

Sozialwissenschaftliche Politikberatung zur Hochschulentwicklung

Referat am 2. Oktober 1993 in Dortmund bei der Kommission für „Bildungsforschung, -planung und -recht“ der Deutschen Gesellschaft für Erziehungswissenschaften (DgE)

1 Eine andere Art von „Politikberatung“

Mitglied einer Regierungskommission bin ich nicht, einen Planungsauftrag für die Hochschulentwicklung habe ich nicht erhalten. An einer Anhörung in einem der Landtage etwa zu Fragen des Hochschulzuganges habe ich nicht teilgenommen.

Dennoch will ich mitreden, wenn das Thema „wissenschaftliche Politikberatung“ auf der Tagesordnung steht. Auch wenn die andere, womöglich seltsame Art der Politikberatung, die wir im Hochschulbereich betreiben, schwer einzuordnen ist, lohnt es sich vielleicht, sie zu präsentieren, ihre Funktionen zu klären und ihren Stellenwert zu diskutieren.

1 Empirische Grundlage und Abnehmerkreis

Was machen wir? - Seit Anfang der 80er Jahre führen wir im Auftrag des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft alle zwei bis drei Jahre Befragungen von Studierenden durch. Das Projekt „Studiensituation und studentische Orientierungen“ ist als schriftlicher Survey angelegt und als Dauerbeobachtung konzipiert. Das Themenspektrum ist umfangreich und vielfältig. Die fünfte Erhebung fand im WS 1992/93 statt mit ca. 9.000 befragten Studierenden.

Was wir mit diesen Erhebungen erbringen, sind systematische, repräsentative wie differenzierte Analysen und Informationen über die Erfahrungen, Urteile und Forderungen der Studierenden im Studium und an den Hochschulen, auch über ihre beruflichen Perspektiven sowie ihre gesellschaftlichen-politischen Orientierungen. Eine Reihe von Berichten wurde abgefasst und publiziert.

Die Abnehmer sind von ganz unterschiedlichem Stand, mit ganz verschiedenen Interessen und Absichten. Zuerst selbstverständlich der Auftragge-

ber, das Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft; auch einzelne Landesministerien wie in Baden-Württemberg oder Nordrhein-Westfalen. Sodann die Instanzen der Hochschulen wie HRK, KMK und Wissenschaftsrat, aber auch manch einzelne Hochschule (nicht nur die beteiligten). Schließlich Verbände und Berufsvereinigungen von der Deutschen Gesellschaft für Soziologie über den Hochschullehrerverband bis hin zur Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft. Last not least, die Studierenden, seien es einzelne Organisationen wie JUSOS oder RCDS, seien es studentische Vertretungen wie Asten oder Fachschaften.

Unsere Hauptaufgabe ist es demnach, Forschung zu betreiben und die gewonnenen Informationen und Einsichten zur Verfügung zu stellen. Ob es darüber hinaus zu Beratungen und Empfehlungen kommt (und worüber und für wen), das bleibt offen und ist nicht vorab festgelegt. Es handelt sich alles in allem um eine Beratungssituation, die durch außerordentliche Diffusität bestimmt ist. Das beginnt beim Auftrag, das setzt sich fort bei der Rezeption und den Adressaten und reicht hin bis zu den Einfluss- und Wirkungschancen.

In knappen Strichen will ich zuerst die Art der Beratungssituation schildern. Sodann will ich, anhand der bisherigen Erfahrungen, vorhandene Probleme ansprechen und mögliche Wirkungschancen abschätzen. Abschließend seien der Stellenwert und das Verhältnis Wissenschaft-Politik bilanziert – mit zwei Folgerungen.

2 Art der Beratungssituation

Führe ich mir die politische Beratungstätigkeit vor Augen, in der wir uns befinden und die nun seit etwa 12 Jahren besteht, fallen mir sechs kennzeichnende Züge ein, die sie von anderen Beratungsverhältnissen zwischen Wissenschaft und Politik abhebt.

Erstens: Ein Charakteristikum unserer Beratungssituation ist der Umstand, dass ihm kein spezieller Beratungsauftrag zugrunde liegt.

