



26. Januar 2023

AUS DER ZEIT GEFALLEN ODER WEGWEISER DER HOCHSCHULREFORM?

Eine Bilanz der hochschulpolitischen Forderungen des DGB aus dem Jahr 1972 und was daraus wurde



Prof. Dr. em. Andrä Wolter (Professor für Hochschulforschung an der Humboldt-Universität zu Berlin)

1. Einleitung

Folgt man Darstellungen zur Geschichte der Gewerkschaften oder Handbüchern zur gesellschaftlichen Bedeutung der Gewerkschaften (exemplarisch Schröder 2014), dann spielt Bildungspolitik als gewerkschaftliches Handlungsfeld entweder überhaupt keine Rolle oder taucht allenfalls am Rande auf. Das überrascht selbst für die Berufsbildungspolitik, die ja immerhin eine geradezu zentrale Aufgabe für den Deutschen Gewerkschaftsbund und alle Einzelgewerkschaften ist. Tatsächlich hat der DGB bereits im Jahre 1972 ein bildungspolitisches Programm vorgelegt, das weit über den engeren Bereich der Berufsbildungspolitik hinausgeht und vom vorschulischen Bereich bis zur Weiterbildung alle Sektoren des Erziehungs- und Bildungssystems umfasst. Und auch die Bundeskongresse des DGB haben sich immer wieder mit bildungspolitischen Themen befasst – zuletzt auf dem 21. (2018) und 22. Bundeskongress (2022). In den bildungspolitischen Verlautbarungen des DGB haben neben den anderen Sektoren des Bildungssystems auch die Hochschule und die Hochschulpolitik ihren Platz gefunden. Der folgende Beitrag gibt einen Überblick über die Entwicklung der hochschulpolitischen Vorstellungen des DGB, beginnend mit den Forderungen zur Bildungspolitik aus dem Jahr 1972, deren Fortschreibung aus dem Jahr 1982 bis zum nunmehr eigenständigen hochschulpolitischen Programm, das der DGB unter dem Titel „Für eine demokratische und soziale Hochschule“ im

Jahr 2012 vorgelegt hat. Dabei soll versucht werden, die hochschulpolitischen Ziele des DGB in den jeweiligen zeitgenössischen Kontext der Hochschulentwicklung in Deutschland einzuordnen.

2. Forderungen des DGB zur Bildungspolitik (1972)

[1] Wie bereits erwähnt, deckt dieses Manifest den gesamten Bildungsbereich ab und geht speziell auf Hochschulen bereits in dem Abschnitt III zur Struktur des Bildungswesens ein. Hier wird gefordert, das „Nebeneinander“ von Universitäten, Pädagogischen Hochschulen und Fachhochschulen durch „eine stufenweise Zusammenfassung in integrierte Gesamthochschulen“ (DGB 1972, S. 11) zu beenden, wie dem gesamten Konzept die Vorstellung eines integrierten Bildungssystems zugrunde liegt. Die bildungspolitischen Forderungen von 1972 in ihrer Gesamtheit stehen für ein umfassendes, systemisches bildungspolitisches Reformbestreben der Gewerkschaften mit teilweise durchaus visionären Elementen, das die gesellschafts-politische Umbruchsituation zu Beginn der 1970er Jahre deutlich spiegelt (vgl. dazu den Beitrag von Bernd Kassebaum). Dies schließt auch die hochschulpolitischen Forderungen ein. Bemerkenswert ist, dass in dem berufsbildungspolitischen Abschnitt IV der Begriff des Tertiären Bereichs, zu dieser Zeit eher eng als Synonym für den Hochschulbereich verstanden, bereits weiter definiert wird und „alle Berufsbildungsgänge, die unmittelbar auf dem Sekundarabschluß II aufbauen“ (DGB 1972, S. 28) umfassen soll. Damit werden insbesondere die Fachschulen in diesen Sektor einbezogen. In Deutschland hat sich diese Einordnung erst Jahrzehnte später in Folge der Rezeption der OECD-Definition von Bildungsstufen (ISCED) durchgesetzt, wonach ein Abschluss im Tertiärbereich nicht mit einem Hochschulabschluss identisch ist, sondern auch Fortbildungs- und Fachschulabschlüsse (ISCED 65) zu den tertiären Abschlüssen (ISCED 6) gezählt werden.

Speziell den Hochschulen gewidmet sind die Abschnitte „Forderungen des DGB zur Hochschulreform“ und die „Leitsätze des DGB zur Studienreform“. Beide Textteile sind ergänzend in den Jahren 1973 und 1978 als Beschlüsse des DGB-Bundesvorstandes verabschiedet worden. Gleich am Beginn wird, in einer realistischen Wahrnehmung des hochschulpolitischen Kräftefeldes, auf die Gefahr hingewiesen, dass „die kaum begonnene Hochschulreform zu scheitern droht“, da „konservative Kräfte“ sich intensiv bemühen, Reformen zu verhindern oder rückgängig zu machen (DGB 1972, S. 39). Im Großen und Ganzen stimmen die Forderungen des DGB mit jenen hochschulpolitischen Strömungen am Ende der 1960er bzw. Anfang der 1970er Jahre überein, die in dieser Zeit Konzepte einer grundlegenden Hochschulreform entwarfen, z.B. in der Bundesassistentenkonferenz (BAK), studentischen Vereinigungen oder unter den politischen Parteien. Viele Anregungen gingen insbesondere vom Kreuznacher Hochschulkonzept der BAK (1968) und nachfolgenden Schriften der BAK aus.

Einige leitende bildungspolitische Ideen, die gewissermaßen dem reformerischen ‚Zeitgeist‘ entsprachen, haben in die Forderungen des DGB Eingang gefunden:

- die Vorstellung eines einheitlichen, horizontal gestuften Bildungssystems aus Gesamtschulen und Gesamthochschulen,
- die Idee einer gleichberechtigten Mitbestimmung aller in der Hochschule vertretenen Mitglieder (Gruppenuniversität mit Drittelparität) bei einer einheitlichen Personalstruktur,
- die Zielsetzung, Strukturen und Übergänge chancengerecht und durchlässig zu gestalten und soziale Selektionsprozesse zu vermeiden,
- und dabei insbesondere die historisch etablierte Segmentierung zwischen allgemeiner, akademischer und beruflicher Bildung abzubauen,
- die Vorstellung, Bildungsinstitutionen mit der Gesellschaft und ihren sich permanent verändernden Anforderungen zu vernetzen und das überlieferte Verständnis der Universität als eine weitgehend selbstreferentielle Einrichtung („Elfenbeinturm“) zu überwinden.[2]

Die damaligen hochschulpolitischen Forderungen sind in zahlreiche Einzelpunkte untergliedert. In den folgenden Ausführungen sollen die wichtigsten der damals vom DGB formulierten hochschulpolitischen Forderungen in drei

Abschnitten zusammengefasst und in ihren historischen Kontext eingeordnet werden.

2.1 Bereich Studium – Lehre – Forschung

Hier werden unter anderem folgende Forderungen erhoben (DGB 1972, S. 40 ff.):

- die generelle Einführung integrierter Gesamthochschulen; neue Hochschulen sollen nur noch als Gesamthochschulen errichtet werden und die schon vorhandenen Hochschulen sollen „bis spätestens 1980“ in Gesamthochschulen integriert werden;
- die Einrichtung privater Hochschulen wird „entschieden abgelehnt“;
- die gesetzliche Regelung der Aufgaben der Hochschulen und des „Zusammenwirkens von Staat und Gesamthochschulen“;
- die Beseitigung des Numerus clausus durch Schaffung neuer Studienplätze;
- die Öffnung der integrierten Gesamthochschule für alle Arbeitnehmer – „die berufliche Ausbildung muss gleichberechtigt neben die schulische Ausbildung treten ... Berufliche Erfahrungen sind anzurechnen“^[3];
- Studiengänge sollen so gestaltet werden, dass sie allen Studierenden unter Vermeidung frühzeitiger Festlegungen stufenweise unterschiedliche berufsqualifizierende Abschlüsse ermöglichen und die Trennung zwischen „zu theoretischem Studium an den bisherigen Universitäten und von zu unkritisch auf die derzeitige Berufspraxis ausgerichtetem Fachhochschulstudium aufheben“;
- Einrichtung weiterbildender Angebote wie ein Kontaktstudium als Präsenz- oder Fernstudium;^[4]
- ein Rechtsanspruch auf öffentliche Bildungsförderung^[5].

Wie bereits gesagt, befanden sich diese Forderungen über weite Strecken in Übereinstimmungen mit den Vorstellungen anderer hochschulpolitischer Akteure zu einer grundlegenden Hochschulreform. Sie standen allerdings auch in einem scharfen Kontrast zu anderen einflussreichen Akteuren insbesondere auf Seiten der Hochschulen, der Professoren/Professorinnen (man denke an den 1970 gegründeten Bund Freiheit der Wissenschaft) und unter den konservativen politischen Parteien. Bereits in diesem Abschnitt zeigt sich ein durchgängiges Grundmuster des gesamten hochschulpolitischen Teils der bildungspolitischen Forderungen des DGB. Diese lassen sich unterschiedlichen zeitlichen Schichten zuordnen und bilden insgesamt eine Mixtur zu unterschiedlichen Momenten realisierter und nicht-realisierte Forderungen. Einiges ist durchaus verwirklicht worden. Über einige Forderungen ist die Zeit hinweggegangen, weil sich das deutsche Hochschulsystem in eine gänzlich andere Richtung entwickelt hat. Andere Forderungen sind heute noch aktuell. Und einige Forderungen erweisen sich durchaus als visionär. Insgesamt zeichnen sich die hochschulpolitischen Forderungen durch einen latenten Reformoptimismus aus, der spätestens nach dem Regierungswechsel von 1982 ins Stocken geriet.

Gesamthochschulen: Zwar hat noch das (erste) Hochschulrahmengesetz aus dem Jahr 1976 im § 5 die Forderung nach einer Umwandlung des deutschen Hochschulsystems in Gesamthochschulen aufgegriffen, fast wortidentisch mit der DGB-Formulierung. Dazu ist es jedoch nicht gekommen; spätestens in den 1980er Jahren hat dieses Konzept angesichts des Widerstandes der Universitäten und des Regierungswechsels im Jahr 1982 an Bedeutung verloren. Lediglich in Hessen – hier bereits 1971 mit der Gründung der Universität Kassel – und in Nordrhein-Westfalen wurden einige integrierte Gesamthochschulen eingerichtet, die auch den Namen Gesamthochschule trugen, sowie einige sog. kooperative Gesamthochschulen in Bayern. Später gaben alle Gesamthochschulen diese Bezeichnung auf und führten nur noch den Titel Universität. Die weitere institutionelle Entwicklung von Universitäten und Fachhochschulen verlief unabhängig voneinander. Gemessen an ihrem Studienanfängeranteil nahm die Bedeutung der Fachhochschulen seit den 1970er Jahren langsam zu, sie entwickelten sich zum zweiten Standbein des deutschen Hochschulsystems. So stieg ihr Anteil an allen Studienanfängern und -anfängerinnen von 26,2 % (1975) auf 46,6 % (2021) an.^[6]

Private Hochschulen: Neben der Forderung nach Einrichtung von Gesamthochschulen ist auch die Ablehnung privater Hochschulen wirkungslos geblieben. Vielmehr setzte in Deutschland nach 1990 eine wahre Gründungswelle privater Einrichtungen ein. Ohne die kirchlichen Hochschulen hat die Zahl privater Hochschulen von 25 (1995) auf 111 (2020)

zugenommen, an denen 13,7 % aller Studienanfänger/-innen immatrikuliert sind. Allerdings ist inzwischen auch ein geregelter Verfahren der Akkreditierung privater Hochschulen etabliert worden. Besonders aktiv sind die privaten Hochschulen ausgerechnet im Bereich der weiterbildenden Studiengänge und bei der Öffnung der Hochschulen für Berufstätige, zum Teil aktiver als die öffentlichen Hochschulen (dazu später mehr). Damit erfüllen ironischerweise gerade sie einige der damaligen hochschulpolitischen Forderungen des DGB.

