



UNIVERSITÄTS-  
BIBLIOTHEK  
PADERBORN

## **Universitätsbibliothek Paderborn**

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

**Rimbach, Gerhard**

**Düsseldorf, 1992**

3.10 Das Hochschulrahmengesetz

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

gruppe einzusetzen."<sup>127</sup> Sie rechnet etwa mit einer Verdoppelung der Studentenzahl im Laufe der siebziger Jahre, eine Entwicklung, die sie für wünschenswert hielt und durch einen entsprechenden Ausbau fördern wollte.<sup>128</sup> Ihre Rahmenkompetenz und die damalige weitgehend vorhandene grundsätzliche Übereinstimmung über die notwendigen Veränderungen im Tertiären Bereich ließen erwarten, daß durch ein Hochschulrahmengesetz die Reformen bundesweit vorangetrieben werden könnten.

### 3.10 Das Hochschulrahmengesetz

In der großen Koalition wurde es im Mai 1969 möglich, das Grundgesetz zu ändern (Art. 75, Abs. 1, Nr. 1a, GG). Dadurch erhielt der Bund die Kompetenz, Rahmenvorschriften über die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens zu erlassen. Die verschiedenen Initiativen der Länder ließen damals ein Auseinanderdriften der Gesetzgebung befürchten, wodurch die Einheit der Lebensverhältnisse (Art. 72 GG) in Gefahr zu geraten drohte.

Nachdem die Kleine Koalition noch im gleichen Jahr gebildet war, legte der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft Leussink 14 Thesen zur Vorbereitung eines Hochschulrahmengesetzes vor. Nach These 3 sollten die Hochschulen zur wirksameren Erfüllung ihrer Aufgaben, "insbesondere im Interesse einer differenzierten Verbindung von Forschung und Lehre ... in organisatorischen Formen"<sup>129</sup> zusammenarbeiten. In ihrer Stellungnahme kritisierte die WRK, daß mit dieser These "offensichtlich eine Festlegung sowohl auf die Gesamthochschule (GHSch) als auch solche auf eine bestimmte Ausprägung (kooperative oder integrierte GHSch) vermieden werde"<sup>130</sup> und sprach sich eindeutig für die Errichtung von integrierten Gesamthochschulen aus.<sup>131</sup>

Mit dem Katalog für die Zusammenarbeit in These 3 wurde der Bundesminister dann konkreter und forderte, es seien

- "Übergänge zwischen verschiedenen Studiengängen mit dem Ziel, flexiblere Ausbildungsmöglichkeiten zu schaffen,
- die Studienberatung nachhaltig zu verbessern,
- Lehr- und Forschungsprogramme gemeinsam zu entwickeln, durchzuführen oder zu koordinieren, sowie Schwerpunkte in Lehre und Forschung zu bilden,
- Stellungnahmen und Vorschläge zu Fragen der Reform des Studien- und Prüfungswesens, der Hochschulstruktur und zu allgemeinen hochschulpolitischen Fragen zu erarbeiten,
- ihre Entwicklung gemeinsam zu planen,
- wissenschaftliche und administrative Einrichtungen gemeinsam zu nutzen,

<sup>127</sup> Ebd., S. 109.

<sup>128</sup> Vgl., ebd., S. 107.

<sup>129</sup> Westdeutsche Rektorenkonferenz: Alternativ-Thesen der WRK zu den Thesen für ein Hochschulrahmengesetz des Bundes. Dokumente zur Hochschulreform 1970, S. 52.

<sup>130</sup> Ebd.

<sup>131</sup> Ebd., S. 53.

- eine Tätigkeit des wissenschaftlichen, technischen und sonstigen Personals unabhängig von der formalen Zuordnung im gesamten Hochschulbereich zu ermöglichen."<sup>132</sup>

Zu diesem Zwecke sollten entweder gemeinsame Organe gebildet (kooperative Gesamthochschule) oder Hochschulen zu organisatorischen Einheiten zusammengeschlossen werden (integrierte Gesamthochschule) (These 3[2]).

