



CHRISTINE BURTSCHIEDT



HUMBOLDTS FALSCHER ERBEN

EINE BILANZ DER
DEUTSCHEN
HOCHSCHULREFORM



campus

Inhalt

1. Einleitung: Die politische Ausgangslage.	7
2. Reformtendenzen der vergangenen Jahre.	11
3. Theoretische Grundlagen.	17
3.1 Die Steuerungsträger.	20
3.2 Gegenstände der Steuerung.	22
3.3 Das neue Steuerungsverfahren.	24
3.4 Der Wettbewerb	28
4. Historischer Rückblick	39
4.1 Das Mittelalter: Überformung der Genossenschaft durch Herrschaft.	39
4.2 Die Klassik: Humboldts Ideal zweckfreier Bildung	44
4.3 Die Nachkriegszeit: Verpasste Gelegenheit zur Reform	65
4.4 Die 1970er Jahre: Expansion und Chancengleichheit	75
5. Trendwende in den 1990er Jahren.	91
5.1 Ursachen.	92
5.2 Der Bund: Reformjahr 1998.	106
5.3 Der Reformstart in den Ländern: Das Beispiel Bayern.	121
5.4 Bilanz im Bund und in Bayern	145

6. Analyse der gegenwärtigen Situation	147
6.1 Teil-Rückzug des Bundes.	147
6.2 Widersprüchliches Handeln der Länder	156
6.2.1 Inkonsequente Organisationsreform.	159
6.2.2 Klärung des Rechtsstatus	203
6.2.3 Der Staat – ein unsolider Geldgeber	209
6.2.4 Das Dienstrecht und die Kostenneutralität	231
6.2.5 Verlust der Freiheit in der Forschung	247
6.2.6 Die prekäre wissenschaftliche Laufbahn	250
6.2.7 Neue Lasten in der Lehre	261
6.2.8 Staatlich regulierter Wettbewerb	320
6.2.9 Fazit zu den Ländern	376
7. Blick in die Zukunft: Gleichheit oder Vielfalt?	387
7.1 Ent- oder Ausdifferenzierung.	387
7.2 Modell für ein differenziertes System	396
8. Humboldt neu denken	405
Literatur.	411
Dank	445
Sachregister	447

6.2.7 Neue Lasten in Lehre

Kein universitärer Bereich ist seit den 1970er Jahren so detailliert vom Staat gesteuert worden wie die Lehre. Bund und Länder haben sie infolge der ersten großen Expansionswelle der Studenten mit einem dichten Netz an Regeln überzogen, nicht zuletzt auch, um die Unterfinanzierung und die damit einhergehende Mangelverwaltung der Hochschulen in den Griff zu bekommen. Das erste Hochschulrahmengesetz von 1976 spiegelt die Regulierungswut mit seinen vielen Paragraphen zur Lehre und zum Studium wider. Als die Politik Ende der 1990er die Parole »Deregulierung« ausgab, galten die Forderungen nach mehr institutioneller Autonomie besonders der Lehre. An erster Stelle wollten die Hochschulen das Recht zurückhaben, ihre Studenten selbst auszuwählen; auch sollten Prüfungs- und Studienordnungen wieder ausschließlich in ihren Zuständigkeitsbereich fallen. Bund und Länder gaben nach. Gleichzeitig willigten sie jedoch in den Beschluss der EU ein, einen europäischen Hochschulraum zu schaffen, womit wohl die bislang gravierendste Studienreform der Nachkriegszeit ausgelöst wurde. Beide Entwicklungen, der »Bologna-Prozess« und das neue Auswahlrecht, sollen genauer betrachtet werden.

6.2.7.1 Überforderung bei der Zulassung

Auf die Frage, was er an den deutschen Universitäten verändern würde, wenn er Bundesbildungsminister wäre, erklärte 1998, zum Start der deutschen Hochschulreform, der damalige Präsident der Stanford University in Kalifornien, Gerhard Casper: »Den Universitäten das Recht geben, ihre Studenten selbst auszuwählen. Nur wenn man die besten Studenten hat, dann kommen auch die besten Professoren.«⁴²¹ Seit zwölf Jahren ist es den Hochschulen nun wieder erlaubt, sich an der Auswahl ihrer Studenten zu beteiligen. Damit gab die Politik einer seit langem erhobenen Forderung der Rektoren und des Wissenschaftsrates nach. Dieser hatte schon in den 1980er Jahren eine stärkere Selbstbeteiligung der Einrichtungen angemahnt.⁴²² Zumindest bei den zulassungsbeschränkten, überlaufenen Studiengängen sollten sie ein Mitspracherecht erhalten.