Gesetzliche Regelungen: Wie vom DGB gefordert, wurden die Aufgaben der Hochschulen, die Strukturen des Hochschulsystems, des wissenschaftlichen Personals, der Hochschulzugang, die Grundstrukturen der akademischen Selbstverwaltung und zahlreiche weitere Gegenstände seit 1976 im Hochschulrahmengesetz (HRG) und in den nachfolgenden Hochschulgesetzen der Länder gesetzlich geregelt. Das HRG wurde seitdem etliche Male novelliert, bis mit der Föderalismusreform 2005/6 die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes aus dem Grundgesetz gestrichen wurde. Seitdem verfügt der Bund im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung nur noch über sehr begrenzte Regelungskompetenzen – u.a. bei der Hochschulzulassung und den Hochschulabschlüssen –, und die hochschulrechtliche Steuerung ist ganz überwiegend den Ländern übertragen. Zwar wird immer wieder von verschiedenen Seiten eine verfassungsrechtliche Stärkung der bildungspolitischen Kompetenzen des Bundes ins Spiel gebracht. Doch gibt es zur Zeit wenig Aussicht, dies angesichts der Interessen der Länder am Erhalt ihrer wenigen mehr oder weniger exklusiven Zuständigkeiten zu realisieren.

Numerus clausus: Eine ähnlich wechselvolle Geschichte hat der Numerus clausus (NC) erlebt. Mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1972 und dem nachfolgenden Staatsvertrag der Länder wurde die zentrale Vergabe von Studienplätzen (mit Zulassungsbeschränkungen) bei nachweisbaren Kapazitätsengpässen und einheitlichen Auswahlkriterien grundsätzlich für zulässig erklärt. Trotz des Öffnungsbeschlusses der Bundesregierung 1977/78, der den zentralen NC auf wenige Studiengänge (u.a. in der Medizin) begrenzen sollte, weiteten sich Zulassungsbeschränkungen in den folgenden Jahrzehnten vor allem auf lokaler Ebene weiter aus, wurden aber teilweise auch wieder zurückgenommen. Im Jahr 2022 waren bei den grundständigen Studiengängen 59 % aller Studiengänge nicht zulassungsbeschränkt – mit beträchtlichen Unterschieden zwischen den Fachrichtungen. Bei den weiterführenden Studiengängen (Master) sind ebenfalls 60 % frei von Zulassungsbeschränkungen. Das weit verbreitete Bild eines nahezu geschlossenen Hochschulsystems trifft mithin trotz des hohen Anteils an NC-Studiengängen nicht zu. Insgesamt haben sich die Betreuungsrelationen an den Hochschulen, insbesondere an den Universitäten, angesichts der seit den 1970er Jahren massiv angestiegenen Studienanfängerzahlen auch durch den Hochschulpakt in den Jahren nach 2005 nur äußerst geringfügig verbessert. Im Verhältnis zu den Anfängerzahlen hat weniger das hauptberufliche wissenschaftliche Personal als die Zahl der Lehrbeauftragten zugenommen (GWK o.J., S. 10 f.) – und besonders drastisch das in der Regel nicht lehraktive Drittmittelpersonal.

Struktur der Studiengänge: Anders als vom DGB damals intendiert ist die Entwicklung auch bei der Forderung verlaufen, Studiengänge so zu gestalten, dass sie stufenweise zu unterschiedlichen berufsqualifizierenden Abschlüssen führen und eine Trennung zwischen „zu theoretischem Studium an den bisherigen Universitäten und von zu unkritisch auf die derzeitige Berufspraxis ausgerichtetem Fachhochschulstudium aufheben“ (DGB 1972, S. 41). Tatsächlich ist die Parallelität zwischen primär wissenschaftszentriertem Universitätsstudium und primär berufspraktisch orientiertem Studium an Fachhochschulen in den folgenden Jahrzehnten eher festgeschrieben worden. Der Praxisbezug ist geradezu zum Markenzeichen der Fachhochschulen geworden, nicht zuletzt auch unter ihrer neuen Bezeichnung als Hochschulen für angewandte Wissenschaften (zur Entwicklung der Fachhochschulen vgl. Pahl 2018). Im übrigen zeigen Studierendenbefragungen, so der Konstanzer Studierenden survey (zuletzt Georg u.a. 2017), bei verschiedenen Indikatoren tendenziell nach wie vor ein stärker theoretisch-wissenschaftliches Interesse bei Universitäts- und eine stärker praxisbezogene Motivation bei Fachhochschulstudierenden.

Mit dem Bologna-Prozess seit der Jahrtausendwende sind an den Fachhochschulen wie an den Universitäten konsekutive Studiengänge eingeführt worden, die zu gestuften Abschlüssen führen (Bachelor, Master). Auch haben sich die Studiengangcurricula ein Stück weit angenähert, das Studium an Universitäten ist in den meisten Studiengängen durch Praxisanteile angereichert worden und das an Fachhochschulen tendenziell „theoretisiert“ worden. Das spiegelt sich in den Einschätzungen der Studierenden zur Forschungsnahe und zum Praxisbezug der

Studienangebote an beiden Hochschultypen, auch wenn hier die institutionellen Charakteristika immer noch durchscheinen (Georg u.a. 2017, S. 33). Ob diese Strukturmerkmale nun den DGB-Forderungen von 1973 entsprechen oder der DGB damals einen ganz anderen Studienaufbau vor Augen hatte, sei hier dahingestellt. Eine tendenzielle Konvergenz hat sich auch in den formalen Studienvoraussetzungen ergeben. Inzwischen kommen beinahe zwei Drittel der Studienanfänger/-innen an Fachhochschulen mit einem Abitur zum Studium, obgleich dieser Hochschultyp ursprünglich mal als berufsbezogener Weg über eine institutionsspezifische Studienberechtigung (Fachhochschulreife) konzipiert war.

Verhältnis Fachhochschulen – Universitäten: Mit dem Schlagwort „gleichwertig aber nicht gleichartig“ haben die Fachhochschulen lange Zeit ihren Anspruch auf eine gleichrangige Stellung im Hochschulsystem, aber alternativer, eben praxisbezogener Gestaltung des Studiums erhoben. Insgesamt hat sich eine deutliche Konvergenz zwischen Universitäten und Fachhochschulen vollzogen. Sie zeigt sich bereits in der Aufwertung der Abschlüsse bzw. Grade – am Beispiel der Ingenieurwissenschaften vom graduierten Ingenieur zum Diplom-Ingenieur (FH) zum Bachelor und Master (ohne Zusatz). Seit der Bologna-Reform sind die Abschlüsse von Universitäten und Fachhochschulen formal gleichwertig, verbunden mit einer höheren Durchlässigkeit bei der Zulassung von FH-Bachelors zu universitären Masterstudiengängen.

Eine gewisse Annäherung seit den 1990er Jahren hat sich zusätzlich durch die Verstärkung des anwendungsbezogenen Forschungsauftrages der Fachhochschulen ergeben. Darüber hinaus scheint sich gegenwärtig eines der traditionellen wichtigsten Distinktionsmerkmale zwischen beiden Hochschultypen, das Promotionsrecht der Universitäten, tendenziell aufzulösen. Denn an den Fachhochschulen wird gegenwärtig schrittweise das Promotionsrecht in unterschiedlichen Formen (Pilotprojekte, in Promotionszentren/-kollegs, in kooperativer Form oder als eigenständiges Recht in forschungsstarken Fachbereichen) eingeführt. Statt der ursprünglich vom DGB geforderten Zusammenfügung in Integrierten Gesamthochschulen könnten sich zukünftig die unterschiedlichen Strukturmerkmale von Universitäten und Fachhochschulen weiter annähern und damit die Zwei-Typen-Struktur des deutschen Hochschulsystems langsam de facto auflösen, auch wenn beide Typen nominell weiterbestehen. Damit würden sich, wie sich heute bereits abzeichnet, neue Formen der vertikalen und horizontalen Differenzierung in deutschen Hochschulsystem ausformen. Ob nach englischem Vorbild – dort wurden die Polytechnics 1992 in Universitäten überführt – Fachhochschulen irgendwann in Universitäten aufgehen, ist eine offene Frage.[Z]

2.2 Bereich Personalstruktur – Mitbestimmung – Organisation

Dieser Abschnitt enthält unter anderem folgende Forderungen (DGB 1972, S. 42 ff.):

- eine Neuordnung der Personalstruktur durch Differenzierung zwischen drei Gruppen: Arbeitnehmer mit und ohne Lehraufgaben sowie Studierende;
- Zusammenfassung aller Arbeitnehmer mit Lehraufgaben zu einem „einheitlichen Lehrkörper“, für den „gleichrangige Hochschullehrerstellen“ einzurichten sind;
- in allen Kollegialorganen der Hochschulen für alle drei Gruppen „gleiche Mitbestimmungsrechte in allen Fragen ... im Verhältnis 1:1:1“ durch entsprechende gesetzliche Regelungen.

Personalstruktur: Diese Forderungen spiegeln zwar in gewisser Weise den von der Studenten- und Assistentenbewegung Ende der 1960er Jahre beeinflussten ‚Zeitgeist‘, konnten aber in dieser Form nirgends durchgesetzt werden. Weder wurde durch die Bundesgesetzgebung mit dem Hochschulrahmengesetz oder mit den Länderhochschulgesetzen ein einheitlicher Lehrkörper mit gleichrangigen Hochschullehrerstellen geschaffen, noch hat sich eine Differenzierung in die drei Gruppen Arbeitnehmer mit und ohne Lehraufgaben und Studierende durchgesetzt. Die deutsche Hochschulverfassung weist bis heute eine Vier-Gruppen-Struktur auf – Professoren/Professorinnen, wissenschaftliche Mitarbeiter/-innen, Studierende, das unter wechselnden Bezeichnungen zusammengefasste nicht-wissenschaftliche Personal (auch Verwaltungs-, Bibliotheks-, technisches und sonstiges Personal oder neuerdings wissenschaftsunterstützendes Personal genannt[8]). Eine Personalstrukturreform im Sinne der Forderungen des DGB bleibt ein Desiderat, sie ist heute hochschulpolitisch nicht sehr realistisch.

Mitbestimmung: Allerdings hat sich mit der Hochschulgesetzgebung der 1970er Jahre zumindest der Abschied von der historisch tradierten Professoren-(Ordinarien-)universität vollzogen, in der die anderen drei Gruppen keine bedeutsame Stellung in der Hochschulverfassung etwas in Form von Mitbestimmungsrechten innehatten. Die interne Struktur (Personalkategorien, Beschäftigungsbedingungen, Beteiligungsrechte) sowohl der Professorengruppe als auch der Gruppe der wissenschaftlichen Mitarbeiter/-innen hat sich in der Regel mit jedem neuen Hochschulgesetz wieder geändert; erhalten geblieben ist bis heute die grundsätzliche Aufspaltung in zwei Klassen. Auch die um 1970 herum von vielen hochschulpolitischen Akteuren, so auch vom DGB vertretene Vorstellung, die Beteiligungsrechte in der akademischen Selbstverwaltung nach dem Modell der Drittelparität zu regeln, ist spätestens mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Niedersächsischen Vorschaltgesetz aus dem Jahre 1973 beendet worden. An ihre Stelle trat ein im einzelnen zwischen den Ländern unterschiedlich geregeltes, nach Gruppen und Regelungsgegenständen differenziertes Konzept der Organisation der akademischen Selbstverwaltung (Gruppenuniversität). Auch der in den „Leitsätzen zur Studienreform“ für die Gewerkschaften erhobene „Anspruch auf umfassende Mitbestimmung in allen Fragen der Hochschulen“ (DGB 1972, S. 45) wurde nirgends umgesetzt und schrumpfte im wesentlichen auf die Personalvertretungsrechte an Hochschulen und stark begrenzte Gremienmitwirkung.

