem Etat neu gebildet und 1972 von ihm das Bundesministerium für Forschung und Technologie (BMFT) abgetrennt.

### 3. Die „Dritte Ebene“ des kooperativen Bildungsföderalismus

Hierbei handelt es sich um Bund-Länder-Kooperationen, sogenannte „Gemeinschaftseinrichtungen“. Von Bund und Ländern wurden gemeinsam unabhängige Beratungs- sowie Planungs- und Koordinierungsgremien errichtet. Diese Einrichtungen sind, bedingt durch den im Grundgesetz festgelegten föderalistischen Staatsaufbau, verfassungsmäßige Grauzonen und der unmittelbaren Kontrolle der Landesparlamente entzogen.

Der *Deutsche Bildungsrat* bestand zwischen 1965 und 1975; seine Auflösung erfolgte nach dem Austritt der Länder Bayern und Baden-Württemberg. Er sollte Bedarfs- und Entwicklungspläne für das deutsche Bildungswesen und dessen Finanzbedarf entwerfen, wobei die zahlreich erarbeiteten Gutachten staatlichen Stellen als wissenschaftliche Bildungspolitikberatung dienten.

Der *Wissenschaftsrat (WR)* wurde 1957 als reines Beratungsgremium in Fragen der Wissenschaftsförderung und Hochschulreform konzipiert, hat sich aber de facto zu einem einflußreichen Planungsgremium mit Initiativfunktion entwickelt. Er leistet heutzutage Zulieferungsarbeit für die staatliche Hochschul- und Wissenschaftsplanung in Form von Empfehlungen. Die jüngsten richtungweisenden Empfehlungen waren „Umfang und Struktur des Tertiären Bereiches“ (1976), „Differenzierung des Studienangebots“ (1978), „Aufgaben und Stellung der Fachhochschulen“ (1981) und „Empfehlungen zur Weiterbildung an den Hochschulen“ (1983).

Die seit 1948 bestehende *Kultusministerkonferenz (KMK)* behandelt als freiwillige Arbeitsgemeinschaft kulturpolitische Angelegenheiten von überregionaler Bedeutung. Die eigentliche Domäne der KMK liegt im Schulbereich, doch änderte sich dies Mitte der siebziger Jahre, als die KMK nicht unbedeutende Empfehlungen für den Hochschulsektor vorlegte (z. B. 1972 Vorbereitungen für den Länder-Staatsvertrag über die Vergabe von Studienplätzen, Rahmenordnungen für Diplomprüfungen usw.).

Die *Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung (BLK)* existiert seit 1970 und sollte sowohl einen Entwicklungs- als auch einen Finanzierungsplan für das gesamte Bildungswesen aufstellen. Mit dem Bildungsgesamtplan von 1973 wurde dann auch erstmals ein gemeinsamer Rahmenplan von Bund und Ländern erstellt, quasi ein quantitatives Entwicklungsprogramm mit allgemeinen Grundsatzentscheidungen über die angestrebte Struktur des Bildungswesens<sup>28</sup>).

Die *staatlichen Studienreform-Instrumentarien*, die seit 1977 in Erfüllung des HRG-Auftrages (§ 9 Abs. 2 HRG) geschaffen wurden, umfassen das Koordinierungsgremium für

<sup>28</sup> Vgl. dazu ausführlicher A. Mäding, a. a. O. (Anm. 16); J. Raschert, Bildungspolitik im kooperativen Föderalismus. Die Entwicklung der länderübergreifenden Planung und Koordination des Bildungswesens der Bundesrepublik Deutschland, in: Max-Planck-Institut-Projektgruppe Bildungsbericht (Hrsg.), Bildung in der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, Stuttgart 1980, S. 104—215, bes. S. 137 ff.

Studienreform, die Ständige Kommission für Studienreform und Bundesstudienreformkommissionen für einzelne Studienfächer. Diesem pyramidenartigen Studienreformgremienverbund fällt die wichtige Aufgabe zu, konkrete Studienreformziele für einzelne Studiengänge zu konzipieren, also die inhaltliche Studienreform zu planen. Dies soll durch überregionale, fächerspezifische Empfehlungen zur Neuregelung von Studiengängen sowie durch Muster-Prüfungs- und -Studienord-

nungen erfolgen. Wichtig ist dabei, daß diese Vorgaben gemäß § 9 Abs. 7 HRG für die Hochschulen verbindlich gemacht werden können!

Alle Institutionen und Gremien auf Bundes-, Länder- und der sogenannten Dritten Ebene zusammengenommen ergeben das hochschulpolitische Entscheidungssystem. Dieses komplexe System soll dazu beitragen, eine überregional abgestimmte Entwicklung des Hochschulwesens zu steuern.

### III. Möglichkeiten und Grenzen des Gremienverbundes

Die Möglichkeiten und Grenzen dieses Gremienverbundes hinsichtlich seiner Steuerungskompetenz und -kapazität von bildungspolitischen Prozessen muß jedoch kritisch eingeschätzt werden. Dies aufgrund folgender struktureller Schwächen:

#### 1. Strukturelles Defizit an Legitimation

Sowohl der Wissenschaftsrat als auch der Bildungsrat, die BLK und das Studienreforminstrumentarium sind alle durch Verwaltungsabkommen zustande gekommen. In keinem Falle der Errichtung einer dieser Institutionen bildet ein Staatsvertrag die Rechtsgrundlage und damit verbunden eine öffentliche Debatte in den Parlamenten. Bildungspolitische Prozesse und deren Regelung werden dadurch zur alleinigen Angelegenheit von Bundes- und Länderregierungen und deren Ministerialbürokratien. Weiter vollzieht sich die Arbeit der bildungspolitischen Gremien z. T. unter fehlender parlamentarischer Kontrolle und mangelnder Öffentlichkeit. So arbeitet die KMK weitgehend unter Geheimhaltung, und die staatlichen Studienreforminstrumentarien begannen ihre Tätigkeit fast unbemerkt von der Öffentlichkeit. Lediglich der Bildungsrat, der 1975 aufgelöst wurde, wandte sich ausdrücklich an die Öffentlichkeit als Adressatenkreis seiner Gremienarbeit. Aber nicht nur hinsichtlich der Transparenz ihrer Arbeit, auch hinsichtlich ihrer Zusammensetzung und Organisation besitzen die hochschulpolitischen Gremien eine Schwäche an Legitimation. Bei Gremien, die als Mitglieder u. a. Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens haben (z. B. WR, Bildungsrat), oder bei Gremien, bei deren Besetzung verschiedene Organisationen Vorschlagsrecht besitzen (z. B. DFG beim WR; DGB, BDA beim Bildungsrat und den Studienreform-Gremien), kompliziert sich das Nominationsverfahren bis hin zur völligen Undurchschaubarkeit.

#### 2. Strukturelles Defizit an Planungskapazität

Staatliche Planung sieht sich einer bisher unvollkommenen wissenschaftlichen Planung gegenüber, was sich in dem fast völligen Fehlen einer fundierten Analyse des Ist-Zustandes äußert. Informationsangebot, Bedarfsprognosen und -forschung sind mangelhaft; geeignete Bildungsplanungsmodelle, die ökonomischen Bedarf und gesellschaftliche Entwicklung integrieren, gibt es kaum. Mit dem Fehlen aber auch nur halbwegs zuverlässiger Prognosen hat staatliche Bildungsplanung keinerlei Grundlagen. Bei der praktizierten Bildungsplanung dominiert daher die Ressourcenplanung. Das Beispiel des Bildungsgesamtplanes — der dieses Problem durch eine gezielte Koordinierung von Bildungs- und Finanzplanung zu lösen suchte und an der Intervention der Finanzminister<sup>29)</sup> scheiterte — beweist die „Dominanz fiskalischer Rationalitätskalküle“<sup>30)</sup>. Das fast völlige Fehlen politischer Vorgaben, strategischer Zielanalysen und Zielbestimmungen reduziert Bildungsplanung auf ein rein operatives Vorgehen, auf eine mehr oder weniger intelligente Mängelverwaltung.

#### 3. Strukturelles Defizit an wissenschaftlicher Information, Arbeitskapazität und finanziellen Ressourcen

Bei allen Einrichtungen ist die Mitgliederrolle als ehrenamtliche angelegt (selbstverständlich mit Ausnahme der Kultusbeamten). Dies setzt den Arbeitsmöglichkeiten natürliche Grenzen. Die Ergebnisse bildungspolitischer Gremien müssen somit auf der Grundlage nebenamtlicher Tätigkeit kritisch beurteilt werden.

<sup>29)</sup> Vgl. A. Mäding, a. a. O. (Anm. 16), bes. S. 124 ff. und S. 40.

<sup>30)</sup> F. Naschold, *Schulreform als Gesellschaftskonflikt*, Frankfurt/M. 1974, S. 106.

Angesichts der Diskrepanzen zwischen Umfang der Aufgaben und Beschränkung der Arbeitskapazität, zwischen mühsam errungenen Arbeitsergebnissen und deren Realisierungschancen ist es verständlich, daß sich zunehmend schwerer Persönlichkeiten zur Mitarbeit in solchen Institutionen bereit erklären.

Doch nicht nur die ehrenamtlich tätigen Mitarbeiter in den bildungspolitischen Organen werden durch die Gremienvielfalt und die Sitzungsinflation strapaziert, sondern auch die einzelnen (hohen) Kultusbeamten von Bund und Ländern. Die Überlastquote der Kultusbeamten wird aus den in Personalunion besetzten Positionen ersichtlich. Danach gilt für KMK, Wissenschaftsrat und BLK, daß in der Regel Kultusbeamte aus Bund und Ländern in bis zu vier Gremien sitzen und nur eine Minderheit der Beamten lediglich in einem Gremium vertreten ist<sup>31)</sup>.

In der völligen Überlastung der Mitglieder bildungspolitischer Gremien ist mit ein Moment für die oft beschworene kollektive Unfähigkeit zur Reform zu suchen; denn überlastete Mitarbeiter können Informationen schlechter verarbeiten — ungeachtet der prinzipiellen Schwierigkeiten, bildungspolitische Prozesse wissenschaftlich planen zu können. Um Abhilfe zu schaffen, wird die vermeintliche Lösung in der Schaffung von Geschäftsstellen gesehen, doch stellt sich hier wieder die Frage nach deren Finanzierbarkeit. Um diesem Dilemma zu begegnen, ist eine gewisse Tendenz zur Verflechtung einzelner bürokratischer Apparate festzustellen. So befindet sich die Geschäftsstelle der Studienreformkommission beim Sekretariat der KMK, jene der BLK beim Bundeskanzleramt.

#### 4. Strukturelles Defizit an Politikdurchsetzung

Betrachtet man die Strukturen des internen Entscheidungsprozesses, so läßt sich insgesamt für alle bildungspolitischen Gremien ein hoher Konsensbedarf feststellen. Der Zwang zum Konsens führt dazu, daß zum einen gewisse Themen tabuisiert werden und damit strukturell bestimmt wird, was „politikfähig“ ist, und zum andern, daß kontroverse Themen durch formelhaften Wortlaut überbrückt werden. In allen bildungspolitischen Institutionen ist eine ernsthafte strategische Zieldiskussion über Perspektiven des Bildungswesens (bewußt und/oder unbewußt) ausgeklammert worden, statt dessen erfolgte die Propagierung allgemeiner politischer Parolen wie

Chancengleichheit, Effizienz- und Leistungssteigerung usw. Selbst wenn konsensfähige Formulierungen gefunden werden, sind sie noch immer kontrovers interpretierbar.

Vergleicht man in der Organisationsstruktur den Bildungsrat mit dem Wissenschaftsrat, so fällt auf: der Wissenschaftsrat ist zwar formal nach dem Prinzip strikter Trennung von Beratung durch Wissenschaft und Beschlußfassung durch die staatlichen Vertreter organisiert, de facto aber stimmt die Verwaltungskommission mit über Empfehlungen ab. Und gerade durch die enge Zusammenarbeit von Wissenschafts- und Staatsvertretern erzielen Wissenschaftsratsempfehlungen ihren direkten Einfluß auf die politische Praxis. Der Bildungsrat, der formal auch in eine Regierungs- und eine Bildungskommission gegliedert war, beriet in einer gemeinsamen Vollversammlung. Die Bildungsratsempfehlungen besaßen im Vergleich zu jenen des Wissenschaftsrates zwar ein höheres Maß an Konsistenz, dagegen aber sehr geringe Realisierungschancen, weil die politischen Entscheidungsträger an keine gemeinsamen Beschlüsse gebunden waren.

Daraus läßt sich folgende Tendaussage über bildungspolitische Politikformulierung und -realisierung ableiten: Je unverbindlicher und je größer der Kompromißcharakter bildungspolitischer Empfehlungen ist, desto größer sind deren Realisierungschancen. Aus diesen vier strukturellen Defiziten sind folgende Schlußfolgerungen zu ziehen:

1. Die bildungspolitischen Gremien behandeln bildungspolitische Probleme vornehmlich als Struktur- und Organisationsprobleme und vollziehen dadurch eine *künstliche Trennung in äußere und innere Hochschulreform*. Wesentliche Probleme der Hochschulpolitik werden auf technokratische Art und Weise zu lösen versucht. Zum Beispiel soll der Wissenssexplosion durch Regelstudienzeit, Kurzstudiengänge, sogenannte Entrümpelung der Studienfächer begegnet werden; das Mißverhältnis zwischen Hochschulkapazitäten und der Anzahl der Studierwilligen glaubt man durch Numerus clausus und Kapazitätenverordnungen bewältigen zu können u. a. m. Dadurch werden die Auseinandersetzungen um eine Hochschulreform nicht politisch ausgetragen, sondern reduziert auf Diskussionen um Organisationsstrukturen.

2. Bildungspolitische Gremien sind ihrerseits eben nicht nur das Produkt einer technokratischen staatlichen Hochschulpolitik, sondern besitzen einen hohen Grad an Autonomie<sup>32)</sup>,

<sup>31)</sup> Vgl. Übersichtstabelle bei H. Peisert/G. Framheim, a. a. O. (Anm. 27), S. 147.