- Das begann schon bei der Entstehung des Vorhabens: Es war kein unmittelbarer Handlungsbedarf der Politik, der zur Einrichtung des Projektes führte, sondern die Einschätzung, dass mittel- oder langfristig das Projekt auch von politischem Nutzen, d.h. für die Politik des Auftraggebers, sein könnte. Der Nutzen wurde in der latenten Verfügbarkeit der Informationen über Studium und Studierende, im Aufweisen möglicher

Problemzonen an den Hochschulen und in der Aufklärung kritischer Entwicklungen gesehen.

Zweitens: Die Beratung besteht zentral in der Erarbeitung von systematischen Informationen und Folgerungen.

- Die Beratung hat demnach keine planerische Komponente noch beinhaltet sie das gutachterliche Abwägen von Problemlösungen. Sie dient vielmehr als Grundlage von Kommunikation und Austausch zwischen den an der Hochschulpolitik und Hochschulentwicklung beteiligten Instanzen und Gruppen.
- Es handelt sich daher um ein „Diagnoseinstrumentarium“ zur Situation der Studierenden und Hochschulen (darin ganz analog den Sozialerhebungen des Deutschen Studentenwerkes). Sie ist insofern auch eine „Rückmeldung“ für die Studierenden und die Hochschulen, ob bestimmte Gegebenheiten oder Ereignisse „positive“ oder „negative“ Folgen bzw. Nebenfolgen haben (z.B. Freiversuchsregelung, Auslandsstudium, Erwerbsarbeit im Semester).

Drittens: Die Beratung ist nicht auf eine konkrete „Problemlösung“ angelegt, sondern ein kontinuierlicher Begleitauftrag der Dauerbeobachtung, um Probleme zu erkennen.

- Konkrete Beispiele der Handlungsberatung, die das verdeutlichen, beziehen sich auf die Folgen der „Überfüllung für die Studienqualität“, die „Einflüsse des Arbeitsmarktes auf das Studierverhalten“ oder die „Veränderungen in den politischen Orientierungen der Studierenden“.
- Einen Schwerpunkt bilden dabei Fachmonographien über die Studiensituation und die Lehrqualität in einzelnen Fächern (z.B. Jura, Medizin, Soziologie, Erziehungswissenschaft, Ingenieurwissenschaft), die als allgemeine Lehrberichte zu verstehen sind. Sie können als Grundlage für die Evaluation und Reform von Studiengängen herangezogen werden.

Viertens: Die Beratung erfolgt sehr distanziert zum Auftraggeber, es handelt sich um „Forschungsförderung“.

- Wir bleiben primär im Kontext der „wissenschaftlichen Forschung“ angesiedelt, was auch durch den eingesetzten wissenschaftlichen Beirat dokumentiert wird. Die Präsentation der Befunde geschieht auf Workshops und im Rahmen von Fachgesprächen, an denen stets Experten anderer Institutionen und wissenschaftlicher Forschungsgruppen beteiligt sind.

Fünftens: Die Beratung ist nicht nur auf den unmittelbaren Auftraggeber gerichtet, sondern auf vielfältige Instanzen und Abnehmer.

- Wie alle Wissenschaftler, die sich auf Politikberatung von Regierungsinstanzen und Parteien einlassen, begeben wir uns in eine gewisse Loyalitätsproblematik, denn die verschiedenen Abnehmer können durchaus unterschiedliche politische Interessen vertreten und Absichten verfolgen. Zu diesem Kreis zählt nicht zuletzt die „Öffentlichkeit“ und ihre Medien.
- Dies wird deutlich, wenn verschiedene Instanzen mit zum Teil unterschiedlichen Interessenlagen informiert und beraten werden, von der GEW über die WRK bis hin zum IAB und Hochschulverband.

Sechstens: Die Beratung erfolgt in ganz verschiedenen Formen, eine wichtige Form sind Fachgespräche und Workshops.