2.3 Die „Leitsätze zur Studienreform“

Hier wurde unter anderem gefordert (DGB 1972, S. 45 ff.):

- die Einrichtung von Studienreformkommissionen unter Beteiligung der Gewerkschaften als „Fachvertreter der Berufspraxis“;
- eine Öffnung des Hochschulzugangs, der „grundsätzlich allen offenstehen“ muss: „Qualifikationen, die in der beruflichen Ausbildung, in der Berufspraxis und in der Weiterbildung erworben wurden, müssen ebenso zum Hochschulstudium berechtigen wie das Abitur“;
- die Integration aller Ausbildungsgänge des Tertiären Bereichs in die Gesamthochschulen;
- eine darlehensfreie Studienförderung;
- ein Verständnis von Hochschulausbildung als Berufsausbildung, die Studierende für berufliche Tätigkeiten qualifizieren soll unter Einschluss des gesellschaftlichen Kontextes beruflichen Handelns; alle Studiengänge sollen berufspraktische Phasen bzw. Anteile enthalten;
- eine Mindeststudiendauer von vier Jahren und die Organisation des Studiums in „Lerneinheiten“, die unterschiedlich kombiniert werden können und zu verschiedenen, aber gleichwertigen Abschlüssen führen;
- die Etablierung von Weiterbildung als „Studium neben dem Beruf“.

Hinsichtlich der Leitsätze zur Studienreform fällt die Bilanz wieder differenziert aus. Einige der hier formulierten Forderungen wurden erst nach Jahrzehnten angegangen und zudem nur partiell umgesetzt.

Studienreform: Wie bereits im vorherigen Abschnitt dargestellt, ist es nicht zu einer Integration aller Ausbildungsgänge des Tertiären Bereichs in Gesamthochschulen gekommen, wohl aber zu einer tendenziellen, wenn auch (noch) unvollständigen Konvergenz zwischen Fachhochschul- und Universitätsstudiengängen. Studienreformen sind eine ‚never ending story‘ in der deutschen Hochschulentwicklung. Aber Studienreformkommissionen auf nationaler bzw. Länderebene im Sinne der DGB-Leitsätze und trotz eines anhaltenden Engagements der Gewerkschaften hat es seit den 1970er Jahren für lange Zeit mit einigen Ausnahmen nicht mehr gegeben. Ausnahmen betreffen einzelne Fächer, oft Reformstudiengänge, oder die Zeit nach der nach der Wiedervereinigung. Innovative Ansätze blieben oft wirkungslos. Erst mit dem Bologna-Prozess und der etwa zeitgleichen Einführung des neuen Steuerungsmodells (Überblick bei Wolter 2007, 20212) erhielten die auch schon vorher intensiv diskutierten Themen Studien- bzw. Lehrqualität, Studiengangevaluation und Akkreditierung einen neuen Impuls, der zu einer breiten Studiengangsreform und (zumindest für deutsche Hochschulen) neuen Verfahren der Qualitätssicherung führte. Zumindest in Akkreditierungsverfahren ist eine Mitwirkung der Gewerkschaften als Vertreter der Berufspraxis vorgesehen, so im Akkreditierungsrat. Von einer nachhaltigen und wirksamen Beteiligung der Gewerkschaften an Studienreformvorhaben

kann jedoch kaum die Rede sein, weil sich die hochschulinternen Prozesse weitgehend ohne ihre Mitwirkung vollziehen.

Die Forderung nach einer Mindeststudiendauer von vier Jahren und nach einer Organisation des Studiums in „Lerneinheiten“, die unterschiedlich kombiniert werden können und zu verschiedenen, aber gleichwertigen Abschlüssen führen, entspricht ebenfalls hochschulpolitischen Konzepten, die um 1970 herum viel diskutiert wurden (u.a. in der Variante Hochschule/Studium im Baukastensystem). Bis zu den Studienreformen in der Folge des Bologna-Prozesses blieb jedoch der Dualismus von mindestens vierjährigem Universitäts- und dreijährigem Fachhochschulstudium mit hierarchisch gestuften, verschiedenwertigen Abschlüssen (siehe dazu 2.1) erhalten. Der Bologna-Prozess führte dann dazu, dass sich die (formal vorgegebenen) Studienzeiten umkehrten: Während das Bachelorstudium an Universitäten in der Regel auf drei Jahre angelegt werden sollte, waren es an Fachhochschulen (u.a. wegen der Praxissemester) vier Jahre. Allerdings bleibt bislang das alte Problem der Diskrepanz zwischen vorgesehenen und tatsächlichen Studienzeiten, das schon Anlass für Studienreformempfehlungen in den 1960er Jahren war, ungelöst.

Die neue Studienorganisation führte zu gestuften Abschlüssen (BA und MA), diese sind jetzt auf beiden Ebenen zwischen Universitäten und Fachhochschulen formal gleichwertig. Einige Universitäten oder Fachbereiche zeigen sich jedoch hinsichtlich der Gleichwertigkeit der Abschlüsse noch defensiv (z.B. beim Zugang zum Master oder zur Promotion). Mit der Modularisierung des Studiums ist die Forderung nach einem Studium in Lerneinheiten zumindest ein Stück weit erfüllt worden; allerdings bleibt ihre freie Kombinierbarkeit begrenzt, die Curricula sind zum Teil extrem verdichtet worden. Die Forderung, alle Studiengänge sollen berufspraktische Anteile bzw. Phasen enthalten, war im Bereich der Fachhochschulen schon immer erfüllt. An den Universitäten ist das von Studiengang zu Studiengang in unterschiedlichem Umfang umgesetzt worden.

Studium als Berufsausbildung: Die Forderung des DGB, Hochschulausbildung als – wissenschaftsbasierte – Berufsausbildung zu verstehen, welche die Studierende für berufliche Tätigkeiten qualifizieren soll, war im Jahr 1973 visionär – und ist es gegenwärtig teilweise immer noch. Auch hier lassen sich im akademischen Auftrag zwischen Fachhochschulen und Universitäten Differenzen finden. Das Studium an Fachhochschulen verstand sich immer als praxisnah und berufsbezogen, und dies wurde mit Praxissemestern oder vergleichbaren Formen des Praxisbezuges realisiert. Die Universitäten dagegen tun sich bis die Gegenwart hinein immer noch schwer mit dieser Herausforderung. Formal gelten die Studienabschlüsse als berufsqualifizierend; aber selbst in den professionellen Studiengängen (Lehrerausbildung, Jura, Medizin u.a.) bleibt das Theorie-Praxis-Verhältnis trotz zahlreicher Optimierungen ein virulentes Problem. Viele Universitäten und Lehrende sehen ein wissenschaftliches Studium nicht primär als eine Berufsausbildung an.

Universitäten leben immer noch ein Stück weit von der seit der neuhumanistischen Hochschulreform zu Beginn des 19. Jahrhunderts gepflegten historischen Konstruktion eines Gegensatzes zwischen Wissenschafts- und Berufsorientierung. Danach sind sie primär einer abstrakten Idee akademischer Persönlichkeitsbildung durch eine ‚bildende Begegnung mit Wissenschaft‘ verpflichtet, die in der forschungsbasierten Ausbildung des wissenschaftlichen Nachwuchses ihr eigentliches Ziel findet. Der Bologna-Prozess mit dem Postulat der berufsqualifizierenden Funktion von Hochschulabschlüssen erinnert die Universitäten nachdrücklich daran, nicht nur wissenschaftlichen Nachwuchs auszubilden, sondern die Mehrzahl der Studierenden für eine Beschäftigung außerhalb der Hochschulen zu qualifizieren. Allerdings umgeht die plakative Forderung, Studium als Berufsausbildung zu verstehen, die schwierige Frage, wie ein Studium so organisiert werden kann, dass es der doppelten Logik von Wissenschaftlichkeit einerseits und Berufsvorbereitung andererseits gerecht wird. Das bleibt auch in den Leitsätzen zur Studienreform offen.

Öffnung des Hochschulzugangs und Anerkennung der beruflichen Bildung: In den 1970er und 1980er Jahren zeichnete sich bei diesem Thema wenig Bewegung ab. Von einzelnen Ländern abgesehen, kam die Öffnung des Hochschulzugangs für Berufstätige (ohne herkömmliche schulische Studienberechtigung) nicht voran, und schon gar nicht kann davon die Rede sein (wie in den Forderungen des DGB, siehe dazu 2.1), dass „die berufliche Ausbildung ... gleichberechtigt neben die schulische Ausbildung treten“ muss (DGB 1972, S. 41) und „Qualifikationen, die in der beruflichen Ausbildung, in der Berufspraxis und in der Weiterbildung erworben wurden, ... ebenso zum

Hochschulstudium berechtigen wie das Abitur“ (DGB 1972, S. 46). Angesichts einer rückläufigen Ausbildungsnachfrage insbesondere in der betrieblichen Berufsausbildung verstärkte sich zwar um 1990 herum der berufsbildungspolitische Diskurs über die Gleichwertigkeit von allgemeiner und beruflicher Bildung; die Öffnung des Hochschulzugangs galt als eine Maßnahme zur Aufwertung der beruflichen Bildung. Aber weder auf der Ebene der Kultusministerkonferenz noch auf der Ebene einzelner Länder wurde zu diesem Zeitpunkt eine weitergehende Neuregelung des Hochschulzugangs für Berufstätige (ohne schulische Hochschulreife) eingeleitet. Mit der Ausweitung des Übergangssektors seit Mitte der 1990er Jahre erlosch das Interesse an einer Öffnung des Hochschulzugangs für einige Jahre wieder.

Erst nach der Jahrtausendwende zeichnete sich schrittweise mehr Bewegung in diesem Handlungsfeld ab, ohne dass schon von einer generellen Gleichstellung von allgemeiner schulischer (= gymnasialer) und beruflicher Bildung die Rede sein kann. Hauptgründe für die neue Dynamik waren

- erstens auf der Ebene der europäischen Bildungspolitik der hochschulpolitische Bologna- bzw. der berufsbildungspolitische Kopenhagen-/Helsinki-Prozess, welche die Durchlässigkeit von der beruflichen zur hochschulischen Bildung unterstrichen,
- zweitens die sich zu Beginn der 2000er Jahre entzündende arbeitsmarktpolitische Debatte über einen Fachkräftemangel unter den akademischen Berufen,
- drittens der sich verstärkende Diskurs über die Gleichwertigkeit allgemeiner und beruflicher Bildung
- sowie viertens schließlich die hochschulpolitische Diversitätsforderung, die neben anderen Gruppen auch die beruflich Qualifizierten einschließt.

Zunächst wurde mit dem Beschluss der Kultusministerkonferenz aus dem Jahr 2002 die stufenweise Anrechnung von außerhalb des Hochschulwesens erworbenen Kenntnissen und Fähigkeiten, primär beruflichen Kompetenzen, auf Hochschulstudiengänge eingeleitet, die mit einem KMK-Beschluss aus dem Jahr 2008 präzisiert wurde. Inzwischen sind solche Anrechnungsverfahren in den Hochschulgesetzen der Länder vorgesehen, und es ist an den deutschen Hochschulen in Deutschland eine Vielfalt solcher Verfahren entwickelt und implementiert worden (Hanft u.a. 2014; Lenz/Schmitt 2016; Müskens 2017). Jedoch kann angesichts einer häufig noch zurückhaltenden Haltung an den Hochschulen von einer flächendeckenden Realisierung noch nicht gesprochen werden. Dennoch ist damit der DGB-Forderung nach Anrechnung beruflicher Erfahrungen (siehe dazu 2.1.) gut drei Jahrzehnte später ein Stück weit Rechnung getragen worden. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass anrechenbare berufliche Leistungen in Deutschland keine Zugangsberechtigung zum Hochschulstudium vermitteln, sondern lediglich einen Anspruch auf Anrechnung auf die Studienanforderungen unter der Prämisse, dass eine formale Studienberechtigung vorliegt.