Die WRK machte die Errichtung der integrierten Gesamthochschule zwar von Voraussetzungen abhängig: dem Vorhandensein eines Instrumentariums für eine umfassende Studienreform und reformierten Zugangsvoraussetzungen zum Hochschulbereich, aber ihre Vorstellungen von der Gesamthochschule waren wesentlich weitgehender als in den Thesen, denn sie erwartete:

- "die Vereinigung der im tertiären Bildungsbereich anzubietenden Studienmöglichkeiten als vollakademische Studien unter den prinzipiell gleichen wissenschaftlichen Kriterien; das gilt insbesondere für den Bereich der Lehrerbildung;
- eine vielfältige Differenzierung der Studien nicht nur nach fachlichen Gesichtspunkten, sondern auch in dem Gewicht, das etwa der wissenschaftlichen Vertiefung oder der Anwendungsnahe und Berufsvorbereitung gegeben wird;
- die Ermöglichung von Übergängen zwischen den Studien durch eine sowohl vertikale als auch horizontale Integration der bisherigen Studiengänge;
- die Erhöhung der Flexibilität der Studien und die Erweiterung der Abschlußmöglichkeiten durch die Kombination von Teilstudien (Studieneinheiten) in einem System sukzessiver Graduierung;
- die Einheitlichkeit der akademischen Grade und den Abbau von bildungshemmenden und gesellschaftlich schädlichen Schranken des Sozialprestiges;
- nach einer Übergangszeit ein einheitlicher Lehrkörper und eine einheitliche Studentenschaft;
- die Beibehaltung der Verbindung von Forschung und Lehre, jeder in der künftigen integrierten GHS tätige Hochschullehrer soll grundsätzlich über eigene Forschungserfahrung verfügen. Auch wenn er nicht als Forscher arbeiten soll, soll ihm jedoch jederzeit die Möglichkeit zu eigener Forschungstätigkeit im Gesamthochschulbereich offenstehen;
- dasjenige Maß an Selbstverwaltungsrechten für alle ihre Einrichtungen, das z.Z. nur die Universitäten besitzen."<sup>133</sup>

Die Ablehnung eines abgestuften Studiensystems ist im Text an mehreren Stellen deutlich erkennbar. So wenn "vollakademische Studien" unter den prinzipiell gleichen wissenschaftlichen Kriterien", die "Einheitlichkeit der akademischen Grade" und der "Wegfall der hierarchischen Abstufung bestehender Berufsbilder und Laufbahn-vorschriften"<sup>134</sup> gefordert wird. Die vor der Verabschiedung der WRK-Stellungnahme stattgefundenen Gespräche mit der BAK haben zu diesem Ergebnis sicher beigetragen.

Den Vorstellungen des Bundesministers in These 10, das Studium solle "im allgemeinen in drei Jahren zu einem ersten berufsbefähigendem Abschluß führen" und nur je nach Eigenart des

<sup>132</sup> Ebd., S. 52.

<sup>133</sup> Ebd., S. 53.

<sup>134</sup> Ebd., S. 53.



Faches bis zu fünf Jahren"<sup>135</sup> dauern, setzte die WRK unter ausdrücklicher Ablehnung von Kurz- und Langstudiengängen ein "elastisches System der sukzessiven Graduierung" entgegen, das es "dem Studenten gestattet, nach Durchlaufen derjenigen Studieneinheiten mit begleitenden Leistungsnachweisen, die ihn für ein bestimmtes späteres Tätigkeitsfeld oder Berufsbild als jeweils voll qualifiziert ausweisen, die Hochschule als Graduierte zu verlassen."<sup>136</sup> Bei dieser Formulierung werden die Einflüsse des Baukastensystems erkennbar. Auch der Minister sah die Möglichkeit vor, anstelle eines vertikal gestuften Aufbaus andere Formen, wie Studieneinheiten, in einem Studiengang vorzusehen.<sup>137</sup>