Noch in den 1960er Jahren hatten Studenten selbst bestimmen können, welche Hochschule sie besuchen wollten. Einzige Bedingung war der Nachweis des Abiturs – also der Allgemeinen Hochschulreife. Allerdings durften auch die Universitäten bei der Auswahl ein Stückweit mitreden. Die generelle Frage nach Zulassungsbeschränkungen stellte sich nicht in einer Zeit, in der bestenfalls fünf

⁴²¹ »Schafft das Hochschulrahmengesetz ab«. In: SZ, 3. Dezember 1998, S. 10.

⁴²² Wissenschaftsrat: *Perspektiven in den 90er Jahren*, S. 109 ff. Kühler, *Vorbild Amerika*, S. 169.

Prozent eines Altersjahrgangs studierten. Erst als die Studentenzahlen in den 1970er und 1980er Jahren nach oben schnellten und der Ausbau der Hochschulen damit nicht Schritt hielt, sahen sich immer mehr von ihnen dazu gezwungen, in Fächern wie Medizin oder Jura einen örtlichen Numerus clausus (NC) einzuführen. Allerdings stützten sie sich dabei auf höchst unterschiedliche Verfahrensweisen, so dass es zu Klagen von Bewerbern wegen fehlender Chancengleichheit kam.⁴²³

Die Klagen führten in letzter Instanz 1972 vor das Bundesverfassungsgericht. Die Richter erklärten den NC für verfassungswidrig und beriefen sich dabei auf das Grundrecht auf freie Berufswahl. Das BVerfGG sah nur eine Möglichkeit, den Hochschulen aus der Zwickmühle zu helfen. Wollten sie am NC festhalten, mussten die Länder die Zugangsbedingungen bundesweit nach einheitlichen Kriterien regeln. Die Länder willigten in die Auflagen des höchsten Gerichts ein, schlossen untereinander einen Staatsvertrag über die Modalitäten bei zulassungsbeschränkten Studiengängen ab und gründeten die Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen, kurz ZVS. Seither verteilte die Dortmunder Behörde die Studienplätze in den stark nachgefragten Fächern wie folgt: Etwa zehn Prozent blieben sozialen Härtefällen, Ausländern oder Zweitstudienbewerbern vorbehalten, der Rest der Plätze wurde zu 60 Prozent nach Abiturnote und zu 40 Prozent nach Wartezeit vergeben.

Standardisiert wurde auch die Ermittlung der Ausbildungskapazitäten. Die Studentenmassen sollten auf die immer schlechter ausgestatteten Hochschulen möglichst nach gleichen Gesichtspunkten verteilt werden, schon um juristisch unangreifbar zu bleiben, wenn abgelehnte Bewerber versuchten, Plätze einzuklagen. Dazu wurde für jedes Fach bundeseinheitlich ein Curricularnormwert festgelegt. Multipliziert man diesen mit der Zahl der Stellen, Räume und Betreuungsverhältnisse, ergibt sich daraus bis heute die Summe der Studienplätze. Detailliert schreibt all diese Regeln die Kapazitätsverordnung vor. Ungeachtet der Vorgaben ist die Auslastung in den einzelnen Fächern jedoch äußerst unterschiedlich. Während es in den geistes- und sozialwissenschaftlichen Fächern nie zum Aufnahmestopp kam, und damit ihr Schicksal als Massenfächer besiegelt war, wurde in den kostspieligeren Fächern wie Medizin oder Biologie ein Numerus clausus eingeführt, um erträgliche Betreuungsverhältnisse zu sichern.⁴²⁴

Das NC-Urteil des Bundesverfassungsgerichts schränkte die Hochschulen in ihrer Handlungsfreiheit fortan erheblich ein. Weder durften sie noch eigene, fachspezifische Auswahlkriterien beim Zugang geltend machen, noch hatten sie Einfluss auf die Berechnung der Studienplätze. Die Politik hatte sie in der zentralen Frage der Zulassung völlig entmachtet. An Freiheit büßten aber auch die Stu-

423 Siehe Kapitel 4.4.

424 Kaube: »Bildungsexpansion als Trickbetrug«. In: *FAS*, 23. April 2006, S. 76.

denten ein, die in den NC-Fächern kein Recht mehr auf die eigene Wahl des Studienplatzes hatten. Denn diesen teilte ihnen nun die ZVS zu. Juristisch war dies insofern nicht weiter problematisch, weil mit der Einführung des Hochschulrahmengesetzes 1976 die Politik auch Studien- und Prüfungsordnungen mit dem Ziel ihrer Vereinheitlichung unter staatliche Aufsicht stellte. Damit schien die Homogenität des Angebots gewährleistet zu sein, so dass es gleichgültig war, wo man studierte.