Mit verschiedenen Maßnahmen und Programmen ist in den letzten zwei Jahrzehnten im Kontext der Debatte über eine größere Durchlässigkeit zwischen Berufs- und Hochschulbildung versucht worden, die Hochschulen stärker für beruflich Qualifizierte (ohne schulische Hochschulreife) zu öffnen (zum Folgenden vgl. Wolter 2022b). Der Beschluss der Kultusministerkonferenz (KMK) zum „Hochschulzugang für beruflich Qualifizierte ohne schulische Hochschulzugangsberechtigung“ aus dem Jahr 2009 eröffnete Berufstätigen, die nicht über eine schulische Studienberechtigung verfügen, formale Erleichterungen bei der Studienaufnahme. Solche Zugangswege hat es in einigen Bundesländern auch schon vorher in zahlreichen Varianten gegeben. Der KMK-Beschluss sollte einen einheitlichen bundesweiten Rahmen vorgeben. Er war in den folgenden Jahren ein wichtiger Impuls für die Länder, den Hochschulzugang für diese Zielgruppe zu öffnen, und löste frühere Regelungen ab, die sehr restriktiv und statistisch wenig bedeutsam waren. Doch so wie es vor diesem Beschluss unterschiedliche Regelungen in den Ländern gab, ist die länderspezifische Rechtslage auch danach in vielen Details noch uneinheitlich. In einigen Ländern finden sich auch weitergehende Regelungen.

Die wichtigste Neuerung des KMK-Beschlusses ist, dass Inhabern beruflicher Fortbildungsabschlüsse die allgemeine Hochschulreife zuerkannt wird. Damit wird ein Fortbildungsabschluss dem Abitur praktisch gleichgestellt. Dies ist ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur Gleichwertigkeit von allgemeiner und beruflicher Bildung. Darüber hinaus definiert der KMK-Beschluss die Bedingungen, unter denen beruflich Qualifizierte ohne Fortbildungsabschluss einen

fachbezogenen Zugang zu Hochschule erhalten, aber immer noch sehr eng. Sie müssen eine abgeschlossene Berufsausbildung und eine mehrjährige Berufstätigkeit sowie eine bestandene Aufnahmeprüfung (Eignungsfeststellungsverfahren) oder ein Probestudium nachweisen. Zudem ist der Zugang an die Affinität zwischen Berufsausbildung und Studiengang gebunden. „Affin“ heißt, eine Bewerberin oder ein Bewerber kann sich nur für Studienfächer bewerben, die einen fachlichen Bezug zur Berufsausbildung aufweisen. Diese Regelung übersieht, dass die fachliche Schneidung des deutschen Berufsbildungssystems und des Studienangebots deutscher Hochschulen keineswegs kongruent ist. Es gibt zahlreiche Ausbildungsberufe, die keinen Studienfächern entsprechen, und umgekehrt zahlreiche Studienfächer, die keinen Ausbildungsberuf kennen. Von daher wirkt sich die Affinitätsregelung restriktiv aus.

Der Anteil der Studienanfänger/-innen mit beruflicher Qualifikation (ohne schulisch erworbene Studienberechtigung) an allen Studienanfängern (ohne internationale Studierende) ist in den letzten Jahren deutlich angestiegen, liegt aber immer noch auf einem niedrigen Niveau. Er betrug im Rahmen der damals geltenden Zulassungsvoraussetzungen 0,4 % (1993) und ist bis 2008 auf 1,1 % angewachsen. Nach 2008 erfolgte ein Anstieg auf 3,9 % (2020), wobei sich in den letzten Jahren eine Art Sättigungseffekt zeigt. In diesem Anstieg schlagen sich auch die in den letzten Jahren durchgeführten Öffnungsmaßnahmen nieder, wobei es zum Teil große Unterschiede zwischen den Bundesländern, Hochschulen und Studienfächern gibt. Die Struktur des Hochschulzugangs in Deutschland, insbesondere an den Universitäten, zeigt aber immer noch eindeutig die Dominanz des Abiturs als „Königsweg“. Gut 93 % der deutschen Studienanfänger/-innen im Bereich der Universitäten verfügen über das Abitur aus der regulären gymnasialen Oberstufe oder dem Zweiten Bildungsweg (vgl. Kerst/Wolter 2022).

Die institutionelle Zusammensetzung der Studierenden aus dem Beruf weicht vom Gesamtprofil der Studierenden allerdings deutlich ab. Unter den Studienanfängern und -anfängerinnen dieses Zugangsweges haben sich im Jahr 2016 allein 14 % an der FernUniversität Hagen eingeschrieben, unter allen Studienanfängern jedoch nur ein Prozent. Paradoxerweise haben sich gerade die vom DGB 1973 abgelehnten privaten Hochschulen als Vorreiter für die Öffnung des Hochschulzugangs für Berufstätige (ohne Abitur) erwiesen, trotz ihrer der Gebührenpflichtigkeit. Beinahe ein Drittel (31 %) hat ein Studium an privaten Hochschulen aufgenommen, darunter 13 % an privaten Fernhochschulen. Unter allen Studienanfängern beträgt der Anteil der privaten Hochschulen jedoch nur 14 %. Der Anteil der Fachhochschulen liegt mit 37 % leicht über dem Anteil der Fachhochschulen an allen Studienanfängern (33 %), während der Anteil der Universitäten mit 19 % sehr deutlich unter ihrem Anteil insgesamt (57 %) bleibt. Viele Universitäten erweisen sich gegenüber beruflich Qualifizierten ohne Abitur nach wie vor als ziemlich sperrig, während die privaten Hochschulen hier offenbar ein Geschäftsmodell etabliert haben.

Studium neben dem Beruf: Ähnlich wie beim Hochschulzugang hat sich hier in den 1970er und 1980er Jahren zumindest im Bereich des Präsenzstudiums zunächst wenig verändert. Eine wesentliche Neuerung ist die Gründung der FernUniversität Hagen im Jahr 1974 gewesen, die sich bis heute zur größten deutschen Hochschule entwickelt hat und ein Studium neben dem Beruf in der Variante des Fernstudiums anbietet. Ein Entwicklungssprung zeichnet sich in diesem Sektor erst seit den 1990er Jahren mit der zunehmenden Diversität der Hochschulen ab. Neben die staatliche FernUniversität sind inzwischen mehrere private Fernuniversitäten getreten. Im Jahr 2022 wurden an allen Hochschulen im Bachelorbereich 4,8 % der Bachelor- und 4,6 % der Masterstudiengänge als Fernstudiengänge angeboten – mit deutlichen Unterschieden zwischen den Hochschultypen: An den Universitäten waren es bei den Bachelorstudiengängen nur 0,3 %, an den Fachhochschulen dagegen 10,7 %, an den privaten Fachhochschulen sogar 33,8 %.

Beim Fernstudium ist die DGB-Forderung von 1973 mithin in einem langen Entwicklungsprozess ein Stück weit realisiert worden. Ähnlich sieht es bei den berufsbegleitenden Studiengängen insgesamt aus. 7,6 % aller Bachelorstudiengänge werden berufsbegleitend angeboten, im Masterbereich sogar 11,5 %. An den Universitäten insgesamt sind es jedoch nur 0,5 %, an den Fachhochschulen 17,0 %, an den privaten Fachhochschulen dagegen sogar mehr als die Hälfte (51,2 %). Auch hier ist diese Entwicklung wesentlich den privaten Hochschulen zu verdanken, deren Studienangebote kostenpflichtig sind. Auch im Bereich der wissenschaftlichen Weiterbildung, schon in den 1970er Jahren ein zentrales Feld gewerkschaftlicher Hochschulpolitik (Kuhlmann/Leittretter/Lenk/Otulakowski

1982) ist der eigentliche Entwicklungssprung erst in den letzten zwei Jahrzehnten vollzogen worden. Für die Zeit vor 1990 bescheinigte ihr Ulrich Teichler (1990, S. 10) noch eine „Aschenputtel-Existenz“.

Seitdem ist die Zahl weiterbildende Studiengänge bzw. der in der Weiterbildung engagierten Hochschulen stark angewachsen, und wissenschaftliche Weiterbildung hat sich zu einem inzwischen hochgradig ausdifferenzierten Spektrum entwickelt (Überblick bei Jütte/Rohs 2020). Sie kann in ganz unterschiedlichen Formaten angeboten werden, nicht nur als abschlussorientierte Studiengänge, sondern auch in zahlreichen Formen unterhalb dieser Ebene. Ihren Kern bilden aber Masterprogramme. Bei gut 1.000 der 10.000 angebotenen Masterstudiengängen handelt es sich um weiterbildende Programme. Im Feld eines Studiums neben dem Beruf hat es also, den DGB-Forderungen entsprechend, seit den 1970er Jahren eine deutliche Expansion gegeben, wenn auch zunächst nur sehr langsam und mit einem deutlichen zeitlichen Verzug.

Studienförderung: Der vom DGB geforderte Rechtsanspruch auf öffentliche Bildungsförderung (2.1), zumindest als Förderung von Studierenden aus einkommensschwächeren Familien, und eine darlehensfreie Studienförderung (2.3) wurden mit dem Übergang von dem privaten Honnefer Modell zum öffentlichen Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) sogar schon im Jahr 1971 realisiert. Hinsichtlich der Darlehensfreiheit hat das BAföG jedoch eine wechselvolle Entwicklung durchlaufen. Wurde das BAföG zunächst als Vollzuschuss gewährt, stellte man es nur wenige Jahre später auf eine Kombination von Zuschuss und Darlehen um, in den 1980er Jahren dann sogar auf ein Volldarlehen. Seit den 1990er Jahren wird es je zur Hälfte als Zuschuss und Darlehen geleistet. Mit einer Vielzahl von Novellierungen wurden sowohl der Kreis der Anspruchsberechtigten wie die Leistungen und die Voraussetzungen für eine Inanspruchnahme (insbesondere die Freibeträge beim Elterneinkommen) nahezu ständig verändert.

Umstritten war lange Zeit im Blick auf die Förderung von Absolventen und Absolventinnen des Zweiten und Dritten Bildungswegs das Höchstalter; für diese Personen gibt es inzwischen die Möglichkeit einer elternunabhängigen Förderung. Zwei Grundprobleme – neben der Verschuldung durch Rückzahlung des Darlehensanteils – ziehen sich durch die Entwicklung des BAföG hindurch: Erstens hinken die finanziellen Leistungen selbst bei einer Vollförderung in der Regel hinter den tatsächlichen Kosten eines Studiums hinterher, weshalb die Erwerbstätigenquote selbst unter den geförderten Studierenden in den letzten 20 Jahren immer hoch war. Mehr als die Hälfte der neben ihrem Studium Erwerbstätigen gibt dabei an, dass diese Einnahmen für ihren Lebensunterhalt notwendig seien. Zweitens ist der Kreis der geförderten Studierenden bei leichten Schwankungen stark gesunken. Während in den 1970er Jahren noch mehr als 40 % gefördert wurden, ist nach den Ergebnissen der bislang letzten, der 21. Sozialerhebung (Middendorff u.a. 2016, S. 53) die BAföG-Quote – Anteil der geförderten an allen Studierenden – von 33 % (1991) auf 18 % (2016) gesunken.