- Als erstes werden die „Beteiligten“ informiert, das sind das BMBF, die beteiligten Hochschulen und die befragten Studierenden. Danach kommt die Offenlegung und Publizierung der Befunde und ihrer Interpretation. Da folgen wir den Regeln der Wissenschaft, nicht der Politik.
- Deshalb ziehen wir Präsentation und Disput in einem größeren Kreis vor, sei es der Workshop mit den beteiligten Hochschulen, ein Fachgespräch im BMBF, eine Expertentagung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

3 Probleme der offenen Beratungssituation

Selbstverständlich folgen aus solcher Art einer offenen, diffusen Beratungssituation für ein breites Spektrum potentieller Abnehmer einige spezifische Probleme.

Eine geringe „Identifizierung“ der Politik, insbesondere des Auftraggebers, mit den erarbeiteten Befunden ist möglich, weil sie nicht einem unmittelbaren Handlungsdruck oder Entscheidungsbedarf entsprechen. Es gibt durchaus „Konjunkturen“ des Interesses am Studierendensurvey und seinen Resultaten, je nach politischer Ausgangslage und dem aktuellen Stellenwert hochschulpolitischer Fragen und Entscheidungen. Manchmal ist es deshalb nötig, sich „aufzudrängen“, d.h. direkt oder indirekt auf problematische Konstellationen zu insistieren.

Es besteht insgesamt eine selektive, kaum steuerbare Nutzung von Ergebnissen und publizierten Befunden, z.B. in der Auseinandersetzung zwischen Hochschulen und Regierungsinstanzen. Die differente Interessenlage verschiedener Abnehmer kann zu Auseinandersetzungen führen, in die der

Studierendensurvey hineingezogen wird, etwa wenn es um die Gründe für „überlange“ Studienzeiten und um Maßnahmen zur Verkürzung der Studiendauer geht.

4 Wirkungschancen und Einflussmöglichkeiten

Die Wirkungschancen des Studierendensurveys bestehen vornehmlich darin, Korrekturen an Bildern und Urteilen über die Studierenden und die Studienverhältnisse vorzunehmen.

Außerdem liefert er Rückmeldungen zu Handlungsabsichten politischer Instanzen, etwa hinsichtlich der Nachfrage nach Studienberatung oder der Akzeptanz neuer Studienstrukturen.

Das Aufzeigen von Problemlagen kann dazu führen, dass die Aufmerksamkeit darauf gerichtet wird und Problemlösungen gesucht werden. Dazu lassen sich wichtige von unwichtigeren Zonen des Handlungsbedarfs herausarbeiten.

Schließlich liefert der Survey Grundlagen, um die Gestaltung und Ausrichtung von Konzepten zur Hochschulentwicklung näher zu bestimmen oder mit Alternativen zu vergleichen.

Die Herstellung einer gemeinsamen, akzeptablen Situationsbeschreibung als Voraussetzung der Problemlösung, an der verschiedene Instanzen mitwirken, ist somit die zentrale Basis der Wirkungschancen in der Politikberatung. Dazu ist es jedoch nötig, dass die Befunde von den verschiedenen Beteiligten akzeptiert und nicht in Frage gestellt werden können. Das gelingt bei „kritischen“ oder „strittigen“ Problemen aber nur, wenn sie inhaltlich und methodisch überzeugend erarbeitet und gesichert sind.

Geht man davon aus, dass das bereitgestellte „Steuerungswissen“ nicht bloß zur Kenntnis genommen und dann zu den Akten gelegt wird, sondern Entscheidungen herbeiführt oder in ihrer Richtung beeinflusst, dann könnte der „Output“ darüber festgehalten werden: Ob dadurch der Einsatz finanzieller Mittel, die Art von Regelungen oder die Nutzung in „symbolischen“ Aktionen oder konkreter Argumentation in der Kommunikation bestimmt werden?

Ohne dafür genaue Maßzahlen benennen zu können, lassen sich doch einige Folgen benennen, zu denen die Befunde des Studierendensurveys nach-

weislich beigetragen haben, wenn man dazu als Beleg entsprechende Texte, Verweise und Zitate heranzieht.