Die Studienreform wurde in These 12 als eine ständige Aufgabe angesehen, wobei die Studienziele und -inhalte mit der Entwicklung der Wissenschaft und Berufspraxis in Einklang stehen sollten. Anders als in der späteren Praxis waren dabei die Prüfungsordnungen den Studienordnungen anzupassen.<sup>138</sup>

Die WRK sah in der anstehenden Studienreform "fast unabsehbare Aufgaben" auf sich zukommen, "deren Lösung nicht nur über das Gelingen der Reform des tertiären Bildungssystem entscheidet, sondern mit denen der Hochschule die Mitverantwortung in einem Teilbereich allgemeiner Gesellschaftsreformen auferlegt ist".<sup>139</sup> Es ginge

- "um den überfälligen Ausbau eines differenzierten Studiensystems mit seinen drei Stufen des Hauptstudiums, des Aufbaustudiums und des Kontaktstudiums;
- um die gleichzeitige Einbringung dieses neuen Studiensystems in die differenzierte Studienorganisation einer künftigen (integrierten) Gesamthochschule;
- um die grundsätzliche Neubestimmung der Studienziele von den in einer dynamischen und pluralistischen Gesellschaft ständig sich verändernden beruflichen Tätigkeitsfeldern her; und schließlich
- um die grundlegende Neuordnung auch der Lehrformen selbst, wie sie in dem heute noch im Stadium des Experiments sich befindenden neuen Studiensystem ("Blocksystem", "Kursystem") sich ankündigen, einschließlich der hier durch die Methoden programmierten Studierens und die Medien des Hochschulfernsehens eröffneten neuen Möglichkeiten."<sup>140</sup>

Seitdem sind mehr als zwanzig Jahre vergangen, in denen sich die Aufgaben weitgehend noch ebenso stellen. Jedoch ist die damalige Veränderungsbereitschaft inzwischen in eine Status-quo-Mentalität umgeschlagen.

Der nach ausführlicher Diskussion im Dezember 1970 von der Bundesregierung verabschiedete Entwurf eines Hochschulrahmengesetzes sah zwar Gesamthochschulen als Ziel der Neuordnung des Hochschulwesens vor, und setzte den Ländern einjährige Fristen für die Prüfung, ob Zusammenschlüsse möglich sind und von insgesamt fünf Jahren für deren Vollzug. Jedoch blieb es im Ermessen der Länder, ob die Errichtung von Gesamthochschulen überhaupt möglich sei, und die integrierte Gesamthochschule als Entwicklungsziel wurde im Text nicht

<sup>135</sup> Ebd., S. 88.

<sup>136</sup> Ebd.

<sup>137</sup> Vgl. ebd., S. 90, These 10, Abs. 2.

<sup>138</sup> Vgl. ebd., S. 98.

<sup>139</sup> Ebd., S. 91.

<sup>140</sup> Ebd.

genannt.<sup>141</sup> Vorgeschrieben wurden abgestufte Studiengänge und Studienabschlüsse, dagegen blieb die Organisationsform der Studiengänge weitgehend offen<sup>142</sup>. Eine Regelstudienzeit wurde eingeführt. Sie betrug in dafür geeigneten Fachrichtungen drei Jahre<sup>143</sup>. Wie den Erläuterungen zu entnehmen ist, sollten dreijährige Studiengänge in größerem Umfang in den wissenschaftlichen Bereichen eingeführt werden. Im übrigen verlöre die Studiendauer "ihre bisherige statusrechtliche Bedeutung als Anknüpfungspunkt für laufbahnrechtliche Einstufungen oder vergleichbare Bewertungen in der Wirtschaft".<sup>144</sup> Außerdem sollten auf Landesebene Studienreformkommissionen gebildet werden.<sup>145</sup>

WRK, BAK und VDS beanstandeten gemeinsam, daß die Gesamthochschule nicht als Regelhochschule vorgesehen sei und Reglementierung die Möglichkeit der eigenen Gestaltung des Studiums verhindere.<sup>146</sup> Der Hochschulverband dagegen lehnte Gesamthochschulen als "Angleichung nach unten" ab und beanstandete, daß nichts über die Pflichten der Studierenden ausgesagt sei. "Die übergeordnete Pflicht zu sachlicher Mitarbeit in Forschung und Lehre und in der Selbstverwaltung" müsse statuiert werden, und "für die Verletzung dieser Pflicht Sanktionen vorgesehen" werden.<sup>147</sup>