3. Das bildungspolitische Programm des DGB aus dem Jahr 1982

Bereits wenige Jahre später präsentierte der DGB ein neues bildungspolitisches Programm, fußend auf dem bildungspolitischen Kapitel des 1981 beschlossenen neuen Grundsatzprogrammes. Gegenüber dem Programm aus dem Jahre 1973 zeichnet sich das neue dadurch aus, dass es deutlich stärker analytische Aussagen über die Trends und den Status-quo der Bildungsentwicklung enthält und die Forderungen daran anknüpfen. Viele Forderungen aus dem Jahr 1973 werden wiederholt und bekräftigt, zum Teil auch gegen die veränderte Realität, einiges wird neu formuliert. Die leitenden bildungspolitischen Prinzipien werden, sprachlich ein wenig verändert, erneuert: „Im gesamten Bildungssystem sind die Prinzipien der Demokratisierung, der Integration und Förderung zu verwirklichen“ (DGB 1982, S. 9). Alle drei Prinzipien werden im Zusammenhang mit der Ungleichheit der Bildungschancen und dem Auftrag, Chancengleichheit durchzusetzen, erläutert.

Der im Vergleich zu 1973 kürzere hochschulpolitische Abschnitt beginnt unter der Überschrift „Zur Ausgangslage“ mit einigen Feststellungen. So wird ein erheblicher Ausbau der Hochschulen seit den 1970er Jahren konstatiert, gleichzeitig aber auch die stagnierende Errichtung von Gesamthochschulen, die „inzwischen durch gegenläufige Entwicklungen gefährdet“ ist (DGB 1982, S. 25). Vermutlich soll diese Formulierung auf die jetzt in Deutschland verstärkt aufkommenden hochschulpolitischen Konzepte der Differenzierung und des Wettbewerbs anspielen.

Weiterhin wird ein erhebliches Wachstum der Studierendenzahlen registriert, gleichzeitig aber auch eine in den letzten Jahren rückläufige Übergangsquote und Studierbereitschaft von Studienberechtigten. Hierfür werden vier Ursachen benannt: verschlechterte Arbeitsmarktbedingungen, der noch bestehende fachspezifische Numerus clausus, unzureichende Studienbedingungen und die Einschränkungen der Studienförderung.

Ein unter den „Arbeitsmarktbedingungen“ verborgener wichtiger Faktor für die – im übrigen nur vorübergehend – sinkende Studiennachfrage dürfte in der seit Mitte der 1970er Jahre beobachtbaren dramatischen Krise auf dem Lehrerarbeitsmarkt mit einer massiv wachsenden Arbeitslosenquote unter den Lehramtsabsolventen und -absolventinnen liegen, die zu einem Einbruch der Studienanfängerzahlen in der Lehrerausbildung geführt hat (Wolter 2015). Weiterhin wird festgehalten, dass sich die Erwartungen an die Studienreform nicht erfüllt haben, und erstmalig wird auf ein bis heute existierendes Dauerproblem hingewiesen: die restriktive Personalpolitik gegenüber dem wissenschaftlichen Nachwuchs – u.a. mit der Zunahme zeitlich befristeter Beschäftigungsverhältnisse.

Der hochschulpolitische Abschnitt mit den teils schon 1973 erhobenen Forderungen fokussiert auf folgende Punkte:

- Die Hochschulen müssen von ihren Ressourcen her „in die Lage versetzt werden, ihrem gesellschaftlichen Auftrag zur wissenschaftlichen Berufsausbildung zu entsprechen“. Diese Forderung dürfte bis heute nicht an Aktualität verloren haben. Es gibt zwar keinen allgemein geteilten Maßstab für eine „auskömmlich“ Hochschulfinanzierung. Nimmt man als einen Indikator die Ausgaben der Hochschulen für die Lehre je Studierenden, dann sind diese von 1980 bis 2001 nominal zwar erheblich angestiegen, inflationsbereinigt aber um 15,4 % zurückgegangen (Statistisches Bundesamt 2003, S. 35). Die laufenden Grundmittel für Forschung und Lehre je Studierenden sind von 1995 bis 2009 nominal ebenfalls angestiegen, inflationsbereinigt aber wiederum um ca. 15 % gesunken. Die nominale Steigerung der Ausgaben für Forschung und Lehre von 2012 bis 2020 entspricht inflationsbereinigt einem Zuwachs von ca. 5 %, vor allem dank einer starken Zunahme der Bundesmittel (u.a. durch den Hochschulpakt oder die Exzellenzförderung). Es sei hier dahingestellt, in welchem Verhältnis die Entwicklung der Hochschulfinanzierung zu den in diesem Zeitraum erweiterten Aufgaben von bzw. Erwartungen an Hochschulen stehen.
- „Der Zugang zur Hochschule muss allen offenstehen, die Qualifikationen in der schulischen und beruflichen Ausbildung, in der Berufspraxis und in der Weiterbildung erworben haben.“ Diese Forderung ist zumindest in dieser allgemeinen Formulierung bis heute nur eingeschränkt umgesetzt worden (siehe dazu die Ausführungen unter 2.3 unter „Öffnung des Hochschulzugangs und Anerkennung der beruflichen Bildung“).
- Die Forderung nach Zusammenfassung aller „Einrichtungen im tertiären Bereich ... in integrierten Gesamthochschulen mit gleichwertigen Abschlüssen“ (DGB 1982, S. 27), schon im Programm von 1973 prominent formuliert, wird wiederholt, obgleich zugleich realistisch festgestellt wird, dass sich diese hochschulpolitisch angesichts einer veränderten Akteurskonstellation wohl nicht mehr durchsetzen lässt (siehe dazu die Erläuterungen unter 2.1 unter „Gesamthochschulen“).
- Die Studienreform soll „zügig“ fortgeführt werden. De facto hat sich die Studienreform zu diesem Zeitpunkt bereits festgelaufen und wird in größerem Umfang erst zwei Jahrzehnte später mit dem Bologna-Prozess wieder aufgenommen.
- Ähnlich wie 1973 wird wieder gefordert, dass an den Hochschulen „die Arbeitnehmer mit Lehraufgaben, die Arbeitnehmer ohne Lehraufgaben und die Studierenden gleiche Mitbestimmungsrechte in den Selbstverwaltungsorganen wahrnehmen“ (DGB 1982, S. 28) müssen. Wie unter 2.2 bereits dargestellt, ist dieses Modell der Drittelparität angesichts des Urteils des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1973 zum Niedersächsischen Vorschaltgesetz verfassungsrechtlich gescheitert.

4. Der Wandel des deutschen Hochschulsystems seit den 1980er Jahren

Seit den 1980er Jahren hat sich innerhalb des deutschen Hochschulsystems ein tiefgreifender Umbruch vollzogen, der folgenreicher ist als jeder vorherige Wandlungsprozess in der beinahe siebenhundertjährigen deutschen Hochschulgeschichte. Hier sollen nur einige der wichtigsten Entwicklungen kurz benannt werden.

Expansion der Nachfrage nach und der Beteiligung an Hochschulbildung: Weltweit vollzieht sich eine massive Ausweitung der Beteiligung an Hochschulbildung, so dass die Hochschule inzwischen in vielen Ländern auf dem Wege ist, zur wichtigsten volkswirtschaftlichen Qualifizierungseinrichtung zu werden. Auch wenn in Deutschland die Beteiligung an Hochschulbildung noch unter dem OECD-Durchschnitt liegt, u.a. wegen des hier vorhandenen alternativen Angebots betrieblicher und schulischer Berufsausbildung als der zweiten Säule des deutschen Qualifizierungssystems, so zeichnet sich doch auch in Deutschland derselbe Grundtrend ab (Wolter 2017). In der Folge wachsender Studienberechtigtenquoten vor allem auf dem gymnasialen Weg, weniger durch die Öffnung des Hochschulzugangs, hat sich die Studienanfängerquote von gut 20 % am Ende der 1970er Jahre auf 57 % (2020), ohne internationale Studierende auf 47 % erhöht. Eine der größten aktuellen und zukünftigen Herausforderungen der Hochschulentwicklung liegt daher in der kontinuierlichen Expansion der Beteiligung an Hochschulbildung und deren Konsequenzen für die Ressourcenausstattung der Hochschulen. Entgegen gesellschafts- und bildungspolitischen Erwartungen hat die Expansion der Beteiligung an Hochschulbildung jedoch bislang noch nicht zu einem spürbaren Abbau der sozialen Disparitäten in den Studienchancen geführt.[9]

Langfristig muss sich das deutsche Hochschulsystem darauf einstellen, dass etwa die Hälfte einer Alterskohorte ihre berufliche Qualifikation im Hochschulsystem erwirbt und große Teile früherer außerhochschulischer Berufsausbildung, insbesondere aus dem Bereich der Berufsfachschulen und Fachschulen, in das Hochschulsystem integriert werden. Dadurch verändert sich der Ausbildungsauftrag der Hochschule substantiell. Zwar geht es auch zukünftig um eine wissenschaftlich basierte Ausbildung, aber immer weniger um die Vorbereitung auf eine Tätigkeit im Wissenschaftssystem, in dem weniger als 5 % der Studierenden „sicher“ verbleiben wollen; ein hoher Anteil äußert sich vage mit noch „vielleicht“ (Georg u.a. 2017, S. 70). Dies bedeutet einen nahezu vollständigen Bruch mit den historischen Leitbildern, wonach die Universität eine Bildungseinrichtung für eine kleine Minderheit („Bildungselite“) der Bevölkerung sein, primär der akademischen Nachwuchsförderung dienen und Berufsvorbereitung, wenn überhaupt, im Medium akademischer Persönlichkeits- und Geistesbildung erfolgen sollte. Die Hochschulexpansion ist derjenige Prozess, der Funktion, Leistung und Qualität von Hochschulbildung nachhaltiger verändert hat als alle weiteren Wandlungsprozesse.

Wachsende Vergesellschaftung der Hochschule: Damit ist die zunehmende Einbindung der Hochschule in gesellschaftliche Funktionszusammenhänge gemeint, in die ökonomische und technologische ebenso wie in die soziale, kulturelle und politische Entwicklung. Produktion und Distribution wissenschaftlichen Wissens vollziehen sich mehr und mehr nicht mehr entlang der Eigenlogik wissenschaftlicher Erkenntnis („Zweckfreiheit“), sondern der externen Logik gesellschaftlicher Interessen und Kontexte. Helmuth Plessner (1924) hat bereits vor beinahe 100 Jahren diese Funktion der Universität als „wissenschaftliche Rationalisierung der sozialen Lebenswelt“ bezeichnet. Hochschule und Wissenschaft sind zentrale Produktivkräfte der ökonomischen, kulturellen und sozialen Entwicklung geworden. Mehr und mehr wird die Universität zu einer Institution, welche die „Rationalisierung“ der Gesellschaft vorantreibt – im Sinne der Verfügung über rationales Wissen mit dem Ziel, Natur und Gesellschaft besser zu verstehen, um darauf zielgerichtet einwirken zu können.

Aufkommen und Durchsetzung neuer Typen der Wissensproduktion und -distribution, wie sie u.a. im Kontext der Mode 1/2-Debatte (Gibbons et al. 1994; Gibbons 1998) erörtert werden, sind ebenfalls eine Komponente wachsender gesellschaftlicher Verflechtung von Wissenschaft ebenso wie die weltweite Vernetzung von Wissenschaft, oft als Globalisierung bezeichnet. Heute übernehmen Hochschulen mehr und mehr die Funktion einer Einrichtung, die wissenschaftliche Dienstleistungen in Form von Wissen, Kompetenzen und Forschungsergebnissen für die Gesellschaft bereitstellt. Auch der aktuelle Diskurs über eine „third mission“ von Hochschulen, obgleich dies ein noch sehr unscharfer Begriff ist, ist ein Teil dieses Funktionszuwachses. Die moderne Hochschule ist keine nationale Einrichtung mehr, vielmehr sehen sich Hochschulen heute eher als Vorreiter einer globalen Wissensgesellschaft. Die Internationalisierung von Hochschulen – auf allen Ebenen: Lehre, Forschung, Personal, Studierende – ist eine Konsequenz dieses Wandels.