Bund und Länder hatten somit erheblichen Einfluss auf die originär akademischen Belange der Hochschule erworben.⁴²⁵ Doch führte die staatliche Regulierung am Ende zum sinkenden Niveau in der Lehre, zu mangelhafter Profilbildung, zu langen Studienzeiten und zu hohen Abbrecherquoten. Zweifellos trug zu all den Defiziten auch der Öffnungsbeschluss von 1977 bei, der die Hochschulen zwang, weiterhin jeden Abiturienten aufzunehmen. Bei gleich bleibendem Personalbestand drängten so immer mehr Studenten in die Hörsäle, was an den Universitäten zu kaum noch zu verantwortenden Betreuungsverhältnissen führte. Doch dagegen konnten sie sich nicht mehr wehren, nachdem ihnen nun durch die Kapazitätsverordnung und den Curricularnormwert Auslastungsgrenzen vorgegeben waren.

Protest gegen die ZVS

Von Anfang an gab es Widerstand gegen die staatliche Zugangskontrolle. In den 1990er gewann er jedoch nochmals an Fahrt. Professoren und Studenten liefen vor allem gegen die ZVS Sturm. Zunächst wurde ihr Bürokratismus kritisiert: »Kinderlandverschicker«, »das letzte Kuba« oder »Bürokratiemonster« wurden zu gängigen Metaphern für die Dortmunder Stelle.⁴²⁶ Später kamen Zweifel an ihrem Auswahlverfahren hinzu. Die Abiturnote allein erschien immer mehr Professoren für die Eignung der Bewerber nicht aussagekräftig genug. Parallel zur Wissenschaft hatte sich die Lehre spezialisiert und neue Fächer wie Informatik hervorgebracht, die jedoch der Lehrplan an den Gymnasien nicht abbildete. Generell hatte das Abitur bei den Hochschulen und in der Wirtschaft auch an Akzeptanz eingebüßt. Das Kurssystem der gymnasialen Oberstufe und die Möglichkeit, Kernfächer abzuwählen, waren in Misskredit geraten. Forderungen wurden laut, verpflichtende Prüfungen in Kernfächern wie Deutsch oder Mathematik wieder einzuführen, was inzwischen auch geschah.⁴²⁷

425 Siehe Kapitel 4.4.

426 Friedmann, Verbeet: »Blindflug ins Chaos«. In: *Der Spiegel*, 4. August 2008, S. 30 f.

427 Das Kollegstufensystem war eine von wenigen geglückten Reformen der bildungsbewegten 1970er Jahre. Denn sie stärkte die gymnasiale Oberstufe in ihrer Funktion als universitären Vorbereitungskurs, insofern in der 12. und 13. Jahrgangsstufe das Klassensystem aufgelöst und den Schülern durch die Wahl von Leistungs- und Grundkursen erlaubt wurde, Schwerpunkte in

Insbesondere aber wurde der Ruf nach individuellen, fachspezifischen Kriterien immer lauter. Das Auswahlrecht müsse wieder in die Verantwortung der Hochschulen übergehen, um fachspezifische Eignungstests zu entwickeln, hieß es. Reformer wie Peter Glotz prognostizierten Mitte der 1990er Jahre: »Auf Dauer wird sich eine fachgebundene Hochschulreife durchsetzen.«⁴²⁸ Doch erst die Bestrebungen der Politik, den Hochschulen institutionelle Autonomie zu geben, um sie stärker in den Wettbewerb treten und eigene Profile entwickeln zu lassen, trugen dazu bei, dass in die Frage des Zugangs Bewegung kam. »Je mehr sich Studienangebote von Universität zu Universität unterscheiden, [...] umso zwingender müssen die Studienbewerber über unsere Erwartungen und Anforderungen Bescheid wissen, umso mehr müssen wir über die Eignungs- und Leistungsbereitschaft unserer künftigen Studenten wissen«, erklärte 2001 der Münchner TU-Chef Wolfgang A. Herrmann auf dem von der Hanns Martin Schleyer-Stiftung veranstalteten Symposium zum Thema »Wie gestaltet man Spitzenuniversitäten?«⁴²⁹

Bereits durch die vierte Novelle des Hochschulrahmengesetzes, 1998, erhielten die Hochschulen ein Mitspracherecht beim Zugang zurück. Es wurde jedoch kaum genutzt, da es sich nur auf etwa ein Viertel der Studienplätze der bundesweiten und örtlichen Numerus-clausus-Fächer bezog. Zudem durften Professoren ihre Studenten nur aus dem Pool der schlechtesten Bewerber aussuchen. Auch konnte die ZVS im Nachrückverfahren die von den Hochschulen abgelehnten Kandidaten am Ende doch noch zuweisen, sodass die Eignungstests sinnlos waren. Denn es galt weiterhin die staatliche Devise der ausschöpfenden Auslastung aller Studienplätze. Die Politik musste schließlich das Gesetz nachbessern: 2004 folgte noch unter Rot-Grün eine weitere Novelle des Hochschulrahmengesetzes; es war bereits die siebte.