Im Bildungsbericht 1970<sup>148</sup> hatte die Bundesregierung dem Recht auf Bildung eindeutige Priorität zuerkannt und auch die Effizienz (leistungsfähiges Bildungssystem) nicht vernachlässigt. In dem Regierungsentwurf jedoch verschoben sich die Gewichte erheblich, so daß die BAK fragte, ob "er sich de facto nicht vielmehr vornehmlich in den Dienst ... der Sicherung des wirtschaftlichen Wachstums stellt". Dann ginge die emanzipatorische Zielsetzung verloren und die Berufung darauf habe nur noch die Funktion einer verbalen Legitimationszufuhr. Die BAK kam zu dem Schluß, daß tatsächlich "der Entwurf und seine amtliche Begründung in vielen Teilen und in der Gesamttendenz jener Zielrichtung (gemeint ist die emanzipatorische) nicht gerecht" wird.<sup>149</sup> Die zunehmende Reglementierung des Studiums durch verbindliche Ordnungen, Regelstudienzeit, Studienzeitverkürzung, Zugangsvoraussetzung und Zulassungsvoraussetzungen seien Beispiele dafür.

Fast fünf Jahre nach der Einbringung wurde das Hochschulrahmengesetz im Januar 1976 verkündet. Vorausgegangen waren zahlreiche Kontroversen zwischen den Parteien sowie zwischen Bundestag und Bundesrat, so daß erst im Vermittlungsausschuß der endgültige Text formuliert werden konnte.<sup>150</sup>

<sup>141</sup> Die Bundesregierung gebrauchte den Ausdruck integrierte Gesamthochschule nicht, weil sie davon ausging, daß es nur diesen Typ geben würde. Sie hielt den Begriff kooperative Gesamthochschule für irreführend, weil es dabei nur um das Zusammenwirken von weiterhin selbständigen Hochschulen ginge (vgl. Begründung zu §4 des Entwurfs).

<sup>142</sup> Vgl. Westdeutsche Rektorenkonferenz: Hochschulrahmengesetz. Entwurf und Begründung der Bundesregierung. Stellungnahmen von WRK, BAK, HV, VDS, Bonn - Bad Godesberg, Januar 1971, § 4-6, Entwurf vom 4.12.1970 § 34, Abs. 3.

<sup>144</sup> Begründung zu § 34, Absatz 3.

<sup>145</sup> Vgl. § 60, Abs. 1.

<sup>146</sup> Vgl. WRK: Hochschulrahmengesetz, S. 43-45, 49-51, 57 f und 61-64.

<sup>147</sup> Ebd., S. 53 f.

<sup>148</sup> Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft: Bildungsbericht '70, Bonn-Bad Godesberg, 12. Juni 1970, S. 9.

<sup>149</sup> WRK: Hochschulrahmengesetz, S. 46 f.

<sup>150</sup> Hochschulrahmengesetz (HRG) vom 26.1.1976 (BGBl. I, S. 185.).



Diese langwierigen Auseinandersetzungen führten zu erheblichen Abstrichen bei Reformansätzen. Anstelle der integrierten Gesamthochschule als Regeltyp kam es zum gleichberechtigten Nebeneinander von integrierter und kooperativer Gesamthochschule sowie dem Zusammenwirken organisatorisch nicht miteinander verbundener Hochschulen.<sup>151</sup> Nicht das Ziel einer Verkürzung der Studienzeiten und der Einführung von Regelstudienzeiten waren kontrovers, sondern nur, ob Sanktionen bei der Überschreitung der Regelstudienzeiten eingeführt werden sollten oder nicht. Ebenso strittig war die Einführung eines Ordnungsrechts, das am Ende seinen Niederschlag in den Gründen für eine Exmatrikulation fand. Dieses grundsätzliche Rechtsmittel neben dem geltenden Verwaltungs- und Strafrecht, wurde damit gerechtfertigt, die Hochschule und ihre Mitglieder vor jeder Form der Gewaltanwendung zu schützen.<sup>152</sup> Einigkeit bestand zwischen Regierungsparteien und Opposition in der Effektivierung der Arbeit der Hochschulen, in der Reform von Lehre und Studium mit der eindeutigen Zielrichtung, Studienzeiten zu verkürzen und sich der Berufspraxis anzupassen. Mit diesen Vorgaben, sollten Studienreformkommissionen entsprechende Vorschläge unterbreiten.