Professionalisierung der Gesellschaft: Mit der Ausweitung der Beteiligung an Hochschulbildung geht einher, dass die Hochschule zur zentralen Qualifizierungsagentur einer Professionsgesellschaft wird, in der eine kontinuierlich

zunehmende Zahl von Tätigkeitsfeldern eine wissens- bzw. wissenschaftsbasierte Qualifikation und ein Hochschulzertifikat voraussetzen. Die Hochschulexpansion wird einerseits durch ein steigendes Bildungsaspirationsniveau und veränderte Bildungsentscheidungen in der Bevölkerung vorangetrieben, andererseits durch kontinuierlich wachsende Qualifikationsanforderungen auf dem Arbeitsmarkt und im Beschäftigungssystem. Während sich im frühen 19. Jahrhundert die Beschäftigung von Hochschulabsolventen und -absolventinnen noch auf den höheren Staatsdienst und einige freie Berufe konzentrierte, weitete sich etwa seit der Mitte des 19. Jahrhunderts neben dem staatlichen Segment der privatwirtschaftliche Beschäftigungssektor aus, bis sich etwa seit den 1960er Jahren und forciert in den letzten Jahrzehnten die Strukturen einer alle volkswirtschaftlichen Sektoren umfassenden Professionsgesellschaft ausbildeten.

Zum einen wächst die Zahl beruflicher Positionen, die schon immer einen Hochschulabschluss erforderten (z.B. infolge eines steigenden Ärztebedarfs u.a. als Folge des demographischen Wandels oder eines wachsenden Ingenieurbedarfs als Folge des technologischen Wandels). Zum anderen vollzieht sich eine Transformation formal geringer qualifizierter in höher qualifizierte Arbeit („upgrading“), besonders ausgeprägt auf der Ebene, die bislang unmittelbar unterhalb der Hochschulqualifikation angesiedelt ist (Gesundheitsberufe, Erzieher/-innen, Sozialberufe). Nicht nur expandiert das Arbeitsmarktsegment hochschulqualifizierter Arbeit durch die Ausweitung humankapitalintensiver Produktion und Dienstleistungen, sondern wissenschaftliches Wissen und entsprechende Kompetenzen werden auch in immer mehr Berufen und Tätigkeiten erforderlich, die traditionell keine akademische Qualifikation voraussetzen. Die herkömmliche Segmentierung zwischen beruflicher und akademischer Bildung (Baethge/Wolter 2015; Wolter 2022b) löst sich zunehmend auf, die Differenzierungslinien werden fließend. Diese Entwicklung wird gegenwärtig unter dem Schlagwort „Akademisierung“ von manchen als Bedrohung des Industrie- und Wirtschaftsstandorts Deutschland gesehen (Wolter 2022a).

Tatsächlich jedoch basiert die volkswirtschaftliche Dynamik in erster Linie auf der Ausbreitung wissensbasierter Formen von Arbeit, Beschäftigung und Wertschöpfung. So gibt es nicht nur, wie öffentlich gerade ständig beschworen, einen beträchtlichen Nachwuchsmangel im Bereich des Handwerks und der Pflege- und Gesundheitsberufe, sondern auch in akademischen Berufen (u.a. bei den Ärzten/Ärztinnen, in den ingenieurwissenschaftlichen Fachrichtungen, in der Informatik, bei den Lehrern und Lehrerinnen, in der Sozialarbeit). Wie nicht zuletzt eine empirische Analyse der qualifikationsspezifischen monetären und nicht-monetären Bildungserträge ergibt, zeigt sich nicht nur im Durchschnitt, sondern auch in der Varianz einen deutlichen Vorsprung derjenigen Arbeitskräfte, die über einen Hochschulabschluss verfügen, wenn auch bei starker fachrichtungsspezifischer Varianz (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2018, Kapitel H). Das deutet nicht auf eine ‚Fehlproduktion‘ akademisch qualifizierter Fachkräfte hin. Die von verschiedenen Seiten geforderte Reduktion der Studienberechtigten- und Studienanfängerzahlen würde den deutschen Arbeitsmarkt von allen globalen ökonomischen Dynamiken und von dem weltweit zu beobachtenden Qualifikationsstrukturwandel abkoppeln und auf ein Niveau zurückwerfen, das inzwischen schon Drittweltstaaten aufweisen (vgl. dazu im internationalen Vergleich Marginson 2016; Cantwell et al. 2018; Altbach/Reisberg/de Wit 2017). Eine unumstritten erforderliche Stärkung der beruflichen Bildung kann nicht ohne strukturelle Folgen für den ökonomischen Strukturwandel und die internationale Wettbewerbsfähigkeit durch eine arbeitsmarktwidrige Begrenzung der Hochschulbildung erreicht werden.

Diversifizierung des Hochschulsystems: Seit den letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts vollzieht sich ein bis heute anhaltender Diversifizierungsprozess, der neben der Neugründung zahlreicher Universitäten durch Etablierung neuer Hochschultypen gekennzeichnet ist. Nach 1960 stieg nicht nur die Zahl der Neugründungen stark an; es kamen auch weitere Hochschultypen hinzu, an erster Stelle die Fachhochschulen (seit 1970), daneben Fernuniversität, Bundeswehrhochschulen, Medizinische Hochschulen oder in den letzten Jahrzehnten Duale Hochschulen. Während in den letzten 20 Jahren die Zahl staatlicher Hochschulen kaum noch zugenommen hat, ist die Zahl privater Einrichtungen, insbesondere bei den Fachhochschulen, sprunghaft angestiegen (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2022, S. 194). Inzwischen befindet sich ungefähr ein Drittel aller Hochschuleinrichtungen in privater Trägerschaft, allerdings bei geringer fachlicher Varianz und einem deutlich niedrigeren Studierendenanteil (ca. 14 %).

Auf der anderen Seite vollzogen sich auch Integrationsprozesse, so etwa bei den Pädagogischen Hochschulen. Die institutionelle Ausdifferenzierung wurde (bzw. wird immer noch) begleitet von einer Proliferation neuer Studiengänge, die zum einen aus der anwachsenden fachlichen Spezialisierung erwächst, zum anderen mit dem Bologna-Prozess u.a. durch die Differenzierung zwischen Bachelor- und Masterprogrammen einen zusätzlichen Schub erhielt und zu einer inzwischen kaum überschaubaren Zahl von Studienangeboten geführt hat. Dazu hat auch der weitgehende Verzicht auf eine staatliche Rahmensetzung mit vergleichbaren Prüfungsordnungen beigetragen, an deren Stelle eine hochschulspezifische Studiengestaltung getreten ist. Aktuell werden in Deutschland mehr als 20.000 Studiengänge angeboten, darunter 9.600 Bachelor-, 10.000 Master- und 1.300 Studiengänge, die zu einem Staatsexamen führen. Dabei hat nicht nur die Zahl, sondern auch die Typenvielfalt der Studiengänge zugenommen, u.a. durch die Ausbreitung dualer, weiterbildender und Fern- Studiengänge. Selbst innerhalb eines Studiengangsbereichs wie der Lehrerbildung bestehen unterschiedliche Typen nebeneinander (gestufte Studiengänge oder zu einem Staatsexamen führend).

Die im Vergleich zu anderen Ländern lange Zeit einheitliche Struktur des deutschen Hochschulsystems, im Wesentlichen entlang der beiden Subsysteme Universitäten und Fachhochschulen untergliedert, löst sich zunehmend zugunsten institutioneller Annäherungen einerseits und neuer Formen der institutionellen Differenzierung andererseits auf (Banscherus et al. 2015). Angleichungsprozesse lassen sich zum Beispiel in der Folge des Bologna-Prozesses auf der Ebene der Studienabschlüsse beobachten (siehe 2.1 Unterpunkt Struktur der Studiengänge). Größere institutionelle Differenzierung findet sowohl horizontal durch fachliche „Profilbildung“ als auch vertikal durch die Exzellenzinitiative bzw. -strategie, unterschiedliche Rankingverfahren, leistungsorientierte Mittelverteilung und andere Mechanismen statt. Das deutsche Hochschulsystem gilt traditionell als ein vertikal wenig differenziertes System, das nunmehr durch eher „weiche“, informelle Formen der Stratifizierung stärker abgestuft wird. Die zunehmende internationale Differenzierung der Hochschulsysteme durch Identifizierung und Etablierung von „world class universities“ wird auch für die deutschen Hochschulen zu einem Entwicklungsimperativ.

Hochschule als Organisation – von der Gelehrtenrepublik zur „managerial university“: Die deutsche Hochschule hat sich durch die Hochschulexpansion und das dadurch hervorgerufene innere Wachstum von einer Klein- zu einer Großorganisation entwickelt. Mit inzwischen 780.000 Beschäftigten ist der Hochschulsektor inzwischen einer der bedeutendsten Arbeitsmarktsektoren geworden. Die traditionelle deutsche Hochschulverfassung ist durch eine Dominanz der staatlichen Steuerung und nach innen durch eine hohe individuelle Autonomie der Mitglieder der akademischen Gemeinschaft bei kollegialen Entscheidungsprozessen charakterisiert, mithin durch den doppelten Modus staatlich-bürokratischer Regulierung und kollegialer Selbststeuerung. Bis weit in die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg dominierte das Modell der Ordinarienuniversität. Demgegenüber war die Ebene des akademischen Managements eher schwach ausgeprägt und eine Teilnahme der anderen Mitgliedergruppen gar nicht vorgesehen. Seit den späten 1960er Jahren wurde das alte Modell der Professorenrepublik zunächst durch die Gruppenuniversität mit der abgestuften Beteiligung aller Statusgruppen modifiziert.

Die in den letzten beiden Jahrzehnten im Zeichen der neuen Hochschulsteuerung durchgeführten Maßnahmen führten dann dazu, dass die Ebene des professionellen Hochschulmanagements in ihren Entscheidungs- und Steuerungskompetenzen (u.a. in der Mittelverteilung und Berufungspolitik) gestärkt wurde und zugleich neue Verfahren der staatlichen Hochschulsteuerung (z.B. Leistungsindikatoren), durch vertragsförmige Formen (Zielvereinbarungen, Hochschulverträge) und der externen Steuerung durch intermediärer Einrichtungen institutionalisiert wurden (Überblick bei Wolter 2007, 2012), ohne die Gruppenuniversität und die Staatlichkeit von Hochschulen grundsätzlich in Frage zu stellen. Auch die Etablierung neuer Verfahren der Qualitätssicherung (z.B. Evaluation und Akkreditierung von Studiengängen) gehört in diesen Kontext. Der doppelte Modus einer staatlich-bürokratischen Regulierung und einer akademischen Selbststeuerung verändert sich somit in beiden Komponenten: Stärkung der Handlungsfähigkeit des Hochschulmanagements (auf verschiedenen Ebenen), Verzicht des Staates auf bürokratische Detailsteuerung und Institutionalisierung intermediärer Agenturen. Zwar ist die deutsche Hochschule mit der hohen individuellen Autonomie der Professoren und Professorinnen insgesamt immer noch eine eher unvollständige und spezifische Organisation, eine recht eigensinnige Expertenorganisation (Pellert 1999). Aber deutlicher als je zuvor verliert sie ihren Charakter

einer bloß ‚lose gekoppelten Organisation‘ zugunsten einer komplexen, manchmal sogar überkomplexen Steuerungs- und Kontrollapparatur.

