

Kapazitätsrechtliche Grundlagen und alternative Regelungsmodelle im hochschulpolitischen Diskurs

Karin Zimmermann
Halle-Wittenberg

Im Folgenden gilt es, die zentralen, kapazitätsrechtlich relevanten Begriffe einzuführen und die Diskussion zu alternativen Regelungsmodellen zu skizzieren, wie sie seit etwa der Jahrtausendwende unter den wissenschaftspolitischen Akteuren geführt wird. Die im Jahr 1972 beschlossene Kapazitätsverordnung, die qua Staatsvertrag für die Vergabe von Studienplätzen 1973 in Kraft gesetzt wurde, und die im Juni 2006 erfolgte Reform des Staatsvertrags bilden den zeitlichen Rahmen für die Darstellung. Sie schließt mit einem Ausblick auf die zu erwartende Umsetzung des aktuell favorisierten Wettbewerbsmodells, in dem die Studienplatzkapazitäten per Haushaltsgesetz beschlossen und qua Zielvereinbarungen zwischen dem Landesministerium und den Hochschulen ausgehandelt werden sollen.

Kapazitätsrechtliche Grundlagen

Die Kapazitätsverordnung (KapVO)

In seiner ersten Numerus-Clausus-Entscheidung vom 18. Juli 1972 hat das Bundesverfassungsgericht die Verweigerung der Zulassung zu einem Hochschulstudium als Einschränkung des Grundrechts auf die freie Wahl des Berufes und der Ausbildungsstätte qualifiziert (Artikel 12 Abs. 1 Satz 1 GG). Beschränkungen der Zulassung zum Hochschulstudium wurden damit strikten gesetzlichen Regelungen unterworfen. Zu den bedeutsamsten Vorgaben gehört erstens, dass absolute Zulassungsbeschränkungen für Studienanfänger/innen nur dann verfassungsgemäß sind, wenn sie „unter erschöpfender Nutzung der vorhandenen Ausbildungskapazitäten“ angeordnet werden, und wenn Auswahl und Verteilung der Bewerber/innen mit Hochschulreife nach sachgerechten Kriterien erfolgen, die die individuelle Wahl des Ausbildungsortes möglichst berücksichtigen. Zweitens wurde

aus dem Verfassungsrecht das Gebot einer bundeseinheitlichen Kapazitätsausschöpfung abgeleitet, das bundeseinheitliche Betreuungsrelationen (Lehrende/Studierende) zur Folge hatte (vgl. Kluth 2007: 63f.).

In Umsetzung der verfassungsrechtlichen Prämissen schlossen die Bundesländer am 20. Oktober 1972 einen „Staatsvertrag über die Vergabe von Studienplätzen“, der am 1. Mai 1973 in Kraft trat. Damit wurden eine bundeseinheitliche Verfahrensgrundlage für die Kapazitätsverordnungen (KapVO) der Länder und die Curricularnormwerte (CNW) als fächerspezifische Richtgrößen für die Kapazitätsermittlung bei der Zulassung zum Hochschulstudium geschaffen.

Der Curricularnormwert (CNW)

Der Curricularnormwert (CNW) gewichtet nach Art und Umfang die für den Abschluss eines Studiums notwendigen Veranstaltungen. Paragraph 13 KapVO definiert: „Der Curricularnormwert bestimmt den in Deputatsstunden gemessenen Aufwand aller beteiligten Lehreinheiten, der für die ordnungsgemäße Ausbildung einer Studentin oder eines Studenten in dem jeweiligen Studiengang erforderlich ist.“ Als Faustregel gilt: Je höher der CNW, desto intensiver die Betreuung, desto kleiner die zu betreuenden Gruppen und desto geringer die Aufnahmekapazität der Hochschule. Umgekehrt gilt: Je niedriger der CNW, desto größer die Gruppen und desto höher die Aufnahmekapazität einer Hochschule für Studienanfänger/innen. Dies immer in Relation gesetzt zu dem in Deputatsstunden aller Lehrenden gemessenen Lehrangebot einer Lehreinheit.

Errechnet wird der Curricularnormwert je Studiengang/-fach aus den Determinanten Studienplan, Art der Lehrveranstaltung (Vorlesung, Übung, Seminar etc.) und einer angenommenen Teilnehmer/innenzahl pro Veranstaltung (200, 60, 20 Studierende). Diese Determinanten werden im Verhältnis zu dem Lehrdeputat einer Lehreinheit bzw. der Deputatsstunde eines/r Lehrenden definiert und (bislang) in Semesterwochenstunden (SWS) gerechnet (vgl. Tabelle 1 mit beispielhaft ausgewählten CNWs zur Veranschaulichung der Verhältnisse zwischen Fächergruppen).