<sup>32)</sup> Vgl. S. P. Huntington, Politische Entwicklung

das heißt, die *bildungspolitischen Gremien entwickeln eine Eigendynamik*, derzufolge versucht wird, bildungspolitische Probleme administrativ zu steuern.

3. Eine verstärkte staatliche Steuerung kommt in Form von Zentralisierung und Hierarchisierung bildungspolitischer Institutionen zum Ausdruck. Die zunehmenden Kompetenzen und Aktivitäten der Bundesregierung und der Länderregierungen im Hochschulbereich gehen zu Lasten der Selbstverwaltung der Hochschulen. Damit erfolgt die *Verlagerung der Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse aus den Hochschulen* auf dafür geschaffene Bund-Länder-Gremien. HRG und staatliche Studienreforminstrumentarien sind dafür treffende Beispiele.

4. Die Fülle von Konzeptionen und Plänen der bildungspolitischen Gremien fordert *permanent* die Reaktion der einzelnen Hochschulen. Dies hemmt und blockiert diese und verstärkt den Teufelskreis der angeblichen Reformunfähigkeit der Hochschulen und der deshalb notwendig gewordenen staatlichen Aktivitäten<sup>33)</sup>.

5. Den vielen Gremien ist ein effektives Arbeiten auch angesichts des föderativen Prinzips in der Bundesrepublik nur schwerlich möglich. Die *föderale Struktur* lähmt die Umsetzung von Empfehlungen aufgrund der materiellen Doppelzuständigkeit von Reformpolitik. Und sie kann ein verzögerndes Moment hinsichtlich einzuführender Neuerungen sein. Politikverflechtung<sup>34)</sup> als Kompetenzverschränkung der Staatsaufgaben zwischen Bund und Ländern, als Instrument der Koordination staatlichen Handelns, kann durch faktisch einstimmige Verhandlungslösung und unter Berücksichtigung vielfältiger und

widersprüchlicher Interessen nur eine beschränkte Koordinations- und Steuerungskapazität erreichen.

6. Die Vielschichtigkeit des bildungspolitischen Gremiengeflechts bewirkt auch, daß (Allein-)Verantwortliche nicht mehr auszumachen sind. *Politische Verantwortung wird dadurch kaschiert*, gesellschaftliche Zusammenhänge werden durch „die systematische Zerlegung gesellschaftlicher Widersprüche und Konflikte in ‚Zuständigkeiten‘ und ‚Verwaltungsaufgaben‘ sowie ihre Transformation in Interessengruppen- und Bürokratiequereilen“<sup>35)</sup> ideologisch verschüttet.

7. Das komplexe Gremiengefüge ist auf einen *hohen Konsensbedarf* angewiesen, der zu permanenten Kompromissen zwingt. Angesichts einer bildungspolitischen Polarisierung zwischen unterschiedlich regierten Ländern und angesichts des föderalen Staatsaufbaus mündet dies in eine Selbstblockierung des länderübergreifenden Entscheidungssystems.

Der Bildungsrat ist seit 1975 aufgelöst, und es gibt für ihn bis heute keinen Ersatz. Der Wissenschaftsrat befaßt sich weniger mit langfristigen Perspektiven für die Veränderungen im Hochschulbereich als vielmehr mit konkreten Ausbauforderungen. Die Existenzberechtigung der Bund-Länder-Kommission wird seit Beginn der achtziger Jahre regelmäßig in Frage gestellt. Auch arbeiten KMK und Bund-Länder-Kommission schlecht koordiniert und eher konkurrierend.

Mit der Schaffung eines ganzen hierarchischen Gremieninstruments für die Studienreform hat sich das bildungspolitische Entscheidungssystem zwar weiter diversifiziert, ist aber trotzdem ein Torso geblieben und keineswegs effizienter geworden.

#### IV. Strukturwandlungsprozesse und Bedingungen staatlicher Hochschulpolitik

Welche Wandlungsprozesse staatlicher Hochschulpolitik lassen sich nun auf dem Hintergrund der gezeigten historischen und

---

und politischer Verfall, in: M. Jänicke (Hrsg.), *Politische Systemkrisen*, Köln 1973, S. 266 ff., bes. S. 270 f.

<sup>33)</sup> Ein Argument, das in der Hochschulreform-Auseinandersetzung immer wieder auftaucht, besonders in letzter Zeit im Zusammenhang mit der Studienreform, das aber in dieser Pauschalität keinesfalls zutrifft.

<sup>34)</sup> Vgl. F. W. Scharpf, *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland*, Kronberg 1976.

institutionellen Entwicklungslinien ausmachen?

Der Strukturwandlungsprozeß der deutschen Hochschulpolitik seit 1945 umfaßt fünf Dimensionen.

1. Die *quantitative Erweiterung des Hochschulbereiches* wurde initiiert zum einen durch die wachsende Nachfrage nach wissenschaftlich qualifizierten Arbeitskräften, zum

---

<sup>35)</sup> J. Hirsch, *Wissenschaftlich-technischer Fortschritt und politisches System*, Frankfurt/M. 1971<sup>2</sup>, S. 241.

ändern durch die erhöhte Bildungsbereitschaft der Bevölkerung (Stichwort „Bildung als Bürgerrecht“). Ursache für die wachsende Nachfrage nach wissenschaftlich qualifizierten Arbeitskräften waren die veränderten Qualifikationsanforderungen an Hochschulabsolventen, welche ihrerseits bedingt waren durch die verstärkte Einbeziehung der Wissenschaft in alle Bereiche des gesellschaftli-

weise Verlagerung hochschulpolitischer Kompetenzen weg von der akademischen Selbstverwaltung hin zu staatlichen Gremien. Diese Entwicklung findet u. a. ihren Niederschlag in zunehmend umfassenderen legislativen Steuerungskompetenzen (z. B. HRG, LHG). Die *Verstaatlichung der Hochschulpolitik* führt zu einer Kompetenzdiffusion sowohl zwischen Hochschulen und staatlichen Instanzen als auch innerhalb der staatlichen bildungspolitischen Institutionen. Diese Schwierigkeiten der Kompetenzzuordnung bewirken, daß politische Verantwortlichkeit für bildungspolitische Entscheidungen nur schwer oder gar nicht mehr lokalisierbar sind.

3. Unter *Verflechtung staatlicher Hochschulpolitik* soll hier die Ausdifferenzierung der Entscheidungsebenen für bildungspolitische Probleme verstanden werden. Auffächerung und Zersplitterung des bildungspolitischen Entscheidungsprozesses werden sichtbar im kooperativen Bildungsföderalismus ebenso wie in den zahlreichen bildungspolitischen Instrumentarien. Dieses komplexe bildungspolitische Entscheidungssystem wirft angesichts von Eigendynamik und Zwang zum Konsens die Frage nach der politischen Steuerbarkeit dieses Verflechtungsprozesses auf. Die häufigste Art des erzielten bildungspolitischen Konsenses ist die Einigung auf der Grundlage des kleinsten gemeinsamen Nenners. Gerade dies belastet u. a. die Innovationsfähigkeit staatlicher Hochschulpolitik, da Reformmaßnahmen nicht nur jahrelang dauern, sondern auch prinzipiell abgeblockt werden können.

4. Unter *Komplexitätssteigerung staatlicher Hochschulpolitik* wird die Verzweigung sowohl zwischen den unterschiedlichen bildungspolitischen Gremien als auch zwischen Bund und Ländern und der Bund-Länder-Kooperation verstanden. Die Koordinationsleistung des bildungspolitischen Gremiengeflechts wurde als wenig effektiv charakterisiert. Bildungspolitische Fragen unterliegen zunehmend einem administrativen Aushandlungsprozeß, der nicht nur bestimmte Themen tabuisiert und damit unberücksichtigt läßt, sondern auch versucht, Probleme technokratisch zu bewältigen.

5. Die bisher aufgezeigten Tendenzen bewirken zusammengenommen eine *beschränkte Öffentlichkeit staatlicher Hochschulpolitik*, vor allem den zunehmenden Ausschluß der eigentlich von hochschulpolitischen Maßnahmen Betroffenen. Die staatlichen bildungspolitischen Gremien sind nahezu „studentenfrei“. Hochschulinteressen werden von Orga-

Strukturwandel	Erscheinung	Probleme
1. quantitative Erweiterung des Hochschulbereichs	Hochschulausbau und Öffnung der Hochschulen	Vermassung der Hochschulen ohne Änderung geltender Normen
2. staatliche Formierung des Hochschulbereichs	Erweiterung staatlicher Kompetenzen und staatlicher Aktivitäten	Kompetenzvielfalt und mangelnde politische Verantwortlichkeit
3. Verflechtung staatlicher Hochschulpolitik	Ausdifferenzierung der Entscheidungsebenen	Reduzierung der Handlungsautonomie und mangelnde Innovationsfähigkeit
4. Komplexitätssteigerung staatlicher Hochschulpolitik	Koordinationsleistungen	Administrative Aushandlungsprozesse und selektive Interessenberücksichtigung
5. beschränkte Öffentlichkeit staatlicher Hochschulpolitik	Entmachtung der universitären Selbstverwaltung zugunsten staatlicher Instanzen	Transparenzverlust und Legitimationsdefizit staatlicher Hochschulmaßnahmen

chen Arbeitsprozesses. Diese quantitativen Erweiterungen zeigen sich Ende der sechziger/Anfang der siebziger Jahre im Ausbau von Hochschulen und zahlreichen Neugründungen sowie in der zunehmenden Rekrutierung der Studenten aus unteren Bevölkerungsschichten (Stichwort „soziale Öffnung der Hochschulen“). Aber dieser quantitativen Verstärkung der Hochschulen folgten keine inhaltlichen Neuerungen, und so führte dies schließlich zu einer konzeptionslosen Vermassung der Hochschulen.

2. Unter *staatlicher Formierung des Hochschulbereichs* soll verstanden werden, daß sich Verfahren, Instrumente und Akteure der Hochschulpolitik veränderten. Die Initiative zur Hochschulreform ist auf staatliche Instanzen übergegangen, es erfolgte eine schritt-

nen wie der Westdeutschen Rektoren-Konferenz (WRK) vertreten, deren demokratische Legitimation als Repräsentant der Gesamtheit der Hochschulen bezweifelt werden muß<sup>36)</sup>. Immer häufiger erfolgt die Verlagerung bildungspolitischer Probleme und Entscheidungen von der akademischen Selbstverwaltung auf staatliche Instanzen. Den

---

<sup>36)</sup> So zu Recht J. Wildt: „Die WRK ist ein freiwilliger Zusammenschluß von Hochschulen auf vereinsrechtlicher Grundlage, in der die Hochschulen durch die Rektoren vertreten werden; sie kann jedoch nicht als demokratisch legitimiertes Organ der Interessenvertretung der Gesamtheit der Hochschulen und ihrer Mitglieder angesehen werden, da sie weder die Gruppenuniversität repräsentiert, noch einer Kontrolle durch die Hochschulen unterliegt.“ J. Wildt, Die Fronten in der staatlichen Studienreform klären sich, in: Demokratische Erziehung, (1979) 6, S. 539.

staatlichen hochschulpolitischen Entscheidungen fehlt es aber häufig an Transparenz. Aber auch die Entscheidungsträger, die bildungspolitischen Beratungs- und Koordinationsgremien, verfügen lediglich über eine zugewiesene administrative Kompetenz. Gerade aber Hochschulpolitik ist auf eine breite universitäre und auch außeruniversitäre Öffentlichkeit angewiesen. Daraus resultiert ein *Legitimationsdefizit staatlicher Hochschulpolitik*. Dieses spielt spätestens dann eine Rolle, wenn staatliche hochschulpolitische Maßnahmen den Interessen der Mehrheit der Betroffenen zuwiderlaufen und/oder die artikulations- und konfliktfähigen hochschulpolitischen (Lehrende, Lernende) und außeruniversitären Gruppen (Gewerkschaften und Privatwirtschaft) staatliche Hochschulpolitik nicht mehr mittragen.

# Hochschulreformpolitik

## Versuch einer Bilanz

### I. Ausgangslage

Der Versuch einer Bilanz und Bewertung der Hochschulpolitik der letzten eineinhalb Jahrzehnte, also der Zeit von 1968 bis 1983, kann nicht ohne einen Blick auf den vorherigen Zustand des Bildungswesens auskommen. Wie stellte sich dieses dar? Was galt es (mit welchem Ziel) zu reformieren? Welche Forderungen wurden erhoben?

#### 1. Zustand

In den ersten Nachkriegsjahren versuchte jede Besatzungsmacht auf ihre Weise, im Bildungswesen — wie in allen anderen Lebensbereichen der Deutschen — die Überreste der Institutionen des Nationalsozialismus zu beseitigen und sie durch Modelle zu ersetzen, die ihren eigenen, d. h. den englischen, französischen, sowjetischen oder amerikanischen Idealen weitgehend entsprachen<sup>1)</sup>. Unter ihrer eigenen politischen Führung begannen die Deutschen in den fünfziger Jahren, eine ihnen aus der Zeit vor dem Nationalsozialismus vertraute Gesellschaft und deren Institutionen in ihren wesentlichen Zügen wieder aufzubauen<sup>2)</sup>. Die deutschen Universitäten waren lange berühmt für ihre hervorragenden akademischen Leistungen, ihre Autonomie (trotz der Finanzierung durch den Staat), ihren elitären Charakter und die außergewöhnliche Machtstellung auf Lebenszeit berufener Professoren, der sogenannten Ordinarien<sup>3)</sup>.

Von der Zeit des Wiederaufbaus bis in die Mitte der sechziger Jahre stiegen die Studentenzahlen an den Universitäten rapide an, während zur gleichen Zeit der Ansturm durch die Gründung neuer Universitäten nur teilweise aufgefangen werden konnte.

#### 2. Kritik und Forderungen

Vereinzelt wurden Ende der fünfziger, vor allem aber Anfang der sechziger Jahre kritische Stimmen laut, welche auf gewisse Unzulänglichkeiten u. a. bei den Lehrmethoden

und auf die oligarchische Verfassung der Universitäten hinwiesen.