5. Das hochschulpolitische Programm des DGB aus dem Jahr 2012 „Für eine soziale und demokratische Hochschule“

Trotz des fundamentalen Wandels, der sich im deutschen Hochschulsystem seit den 1980er Jahren vollzogen hat, dauerte es gut 30 Jahre bis 2012, bis zu einem neuen hochschulpolitischen Programm des DGB. Ein erster wesentlicher Unterschied zu dessen Vorläufern besteht darin, dass dieses jetzt nicht mehr Teil eines das gesamte Bildungssystem umspannenden Programms ist, sondern ein eigenständiger Text. Ein zweiter Unterschied liegt in dem Verzicht auf einige Forderungen, die noch prominent in den beiden Vorläufern enthalten waren – etwa die Idee der Gesamthochschule oder der Drittelparität, über die inzwischen die Zeit hinweggegangen ist. Dafür knüpft das neue Programm deutlich an Themen an, die mit dem Wandel der Hochschulbildung und des Hochschulsystems in den letzten Jahrzehnten aufgeworfen worden, z.B. Studienqualität, Europäischer Hochschulraum, prekäre Beschäftigung, Geschlechtergerechtigkeit – und an einige seit Jahrzehnten vorhandene Schwachstellen wie die immer noch massiven sozialen Disparitäten in der Bildungsbeteiligung oder die Zulassungsbeschränkungen in nicht ganz der Hälfte aller Studiengänge (siehe 2.1). Von daher finden sich hier zahlreiche Forderungen, die schon 1973 oder 1982 erhoben wurden, aber immer noch aktuell sind – wie z.B. zur Studienförderung, Öffnung des Hochschulzugangs oder Studienreform.

Laut Vorwort soll der Titel „Für eine demokratische und soziale Hochschule“ eine Alternative zum Konzept der „unternehmerischen Hochschule“ sein, das seit den späten 1990er Jahren immer wieder durch die hochschulpolitische Diskussion spukt. In der Tat kommt dieser Topos von Zeit zu Zeit immer wieder hoch, zumeist als Kritik an der angeblich als „Tanker“ erstarrten deutschen Hochschule, wobei angesichts der Mehrdeutigkeit des Konzepts einer „entrepreneurial university“ weitgehend unklar ist, was es eigentlich beinhalten soll.[10] Das Programm des DGB ist in insgesamt 14 Unterpunkte untergliedert. Hier soll nur auf einige eingegangen werden.

Der Unterpunkt 1 „Hochschule öffnen“ greift erneut die Forderung nach einer Überwindung des Numerus clausus durch einen bedarfs- und nachfrageorientierten Ausbau der Studienplätze auf, wobei ein Bundesgesetz in Studiengängen mit knappen Studienplätzen die Verteilung regeln soll. Unter dem auch schon in den vorangegangenen Programmen enthaltenen, aber immer noch aktuellen Postulat „Durchlässigkeit und Gleichwertigkeit von beruflicher und akademischer Bildung“ (Abschnitt 2) hat sich insofern eine ganz wesentliche Erweiterung vollzogen, als dies jetzt nicht mehr allein auf den Hochschulzugang bezogen wird, sondern hier die Öffnung der Hochschule als eine Art ganzheitlicher, integrativer Prozess verstanden wird, der über den Zugang hinaus studienorganisatorische Maßnahmen wie den Ausbau berufs begleitender und Teilzeit-Studiengänge umfasst. An die Stelle einer lange Zeit eher skeptischen gewerkschaftlichen Haltung gegenüber dualen Studiengängen treten konkrete Forderungen zu deren Optimierung (wie Studierbarkeit, bedarfsgerechter Ausbau, Einbindung in Tarifverträge, bessere Abstimmung zwischen theoretischen und praktischen Ausbildungsanteilen).

Hinsichtlich des Ausbaus der wissenschaftlichen Weiterbildung (Unterpunkt 3) wird nicht nur eine deutlich stärkere Verankerung in den Hochschulen gefordert, sondern auch kritisiert, dass „Hochschulen ihre Angebote der wissenschaftlichen Weiterbildung über hohe Gebühren kostenpflichtig anbieten *müssen*“ (DGB 2012, S. 12). Studiengebühren, soweit noch vorhanden, sollen abgeschafft und die öffentliche Studienförderung mit ihrem Kern, dem BAföG, gestärkt werden – u.a. durch Erweiterung des Kreises der Anspruchsberechtigten, einen Inflationsausgleich bei Bedarfssätzen und Freibeträgen, eine schrittweise Reduktion des Darlehensanteils bis zur Vollförderung sowie eine Abschaffung der Altersgrenze (Unterpunkt 4).

Selbstredend findet auch das Thema Studienreform wieder seinen Platz (Abschnitt 5), da es hier noch zahlreiche unerledigte Aufgaben gibt. Öffnung des Zugangs zum Master, transparente Anrechnungsmodelle für berufliche Kompetenzen bei Berufstätigen, interne und externe Verfahren der Qualitätssicherung sind einige konkrete Punkte.

Auch gilt es Fehlentwicklungen durch die Bologna-Reform zu korrigieren, was in diesem Abschnitt nur indirekt angesprochen wird. Aber die Forderung, das Studium „muss auf einer realistisch vertretbaren Arbeitsbelastung aufbauen und Freiraum ...“ (DGB 2012, S. 14) für verschiedene Zwecke bieten, liest sich zumindest wie eine leise Kritik an der in der Folge des Bologna-Prozesses nicht selten zu beobachtenden Überregulierung des Studiums. Auch das bislang nicht befriedigend gelöste Problem einer curricularen Balance zwischen Bildung und Ausbildung im Rahmen eines Studiums als wissenschaftliche Berufsausbildung wird wieder thematisiert. Erstmals wird das in der Zeitspanne der früheren Programme noch nicht so bedeutsame Feld der Reform des Europäischen Hochschulraums aufgegriffen (Abschnitt 6).

Fragen des Verhältnisses zwischen Gesellschaft, Staat und Hochschule und der innerhochschulischen Partizipation – u.a. Verankerung der verfassten Studierendenschaft, (viertel-)paritätische Gremienzusammensetzung, plural zusammengesetzte Kuratorien statt Hochschulräten – werden im Unterabschnitt 7 behandelt. Auch die Sicherung der öffentlichen Hochschulfinanzierung und der Kooperation von Bund und Ländern in der Hochschulpolitik (Unterpunkte 12 und 13) gehören in dieses Handlungsfeld. Stärker als zuvor wird auch das Feld Hochschule als Arbeitsplatz insbesondere im Blick auf Struktur und Bedingungen einer wissenschaftlichen Laufbahn angeschnitten und eine Reform des Wissenschaftszeitvertrages ebenso wie klare Beschäftigungsperspektiven für Juniorprofessuren und Post-Docs gefordert, ein Thema, das nach 2012 hochschulpolitisch erheblich an Bedeutung gewonnen hat. Obgleich inzwischen die zahlenmäßig größte Gruppe im wissenschaftlichen Personal ist ein personalpolitisches Problem erhalten geblieben oder hat sich sogar verstärkt: der hohe Anteil befristeter Arbeitsverträge im wissenschaftlichen Nachwuchs. So sind 98 % des wissenschaftlichen Personals unter 35 Jahren befristet beschäftigt, selbst in der Altersgruppe 35-45 Jahre (überwiegend promoviert, ein Teil habilitiert) sind es noch 77 %.

Zu diesem Problemfeld gehört auch die geschlechtergerechte Gestaltung der Hochschule (Abschnitt 9). Die institutionelle Diversifizierung des Hochschulsystems wird im Blick auf den kontinuierlichen Funktionszuwachs und die steigenden und zunehmend heterogenen Aufgaben an Hochschulen grundsätzlich anerkannt, stellt aber neue Anforderungen an die institutionelle Durchlässigkeit und Gleichwertigkeit von Hochschulen (Unterabschnitt 11).

6. Schlussbemerkungen

Diese inhaltliche Bilanzierung bzw. Quintessenz verdeutlicht, wie überfällig eine programmatische Neuausrichtung der gewerkschaftlichen Hochschulpolitik 30 Jahre nach der letzten Grundsatzerklärung aus dem Jahr 1982 war. Eine Neuformulierung der gewerkschaftlichen Zielvorstellungen war angesichts des fundamentalen Wandels des deutschen Hochschulsystems seit der Wiedervereinigung dringend erforderlich. Seit 2012 sind neben den alten, immer noch vorhandenen Problemfeldern (von der Studienförderung bis zur Beschäftigungssituation des wissenschaftlichen Nachwuchses, auch die Unterfinanzierung des Hochschulsystems bleibt ein gravierendes Problemfeld) bereits weitere Herausforderungen neu aufgekommen oder jedenfalls manifest geworden, die diese Neufassung schon nicht mehr berücksichtigen konnte. Das gilt zum Beispiel für die nicht erst mit der Coronapandemie dringlich gewordene Digitalisierung nicht nur des Lehrens und Lernens in der Hochschule, sondern auch der Verfahren der Hochschulsteuerung und der gesamten wissenschaftlichen Kommunikation.

Mit hochschulpolitischen Förderprogrammen wie dem Bund-Länder-Wettbewerb „Offene Hochschulen“ sind für Felder wie Öffnung des Hochschulzugangs, Anrechnung beruflicher Kompetenzen oder berufsbegleitendes Studium (auch als Teilzeit- oder Fernstudium, jetzt immer häufiger online) neue Perspektiven entwickelt worden. Die Hochschulentwicklung nähert sich dem Konzept ‚Studium als wissenschaftliche Berufsausbildung‘ weiter an, seine Konturen bleiben aber weiterhin noch eher vage. Ein schon immer virulentes, aber auch kontinuierlich wichtigeres Feld ist die Internationalisierung auf allen Ebenen der Hochschulbildung (Studiengänge, Mobilität der Studierenden und des wissenschaftlichen Personals, Hochschulkooperationen usw.). Immer deutlicher zeichnet sich ab, dass die Föderalismusreform mit der Schwächung der Bundes- und der Stärkung der Länderkompetenzen in der Hochschulpolitik und -planung kein Erfolgsmodell gewesen ist.

Und nicht zuletzt erfordern zahlreiche soziale und ökonomische Wandlungsprozesse eine viel grundsätzlichere Neuausrichtung im Verhältnis der verschiedenen Segmente des postschulischen Qualifizierungssystems (betriebliche Ausbildung, Schulberufssystem, Übergangssektor, Hochschulbildung, Weiterbildung). Dazu zählen der demographische Wandel, die massiv veränderte Bildungsbeteiligung, der Fachkräftemangel in fast allen Berufssektoren (auch bei den akademischen Berufen), der sozio-ökonomische Wandel von Arbeit, Beschäftigung und volkswirtschaftlicher Wertschöpfung und der damit einhergehende Qualifikationsstrukturwandel auf dem Arbeitsmarkt. In den letzten Jahrzehnten hat sich in der Beschäftigungsstruktur und in den jeweiligen Anteilen an der Wertschöpfung eine massive Verschiebung vom sekundären zum tertiären Sektor vollzogen und innerhalb der Sektoren eine Zunahme der humankapitalintensiven Tätigkeiten, die sich in der veränderten Bildungsbeteiligung und sozialen Nachfrage nach Bildung spiegelt. Die Akademisierung der Bildungsbeteiligung und des Arbeitsmarktes ist ein globaler, säkularer und irreversibler Prozess, der langfristig dazu führen müsste, die historisch gewachsene Segmentierung des deutschen Qualifizierungssystems mit unterschiedlichen eher von Konkurrenz als von Kooperation bestimmten Ausbildungssektoren, Interessens- und Steuerungsstrukturen zu überdenken (Baethge/Wolter 2015).