Da der Ausbau der Hochschulen mit der wachsenden Zahl der Studierenden nicht Schritt hielt, waren Debatten über Zulassungsbeschränkungen unausweichlich. Schon 1967 hatte die WRK eine zentrale Registrierstelle geschaffen. Zwar setzte sich die Bundesregierung, nachdem ihr die Rahmenkompetenz übertragen worden war, wie bereits erwähnt, im Jahre 1970 das Ziel, durch einen Fünfjahresplan den Numerus clausus zu beseitigen, aber die anhaltende Notsituation zwang dazu, Sofortmaßnahmen zu ergreifen, zumal das Bundesverfassungsgericht in seiner grundlegenden Entscheidung vom 18. Juli 1972 aus Artikel 12 GG ein Recht auf Zulassung zum Hochschulstudium ableitete und dementsprechend nur Zulassungsbeschränkungen bei voller Ausschöpfung vorhandener Ausbildungskapazitäten für zulässig erklärte. Der Staatsvertrag über die Vergabe von Studienplätzen vom Oktober 1972 ist die Reaktion der Länder auf die Entscheidung des BVerfG. Seit dem WS 1973/74 führt eine Zentralstelle die Vergabe von Studienplätzen für in das Verfahren einbezogene Studiengänge durch. Im Hochschulrahmengesetz wurden dann die allgemeinen Rahmenvorschriften über die Zulassung zum Studium<sup>153</sup> geregelt.

Im Bundestag nahm die Diskussion über die Zulassungsbeschränkungen einen breiten Raum ein. Zwar wurden sie allgemein bedauert, aber doch so getan, als ob als "Folgen der Geburtenlawine (!) der Jahre 1934 bis 1941"<sup>154</sup> eine unvorhersehbare Entwicklung eingetreten wäre. Mit dem Ausdruck "Geburtenlawine" wurde eine Formulierung eingeführt, aus der eine "Kinderlawine" entstand, die sich als "Studentenlawine" fortsetzte und die Assoziation erweckte, hier käme etwas auf wehrlose Erwachsene zu, das sie zu erdrücken drohe. Rezepte wurden vorgebracht, die "Abiturientenzahlen mit dem Bedarf, den Wirtschaft und Gesellschaft haben"<sup>155</sup>, abzustimmen, d.h. ihre Zahl durch Erhöhung der Anforderungen zu verringern, die Studienzeit zu verkürzen, den Mangel an Studienplätzen sachgerecht zu verwalten, die Verteilung knapper Studienplätze nach dem Leistungsprinzip vorzunehmen<sup>156</sup>, zweckmäßigere Ver-

<sup>151</sup> HRG, § 5 u. 6.

<sup>152</sup> Vgl. Deutscher Bundestag - 1. bis 8. Wahlperiode, Bonn 1980, S. 27 ff.

<sup>153</sup> HRG, § 28.

<sup>154</sup> Deutscher Bundestag, ebd., S. 43.

<sup>155</sup> Ebd., S. 45.

<sup>156</sup> Ebd., S. 48.



fahren der Auswahl zu finden sowie Alternativen zum Studium und zum Abitur zu entwickeln.<sup>157</sup> Ein Programm zum Abbau des Numerus clausus von den Regierungschefs von Bund und Ländern wurde am 4. November 1974 verabschiedet<sup>158</sup> und so die Hoffnung geweckt, die einschränkenden Regelungen des HRG wären nur vorübergehend erforderlich, aber tatsächlich wurde der Numerus clausus nicht beseitigt, weil für seinen Abbau zu wenig finanzielle Mittel bereitgestellt wurden. Der politische Wille, die dafür notwendigen Entscheidungen zu fällen, war mehrheitlich nicht vorhanden.