Im Vergleich zu anderen hochindustrialisierten Staaten wurde der Anteil der Bildungsausgaben am Bruttosozialprodukt als viel zu gering betrachtet<sup>4)</sup>; die Entwicklung der Hochschulzugänge, so wurde befürchtet, würde zu einer Überfüllung der Hochschulen führen<sup>5)</sup>. Allgemein bekannt geworden — und häufig genug mißverstanden — ist der Warnruf *Pichts* vom Bildungsnotstand<sup>6)</sup>. Diesen setzte er gleich mit wirtschaftlichem Notstand<sup>7)</sup>. Er prophezeite ein rasches Ende des eingetretenen wirtschaftlichen Aufschwungs, wenn qualifizierte Nachwuchskräfte fehlten, ohne die im technischen Zeitalter kein Produktionssystem etwas leisten könne<sup>8)</sup>. Die Zahl der Abiturienten sei das geistige Potential eines Volkes; vom geistigen Potential in der modernen Welt seien die Konkurrenzfähigkeit der Wirtschaft, die Höhe des Sozialprodukts und die politische Stellung abhängig<sup>9)</sup>.

Aus dem im Vergleich zu anderen Industrienationen geringeren Anteil der Bildungsausgaben am Bruttosozialprodukt wurde eine nachrangige, unterwertige Rolle der Bildung auf der nationalen Prioritätenliste abgeleitet<sup>10)</sup>. Der quantitative Mangel wurde darin gesehen, daß es zuwenig Abiturienten, zuwenig Lehrer und überfüllte Hochschulen gab<sup>11)</sup>. Als qualitativ unzureichend sah man das „veraltete“ Bildungssystem an<sup>12)</sup>, worunter die in-

<sup>4)</sup> Vgl. F. Edding, Internationale Tendenzen in der Entwicklung der Ausgaben für Schulen und Hochschulen, in: Kieler Studien-Forschungsberichte des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, 1958, S. 23.

<sup>5)</sup> Vgl. K. F. Scheidemann, Überfüllung der Hochschulen, Bundesministerium des Innern, Bonn 1959, S. 12.

<sup>6)</sup> G. Picht, Die deutsche Bildungskatastrophe, Freiburg 1964.

<sup>7)</sup> Ebd., S. 17.

<sup>8)</sup> Ebd., S. 17.

<sup>9)</sup> Ebd., S. 26.

<sup>10)</sup> F. Edding, a.a.O. (Anm. 4), S. 23; OECD, a.a.O. (Anm. 1), S. 16.

<sup>11)</sup> F. Edding, Bildung und Politik, in: opuscula, (1965) 25, S. 15.

<sup>12)</sup> Vgl. OECD, a.a.O. (Anm. 1) S. 16.

<sup>1)</sup> OECD, Bildungswesen: mangelhaft. BRD — Bildungspolitik im OECD-Ländereexamen, 1973, S. 35f.

<sup>2)</sup> Ebd., S. 36.

<sup>3)</sup> Ebd., S. 40.

neren Verfassung der Hochschulen verstanden wurde, überlange Studienzeiten<sup>13)</sup> und die scharfe soziale Auslese beim Zugang zu einer höheren Ausbildung<sup>14)</sup>.

Hemmnisse bei der Lösung ergaben sich vor allem aus der Bildungskleinstaaterei, aus einem mißlungenen Kulturföderalismus<sup>15)</sup>.

Die Forderungen nach einer Reform gingen konsequent von den angenommenen Mängeln aus. Vor allem wurde eine quantitative Ausweitung des höheren Bildungswesens gefordert<sup>16)</sup>. Die inhaltliche Reform des Studiums zielte darauf ab, Gesamthochschulen einzuführen und eine Verkürzung des Studiums zu erreichen<sup>17)</sup>. Schlagworte der Hochschulreform waren ferner: neue Lehrkörperstruktur, Mitbestimmung, Modernisierung und Stärkung der Hochschulselbstverwaltung<sup>18)</sup>. Zur Erreichung dieser Ziele sollte der Bund eine Grundsatz- und Rahmenkompetenz für

das gesamte Bildungswesen erhalten, um die gesamtstaatlichen Strukturdaten für die Entwicklung des Bildungswesens in quantitativer, qualitativer, finanzieller und organisatorischer Hinsicht festzulegen<sup>19)</sup>.

Die Beweggründe waren zum Teil in einem ökonomischen Ansatz erkennbar. Standen bereits in den fünfziger Jahren wegen der zu beobachtenden Engpässe Fragen des Bedarfs an hochqualifizierten Arbeitskräften im Vordergrund des Interesses, so beschäftigte man sich später mit dem Problem einer ökonomisch orientierten Bildungspolitik, deren Ziel es sein sollte, die — in der Ost-West-Auseinandersetzung beider Wirtschaftssysteme — bis 1970 vorgegebenen Wachstumsraten zu erreichen<sup>20)</sup>. Wirtschaftliches Wachstum wurde als Bedingung und Resultat der Kulturpolitik verstanden<sup>21)</sup>. Stärker betonte demgegenüber nur Dahrendorf den individuellen Ansatz<sup>22)</sup>.

## II. Folgerungen

Die vielfältig aufgestellten Forderungen erfuhren eine breite Zustimmung und wurden zu einem großen Teil politisch umgesetzt. Die wichtigsten Beispiele dafür sind:

— Das Abkommen zwischen Bund und Ländern über die Errichtung eines Wissenschaftsrates (1957 Hochschulbereich).

— Das Verwaltungsabkommen über die Errichtung des Deutschen Bildungsrates (1965 Schulbereich).

— Die Ergänzung des Grundgesetzes (1969) durch Art. 74 Nr. 13 Abs. 1 Nr. 1a, Art. 91a, Art. 91b u. a. mit der Ermöglichung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau.

— Das Hochschulbauförderungsgesetz (1969).

— Die Schaffung der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (1970).

— Das Bundesausbildungsförderungsgesetz (1971) mit dem Grundsatz (§ 1), daß ein Anspruch auf individuelle Ausbildungsförderung besteht für eine der Neigung, Eignung und Leistung entsprechende Ausbildung, wenn dem Auszubildenden die erforderlichen Mittel anderweitig nicht zur Verfügung stehen.

— Das Hochschulrahmengesetz (1976) z. B. mit den Aufgaben der Neuordnung des Hochschulwesens (§ 4), der Errichtung von Gesamthochschulen (§ 5), der Studienreform (§ 8), der Schaffung einer neuen Personalstruktur (§§ 36ff), Vorgaben für die Organisation und Verwaltung (§ 58f) und die Hochschulplanung (§ 67f).

Das Hochschulrahmengesetz wurde teilweise bereits als Resignation bezüglich mancher Reformvorstellungen verstanden<sup>23)</sup>.

<sup>13)</sup> R. Dahrendorf, *Bildung ist Bürgerrecht*, Osnabrück 1965, S. 102f.; vgl. auch die spätere (1973) Beschreibung von H. Hamm-Brücher und F. Edding, *Ansätze zum bildungspolitischen Umdenken*, in: *Reform der Reform*, Köln 1973, S. 81.

<sup>14)</sup> H. Hamm-Brücher/F. Edding, a.a.O. (Anm. 13), S. 77f.

<sup>15)</sup> Ebd., S. 79f.

<sup>16)</sup> So G. Picht, a.a.O. (Anm. 6), S. 17: „Zwei Millionen Schüler mehr“; R. Dahrendorf, a.a.O. (Anm. 13), S. 23, indem er es zur staatlichen Pflicht erklärt, dafür Sorge zu tragen, daß das Bürgerrecht auf Bildung ausgeübt werden kann.

<sup>17)</sup> Vgl. OECD, a.a.O. (Anm. 1), S. 16; H. Hamm-Brücher, *Unfähig zur Reform? Kritik und Initiativen zur Bildungspolitik*, München 1972, S. 122.

<sup>18)</sup> H. Hamm-Brücher, a.a.O. (Anm. 17), S. 68, 122f.

<sup>19)</sup> Ebd., S. 51.

<sup>20)</sup> OECD, a.a.O. (Anm. 1) S. 9.

<sup>21)</sup> F. Edding, a.a.O. (Anm. 11), S. 14; so auch G. Picht, a.a.O. (Anm. 6), S. 16, 26.

<sup>22)</sup> R. Dahrendorf, a.a.O. (Anm. 13), S. 23: „Jeder Mensch hat das Recht auf eine seiner Leistungsfähigkeit entsprechende weiterführende Ausbildung.“

<sup>23)</sup> Vgl. R. Arnold/F. Marz, *Einführung in die Bildungspolitik*, Stuttgart 1979, S. 22.

### III. Die tatsächliche Entwicklung

Die Umsetzung der Reformideen war zunächst gekennzeichnet durch einen beachtlichen Ausbau der Hochschulen (bis 1975). Es folgte dann, als Konsequenz der Veränderung der Rahmenbedingungen, eine Phase der Stagnation (bis 1980). Seit Anfang der achtziger Jahre ist die Situation durch eine Rezession der Aufwendungen bestimmt.

Der Zuwachs an flächenbezogenen Plätzen im Jahre 1975 gegenüber 1970 betrug 42 %. Dabei ist zu berücksichtigen, daß ein Teil der neu gebauten Fläche für Ersatzzwecke benötigt wurde und deshalb keine zusätzlichen Studienplätze geschaffen worden sind. Die tatsächliche Ausbauleistung liegt daher in vielen Fällen höher als der ausgewiesene Flächenzuwachs<sup>24)</sup>. Die Liste der 27 Neugründungen<sup>25)</sup> unterstreicht diesen quantitativen Aspekt der Ausbauleistung.

Das wissenschaftliche Personal wurde bereits zwischen 1961 und 1971 verdreifacht. Es erreichte im Jahre 1975 im Verhältnis zur Zunahme der Studienanfänger eine vergleichbare Größenordnung<sup>26)</sup>. Die Stellen an wissenschaftlichen Hochschulen und Kunsthochschulen stiegen insgesamt von 131 000 auf 188 000<sup>27)</sup>. Bei anderen Angaben<sup>28)</sup> (220 020 für 1975) sind die nebenberuflich Tätigen einbezogen (für 1980 waren dies 22,3 %).

Die Entwicklung der sonstigen Ausgaben für den Hochschulbereich entsprach der aufgezeigten Tendenz<sup>29)</sup>. Die Ausgaben insgesamt sind im Zeitraum von 1970 bis 1975 verdoppelt worden<sup>30)</sup>.

Diese Entwicklung war zum einen die Folge einer vermehrten Aufmerksamkeit für das Bildungswesen; zum anderen aber war sie eine zwingende Konsequenz aus dem Anstieg der Studienanfänger- und Studentenzahlen insgesamt<sup>31)</sup>.

<sup>24)</sup> Vgl. Sechster Rahmenplan für den Hochschul-ausbau 1977—1980, Bonn 1976, S. 16 (TZ 65,66).

<sup>25)</sup> Vgl. Wissenschaftsrat, Ausbaustand und Entwicklungsbedingungen neuer Hochschulen, Köln 1980, S. 55.

<sup>26)</sup> Sechster Rahmenplan, a.a.O. (Anm. 24), S. 16 (TZ 63).

<sup>27)</sup> Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, Grund- und Strukturdaten 1982/83, S. 160.

<sup>28)</sup> S. Engelke, Personal an Hochschulen 1972—1980, in: Wirtschaft und Statistik, (1982) 4, S. 269.

<sup>29)</sup> Vgl. H.-J. Bodenhöfer, Zur Entwicklung der Hochschulausgaben, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 1983, S. 56 ff.

<sup>30)</sup> Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, a.a.O. (Anm. 27), S. 210 f.

<sup>31)</sup> 1970 Studienanfänger: 125 000; Studenten: 510 000, 1975 Studienanfänger: 166 000; Studenten: 840 000.

Die von den Trägern der Reformideen initiierten und von den politischen Kräften übernommenen Vorstellungen führten zu einem weiteren Anstieg der Studentenzahlen. Im Jahre 1980 wurde die Millionengrenze überschritten, im Wintersemester 1982/83 waren es 1 167 900 Studenten und für das Ende der achtziger Jahre werden 1,5 Millionen Studenten nicht mehr ausgeschlossen. Entgegengesetzt dazu macht sich seit Mitte der siebziger Jahre eine Stagnation der Ausgaben beim Hochschulbau, bei Personalstellen und im Sachmittelbereich bemerkbar. Die zunehmende Knappheit der öffentlichen Mittel und eine veränderte Prioritätensetzung zum Nachteil des Bildungssektors lassen die Veränderung der Rahmenbedingungen deutlich erkennen. Bereits im Jahr 1976 hat die Westdeutsche Rektorenkonferenz ihr Konzept zur Sicherung der Forschung in den deutschen Hochschulen verdeutlicht<sup>32)</sup>. Im gleichen Jahr ist die Stellungnahme „Zur begrenzten Überlastung der Hochschulen in den Jahren der verstärkten Nachfrage nach Studienplätzen“ verabschiedet worden<sup>33)</sup>. Seit 1980 nun ist ein deutliches Auseinanderklaffen von Aufgaben der Hochschulen (mehr Studenten) und rückläufiger Ausstattung (weniger Geld) festzustellen<sup>34)</sup>.

Die Zahl der Studienanfänger ist von 1975 bis 1982 von 151 000 auf 201 300 gestiegen<sup>35)</sup>.

Wegen der geburtenstarken Jahrgänge in der Zeit von 1962 bis 1967 ist das Maximum der Studienanfänger in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre zu erwarten<sup>36)</sup>. Dementsprechend wird auch die Gesamtzahl der Studenten steigen.

Die Zahl der Stellen für wissenschaftliches Personal ist an Universitäten einschließlich der Pädagogischen Hochschulen von 49 161 im Jahre 1975 auf 47 938 im Jahre 1982 zurückgegangen<sup>37)</sup>. Eine ähnliche Tendenz gilt für die Investitionsausgaben<sup>38)</sup>.