Bei der Kapazitätsermittlung des Lehrangebots einer Lehreinheit in Deputatsstunden werden die Lehrdeputate der verfügbaren Stellen dieser Lehreinheit zusammengenommen, einschließlich der Lehrdeputate der an die Hochschule abgeordneten Personen und der durch Lehraufträge zusätzlich zur Verfügung stehenden Deputate. Davon abzuziehen sind Verminderungen der Lehrdeputate nach der Lehrverpflichtungsverordnung.

Tabelle 1: Beispiele für CNWs¹

Studiengang/ Studienfach	Curricularnormwerte je Abschlussart						
	Diplom, Magister, Staatsexamen (ohne Lehramter), Abschlussprüfung	Erste Staatsprüfung für das Lehramt an Gymnasien	Erste Staatsprüfung für das Lehramt an Grund-, Haupt- und Realschulen	Erste Staatsprüfung für das Lehramt für Sonderpädagogik	Diplom-Handelslehrer (Wirtschaftspädagogik Studienrichtung II)	Master	Bachelor
Anglistik/Englisch	3,20	1,68	1,09	1,09	1,20		
Frauen- und Geschlechterstudien	2,08						
Informatik	4,20	1,52				1,65	3,00
Maschinenbau	4,20					1,08	3,12
Mathematik	3,20	1,52	1,02	1,02	1,20		2,54
Medien-/Kommunikationswissenschaft	3,10						
Medizin	8,20						
Musik	6,80	3,48	2,48	2,48			

Das so ermittelte „bereinigte“ Lehrangebot ist weiterhin um solche Dienstleistungen zu reduzieren, die eine Lehrereinheit für ihr nicht zugeordnete Studiengänge zu erbringen hat, wiederum gemessen in Deputatsstunden.²

¹ Quelle: online-Information des Landes Niedersachsen („Verordnung über die Kapazitätsermittlung zur Vergabe von Studienplätzen (Kapazitätsverordnung – KapVO –) vom 23. Juni 2003 (Nds.GVBl. Nr.15/2003 S.222) – VORIS 22220“: <http://www.schule.de/22220/KapVO.htm> (Zugriff 06.08.2010).

² Definitivisch laut KapVO ist das Lehrdeputat die aufgrund der Lehrverpflichtungsverordnung festgesetzte Lehrverpflichtung einer Lehrperson, gemessen in Lehrveranstaltungsstunden (SWS). Das Lehrangebot einer Einheit (eines Studiengangs z.B.), ausgedrückt in Semesterwochenstunden (SWS), ergibt sich aus der Multiplikation der Anzahl der einem Fachbereich zugeordneten Stellen des Lehrpersonals mit der Lehrverpflichtung. Die KapVO (§ 9 Abs. 1) drückt dies durch die Formel „S (Lehrangebot) = $\sum_j (l_j \times h_j - r_j) + L$ “ aus. S = Lehrangebot der Lehrereinheit in Deputatsstunden je Semester.

L = Anzahl der Lehrauftragstunden der Lehrereinheit in Deputatsstunden je Semester.

l_j = Anzahl der in der Lehrereinheit verfügbaren Stellen der Stellengruppe j.

Gemäß dem bisherigen Verfahren werden die fach- bzw. fächergruppenspezifischen CNWs in Anlage zur KapVO von den Fachministerien der Bundesländer ausgewiesen. Die Fachministerien setzen auf Basis der CNWs die Aufnahmekapazitäten der Hochschulen per Rechtsverordnung fest. Für die Festsetzung per Rechtsverordnung legen die Hochschulen ihre Kapazitätsermittlungen entlang der CNWs dem Fachministerium vor. Diese Berichtspflicht der Hochschulen muss enthalten:

- die Ermittlung der Aufnahmekapazität,
- die Aufteilung der CNWs der Studiengänge auf Lehreinheiten und
- einen Vorschlag für die Festsetzung der Zulassungszahlen in zulassungsbeschränkten Studiengängen (entsprechend Art. 7, Abs 1 StV).