Dieser Diskurs ist gerade auch deshalb von zentraler Bedeutung, weil es bislang kaum zukunftsorientierte Konzepte für ein wissenschaftsbasiertes Qualifizierungssystem gibt, die diesem gesellschaftlichen Strukturwandel Rechnung tragen. Eine Herausforderung sind dabei die ganz unterschiedlichen bildungspolitischen Zuständigkeiten: Hochschulen und Schulberufssystem liegen in der Kompetenz von Bund und Ländern, die betriebliche Berufsausbildung weist eine Mixtur aus staatlichen und korporativen – unter Einschluss der Gewerkschaften – Akteuren auf, hinter denen sich oft gegensätzliche Interessen verbergen. Insbesondere die Entgegensetzung von Hochschul- und Berufsbildung, gerade wieder in der aktuellen Fachkräfte- und Nachwuchsdebatte zu beobachten, verhindert ein systemisches, ganzheitliches Verständnis postschulischer Qualifizierung. Insbesondere die Sektoren der beruflichen Erstausbildung werden weithin immer noch weniger als Teile eines Ganzen, das nach der Logik eines kommunizierenden Röhrensystems funktioniert, als vielmehr in Konkurrenz zueinander wahrgenommen.

[1] Alle Zitate aus diesen Texten orientieren sich an der damaligen Schreibweise. Das gilt auch für die aus heutiger Sicht nicht gendergerechte Diktion.

[2] Ein interessanter Nebenaspekt gewerkschaftlicher Hochschulpolitik, der hier nicht weiter vertieft werden kann, ist die vertraglich geregelte Kooperation zwischen Hochschulen und Gewerkschaften, die seit der zweiten Hälfte der 1970er Jahre angebahnt wurde. Sie hat u.a. zur Gründung von Kooperationsstellen an zahlreichen Hochschulen geführt, die bis heute erfolgreich arbeiten (vgl. zur Entstehung und Frühgeschichte Bamberg/Kröger/Kuhlmann 1979; eine Bilanz nach mehr als 20 Jahren Färber/Kock/Mußmann/Schlosser 2003).

[3] Da diese Forderung mit ähnlichen Formulierungen auch bei den Leitsätzen des DGB zur Studienreform auftaucht, soll hierzu später Stellung genommen werden.

[4] Siehe Fußnote 3

[5] Siehe Fußnote 3

[6] Soweit nicht anders angegeben, sind alle in diesem Beitrag aufgeführten statistischen Daten dem Nationalen Bildungsbericht 2022 (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2022, online-Datenanhang) entnommen.

[7] Bislang gibt es in Deutschland dafür nur ein Beispiel: die Universität Lüneburg.

[8] Ein Forschungsprojekt der Humboldt-Universität zu Berlin (Banscherus u.a. 2017) hat diese Gruppe mit dem nicht-diskriminierenden, funktionsorientierten Begriff „wissenschaftsunterstützendes Personal“ bezeichnet. Dieser Begriff findet sich auch schon im Hochschulpolitischen Programm des DGB aus dem Jahr 2012 und hat sich in den letzten Jahren mehr und mehr durchgesetzt.

[9] Dies ist seit Jahren empirisch so gut belegt, dass sich hier Nachweise erübrigen.

[10] Es gibt mindestens drei unterschiedliche Ausdeutungen: (1) Umwandlung von Hochschulen in selbständige Unternehmen, wirtschaftlich selbständige, gewinnorientierte Organisationseinheiten; (2) die Steuerung von Hochschulen mit betriebswirtschaftlichen Instrumenten wie strategisches Management, handlungsfähige Leitung, Kosten-/Leistungsrechnung, Zielvereinbarungen, Kennzahlen oder Controlling; (3) die Hochschule als ein nach innen und außen strategisch, wissenschaftlich, gesellschaftlich und institutionell aktiver Akteur.

Literatur:



Altbach, Ph./Reisberg, L./de Wit, H. (eds.): Responding to Massification. Differentiation in Postsecondary Education Worldwide. Rotterdam: Sense.

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2018): Bildung in Deutschland 2018. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Wirkungen und Erträgen von Bildung. Bielefeld: wbv.

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2022): Bildung in Deutschland 2022. Bielefeld: wbv.

Baethge, M./Wolter, A. (2015): The German Skill Formation Model in Transition: From Dual System of VET to Higher Education? In: Journal for Labour Market Research. Vol. 48 (2). S. 97-112.

BAK, Bundesassistentenkonferenz (1968): Kreuznacher Hochschulkonzept. Bonn: BAK.

Bamberg, H.-D./Kröger, H.J./Kuhlmann, R. (Hrsg.) (1979): Hochschulen und Gewerkschaften. Köln: Bund-Verlag.

Banscherus, U. u.a. (Hrsg.) (2015): Differenzierung im Hochschulsystem. Nationale und internationale Entwicklungen und Herausforderungen. Münster: Waxmann.

Cantwell, B./Marginson, S./Smolentseva, A. (eds.) (2018): High Participation Systems of Higher Education. Oxford: University Press.

Deutscher Gewerkschaftsbund (1972): Forderungen des Deutschen Gewerkschaftsbundes zur Bildungspolitik. Düsseldorf: DGB.

Deutscher Gewerkschaftsbund (1982): Bildungspolitisches Programm des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Düsseldorf: DGB.

Deutscher Gewerkschaftsbund (2012): Für eine demokratische und soziale Hochschule. Das hochschulpolitische Programm des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Berlin: DGB.

Färber, C./Kock, K./Mußmann, F./Schlosser, I. (Hrsg.) (2003): Kooperation Wissenschaft Arbeitswelt. Münster: Westfälisches Dampfboot.

Georg, W. u.a. (2017): Studiensituation und studentische Orientierungen. 13. Studierendensurvey an Universitäten und Fachhochschulen. Bonn: BMBF.

Gibbons, M. et al. (1994): The new production of knowledge: the dynamics of science and research in contemporary societies. London: Sage.

Gibbons, M. (1998): Higher Education Relevance in the 21st Century. Paris: UNESCO/World Bank.

GWK, Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (o.J.): Hochschulpakt 2020. Abschlussbericht von Bund und Ländern. Materialien der GWK, Heft 81. Bonn: GWK.

Hanft, A./Brinkmann, K./Gierke, W./Müskens, W. (2014): Anrechnung außerhochschulischer Kompetenzen in Studiengängen. Oldenburg: Universität.

Jütte, W./Rohs, M. (Hrsg.) (2020): Handbuch Wissenschaftliche Weiterbildung. Wiesbaden: SpringerVS.

Kerst, C./Wolter, A. (2022): Statistisch marginal trotz bildungspolitischer Öffnung? Die Studiennachfrage nicht-traditioneller Studierender. In: Kerst, C./Wolter, A. (Hrsg.): Studierfähigkeit beruflich Qualifizierter ohne schulische Studienberechtigung. Wiesbaden: SpringerVS. S. 83-110.

- KMK, Kultusministerkonferenz (2002): Anrechnung von außerhalb des Hochschulwesens erworbenen Kenntnissen und Fähigkeiten auf ein Hochschulstudium. Bonn: KMK.
- KMK, Kultusministerkonferenz (2009): Hochschulzugang für beruflich qualifizierte Bewerber ohne schulische Hochschulzugangsberechtigung. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 06.03.2009. Bonn: KMK.
- Kuhlmann, R./Leittretter, S./Lenk, E./Otulakowski, D. (Hrsg.) (1982): Hochschule und Weiterbildung. Bestandsaufnahme, Entwicklungen und Zielvorstellungen aus gewerkschaftlicher Sicht. Köln: Bund-Verlag.
- Lenz, K./Schmitt, S. (2016): Anrechnung von außerhochschulisch erworbenen Kompetenzen als Instrument zur Öffnung von Hochschulen. In: Wolter, A./Banscherus, U./Kamm, C. (Hrsg.): Zielgruppen lebenslangen Lernens an Hochschulen. Münster. Waxmann. S. 321-344.
- Marginson, S. (2016): The worldwide trend to high participation higher education: dynamics of social stratification in inclusive systems. In: Higher Education. Vol. 72. S. 413-434.
- Middendorff, E. et al. (2017): Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in Deutschland 2016. 21. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks durchgeführt vom Deutschen Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung, Berlin: Bundesministerium für Bildung und Forschung.
- Müskens, W (2017): Die Gestaltung durchlässiger Bildungsangebote durch Anrechnung beruflicher Kompetenzen auf Hochschulstudiengänge. Oldenburg: Universität (Habilitationsschrift).
- Pahl, J.-P. (2018): Fachhochschule. Von der Fachhochschule zur Hochschule für angewandte Wissenschaften. Bielefeld: wbv.
- Pellert, A. (1999): Die Universität als Organisation. Die Kunst, Experten zu managen. Wien: Böhlau.
- Plessner, H. (1924): Zur Soziologie der modernen Forschung und ihrer Organisation in der deutschen Universität. In: Derselbe: Diesseits der Utopie. Frankfurt am Main 1974: Suhrkamp. S. 121-142.
- Schroeder, W. (Hrsg.) (2014): Handbuch Gewerkschaften in Deutschland. 2. Auflage. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Statistisches Bundesamt (2003): Bericht zur finanziellen Lage der Hochschulen. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Teichler, U. (1990): Wissenschaftliche Weiterbildung an Hochschulen. In: Arbeitskreis Universitäre Erwachsenenbildung (Hrsg.): Hemmnisse und Desiderata bei der Realisierung wissenschaftlicher Weiterbildung an Hochschulen. Hannover: AUE. S. 9-17.
- Wolter, A. (2007): From the Academic Republic to the Managerial University – Towards a New Model of Governance in German Higher Education. In: Inenaga, Y./Yamamoto, S. (eds.): Reforms of Higher Education in Six Countries – Commonalities and Differences. Tokyo: University of Tsukuba. S. 111-132.
- Wolter, A. (2012): State, Market and Institution in German Higher Education – New Governance Mechanisms between State Regulation and Market Dynamics. In: Schuetze, H. G./Alvarez-Mendiola, G. (eds.): State and Market in Higher Education Reforms. Rotterdam/Boston: Sense. S. 129-147.
- Wolter, A. (2015): The Labour Market für Teachers in Germany: The Discrepancy between Need and Affordability. In: Kuhlee, D./van Buer, J./Winch, C. (eds.): Governance in Initial Teacher Education. Perspectives on England and Germany. Wiesbaden: SpringerVS. S. 191-208.
- Wolter, A. (2017): The expansion and structural change of postsecondary education in Germany. In: Altbach, Ph./Reisberg, L./de Wit, H. (eds.): Responding to Massification. Differentiation in Postsecondary Education Worldwide. Rotterdam: Sense. S. 115-126.
- Wolter, A. (2022a): Führt die Hochschulexpansion zur Erosion der beruflichen Bildung? Eine bildungsstatistische Analyse zur Akademisierungsdebatte in Deutschland. In: Annen, S./Maier, T. (Hrsg.): Akademisierung, Hybridqualifikationen und Fachkräftebedarf. Ist die Konkurrenz zwischen akademisch und beruflich Qualifizierten Mythos oder Realität? Leverkusen: Budrich. S. 43-71.
- Wolter, A. (2022b): Entgrenzung zwischen Berufsbildung und Hochschulbildung? Neue Qualifizierungswege in Deutschland jenseits der Segmentierung zwischen beruflicher und hochschulischer Bildung. In: Das Hochschulwesen. Heft 1/2. S. 2-14.
-

AUTOR



Prof. Dr. em. Andrä Wolter

Andrä Wolter, Dr., Prof. (i.R.) für Hochschulforschung an der Humboldt-Universität zu Berlin. Studium der Fächer Geschichte, Erziehungswissenschaft und Soziologie an der Pädagogischen Hochschule und Universität Oldenburg; dort auch Promotion und Habilitation. 1993-2010 Professor für Organisation und Verwaltung im Bildungswesen an der TU Dresden. 2004-2006 Abteilungsleiter Hochschulforschung bei der HIS GmbH, Hannover. Seit 2010 an der HU Berlin. 2004-2018 Mitglied der Autorengruppe des Nationalen Bildungsberichts. Vertrauensdozent der Hans-Böckler-Stiftung. Mitglied des Beraterkreises IG Metall und ver.di.

[Alle Beiträge ansehen](#)