Die Stellungnahme des Abgeordneten Probst (CSU), zeigte deutlich die Haltung der Opposition, wenn er ausführte, daß "die Folgen einer falschen Akzentuierung der Bildungswerbung unter dem Schlagwort 'Chancengleichheit' deutlich (werden), die sicherlich nicht von der Union ausgegangen ist. Studienplätze können angesichts der Kosten nicht auf Grund individueller Studienwünsche, sondern auch mit gleichzeitigem Blick auf den feststellbaren Bedarf zur Verfügung gestellt werden."<sup>159</sup> In den Formulierungen des Vermittlungsausschusses findet sich auch diese Einstellung wieder. Der schließlich verabschiedete Kompromiß des HRG ist jedenfalls kein Bekenntnis, Reformaktivitäten zu ermutigen. Insofern bestätigte sich die Einschätzung der BAK zum Gesetzentwurf des HRG aus dem Jahre 1970, denn der endgültige Text blieb noch weit hinter diesem Entwurf zurück, sofern die im Jahre 1970 weitgehend konsensfähigen Reformvorstellungen über die Neuorganisation des Tertiären Bereichs und die Ziele der Studienreform als Maßstab dienen. Inzwischen dominierte Reformunwilligkeit sowie die Effizienzsteigerung durch Reglementierung, induziert durch Verknappung der Finanzen.

Als habe es Diskriminierung von Frauen durch Bildungsausschluß im 19. Jahrhundert oder ihre zwangsweise Minorisierung auf 10% der Studierenden in den ersten Jahren nationalsozialistischer Herrschaft nie gegeben, fand in den Diskussionen um die praktische Umsetzung einer Hochschulreform, die notwendige Mitwirkung von Frauen auf allen Ebenen der Hochschule kein Forum und auch keine planerische Verankerung. Dieser Enthaltensamkeit folgte auch das Gesamthochschulgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen. Und bis heute gibt es in keiner Universität, dementsprechend auch nicht in den Gesamthochschulen, nennenswerte Versuche, der gestaltenden Mitwirkung von Frauen, entsprechend der Präsenz weiblicher Studierender, Rechnung zu tragen. Schwierige Durchsetzungsversuche einzelner Rechtsgrundlagen, die in diese Richtung genutzt werden könnten, stellten und stellen bis heute für die wenigen Frauen in den Universitäten unzumutbare zusätzliche zeitliche und psychische Arbeitsbelastungen dar. Studentinnen erfahren denn auch ihr Interesse, als Frauen innerhalb der Wissensvermittlung gespiegelt und nicht länger als Absenz der hochschulinternen Gestaltung begriffen zu werden, als weitgehend noch nicht in Lehre und Forschung berücksichtigt. Zeitgemäße Begründungen der immer noch erschreckenden Minorisierung von Frauen als Professorinnen auch in Fächern, wo wissenschaftlich qualifizierter weiblicher Nachwuchs vorhanden wäre, sind geprägt von unsachlichen Scheinargumentationen. Alte Vorurteile, die zu äußern sich in einer Zeit des neuen Diskurses der Öffnung aller Bildungsebenen für Frauen verbietet, werden oft unter Beteuerungen einer prinzipiellen Liberalität mithilfe feminisierten Sprachgebrauchs verborgen, da die

---

<sup>157</sup> Ebd., S. 50.

<sup>158</sup> Ebd., S. 51.

<sup>159</sup> Ebd., S. 49, 7. Wahlperiode, 86. Sitzung am 15. März 1974, S. 5613.

notwendige Beteiligung von Frauen in den Leitungsgremien der Hochschulen als Soll heute nicht mehr ohne Ansehensverlust bestritten werden kann.