Es handelt sich um folgende Sachverhalte, die ohne Anspruch auf Vollständigkeit und Detail aufgezählt werden:

- Verstärkung und Ausbau der zentralen Studienberatung an Universitäten und Fachhochschulen;
- Reformansätze beim Medizinstudium, sowohl insgesamt in Empfehlungen als auch an einzelnen Hochschulen;
- Bereitstellung von Mitteln für Tutorate bzw. Tutorien; zumindest Rücknahme beabsichtigter Kürzungen;
- Einführung von Orientierungsveranstaltungen auch im Hauptstudium (der Geisteswissenschaften) an einzelnen Hochschulen;
- Verpflichtung von Lehrenden zur Studienberatung, Einführung von Studiendekanen an Fakultäten/Fachbereichen;
- Verankerung der Evaluation der Lehre an den Hochschulen und Konzepte ihrer Durchführung/Anwendung (Lehrberichte);
- Bestätigung für die Beibehaltung der Freiversuchsregelung (Freischuss) in der Rechtswissenschaft;
- Einführung und Gestaltung neuer Bildungstechnologien in der Lehre; didaktische und curriculare Prinzipien;
- Abhaltung politischer Kongresse gegen Fremdenfeindlichkeit und Rassismus an Hochschulen mit Unterstützung des Bundes;

Allerdings bleibt einzuschränken, dass „Folgen“ in der Regel nicht allein aufgrund der Befunde des Projektes sich einstellen, sondern es bedarf zusätzlich des politischen Interesses und Einsatzes aus dem Kreis der Abnehmer, seien es Regierungsinstanzen, Verbände oder einzelne Hochschulen.

5 Stellenwert im Verhältnis Wissenschaft und Politik

Das Verhältnis von Wissenschaft und Politik ist in unserem Fall insgesamt durch Distanz und Diffusität bestimmt. Es fehlt das Moment der festen und direkten An- bzw. Einbindung; Politik und Wissenschaft bleiben in verschiedenen Booten. Solcherart mindern sich zwar die unmittelbaren Beratungs- und Einflusschancen bei den politischen Instanzen; dadurch bleiben aber die Wirkungschancen außerhalb des Politischen im Bereich der gesell-

schaftlichen Institutionen und Verbände, die freilich nur schwer bestimmbar sind.

Die Gefahr ist dadurch geringer, dass die Beratung von vornherein einer bestimmten Instanz „zugeordnet“ und „etikettiert“ wird. Die Beratung leistet auch nicht die Umsetzung in Kategorien und Codes des Politischen – sie liefert keinen „Planungsplan“, selbst wenn sie praktische Folgerungen zieht und Empfehlungen ausspricht. Was sie leistet, ist als „influence“ zu bezeichnen, d.h. ein nicht-institutioneller, nicht-formalisierter Einfluss.

Neben anderen Grundformen und Modellen der Beratung halte ich diese Konzeption und Situation für unerlässlich und wichtig. Daraus ergeben sich zwei allgemeine Folgerungen, die den Abschluss meiner Darlegungen bilden.

Erstens: Wer gute Beratung will, muss die Forschung pflegen und fördern. Was soll in Beratungsgremien und Kommissionen ausgetauscht und empfohlen werden, was soll in Gutachten ausgesagt werden, wenn ein verlässliches Fundament der Beratung fehlt? Und das gilt für die Hochschulforschung wie für die Schulforschung gleichermaßen.

Zweitens: Die Forschung braucht ihren Grad an Unabhängigkeit. Denn die unangenehmen Wahrheiten sind nicht nur die interessantesten, sie sind letztlich auch die nützlicheren. Das kann aber bedeuten, dass entsprechende Diagnosen und Folgerungen im Feld der Politik bzw. bei den Betroffenen zuerst wenig Anklang finden, ja Widerstand hervorrufen.

Insofern eröffnet die Politikberatung auf der Grundlage breiter, empirischer Sozialforschung manche Chancen des Einflusses. Sie beinhaltet aber auch einiges Risiko. Das ist allemal eine spannungsreiche-spannende Ausgangssituation, die durchaus befruchtend ist. Denn sie verlangt, die wissenschaftlichen Konzepte und das methodische Vorgehen ständig zu überprüfen und zu verbessern, damit die Befunde überzeugen, d.h. überhaupt Wirkungschancen haben.