<sup>32)</sup> Stellungnahme des 117. Plenums vom 16./17. 2. 1976, in: Westdeutsche Rektorenkonferenz, Arbeitsbericht 1976, S. 203 f.

<sup>33)</sup> In: Westdeutsche Rektorenkonferenz, Arbeitsbericht 1976, S. 175 ff.

<sup>34)</sup> Vgl. Wissenschaftsrat (WR), Zur Lage der Hochschulen Anfang der 80er Jahre, verabschiedet am 6. 5. 1983.

<sup>35)</sup> Ebd., S. 20.

<sup>36)</sup> Ebd., S. 25.

<sup>37)</sup> Ebd., S. 77.

<sup>38)</sup> Ebd., S. 115, 119.

Dieser Widerspruch von (Folgen früherer) Bildungspolitik und (aktueller) Finanzpolitik wurde bereits 1982 hervorgehoben<sup>39)</sup>.

Inzwischen ist eine deutliche Abkehr auch von einer Reihe von Folgerungen zu beobachten, die seinerzeit im Konsens aller politisch Verantwortlichen gezogen worden sind. Dazu gehört

— die Auflösung des Deutschen Bildungsrats (1975),

— der Streit um die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau (1981) und um die Graduiertenförderung (1983),

— das Scheitern der Fortschreibung des Bildungsgesamtplans (1982),

— die Umstellung des Bafög auf Vollدارlehen (1982),

Geht man von den Vorstellungen derjenigen aus, die Ideen zur Hochschulreform entwickelt haben, und fragt, was daraus geworden ist, so lassen sich in einer Bilanz durchaus Positivpunkte festmachen. Eine andere Frage ist dann immer noch, wie man sie heute bewertet, ob man — vom heutigen Standpunkt — das eingetretene Ergebnis für wünschenswert und richtig hält.

Die wesentlichen Forderungen waren:

— Erhöhung der Zahl der Studenten  
— Erhöhung der Ausgaben für den Bildungssektor

— Änderung der Verfassung der Universitäten (Abschaffung der sogenannten Ordinarienuniversität; neue Lehrkörperstruktur; Demokratisierung)

— Einführung von Gesamthochschulen  
— Studienreform mit dem Ziel der Verkürzung des Studiums

— Bessere Konkurrenzfähigkeit mit anderen Industrienationen.

### 1. Studentenzahlen

Die heute rund 1,2 Millionen Studenten sind ohne Zweifel das Ergebnis von Bildungswerbung, Ausbau der Schulen und Hochschulen, aber auch der Hoffnung der einzelnen, durch eine weiterführende Ausbildung bessere Start- und Lebenschancen (incl. Einkommenserwartungen) zu haben. Das Anwachsen der Quantitäten müßte zu dem Ergebnis führen,

<sup>39)</sup> Stellungnahme des 35. Senats vom 25. 5. 1982 und des 137. Plenums vom 28. 6. 1982, in: Westdeutsche Rektorenkonferenz, Arbeitsbericht 1982, S. 45 ff.

— die Einsetzung einer Expertenkommission zur Überprüfung des Hochschulrahmengesetzes (1983),

— die partielle Auflösung der Bund-Länder-Kommission (keine weiteren Bildungsgesamtpläne),

— die aufkommende Diskussion um die Beibehaltung der Politik der Offenhaltung der Hochschulen (Beschluß der Regierungschefs von 1977).

Ursachen für diese Anzeichen einer sogenannten Gegenreform sind in dem stärkeren Bestreben zu sehen, Länderinteressen durchzusetzen. Die allgemeine Finanzkrise spielt dabei ebenso eine Rolle wie die Enttäuschung über das Scheitern inhaltlicher Reformen.

## IV. Bilanz

daß die Reform insofern positiv zu bewerten ist, zumal die Studentenzahlen mutmaßlich weiter steigen werden. Allerdings werden immer lauter Zweifel angemeldet, ob es denn richtig sei, so viele Akademiker auszubilden, die womöglich später keine ihrer Ausbildung entsprechende Beschäftigung werden finden können. Dies läßt zwar den Aspekt des „Bürgerrechts auf Bildung“ außer Betracht, denn dafür ist nicht entscheidend, ob der (Aus-)Bildung eine Tätigkeit folgt, in der die Ausbildung direkt verwertet wird. Den Betroffenen, vor allem den Beobachtern der Betroffenen, erscheint dies aber nicht ausreichend. Es wird vielmehr die Frage nach der sogenannten gesellschaftlichen Verwertbarkeit der Hochschulausbildung gestellt. In den letzten Jahren wurde immer deutlicher, daß eine breite Bildungsbeteiligung aller sozialen Schichten zwar zweifellos den Einbezogenen die Chance zur Weiterentwicklung und Persönlichkeitsentfaltung bietet, daß aber auf der anderen Seite die Auffassung, ein höherer Akademisierungsgrad übe zwangsläufig einen positiven Einfluß auf die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes aus, nicht zweifelsfrei ist.

Es keimen vielmehr neue Probleme auf. Zum einen wird es in einer Fülle von Fachrichtungen für die Absolventen immer schwieriger, einen geeigneten Arbeitsplatz zu finden; die Akademiker-Arbeitslosigkeit nimmt seit einigen Jahren zu<sup>40)</sup>. Zum anderen treten in Be-

<sup>40)</sup> 1974:	19 800	1981:	59 000
1980:	42 000	1982:	83 000

(Die Dunkelziffer bei arbeitslosen Hochschulabsolventen wird daneben sehr hoch eingeschätzt.)

reichen, die für die wirtschaftlich-technische Weiterentwicklung von großer Wichtigkeit sind, Defizite auf: In einigen natur- und ingenieurwissenschaftlichen Fächern fehlte es eine Zeitlang an Studienanfängern und Absolventen.

Etwa bis zur Mitte der siebziger Jahre waren die Beschäftigungsaussichten für Hochschulabsolventen in der Bundesrepublik sehr günstig. Dabei war auch die Expansion der Bildungseinrichtungen in allen Bereichen mit entsprechendem Personalbedarf von erheblicher Bedeutung. Seitdem haben sich die Chancen der Hochschulabsolventen deutlich verschlechtert.

Die Zahl von rund 100 000 Abschlußprüfungen jährlich seit dem Jahr 1975 bedeutet, daß inzwischen etwa 11 bis 12 % eines Altersjahrganges eine Hochschulprüfung erfolgreich absolviert haben. Der Anteil der Studienanfänger an der gleichaltrigen Bevölkerung beträgt aber 21 %. Die Expansion des Hochschulwesens ist also noch nicht voll auf den Arbeitsmarkt durchgeschlagen<sup>41)</sup>.

Das Hauptbeschäftigungsproblem des akademischen Nachwuchses liegt in der Sättigung des öffentlichen Dienstes. Dieser hat in der Vergangenheit rund 60 % der Hochschulabsolventen aufgenommen. Die Zahl der arbeitslosen Hochschulabsolventen nahm daher in den letzten Jahren besonders in jenen Bereichen zu, in denen die Beschäftigungsmöglichkeiten sich auf den öffentlichen Dienst konzentrieren: bei Lehrern, Sozialarbeitern und -pädagogen, Bibliothekaren, Soziologen, Politologen und Psychologen. Wie die Berufschancen der Absolventen in der Zukunft beschaffen sein werden, hängt von mehreren Faktoren ab. Jede Prognose ist mit um so größeren Unsicherheiten belastet, je weiter sie in die Zukunft reicht: So ist es ungewiß, wie sich politische Plandaten verändern werden, z. B. das Verhältnis Schüler-/Lehrerzahlen. Unge- wiß ist es auch, ob neue Branchen entstehen, deren Expansion von neuen Studiengängen oder bestimmten Spezialisierungen traditioneller Studiengänge begleitet wird. So hat sich z. B. — vor zehn Jahren noch kaum absehbar — eine Computerindustrie entwickelt, mit der der Diplom-Informatiker zum begehrtesten Berufsanfänger avancierte. Derlei innovatorische Schübe sind auch für die Zukunft weder ausgeschlossen noch vorhersehbar. Sie machen letztlich jede langfristige Beschäftigungsprognose zum Glücksspiel.

<sup>41)</sup> Die Kultusministerkonferenz schätzt für Anfang der neunziger Jahre jährlich 180 000 Hochschulabsolventen.

Der Zugang zu Spitzenpositionen und damit auch zu entsprechenden Einkommen hängt heute entscheidend vom Erwerb von Zusatzqualifikationen ab, so

- von während des Studiums erworbenen praktischen Erfahrungen,
- von im Ausland erworbenen Fremdsprachenkenntnissen,
- von der Promotion im Bereich der Naturwissenschaften,
- oder auch von Kenntnissen in der Datenverarbeitung.

Das Gros der Hochschulabsolventen sogenannter Massenfächer wird aber nur dann beschäftigt werden können, wenn es bereit ist, nicht ausbildungsadäquate Tätigkeiten anzunehmen, die früher von Nichtakademikern wahrgenommen wurden, und Abstriche bei den Einkommenserwartungen zu machen. Es wird immer offensichtlicher, daß an den Hochschulen — gemessen am Bedarf — zu viele zu teuer und zu lange ausgebildet werden. Aus der Diskrepanz zwischen Ausbildung und Anforderungsprofil der Tätigkeit erwächst ein ernstes politisches Spannungspotential. Eine Verstärkung des Hangs zu einer erneuten Radikalisierung der Studenten ist nicht ausgeschlossen. Ebenso zeichnet sich eine verbreitete Demotivation von Studenten ab, die noch mehr junge Leute zum „Aussteigen“ veranlassen könnte.

## 2. Ausgaben für den Wissenschaftsbereich

Im Jahre 1981 wurde ein Gesamtbetrag von 31,4 Mrd. aus öffentlichen Mitteln für Lehre, Forschung und Entwicklung ausgegeben. Die Gesamtausgaben der Hochschulen betragen 18,9 Mrd.<sup>42)</sup> 1970 beliefen sich die Gesamtausgaben nur auf 11,2 Mrd., wovon 6,9 Mrd. auf die Hochschulen entfielen. Die Steigerung beträgt nach Abzug der Inflationsrate 38 %<sup>43)</sup>.

Die Gesamtausgaben für das Bildungswesen sind von 27,5 Mrd. DM im Jahr 1970 auf 82,3 Mrd. DM im Jahr 1982 gestiegen und haben sich damit im Zeitraum von 1970 bis 1982 fast verdreifacht. Die Hochschulen ließen sich Bund und Länder im Jahr 1982 19,7 Mrd. DM kosten, wovon der Bund allerdings nur knapp 5 % beisteuerte.

Der Anteil der öffentlichen Wissenschaftsausgaben am Bruttosozialprodukt betrug 1970

<sup>42)</sup> Die Differenz erklärt sich daraus, daß im Gesamtbetrag alle „Wissenschaft durchführenden Institutionen“ (also auch Max-Planck-Gesellschaft, Großforschungseinrichtungen etc.) enthalten sind.

<sup>43)</sup> Vgl. Wissenschaftsrat, a. a. O. (Anm. 34), S. 117f.; 120.

1,6 %; inzwischen stagniert er bei 2 %<sup>44)</sup>). Der Anteil am Gesamthaushalt von Bund und Ländern liegt seit 1970, nach zwischenzeitlichen Steigerungen bis auf 7,9 % unverändert bei 7,0 %.

Die Zunahme der öffentlichen Wissenschaftsförderung fand in der ersten Hälfte der siebziger Jahre statt. Während sie ab Mitte der siebziger Jahre auf dem erreichten Niveau verblieb, wuchsen die Aufgaben, gemessen insbesondere an der Zahl der Studenten.

Die Entwicklung der Finanzen läßt erkennen, daß sich die finanzielle Lage der Hochschulen in den letzten Jahren verschlechtert hat. Die Zuwächse reichen nicht aus, um die Preissteigerungen auszugleichen<sup>45)</sup>.

Seit Jahren wächst der Anteil der „festen“ Ausgaben (Personal, Energiekosten). Für Sach- und Betriebsmittel, die zur Aufrechterhaltung des Lehr- und Forschungsbetriebes dienen, stehen immer weniger Mittel zur Verfügung. Dies hat bereits Auswirkungen auf die Qualität von Lehre und Forschung.

Kann man heute schon von einer beträchtlichen Überlastung des wissenschaftlichen Personals sprechen, die nur schwerlich in einem pauschalen Prozentsatz zu erfassen ist, so bahnt sich für die kommenden Jahre ein kaum zu rechtfertigender Zustand an. Das Verhältnis Studenten je Stelle für wissenschaftliches Personal, das sich in den vergangenen Jahren bereits verschlechterte, wird sich noch ungünstiger entwickeln.

Geht man davon aus, daß die Stellenzahl für das wissenschaftliche Personal in einigen Ländern sogar reduziert wird und die Studentenzahl auf 1,4 Millionen anwächst, so wird die Zahlenrelation einen Rückfall hinter die Verhältnisse von 1960 erfahren.

Da zudem die politische Vorgabe besteht, den Zugang zu den Hochschulen offenzuhalten, wird der Ansturm der Studenten durch eine Mehrbelastung des wissenschaftlichen Personals aufgefangen werden müssen. Diese Belastung wiegt um so schwerer, als nicht nur ein Mehr an Vorlesungen, Übungen und Prüfungen, deren Umfang heute bereits Kollisionen mit dem normalen Lehrbetrieb verursacht, zu verkraften sein wird, sondern zudem der Kenntnisstand der Absolventen bisweilen erhebliche Lücken aufweist und die Studierfähigkeit eines Jahrgangsfünftels im Durchschnitt auch niedriger zu bewerten ist als die des Jahrgangsdreißigstels früherer Jahre. Die Qualität der Ausbildung wird mit Sicherheit

unter einer Verschlechterung der Zahlenrelation zwischen wissenschaftlichem Personal und Studenten leiden. Die Kleingruppenbetreuung muß in ihrem Umfang beschnitten und das Angebot an Veranstaltungen, die nicht zum obligatorischen Grundprogramm gehören, weiter eingeschränkt werden.