Alternative Regelungsmodelle im hochschulpolitischen Diskurs

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1972 bildete die rechtliche Grundlage für die Schaffung der bundeseinheitlichen Kapazitätsverordnung (KapVO), ebenso für das Zulassungsverfahren einschließlich der Auswahlkriterien und Einrichtung der Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVS) in Numerus Clausus-Fächern. Ein Hochschulrahmengesetz existierte damals noch nicht, vielmehr kann die KapVO als rechtliche Grundlage für das 1976 in Kraft gesetzte Hochschulrahmengesetz gesehen werden (Wissenschaftsrat 2004: 72). Mit der Föderalismusreform 2006, die die Bundesländer im Bildungs- und Hochschulbereich mit mehr Gestaltungsmacht ausstattete, wurde das bundeseinheitliche Hochschulrahmenrecht obsolet, die ZVS in eine Stiftung für Hochschulzulassung umgewandelt. Im Rahmen der Kultusministerkonferenz (KMK) der Bundesländer war bereits seit ca. 2003 verstärkt darüber nachgedacht worden, wie den Ländern eine flexiblere Anwendung des bisherigen Kapazitätsrechts und damit künftig größere Gestaltungsspielräume eingeräumt werden könnten. Dies mündete schließlich in den am 22.06.2006 in Kraft getretenen Staatsvertrag über die Vergabe von Studienplätzen.

hj = Lehrdeputat je Stelle in der Stellengruppe j, gemessen in Deputatsstunden je Semester.
rj = Gesamtstunden der Verminderung für die Stellengruppe j in der Lehreinheit, gemessen in Deputatsstunden je Semester.

Der Staatsvertrag über die Vergabe von Studienplätzen vom 22. Juni 2006

Der „Staatsvertrag über die Vergabe von Studienplätzen (StV)“ wurde in seiner aktuellen Fassung am 22. Juni 2006 von den Landeswissenschaftsminister/innen unterzeichnet. „Damit die Länder bei der Kapazitätsermittlung mehr eigenen Gestaltungsspielraum erhalten“, hatte die KMK bereits 2005 beschlossen, Art. 7 Abs. 6 des bisherigen Staatsvertrags zu streichen (KMK 2010).³ Art. 7 Abs. 6 StV legte bis dahin fest, dass die Vorschriften im Staatsvertrag zur Ermittlung der Studienplatzkapazitäten in den ZVS-Studiengängen entsprechend auch für jene Studiengänge gelten, die nicht in das zentrale ZVS-Verfahren einbezogen sind. Eine Streichung dieser Vorschrift hat laut KMK zur Folge, „dass die Länder künftig in den Nicht-ZVS-Studiengängen frei sind, wie sie die Regelungen zur Kapazitätsermittlung ausgestalten“ (ebd.).

Inwieweit durch die Streichung die Rechtslage grundlegend verändert wird und wie mit dieser „im Kern verfassungsrechtlichen Fragestellung“ umgegangen wird, blieb in Ministerien und Hochschulen unklar (Berthold/Kluth 2008: 608). Klar sei, dass sich die Länder bei der Umstellung auf Bachelor- und Masterstudiengänge „nicht mehr freiwillig auch in den regionalen NC-Fächern an die KapVO binden wollten“, deshalb sei im Staatsvertrag von 2006 der Artikel 7 Absatz 6 weggefallen, in dem diese „Gleichbehandlung“ bisher festgeschrieben wurde (ebd.). Nun liegt es infolge des Staatsvertrags vom Juni 2006 tatsächlich an den Bundesländern, mit welchen Regelungsmodellen sie ihren größeren Gestaltungsspielraum beim örtlichen Numerus Clausus nutzen werden.

Andere Stimmen gehen davon aus, dass sich das seit den 1970er Jahren bundeseinheitlich eingeschliffene Verfahren der Kapazitätsermittlung mit der Umstellung auf die Bachelor- und Masterstruktur quasi von selbst erledige: „Da mit der Umstellung auf die Bachelor- und Masterstruktur fast alle Studiengänge (bis auf die Staatsexamina im medizinischen Bereich) aus den zentralen Vergabeverfahren herausfallen, ist damit eine Ablösung des bundeseinheitlichen Kapazitätsrechts eingeleitet“ (Witte/von Stuckrad 2007: 5).