Gutachten des Wissenschaftsrates

Der siebten HRG-Novelle war ein Gutachten des Wissenschaftsrates vorausgegangen. Das Gremium hatte 2002 den Auftrag erhalten, die Defizite beim Hochschulzugang zu benennen und Vorschläge zu machen, wie sie behoben werden könnten. Im Januar 2004 legte es sein Gutachten vor. Beklagt wurden darin die viel zu hohe Abbrecherquote bei Studienanfängern, mehr als 25 Prozent, sowie fehlende Informationen bei Studienbeginn: 50 Prozent der Studenten waren, so

bestimmten Fächer zu bilden, während sie andere Fächer ablegen konnten. Die Abwahl von Fächern war zwar in den vergangenen Jahrzehnten bemängelt und sukzessive durch Regelungen der Kultusministerkonferenz eingeschränkt worden; doch erst jüngste Reformen führten dazu, dass das Abitur in Deutsch, Mathematik und einer Fremdsprache in vielen Bundesländern wieder verpflichtend ist.

⁴²⁸ Glotz, *Im Kern verrottet*, S. 108.

⁴²⁹ Herrmann: »Der weite Weg«, S. 132.

der Eindruck des Gremiums, nicht ausreichend über Sinn und Zweck ihres Studium informiert. Offen ausgesprochen wurde auch die Unzufriedenheit darüber, dass sachfremde Gründe, primär die Nähe zum Heimatort, ausschlaggebend für die Wahl eines Studienortes waren. Nicht zuletzt wurde das Fehlen eines eigenen Studienprofils bei vielen Hochschulen kritisiert. All diese Punkte wurden abermals als Folge einer zu starken Homogenisierung des Zugangs gewertet.

»Der Wissenschaftsrat fordert alle betroffenen Akteure auf, in einer gemeinsamen Kraftanstrengung die Situation des Hochschulzugangs in Deutschland maßgeblich zu verbessern, damit künftig so viele für ein Studium Befähigte wie möglich ein Studium aufnehmen und dieses [...] auch erfolgreich und in überschaubarem Zeitrahmen abschließen.«⁴³⁰ Damit schloss sich der Wissenschaftsrat Forderungen der Reformier an. »Grundvoraussetzung für die Verbesserung des Studiums ist das Recht der Hochschulen, sich ihre Studierenden selber aussuchen zu dürfen. Sonst lässt sich weder die geforderte Differenzierung der Institutionen und der Studienprofile realisieren, noch werden wir die hohen Abbrecherquoten in den Griff kriegen. Denn nur für die von ihr ausgewählten Studierenden kann eine Hochschule die Verantwortung für den Studienerfolg übernehmen«, hatte der damalige Hamburger Wissenschaftssenator und jetzige Chef des Centrums für Hochschulentwicklung der Bertelsmann Stiftung, Jörg Dräger, im selben Jahr zur Bedingung selbständiger Hochschulen gemacht.⁴³¹

Das Gremium riet zur aktiven Mitwirkung der Hochschulen bei der Zulassung.⁴³² Zwar sollte auch weiterhin bei Fächern mit bundesweiten NC-Verfahren – damals waren es sechs, die jährlich 39.000 Plätze für Erstsemester bereitstellten⁴³³ – die Abiturnote bei der Auswahl der Bewerber eine »herausragende Rolle« spielen; ergänzend, hieß es in dem Gutachten, könnten jedoch eignungsdiagnostische Instrumente angewendet werden, vorausgesetzt, ihre Validität und Verlässlichkeit schienen gewährleistet. Auch bei allen nicht zulassungsbeschränkten Studiengängen sollte ein Abgleich zwischen Eignung und Anforderung schon durch Feststellungsverfahren vor Studienbeginn stattfinden. Darüber hinaus empfahl der Wissenschaftsrat, die Studienberatung zu verbessern und das erste Studienjahr stärker als Orientierungsphase zu nutzen. Auch appellierte er an die Kultusminister, Schulabschlüsse transparenter und vergleichbarer zu machen. Neben Bildungsstandards in Kernfächern sprach er sich für die Einführung zentraler Abiturprüfungen in allen Bundesländern aus.

430 Wissenschaftsrat: *Empfehlungen zur Reform des Hochschulzugangs*, S. 6.

431 Dräger: »Mehr Mut zum Unterschied«, S. 146.

432 Wissenschaftsrat, *Empfehlungen zur Reform des Hochschulzugangs*, S. 5.

433 Biologie, Medizin, Pharmazie, Psychologie, Tiermedizin und Zahnmedizin. Die Reform der Hochschulzulassung, siehe www.bmbf.de/de/2570.php.