Die erweiterte Belastung ist aber auch vor dem Hintergrund zu sehen, daß es eine der Grundaufgaben der Hochschulen ist, Forschung zu betreiben. Die Hochschulen haben damit Verantwortung für die Zukunftssicherung. Dieser kann aber nur entsprochen werden, wenn sie auch in die Lage versetzt werden, zu forschen und Impulse für die technisch-wissenschaftliche Entwicklung zu setzen; denn nur so können Standard und Position der Bundesrepublik als Industrienation gehalten werden. In der Langzeitperspektive genügt aber nicht die Forschung allein; auf ihrer Grundlage müssen auch Studenten ausgebildet werden, die ihr Wissen in der späteren Praxis konkret umsetzen können. Dies muß allen Politikern deutlich gesagt werden, die einerseits immer von Zukunftssicherung und Langzeitperspektive sprechen, aber auf der anderen Seite den Hochschulbereich angesichts knapper werdender Mittel am stärksten schröpfen wollen.

Für den sogenannten akademischen Mittelbau bringen die Finanzrestriktionen zusätzliche spezifische Probleme mit sich. Die im Zuge der Öffnung der Hochschulen notwendig gewordene Vermehrung des wissenschaftlichen Personals an den Hochschulen wurde durch die Berufung einer großen Zahl junger Wissenschaftler gelöst. Dies führte zu einer erheblichen Verzerrung der Altersstruktur des Lehrkörpers. Ein überproportionaler Anteil heute 40- bis 50jähriger Professoren, die noch 15 bis 20 Jahre an den Hochschulen verweilen werden, verursacht einen unterproportionalen Ersatzbedarf. Während bei einer idealen, gleichmäßigen Altersstruktur jährlich etwa 4% der Professorenstellen — dieses entspricht 700—800 Stellen — frei würden, scheiden z. Zt. jährlich nur 1,5 % der Professoren aus. Dies hat zur Konsequenz, daß die Chancen des wissenschaftlichen Nachwuchses, auf eine Professorenstelle berufen zu werden, äußerst gering sind und zudem eine „Blutaufrischung“ für Lehre und Forschung ausbleibt. Dieses wird noch dadurch verschärft, daß aufgrund eines enger werdenden finanziellen Rahmens in den letzten Jahren kein weiterer Stellenausbau an den Hochschulen erfolgte und neben dem sinkenden Ersatzbedarf der Erweiterungsbedarf völlig entfiel. Die Westdeutsche Rekto-

<sup>44)</sup> Ebd., S. 118.

<sup>45)</sup> Ebd., S. 137.

renkonferenz hat bereits vor einiger Zeit einen Plan vorgelegt, der die befristete Schaffung weiterer Stellen in den achtziger Jahren vorsieht, die Lösung des Nachwuchsproblems mit der Bewältigung des Studentenberges verbindet und dabei keine langfristige Stellenaufstockung präjudiziert. Leider fehlte es an einem entsprechenden Echo der politisch Verantwortlichen.

### 3. Gruppenuniversität

Mit der Idee, die Universität zu „demokratisieren“, sollte die sogenannte Herrschaft der Ordinarien abgeschafft, den Vertretern aller Gruppen — Professoren, wissenschaftlichen Mitarbeitern, Studenten und nichtwissenschaftlichem Personal — ein Mitspracherecht bei allen Entscheidungen gegeben werden. Kontrolle der Entscheidungen, Transparenz der Vorgänge waren Ziele und Schlagworte zugleich. Man meinte, das Demokratisierungsgebot auf alle Gebiete des öffentlichen Lebens, also auch auf die Hochschulen, ausdehnen zu müssen; gerade die Studenten sollten früh die Gelegenheit erhalten, Demokratie zu praktizieren, einzuüben. Man setzte auf den Sachverstand, auf die Mitwirkung aller Betroffenen, indem man sie auf diese Weise zu einer Identifikation mit ihrer Institution bringen wollte; sie sollten Verantwortung mittragen. Die Entwicklung hat dazu geführt, daß in allen Landeshochschulgesetzen die Mitwirkung der verschiedenen Gruppen in unterschiedlichem Umfang geregelt ist. Durch das Bundesverfassungsgericht ist die sogenannte Gruppenuniversität als zulässige Gestaltungsform anerkannt; zugleich sind aber auch die Grenzen der Mitwirkung der Gruppen bestimmt.

Die gehegten Erwartungen an die Wirkung der Gruppenuniversität sind sicher nicht eingetreten. Die niedrige Wahlbeteiligung bei den Studenten signalisiert ein fehlendes Interesse der großen Zahl der Studenten. Sie fühlen sich nicht so sehr als Mitglieder, sondern als Benutzer. Die Hoffnung trägt, die sogenannte schweigende Mehrheit könnte und würde sich wirksam gegen das Treiben linker Grüppchen wehren, die — wegen der geringen Wahlbeteiligung — legal Funktionen wahrnehmen. Die Mehrheit toleriert zum Teil auch rechtswidriges Tun, wohl nicht so sehr aus studentischer Solidarität oder aus einem prinzipiell gestörten Verhältnis zu Normen, sondern weil sie sich Vorteile für ihre individuelle Studiensituation versprechen. Interesse an Mitwirkung in den Gremien wird vor allem von politisch motivierten Gruppierungen geltend gemacht. Ihre Beiträge sind denn

auch nicht in erster Linie auf die Lösung von Sachfragen in Hochschulangelegenheiten gerichtet; sie treten vielmehr in aller Regel mit einem politischen „Vorverständnis“ auf.

Beim sogenannten Mittelbau macht sich wegen der schlechten Chancen, diesen Status zu verlassen, weitgehend Resignation breit. Insbesondere bei jenen, die sich heute immer noch in den Positionen befinden, die sie bereits um das Jahr 1970 innegehabt haben, ist Enttäuschung nicht zu übersehen, oft genährt durch jüngere Professoren, die nicht immer wegen höherer Qualifikation an ihren früheren Kollegen vorbeigezogen sind. Auch hier kaum ein Hauch von Verwirklichung jener Ideen, die den Aufbruch bestimmt haben.

Bei der Gruppe der nichtwissenschaftlichen Mitarbeiter gibt es zunehmend Überschneidungen mit der Personalvertretung. Hier macht sich nachteilig bemerkbar, daß es an Kompatibilitätsregelungen fehlt und daß das Nebeneinander von Gruppenrepräsentanz und Personalvertretung nicht harmonisiert ist.

Von einigen Professoren wird die Existenz der Gruppenuniversität lauthals als der Kern allen Übels beklagt. Zum Teil sind es jene, die auch voraufgegangene Verfassungen kritisiert haben, zum Teil hätten sie ohne die Regeln und Bedingungen der neuen Universität überhaupt nicht ihre Stellungen erreichen können. Es sind oft keine konkreten Vorwürfe, die erhoben werden, vielmehr wird „Griesgram“ verbreitet, vielleicht nur, weil man gerade selbst nicht einem Entscheidungsgremium angehört.

Die Gründe für das Auseinanderklaffen von Idee und Wirklichkeit bei der Mitwirkung liegen zum Teil in der Politisierung oder Fraktionierung der Gremien. Die Übertragung allgemeiner Verfahrensgrundsätze auf den akademischen Bereich z. B. aus dem Kommunalrecht verkennt, daß die Universität eben keine Gebietskörperschaft ist und daß vor allem das sogenannte Repräsentationsprinzip nicht akzeptiert wird. Zwar klagen die Professoren häufig und heftig über zu viele Belastungen in der Selbstverwaltung, nur wenige aber sind bereit, die Vertretung durch Kollegen in Gremien zu akzeptieren. Da wären sie schon gerne selbst dabei.

Zu beobachten ist auch ein allgemeines Desinteresse, mitbedingt durch die Erkenntnis, daß wohl vorbereitete Vorschläge und Ideen oft durch einen Federstrich der Kultusbürokratie, nicht selten aus politischen Erwägungen, zunichte gemacht werden. Auch das trägt zu dem Eindruck bei, daß es mit der Umset-

zung der Idee der Mitwirkung wohl nicht so gut bestellt ist.

Solche Beobachtungen könnten nun dazu führen, einer schnellen Abschaffung entsprechender Regeln das Wort zu reden. Aber die Rückkehr zur alleinigen Bestimmung der Geschicke der Hochschulen durch die Professoren ist kaum die richtige Antwort. Denn dieses Prinzip hat sich, wie schmerzlich festgestellt werden mußte, nachweislich nicht bewährt. Jedenfalls war es, oder seine Träger, nicht stabil genug, Attacken der späten sechziger Jahre zu widerstehen. Solange Universitäten als Körperschaften organisiert sind, wird man den Gruppen ein bestimmtes Maß an Mitwirkung weder versagen können noch sollen, auch mit sicher nicht immer erfreulichen Nebenfolgen. Eine andere Frage ist, ob nicht die Konstruktion als Anstalt sachgerechter wäre. Bejaht man dies, hat das aber auch Folgen für die Teilhabe der Professoren an Entscheidungsprozessen.

Die Diskussion mit dem Ziel eines Zurück zu den Regeln der sogenannten Ordinariuniversität geht von der irrigen Vorstellung aus, die Probleme der Universitäten wären gelöst, wenn nur die Professoren allein das Sagen hätten. Daß dies nicht so ist, zeigt die Vergangenheit. Überséhen aber wird vor allem, daß die Gruppe der Professoren heute anders zusammengesetzt ist, als sie es vor der sogenannten Reform war. Das gilt in quantitativer Hinsicht (hier hat innerhalb von 25 Jahren mehr als eine Vervielfachung stattgefunden<sup>46)</sup>), wohl aber auch was den qualitativen Ausweis angeht — eine Nebenwirkung der großen Zahl verfügbarer Stellen in der Zeit des raschen Ausbaus.

Man kann nicht auf der einen Seite den Qualitätsverlust an deutschen Hochschulen beklagen, indem auf schematische Überführungen, Discount-Professoren und Selbstbedienungspraktiken hingewiesen wird, und auf der anderen Seite die (angeblich oder tatsächlich) Begünstigten zu alleinigen Inhabern von Rechten machen, wie sie früher nur einer kleinen Gruppe von besonders Qualifizierten zugestanden wurde.

Die sogenannte Gruppenuniversität etwa nach baden-württembergischer Ausgestaltung<sup>47)</sup> ist eine Erscheinung, mit der ohne weiteres eine effektive und den Belangen von

Forschung und Lehre gerecht werdende Arbeit geleistet werden kann. Solange keine bessere Konstruktion gefunden ist, sollte — nicht zuletzt aus Gründen sonst fälliger fruchtloser Diskussionen — die bisherige Lösung beibehalten werden.

Nun sind Unterschiede in den einzelnen Ländern nicht zu übersehen. Es fragt sich aber, ob es ein gutes Prinzip wäre, wenn z. B. Länder mit anderen Paritäten, also einer geringeren Beteiligung der Professoren, durch eine Änderung des Hochschulrahmengesetzes gezwungen würden, den Schlüssel z. B. des baden-württembergischen Universitätsgesetzes zu übernehmen. Ebenso wenig wie es tolerabel gewesen wäre, wenn eine sozial-liberale Bundesregierung einen Rahmen nach dem Bremer Muster der Mitwirkung hätte für alle Länder vorschreiben wollen, ist es einsichtig, daß ein „Rahmen“ so eng gezogen werden soll, daß er keiner Ausfüllung mehr bedarf. Um keinen Zweifel zu lassen: Regelungen, wie sie in Baden-Württemberg gelten, sind der Bremer vorzuziehen. Wenn man es aber ernst meint mit Kulturhoheit und Föderalismus, sollten abweichende — vom eigenen Standpunkt aus: weniger gute — Bedingungen möglich sein.

Die große Reform der Reform lohnt nicht; geboten allerdings sind gewisse Kleinausbesserungen.

#### 4. Gesamthochschulen

Die Idee zielte darauf ab, die verschiedenen Hochschularten — Wissenschaftliche Hochschulen, Pädagogische, Kunst- und Musik-, Fachhochschulen — in einem Zusammenhang zu behandeln. Das Programm sah vor, daß in diesem Bereich Abiturienten grundsätzlich Studienplätze suchen sollten. Dabei sollten Begabungen und Wünsche der Studenten, Kapazitäten der Hochschulen und der Bedarf der Praxis in ein ausgewogenes Verhältnis zueinander gebracht werden. Das Mittel sollte die kooperative oder integrierte Gesamthochschule sein.

Man kann heute feststellen, daß die Gesamthochschule kein Thema mehr ist. Dort, wo Einrichtungen u. a. (noch) diesen Namen tragen, ist die Idee doch so verwässert, weil alles darauf angelegt ist, daß Studenten in die Universitäten Studiengänge gelangen können. Ein konsekutives Modell mit Abgangsmög-

<sup>46)</sup> 1960: 5 200 Professoren

1982: 24 700 Professoren

<sup>47)</sup> Beispiel der Zusammensetzung der stimmführenden Mitglieder des Senats einer baden-württemberg. Universität:

— Präsident oder Rektor (= Professor)

— 2 Vizepräsidenten (= Professoren)

— Dekane (5) (= Professoren)

— 9 Professoren

— 3 Vertreter des wiss. Dienstes

— 3 Vertreter der Studenten

— 3 Vertreter der sonstigen Mitarbeiter,

d. h. von 26 Mitgliedern sind 17 Professoren.

lichkeiten nach einer ersten Phase für die große Zahl der Studenten und einem Postgraduiertenstudium nach anglo-amerikanischem Vorbild ist Illusion geblieben.

Hinderlich waren die zu lange Diskussion um die Bildung von Gesamthochschulen, die Tatsache, daß sie den Universitäten (vermeintlich) keinen Vorteil bringen würden und daß sie für die Fachhochschulen, nachdem ihnen die Befugnis, das Diplom zu verleihen, zuerkannt war, auch sonst keinen Nutzen mehr darstellten; schließlich, daß die Debatte um Sinn und Zweck in die parteipolitische Auseinandersetzung zwischen unionsregierten und sozial-liberal-regierten Ländern geriet.

Mit der eingetretenen Entwicklung ist die Chance vertan, ein Ausbildungssystem anzubieten, das angemessen ist für so dramatisch angestiegene Studentenzahlen und Anteile pro Altersjahrgang. So wird heute bei mehr als 21 % Studenten pro relevanter Altersgruppe immer noch das gleiche Ausbildungsprinzip- und system angewandt, das vor ca. 30 Jahren für 3 % angemessen erschien. Wenn von den 1 167 900 Studenten derzeit 854 000 (= 73 %) an wissenschaftlichen Hochschulen eingeschrieben sind und nur 216 000 (= 18,5 %) an Fachhochschulen<sup>48)</sup>, wäre es zwar übertrieben zu sagen, ein umgekehrtes Verhältnis wäre wünschenswerter; aber in der Tendenz wäre es besser und sachgerecht. Nur ist dieses nicht zu korrigieren, indem jetzt (1983/84) der Ausbau der Fachhochschulen propagiert und womöglich weiterbetrieben wird. Gegen deren Attraktivität und damit gegen eine Umorientierung der Studenten spricht vor allem das überkommene (und veraltete) Laufbahnsystem. Jedem, dem bewußt ist, daß er ohne einen universitären Abschluß nicht ohne weiteres die Hürde zum höheren Dienst (A 13) überspringen kann, wird, um sich dieser Chance nicht zu berauben, einen dies ermöglichenden Abschluß anstreben, wenn er nur die Voraussetzungen mitbringt. Dies soll nun keineswegs ein Plädoyer dafür sein, auch den Absolventen der Fachhochschulen den Zugang zu A 13 zu ermöglichen. Richtig wäre allein, die Eingangsstufe für Universitätsabsolventen zu senken, ohne daß es zu einer Nivellierung, wohl aber zu einer Annäherung käme (Fachhochschule = A 10/11; Universität = A 11/A 12).

Die Idee der Gesamthochschule mit einem konsekutiv oder gestuft aufgebauten Studienangebot war ein angemessenes Lösungsange-

bot und eine richtige Ergänzung zu der Forderung, die Anteile pro Jahrgang im Tertiärbereich zu steigern. Ihre Nichteinführung und der überproportionale Ausbau der Universitäten waren falsch.

## 5. Studienreform

Oberstes Ziel der Studienreform sollte die „Entrümpelung“ von Studieninhalten sein. Man wollte praxisnahe Ausbildung anbieten, den Studenten durch Zwischenprüfungen Kontrollmöglichkeiten über ihre eigenen Leistungen geben und das Angebot so gestalten, daß ein normal befähigter und durchschnittlich fleißiger Student das Pensum in einer Regelstudienzeit (von acht Semestern) absolvieren kann.

Eine nahezu unübersehbare Zahl von Studienreformkommissionen auf Hochschul-, Landes- und Bundesebene hat sich mit dem Problem (und anderen Scheinproblemen) herumgebalgt, ohne daß ein entscheidender Durchbruch erzielt worden wäre.

Zwar ist im Rahmen des geltenden Systems eine Menge an Studienreformerarbeit geleistet worden bezogen auf die Aktualisierung geltender Prüfungs- und Studienordnungen. Nur ist nichts geschehen oder auch nur vorbereitet worden, was die Beantwortung der Frage betrifft, ob denn mehr als 21 % eines Altersjahrgangs im tertiären Ausbildungssystem so ausgebildet werden sollen und können, wie es früher 3 % wurden. Das Problem der Massenuniversität und der ihr gemäßen Ausbildungsform ist bisher kaum erkannt, vielmehr verkannt oder verdrängt worden.

Immer wieder wird behauptet, Studienreform müsse „vor Ort“ geschehen. Das ist im Rahmen von Vorgaben auch zutreffend. Nur ist nicht zu leugnen, daß „vor Ort“, d. h. in den Fakultäten, die erwünschte Verkürzung des Studiums kaum erreicht werden kann. Dies wäre nämlich nur möglich, wenn auf bestimmte Fächer als Prüfungsleistung oder Vorleistung (Voraussetzung zur Meldung zur Prüfung) verzichtet werden könnte. Hiervon aber wären Professoren unmittelbar betroffen. Sie müßten sich, wenn sie für die Streichung ihres Faches als Prüfungs- oder sogenanntes Scheinfach wären (ein Schein als Voraussetzung zur Meldung zur Prüfung ist zu erbringen), gewissermaßen selbst verstümmeln. Denn die Herausnahme eines Faches aus einem solchen Bereich bedeutet in der Regel aus Kapazitäts- und Deputatsgründen, die Ge-

<sup>48)</sup> Rest = Gesamthochschulen 77 900 (= 6,7%) und Kunst- und Musikhochschulen 19 900 (= 1,7%).

fahr des Abzugs von Personal- und Sachmitteln.

Eine Studienreform, die wirksam kürzere Studienzeiten erreichen will, muß daher mit wenigstens zwei Vorgaben operieren,

Ohne Zweifel ist festzustellen, daß vieles an Reformideen in der Hochschulpolitik gar nicht oder nur unvollkommen verwirklicht worden ist. So könnte man eine Bewertung für jeden Sachpunkt vornehmen, indem die Wirklichkeit an der Idee gemessen und dann abgelesen wird, wie groß die Diskrepanz ist. Das aber wäre eine zu einfache, letztlich technokratische Betrachtungsweise. Von größerer Bedeutung dürfte sein, ob ein Gewinn oder Verlust und damit eine positive oder negative Bilanz vorliegt in bezug auf übergreifende Begriffe und deren Inhalte wie Ansehen, Qualität und Selbstgestaltungsmöglichkeit der Universitäten.

Ihr Ansehen hat ohne Frage erhebliche Einbußen erlitten. Ursache dafür ist das Bild, das von den Universitäten in den letzten eineinhalb Jahrzehnten gezeichnet worden ist, und bei dem Auseinandersetzungen, ausgehend von den Studentenunruhen, bestimmend waren. Gegenstand der Berichterstattung war, was nicht überraschen durfte, nicht der normale Alltag, der Betrieb von Forschung und Lehre, sondern das Außergewöhnliche, das Spektakuläre. Auch wenn der Anteil des Auffälligen am Gesamtgeschehen nur verhältnismäßig gering war, erschien dies doch überproportional — eine Beobachtung, die es nicht nur für den Hochschulbereich zu machen gilt, hier aber neu war, weil die Hochschulen zuvor selten Gegenstand des öffentlichen Interesses waren und mit dieser Rolle deshalb auch wenig vertraut sein konnten.

Gern wird auch die nachlassende Qualität der Leistungen an deutschen Hochschulen sowohl in der Lehre als auch in der Forschung beklagt. Das Ausbleiben von Nobelpreisen wird als sicheres Zeichen des Qualitätsverlusts der Forschung gewertet; die Unzufriedenheit über Leistung und mangelnde Einsatzbereitschaft der Absolventen wird als Fehler der Ausbildung dargestellt. Dabei wird verkannt, daß es weiterhin — auch im Weltmaßstab anerkannte — hervorragende Leistungen gibt. Die Attraktivität deutscher Forschungsstätten für ausländische Wissenschaftler ist unbestritten; das Verfahren und die Bedeutung der Schulen, von Zugehörigkeit zu Richtungen bei der Vergabe von internationalen Preisen sind nicht unbekannt.

— der (Höchst-)Zahl der zugelassenen Fachsemester,

— der (Höchst-)Zahl der Prüfungsfächer (einschließlich sogenannter Voraussetzungen zur Prüfungsanmeldung).

## V. Bewertung

Weiterhin wird eine Spitze von Studenten hervorragend ausgebildet. Was Sorge macht, ist die große Zahl derer, die sich voller Mühe durch das Studium quälen und, nicht selten nach anfänglichem Scheitern, womöglich erst im Alter von fast dreißig Jahren die Hochschule verlassen. Dies geschieht dann, da ja das Examen formal gleichwertig mit dem früheren Zeiten ist, mit dem Anspruch, zumindest der Erwartung, eine der Ausbildung und dem Abschluß entsprechende Tätigkeit und Besoldung zu erlangen. Der Einsatz aber erfolgt nicht selten „unterwertig“, da die adäquaten Positionen mit guten, jüngeren Hochschulabsolventen besetzt sind. Die so Beschäftigten gelten als „überqualifiziert“ und erfüllen unter Umständen gerade in ihrem Tätigkeitsbereich die Erwartungen nicht. Daraus wird dann gegen die Hochschulen der Vorwurf abgeleitet, sie bildeten nicht sachgerecht aus und produzierten an der Praxis vorbei. Gewiß wäre es besser, eine große Zahl von Studenten verlasse zu einem früheren Zeitpunkt die Hochschule. Aber damit sind wir wieder bei der Studienreform.

Bei der Gegenüberstellung von Soll und Haben ist auch unverkennbar, daß der Gestaltungsspielraum der Universitäten zunehmend eingengt worden ist. Einzeltvorkommnisse an wenigen Hochschulen haben dazu geführt, daß die Kultusbürokratien immer mehr Einzelentscheidungen an sich gezogen haben, veranlaßt durch Initiative und Druck aus den jeweiligen Landtagen. So ist ein Verlust an Autonomie festzustellen, der von den Hochschulen auch beklagt wird. Andererseits ist immer wieder zu beobachten, daß von einzelnen Mitgliedern, insbesondere von Professoren, nach dem Staat gerufen wird, wenn eine Entscheidung innerhalb der Universität nicht so ausfällt, wie der Betroffene sie sich vorstellt.

Darüber zu streiten, wer „Schuld“ an einer Negativbilanz trägt, ist allerdings weitgehend müßig. Es ist sicher das Zusammenwirken mehrerer Umstände, die dazu geführt haben, daß die Ideen der Reformen nicht so haben umgesetzt werden können, wie sie gedacht waren.

Die Reformen sind stets als Ganzes verstanden worden; ihre Verwirklichung setzte

gleichbleibende, kontinuierliche Rahmenbedingungen voraus. Statt dessen hat es einen überstürzten Ausbau gegeben, der von plötzlichen Stopps unterbrochen wurde.

Sprunghaftigkeit in der Politik, die zunächst begeistert Reformideen aufgegriffen hat und sie alsbald wieder verwarf, war keine Ausnahme. Auffälligstes und zugleich schlechtestes Beispiel ist der Umgang mit den Ideen von *Picht*. Er wurde zunächst als *der* Hellseher gefeiert, seine Ideen zum Teil ungeprüft übernommen, und schließlich verdammt, weil die Politiker selbst Nebenwirkungen ihres Handelns nicht bedacht hatten.

Ein Vorwurf aber ist auch den Spendern von Reformideen nicht zu ersparen. Sie haben sich womöglich zu wenig gefragt, für wen die Reformen konzipiert waren. Ihre Umsetzung ohne schädliche Nebenfolgen, gerade im Bereich der Mitwirkung, setzte Solidarität, Verantwortungsgefühl und eine Identifikation mit der Sache voraus, wobei persönliche Absichten und Anliegen zurückstehen mußten. Niemand wird den Reformern für ihre Personen absprechen wollen, daß ihre Vorstellungen lauter waren und daß sie selbst zu einem entsprechenden Tun bereit und in der Lage gewesen wären. Nur traf das kaum auf die große Zahl derer zu, die „reformiert“ werden sollten. Hier war nur zu häufig zu sehen, wie Chancen sehr bewußt zum eigenen Vorteil wahrgenommen wurden. So war z. B. das Modell der Bundesassistentenkonferenz nicht von vornherein falsch, eine Assistenzprofessur mit selbständigen Rechten einzuführen, aber auch mit dem Risiko für den Inhaber verbunden, nach Fristablauf die Hochschule ohne Auffangstellung verlassen zu müssen. Die Initiatoren der Idee hätten das Risiko vermutlich getragen; die Begünstigten der folgenden Generation aber haben den Eintritt des vorhersehbaren, zunächst einkalkulierten Ereignisses als Unrecht angeklagt und von der Hochschule gefordert, daß es abgewendet werden müßte.

Reformvorhaben sind auch unter dem Aspekt zu bedenken, für wen sie bestimmt sind und was man damit — neben dem gewünschten Zweck — machen kann.

Wenn nun die Bilanz der Hochschulpolitik der letzten eineinhalb Jahrzehnte nicht eben positiv ausfällt, so läßt sich heute vielleicht sagen, was die Gründe und Ursachen dafür waren, wo Alternativen gelegen hätten oder was falsch gemacht worden ist. Man könnte heute eine bessere Bilanz vorlegen, wenn diejenigen, die Teile dazu beizusteuern hatten, bessere Arbeit geleistet hätten. Die schlechte Bilanz eines Kaufmanns wäre weniger

schlecht, wenn der Kaufmann besser wäre. So ist eben die Bilanz der Hochschulpolitik so gut wie die Hochschulpolitiker waren. Gewiß gab es Rahmenbedingungen und Vorgaben; es gab aber auch Ungereimtes und häufig genug Zurückweichen, opportunistisches Taktieren und damit ein Abweichen von einer konsequenten Linie.

Was heute als Zwischenbilanz vor uns liegt, ist nicht so schlecht, daß Konkurs angemeldet werden muß; die Hypotheken als Belastungen wiegen aber so schwer, daß sie abgearbeitet werden müssen. Dabei ist die Hauptlast, das richtige System der Ausbildung für die große Zahl der Studenten zu finden. Die Idee ist vorhanden, seit langem immer wieder propagiert, aber nicht umgesetzt worden. Die Bilanz kann nur bereinigt werden, wenn in diesem Punkt eine Korrektur erfolgt.

Dringlich ist nach wie vor eine umfassende Reform des Studiums. Aus der Erkenntnis, daß zu viele zu lange und zu teuer ausgebildet werden, ist in Anlehnung an das anglo-amerikanische Bildungssystem empfohlen worden, alle Schulabsolventen mit einer Studienberechtigung zunächst ohne Zulassungsbeschränkung zu einem dreijährigen Kurzstudium mit berufsqualifizierendem Abschluß zuzulassen. Nur eine kleinere Gruppe gelangt danach in die sogenannte Post-Graduiertenphase. Ein solches System verspricht, den qualifikationsspezifischen Anforderungen am ehesten gerecht zu werden.

Indem an einem überholten Studiensystem festgehalten wird, zeigt sich, daß die wirtschaftliche Konkurrenzfähigkeit, die man doch gerade erhalten und ausbauen wollte, möglicherweise deshalb im Schwinden begriffen ist, weil wir unsere Studenten falsch ausbilden. Nämlich zu viele auf einem zu hohen Niveau, für das sie unter Umständen nicht die Voraussetzungen mitbringen, statt einen großen Teil auf einer mittleren Qualifikationsbasis und nur die besonders Befähigten auf einem post-graduierten Level. Gerade wenn uns Japan immer wieder als Beispiel vorgehalten wird, darf nicht übersehen werden, daß — neben anderen Gründen — auch in dem anderen Ausbildungssystem eine Erklärung liegen kann.

Die Aussichten, eine Korrektur zu erreichen, sind allerdings nach wie vor kaum gegeben. Das bestehende System bietet dadurch die Grundlage für ein Spannungspotential in der akademischen Jugend. Durch eine Anpassung an die gegebenen Voraussetzungen müßte das Ausbildungssystem zeitgerecht gestaltet werden. Da dies nicht geschieht, kann sich ein solches Spannungspotential leicht in eine po-

litisch kaum kalkulierbare und sicher nicht gewünschte Richtung bewegen.

Unverzichtbar ist deshalb vor allem, die Betroffenen — und hier vor allem die Schüler und Studenten — über die Gegebenheiten zu unterrichten. Die im Vergleich zu früheren Jahren schlechteren Berufsaussichten dürfen allerdings nicht abschreckend und demotivierend wirken. Es muß der jungen Generation auch klargemacht werden, daß sie bereits an einer für sie gestalteten Entwicklung teilgehabt hat. Es ist durchaus als Privileg dieser Generation zu begreifen, daß nicht mehr — wie vor 30 Jahren — lediglich 3% eines Altersjahrgangs die Hochschulreife erwerben, sondern 27%. Wenn man beklagt, daß in vielen Disziplinen die Absolventen wegen der großen Studentenzahlen schlechte Berufsaussichten haben, kann die Alternative aber nicht die Schaffung entsprechend besoldeter Positionen etwa im öffentlichen Dienst sein.

Nicht gewollt ist sicher auch die Alternative einer drastischen Reduzierung der Zahl derjenigen, welche die Berechtigung zum Besuch der Hochschulen erwirbt mit dem Argument:

Gäbe es weniger Studenten und damit weniger Hochschulabsolventen, wäre auch die Situation auf dem Arbeitsplatz entspannter.

Zu dem, was unmißverständlich deutlich zu machen ist, gehört aber auch, daß von der durch die Ausbildung privilegierten Jugend das Einhalten der Regeln des Zusammenlebens erwartet werden muß. Der Ausbau der Einrichtungen des Bildungssystems erfolgte unter anderem auch deshalb, weil man sich durch die Teilhabe all derjenigen, welche die Voraussetzungen mitbringen, eine „bessere Gesellschaft“ versprochen hat.

Sollte die Reaktion der an mehr (Aus-)Bildung Beteiligten aber eine allein an den individuellen, gar egoistischen Interessen orientierte Forderung sein, so erhielten bedauerlicherweise jene eine Bestätigung, die den Ausbau des Bildungswesens in dem erfolgten Umfang für falsch halten. Nur wenn es gelingt, für diesen Gedanken Verständnis und Einsicht bei der Mehrzahl der Betroffenen zu wecken, sind die denkbaren negativen Folgen aufgrund des gegebenen politischen Spannungspotentials zu vermeiden oder in Grenzen zu halten.

# Kommentar und Replik

## Friedensbewegung und nationale Frage

Zum Beitrag von Wilfried von Bredow, *Friedensbewegung und Deutschlandpolitik*, in:  
B 46/83, S. 34 — 46

Da die Friedensbewegung auch nach der Stationierung neuer Mittelstreckenraketen von Interesse bleiben wird, erscheint es notwendig, daß der Aufsatz von Wilfried von Bredow eine kritische Würdigung erfährt.

Seine Arbeit wird dort problematisch, wo er die vom Status quo abweichenden Wiedervereinigungs- und Neutralisierungsvorstellungen aus den fünfziger Jahren mit Argumentationslinien in der heutigen Friedensbewegung vergleicht. Er tut dies mit einem methodisch fragwürdigen Kunstgriff: nämlich indem er — diese scheinbar relativierend — auf entsprechende Auslandskommentare hinweist und zugleich „Argumentations-Meteorite“ (S. 34) alternativer deutschlandpolitischer Konzepte in der Friedensbewegung sammelt, die die Unterstellungen und Befürchtungen einer gewissen westlichen Publizistik als real begründet belegen. Es ist von Bredow zuzustimmen, daß heute eine neue deutschlandpolitische Diskussion aufkommt und eine Verknüpfung des Identitätsproblems der Deutschen mit dem Sicherheitskomplex stattfindet. Nur: Ist dies auf die Ökologie- und Friedensbewegung zurückzuführen, oder ist es nicht ein Resultat der Krise, in die die Ost- und Entspannungspolitik gegen Ende der siebziger Jahre geraten ist?

Das Scheitern einer militärischen Entspannung in Europa und das Wiederaufleben von Konfliktstrukturen des „Kalten Krieges“ löste Reaktionen aus, die sich durchaus nicht nur auf Deutschland beschränkten. Es ist deshalb wenig plausibel, wenn von Bredow die bundesdeutsche Friedensbewegung von einem Teil der internationalen westeuropäischen Bewegung abtrennt, sie auf die deutschlandpolitische Ausrichtung reduziert und die These ableitet, daß die Friedensbewegung — oder maßgebliche Repräsentanten derselben — den „großen Konsens“ in der Deutschlandpolitik verlasse.

W. von Bredow bezieht sich in diesem Zusammenhang auf die französische Perzeption. Als Kronzeuge wird vor allem Pierre Hassner zitiert, der den Standpunkt vertritt, daß eine deutsch-deutsche Annäherung westeuropäischen Interessen entgegenstehe. Er sieht solche nationalen Bestrebungen nicht nur in der Friedensbewegung, sondern auch bei einer Reihe von Sozialdemokra-

ten wie Egon Bahr und Günter Gaus. Doch Hassners Personalisierung des Themas zeigt gerade die Problematik, die sich dadurch ergibt, daß politisch diffuse Entwicklungen an Einzelpersonlichkeiten oder den von ihnen geschriebenen Büchern festgemacht werden. Zwar ist es richtig, daß Günter Gaus (*Wo Deutschland liegt*, Hamburg 1983, S. 285) von „besonderen deutschen Interessen“ spricht, er favorisiert aber für eine gesamteuropäische Friedensordnung gerade „gaullistische Antworten in zwischenstaatlichen Beziehungen“ auch in den deutsch-atlantischen Beziehungen. Solche Überlegungen taugen kaum als Belege für Wiedervereinigungskonzepte, die sich im übrigen auf das Grundgesetz und die allgemeinen Zielsetzungen unserer Außenpolitik berufen können. Sie deuten eher auf eine latente außenpolitische Konfliktlinie quer durch alle Parteien hin, die es auch zu Beginn der sechziger Jahre gab, nämlich auf den Antagonismus zwischen „Atlantikern“ und „Gaullisten“. Solche Diskussionen, die sich vor allem auf die Wahrnehmung eigenständiger europäischer Sicherheitsinteressen beziehen, haben damals wie heute wenig mit Deutschlandpolitik, aber viel mit Westintegration zu tun. Auch die Tatsache, daß neuerdings wieder die Souveränitätsfrage problematisiert wird, ist kein Beweis für Nationalismus. Immerhin ist es nicht ganz uninteressant, zu erfahren, daß nach der Rechtslage, vor allem nach dem Deutschland- und Aufenthaltsvertrag, die Bundesrepublik weder ihr Territorium einseitig zur nuklearwaffenfreien Zone erklären kann, noch ohne die Zustimmung der westlichen Allianzpartner den Weg der Neutralität zu beschreiten oder sich an einer Neuen Europäischen Friedensordnung zu beteiligen vermag. Eine solche staats- und völkerrechtliche Einschränkung außen- und sicherheitspolitischer Optionen gibt es in keinem anderen westeuropäischen Land.

In seiner Studie nennt W. von Bredow vordringlich drei zentrale Topoi, die den Bezug von Deutschlandpolitik und Friedensbewegung belegen sollen. Zum einen hält er die Vorstellung einer „besonderen Gefährdung der Deutschen“ für einen „merkwürdigen Anachronismus“, dem weder moderne Waffentechnologien noch Militärstrategien entsprechen. Als Einwand gegen diese These sei darauf hingewiesen, daß nach dem Weißbuch 1983 in keinem NATO-Land mehr Streitkräfte und Waf-

fen stationiert sind als in der Bundesrepublik. Laut Weißbuch 1983 wird „kein westliches Land ... auf engem Raum militärisch mehr genutzt als die Bundesrepublik Deutschland ... In keinem westlichen Land wird mehr und auf engerem Raum geübt als in der Bundesrepublik Deutschland“ (Weißbuch 1983, Ziffer 238, 240). Auch die Dislozierungsichte von chemischen und atomaren Massenvernichtungsmitteln ist außerordentlich groß. Zur hohen Konzentration von Truppen und Waffensystemen kommen neben den Cruise Missiles nun auch noch die ausschließlich auf bundesdeutschem Boden dislozierten Pershing II. Zusammen mit anderen militärischen Zielen, wie z. B. der Befehls- und Kommandozentrale EUCOM, ergeben alle diese Faktoren eine von keinem Experten bestrittene herausragende geostrategische Position der Bundesrepublik. Dies gilt für alle nur möglichen konventionellen, taktischen oder strategischen Krisenszenarien. Es ist also kein „merkwürdiger Anachronismus“, wie von Bredow meint, sondern eine zutiefst rational begründete Argumentation, wenn sich die Deutschen in beiden Staaten — auch in der DDR gibt es eine hohe Truppenkonzentration und eine Anhäufung chemischer und atomarer Trägersysteme und Massenvernichtungsmittel — besonderer Bedrohung bewußt sind.

In seiner zweiten These kritisiert der Autor die Auffassung von einer „gesamtdeutschen Verantwortung für den Frieden“, die sich aus historischer Schuld herleitet und aus der in einem paradoxen Umkehrverfahren eine deutsche Sondermission zur globalen Friedenserhaltung angestrebt werde. Dies mutet an wie Spiegelfechtere: Zweifellos werden die Deutschen, die durch die expansive Kriegspolitik und die Judenvernichtungen der Nationalsozialisten die halbe Welt mit unsäglichem Leid überzogen haben, den Völkern jetzt nicht ihr Friedensverständnis aufdrängen können. Aber wer in der Friedensbewegung vertritt denn implizit oder explizit überhaupt einen solch expansiven Pazifismus? Aus dem Schuldbewußtsein ergibt sich bestenfalls ein Verantwortungsgefühl, das sich eher in Zurückhaltung äußert, statt in der Anmaßung einer moralischen Führungsaufgabe, wie sie von Bredow in Teilen der Friedensbewegung am Werk sieht.

Seine dritte Argumentationskette, die sich auf die These vom „besetzen Land“ bezieht, dem von Besatzungsmächten Konflikte und Waffensysteme aufgenötigt werden, stützt sich auf Zitate, die in ihrem Stellenwert für die Friedensbewegung weit überhöht werden. Bredows Zitatensammlung erweckt außerdem den Eindruck, als ob die Verknüpfung von Deutschlandpolitik und Friedensbewegung in dieser selbst unwidersprochen bliebe. Dem ist nicht so, wie viele auch schriftlich dokumentierte Äußerungen belegen. So wird dem

neuen Patriotismus von Peter Brandt und Herbert Ammon entgegengehalten, daß die deutsche Nation, soweit man sie historisch und geographisch überhaupt fixieren könne, immer undemokratisch und expansionistisch gewesen sei, beides keine irgendwie erstrebenswerten Ziele. Und Erhard Eppler erklärte im Mai 1982: „Frieden geht vor Wiedervereinigung. Die sicherste Methode, den Frieden zu gefährden und das Zusammenkommen der Deutschen unmöglich zu machen, wäre, jetzt das Thema Wiedervereinigung in den Vordergrund zu spielen“ (Gustav-Heinemann-Initiative, Frieden — Aufgabe der Deutschen, Stuttgart 1982, S. 92). Zitate wie diese weisen darauf hin, daß in der Friedensbewegung — vor allem übrigens in kirchlichen Gruppen, die kontinuierlich die deutsch-deutschen Beziehungen etwa auf Gemeindeebene pflegen — das Deutschlandproblem diskutiert wird. Aber insgesamt konnte die „nationale Frage“ in der Friedensbewegung ebensowenig konsensfähig werden wie in anderen gesellschaftlichen Gruppen. Die deutsche Frage, so die Gegenthese zu von Bredow, ist in der Friedensbewegung kein Issue, also kein Meinungen polarisierender Problemkreis, und wird sich in absehbarer Zeit auch nicht erkennbar in Organisationen, Parteien und Wahlen Ausdruck verschaffen. Ein deutschlandpolitischer Anachronismus in der Friedensbewegung kann auch nicht durch deren Bezugnahme auf Konzepte der Neutralität oder Nuklearwaffenfreiheit belegt werden. Gerade nuklearwaffenfreie Zonen sind keine Erfindung der Friedensbewegung oder deutscher Kommunalpolitiker, sondern ein konkretes Konzept der internationalen Beziehungen. In mannigfaltigen Vertragswerken zur Kriegsverhütung und Nicht-Weiterverbreitung von Kernwaffen haben sich die Staaten der Vereinten Nationen zur Sicherung des Weltfriedens für die Nuklearwaffenfreiheit engagiert.

Sicher gibt es in einem so breiten Spektrum, wie es die Friedensbewegung umfaßt, auch Vertreter, die extreme Positionen zu markieren versuchen. Die ausschließliche Fixierung auf solche Standpunkte führt von Bredow zu der Behauptung, daß die deutschlandpolitischen Auffassungen in der Friedensbewegung einen Austausch an den Extremrändern von Links und Rechts ermöglichten (S. 44 ff.). Indem er „Marginaldebatten“ in den Mittelpunkt rückt, wird ein Bild der Friedensbewegung gezeichnet, das empirisch nicht haltbar ist. Diese Bewegung kann kaum als Ausdruck randständiger Gruppen gewertet werden. Sie ist weder als Aussteiger-Syndrom interpretierbar, noch kann sie nur und ausschließlich als Erscheinungsform des Jugendprotestes oder des Generationenkonflikts erklärt werden. Plausibler erscheint es, in ihr den Ausdruck einer Akzeptanzkrise nuklearer Abschreckungsstrategien und einer Legitimations-

Krise des parlamentarischen Mehrheitsprinzips zu erkennen.

Michael Strübel  
(Institut für Politikwissenschaft  
der Justus-Liebig-Universität, Gießen)



Mißlich ist eine geradezu sanftmütige Bezeichnung für die Situation, in der man sich unversehens befindet, wenn man ohne Rückendeckung irgendwelcher „Schulen“ und gar noch einigermaßen behutsam als Politikwissenschaftler Themen aufgreift, die in der Zukunft offenbar als Bekenntnis-Themen angesehen werden. Das Thema Friedensbewegung gehört dazu — entweder wird zünftig auf sie eingeschlagen oder es werden mittlere bis gewaltige Heilserwartungen an sie geknüpft. Strübel findet die Friedensbewegung ganz prächtig und ihr Wirken erfolgreich. Das ist eine politische Einschätzung, über die ich mit ihm nicht streiten will. Meine eigene politische Einschätzung ist anders, aber das interessiert hier nicht.

Zu streiten ist jedoch über einige Behauptungen, Unterstellungen und Schlußfolgerungen Strübels in seinem Kommentar. Geradezu perfide ist z. B. seine leichthin geäußerte Behauptung, ich würde mit einem „methodisch fragwürdigen Kunstgriff“ arbeiten, mit einer „Zitatensammlung“, die falsche Eindrücke beim Leser erweckt, ich sei auf extreme Positionen „ausschließlich“ fixiert und könne deshalb kein angemessenes Urteil über die verschiedenen, unter dem Namen Friedensbewegung zusammengefaßten Gruppen und Strömungen in der Bundesrepublik abgeben. Strübel verwechselt hier das, was ihm nicht gefällt, mit methodischer Fragwürdigkeit. Dabei hat er nur schlecht gelesen („selektive Wahrnehmung“ kann man *auch* als Kunstgriff betreiben). Meine Hinweise auf „entsprechende Auslandscommentare“ waren sehr maßvoll, wie ich versichern kann. Sowohl in französischen als auch in amerikanischen Medien — und in der politisch interessierten Öffentlichkeit dieser Länder — ist die Besorgnis über die Wiederbelebung deutscher Neutralisierungsvorstellungen inzwischen weit kräftiger ausgeprägt (was größtenteils mit der dramatischen Isolierung der Schmidt'schen Sicherheitspolitik in der SPD zusammenhängt).

Wie man da ernsthaft von „Unterstellungen und Befürchtungen einer gewissen westlichen Publizistik“ sprechen kann, ist für mich schwer nachvollziehbar, einmal abgesehen davon, daß die Formulierung ganz schön opak ist. Wer ist gemeint: Le Monde, Newsweek, die Neue Zürcher Zeitung, die Times oder die New York Times? Ich habe mich auch nicht auf Pierre Hassner bezogen, weil ich seine — im übrigen ja doch außerordentlich fairen — Anfragen beantworten und seine Irritationen „als real begründet belegen“ wollte (das Wörtchen *real* scheint unter Politologen den Platz

einzunehmen, den im Umgangsdeutsch *echt* erobert hat). Es ging mir um den Aufweis westlicher Perzeptionen der Friedensbewegung in der Bundesrepublik. Solche Perzeptionen, wie begründet oder verzerrt sie immer sein mögen, gewinnen in der internationalen Politik häufig ein beachtliches politisches Gewicht. Und weil für die Bundesrepublik Deutschland und ihre Stellung in der internationalen Politik nach 1949 das Verhältnis zu Frankreich eine besondere Rolle gespielt hat und weiter spielen wird, halte ich es für hochinteressant, die französische Perzeption von Vorgängen in der Bundesrepublik mit ins Auge zu fassen.

Eine Reihe weiterer impliziter oder explizierter Behauptungen von Strübel können Satz für Satz entkräftet werden. Ich führe z. B. die Verknüpfung der Identitätsproblematik der Deutschen mit dem Sicherheitskomplex keineswegs auf die Friedensbewegung zurück, also braucht man mir das auch nicht vorzuwerfen. Ich reduziere die bundesdeutsche Friedensbewegung keineswegs auf ihre deutschlandpolitische Ausrichtung. Ich habe keineswegs den Eindruck zu erwecken versucht, als ob die deutschlandpolitischen Auslassungen von Brandt, Ammon u. a. in der Friedensbewegung unwidersprochen geblieben seien. Auf solche Lesefehler Strübels des näheren einzugehen, ist lästig und letztlich auch überflüssig, weil ja inzwischen deutlich geworden sein muß, daß Strübel nicht nur meinen doch so kompliziert nicht geschriebenen Aufsatz völlig mißverstanden hat, sondern darüber hinaus in seiner Antwort mich und die Leser von etwas überzeugen möchte, was mein Aufsatz und meine anderen Arbeiten über Sicherheitspolitik schon früher zu belegen suchen. Es ist mir darauf angekommen zu zeigen, daß innerhalb des breiten Spektrums der Friedensbewegung Positionen existieren und an Bedeutung gewonnen haben, die *erstens* an deutschlandpolitische Alternativvorstellungen der fünfziger Jahre anknüpfen (und deshalb, mit Verlaub, anachronistisch sind, wie sie es im Grunde damals schon waren) und die *zweitens* unter bestimmten Umständen mit rechtsextremen Vorstellungen zusammenfließen können oder könnten. Wenn Strübel so tut, als sei er enttäuscht, weil ich kein umfassendes Panorama der Friedensbewegung gezeichnet habe, kann ich nur die Achseln zucken — so ist das nun mal, wenn man umfangreiches Material entlang einer vorher präzisierten Fragestellung untersucht. Um so überraschender sind für mich deshalb Strübels Schlußbemerkungen, wonach es plausibel erscheint, die Friedensbewegung als Ausdruck einer Akzeptanzkrise nuklearer Abschreckungsstrategien und einer Legitimationskrise des parlamentarischen Mehrheitsprinzips zu sehen. Darüber sind wir uns anscheinend einig. Was uns dann wieder trennt, ist, daß ich das erste für ambivalent und das zweite für demokratiebedrohlich ansehe.

Wilfried von Bredow

## **Gerd Roellecke: Entwicklungslinien deutscher Universitätsgeschichte. Die deutsche Universität als ständische und als funktionsorientierte Einrichtung**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3—4/84, S. 3—10

Die deutsche Universität war bis zum Beginn der jüngsten Hochschulreform Ende der sechziger Jahre eine hochfeudale Einrichtung. Sie ist ursprünglich ein christlich-abendländisches Unternehmen, ein Produkt der mittelalterlichen Spannungen zwischen Papst und Kaiser und entstand als Dolmetscherin einer Wahrheit, die von der Kirche nicht verwaltet werden konnte. Mit der Lehre des Rechtes erfüllte die Universität letztlich eine kaiserliche Aufgabe; sie erhielt fürstlichen Rang und behielt diesen über das Ende des Ständestaates hinaus.

Da die jüngste Hochschulreform in nichts anderem bestand als in der quantitativen Verallgemeinerung aristokratischer Privilegien, mußte sie den fürstlichen Rang der deutschen Universität endgültig aufheben.

Große Massen können nur durch generalisierte, abstrakte Normen, durch Recht, gesteuert werden. Da Recht generalisieren muß, entfremdet es und beeinträchtigt die Erfüllung der Hochschulaufgaben Wissenschaft und Erziehung, die grundsätzlich kein Recht vertragen. Verrechtlichung schließt den Versuch ein, Geist zu organisieren; das mußte schiefgehen und ist schief gegangen.

Da die Arbeitsteilung in einer Gesellschaft kategorisch eine Auslese verlangt, müssen die großen Subsysteme — Recht, Religion, Gesundheit, Wirtschaft, Technik — entscheiden, wen sie akzeptieren wollen und wen nicht. Wenn die Universitäten nicht mehr hinreichend differenzieren, müssen die Abnehmer von Hochschulabsolventen differenzieren, und zwar nach ihren eigenen Ansprüchen und Verfahren. Das mit dem fürstlichen Rang der Universität verbundene Wahrheitsethos für die akademischen Lehrer wird heute abgelöst durch das Ethos des Fachmannes. Da aber Fachkunde von anderen Leuten anerkannt wird als Wahrheit, wird für die Professoren die eigene Universität (sowie die Lehre) immer mehr zur Nebensache, die Auseinandersetzung mit Fachleuten zur Hauptsache. Es werden sich daher künftig zwei Gruppen von Professoren unterscheiden: die Berufsfach- oder Expertenprofessoren auf der einen, die reinen Lehrprofessoren auf der anderen Seite. Die vielberufene Unterscheidung zwischen Forschungs- und Lehrprofessoren wird es dagegen in absehbarer Zeit nicht geben, da die Zeit für Forschung vorbei ist, wenn Wahrheit zur Ideologie geworden ist.

Politisch bleibt nur eine Möglichkeit: eine stärkere Differenzierung der Hochschullandschaft durch schnellstmögliche Auflösung der Zentralen Vergabestelle für Studienplätze in Dortmund und die Einführung von Hochschulzugangsprüfungen.

## **Claudia Schmid: Staatliche Hochschulpolitik in der Bundesrepublik. Daten, Strukturen und Tendenzen**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3—4/84, S. 11—23

Der vorliegende Beitrag thematisiert ein wesentliches Teilgebiet der Bildungspolitik, nämlich staatliche Hochschulpolitik, und gibt einen Überblick über Bedingungen, Strukturen und Tendenzen der Hochschulpolitik in der Bundesrepublik Deutschland.

Einleitend werden in einem zeitgeschichtlichen Abriss die zentralen Entwicklungslinien deutscher Hochschulpolitik skizziert, wobei die bildungspolitische Entwicklung nach 1945 der Übersichtlichkeit halber in sechs Einzelphasen gegliedert wird. Anschließend erfolgt die Untersuchung institutioneller Voraussetzungen staatlicher Hochschulpolitik. Das hochschulpolitische Entscheidungssystem gliedert sich, gemäß dem bundesdeutschen Bildungsföderalismus, in drei Kompetenzbereiche. Neben den zwei Ebenen, in denen entweder nur die Länder oder nur der Bund Bildungszuständigkeiten besitzen, existiert die sogenannte Dritte Ebene der Bund-Länder-Kooperation. An die Beschreibung dieser „Gemeinschaftseinrichtungen“ knüpft sich eine kritische Einschätzung: Einerseits soll dieses Gremiengefüge eine überregional abgestimmte Entwicklung des Hochschulwesens steuern, andererseits werden aber strukturelle Defizite an Legitimität, an Planungskapazität, an wissenschaftlicher Information, Arbeitskapazität und finanziellen Ressourcen sowie an Politikdurchsetzung festgestellt. Von daher muß das bildungspolitische Entscheidungsgefüge trotz seiner Ausdifferenziertheit als unzulänglich gelten.

Schließlich wird der Strukturwandlungsprozeß bundesdeutscher Hochschulpolitik seit 1945 in seinen fünf Dimensionen charakterisiert.

Auf der jeweils historischen, institutionellen und strukturellen Ebene wird deutlich, daß staatliche Hochschulpolitik über zahlreiche Kontroll- und Steuerungsmechanismen verfügt, sie zunehmend aber der Kuratel der Konjunkturpolitik und politischen Beeinflussungen unterliegt.

## **George Turner: Hochschulreformpolitik. Versuch einer Bilanz**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3—4/84, S. 24—35

Die Hochschulreformpolitik der letzten fünfzehn Jahre ging von erkennbaren Defiziten aus, die am erhöhten Bedarf qualifizierter Arbeitskräfte deutlich wurden. Die Umsetzung der Reformideen ging Hand in Hand mit einem beachtlichen Ausbau der Hochschulen, auf den Stagnation und Rezession folgten. Die Erhöhung der Studentenzahlen auf heute über 1,2 Millionen führte zu zunehmenden Arbeitsmarktstrukturproblemen; auch die gewaltigen finanziellen Anstrengungen haben die Probleme weiter Teile des wissenschaftlichen Nachwuchses nicht lösen können, und die Forschung ist gegenüber der Lehre in den Hintergrund gedrängt worden. Die als Demokratisierung der Hochschule gedachte Einführung der Gruppenuniversität hat die gehegten Erwartungen nicht erfüllt. Dennoch kann ein Zurück zur Ordinariuniversität keinen Beitrag zur Problemlösung bieten. Gesamthochschulen, die mit gestuft aufgebautem Studienangebot hätten weiterhelfen können, sind kein Thema mehr. Die angestrebte Verkürzung der Studiendauer konnte trotz heftiger Anstrengungen von Studienreformkommissionen auf allen Ebenen nicht erreicht werden. Eine Zwischenbilanz, die die letzten eineinhalb Jahrzehnte einbezieht, ist dennoch nicht so schlecht, daß Konkurs angemeldet werden muß; die Hypothesen wiegen aber so schwer, daß sie abgearbeitet werden müssen.