Andere Akteure in der Diskussion lehnen die Übernahme kapazitärer Festlegungen qua KapVO und CNWs in die neue Studienstruktur dezidiert ab (Erhardt/Meyer-Guckel/Winde 2007). Sie versuchen verändernd

³ <http://www.kmk.org/hschule/home.htm>: Wissenschaft und Hochschule / Aktuelle Arbeitsschwerpunkte / 4.3 Weiterentwicklung des Kapazitätsrechts; Zugriff (06.09.2010).

zu wirken, indem sie Pilotprojekte an Hochschulen initiieren wie etwa im Rahmen der Ausschreibung einer vom Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft gemeinsam mit der Heinz von Nixdorf Stiftung organisierten „Exzellenzinitiative“: „Damit besteht für die Hochschulen nun die Möglichkeit, die Zahl der Studienplätze auf der Grundlage ihrer jeweiligen Studienpläne und des Betreuungsaufwandes zu ermitteln.“ (Frost/Kühme o.J. [2006]: 28f.).

Auch der Wissenschaftsrat begrüßt in seinen Empfehlungen zur Qualitätsverbesserung von Lehre und Studium aus dem Juli 2008, „dass die Länder mit der jüngsten Reform des Kapazitätsrechts auf länderübergreifend einheitliche Vorgaben für den Großteil der Fächer verzichtet haben“, und empfiehlt darüber hinaus „dringend das bisherige Kapazitätsrecht auch für die bisher im zentralen Zuteilungsverfahren verbleibenden Studiengänge durch ein reformiertes System abzulösen“ (WR 2008: 102). Die verfassungsrechtliche Dimension bisherigen Kapazitätsrechts, dem seit den 1970er Jahren auch zugeschrieben wurde, die widerstreitenden Interessen von Studienplatzbewerbern, Studierenden und Lehrenden auszugleichen (ebd.: 51), könne dabei nicht ausgeblendet werden. Denn die „grundsätzliche Spannung zwischen der Nachfrage der Studienberechtigten nach einer ausreichenden Anzahl von Studienplätzen sowie dem Anspruch der Studierenden und der Hochschulangehörigen auf gute Studienbedingungen, zwischen dem Grundrecht auf freie Berufswahl (Art. 12 Abs. 1 GG) sowie dem Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 Abs. 3 GG)“ bleibe bestehen. Andererseits sei auszuschließen, „dass die Pflicht zur erschöpfenden Auslastung der Studienkapazitäten die Qualität von Studium und Lehre massiv beeinträchtigt. Der Wissenschaftsrat sieht auch aus diesem Grund seine Forderung gerechtfertigt, den Betreuungsaufwand deutlich zu steigern.“ (Ebd.).

Aus diesen Positionen wird ein Hauptkritikpunkt deutlich: KapVO und CNWs gelten als der Ausdruck eingefrorener und nivellierter Betreuungsrelationen, „Überbürokratisierung sowie staatlicher Detailsteuerung“ (Wissenschaftsrat 2008: 51). Dazu hat bei chronischer Unterfinanzierung der Hochschulen über Jahre insbesondere die Maßgabe der „erschöpfenden Auslastung der Studienkapazitäten“ gemäß KapVO geführt. Gegen Nivellierung, für wettbewerbliche Differenzierung und mehr Autonomie der Länder und Hochschulen sprechen die alternativen Regelungsmodelle in der Diskussion.

Die Alternativen: Bandbreiten, Vereinbarungs- und Vorgabemodell

Witte und von Stuckrad (2007) arbeiteten heraus, dass die 16 Bundesländer bei den Kapazitäts- und Kapazitätsberechnungsfragen im Rahmen der Umstellung auf die gestufte Studienstruktur nach Bologna-Kriterien unterschiedliche Wege gehen.⁴ Einige Länder haben mehr oder weniger pauschal die bisher fixierten CNWs heruntergerechnet, um die Betreuungsrelationen zu verändern, insbesondere durch rechnerische Verkleinerung der Gruppengrößen und indem die Veranstaltungstypen (Vorlesungen, Seminare etc.) redefiniert wurden.⁵ Die meisten Länder hätten auf den Einstieg in Bandbreitenmodelle gesetzt. Sie bleiben damit, „gleichwohl (...) im Rahmen des tradierten Verständnisses des Kapazitätsrechts, wonach vorhandene Kapazitäten erschöpfend genutzt werden müssen“ (CHE 2007).

Der Verbleib im bisherigen System sieht zwei Möglichkeiten vor: entweder weiterhin mit den CNWs zu rechnen oder Bandbreiten bei der Berechnung der CNWs einzuführen. Dieses sind, laut KMK Beschluss von 2005, zwei von drei Optionen, wie die Bundesländer nach Streichung von Art. 7 Abs. 6 StV mit ihren neuen Gestaltungsoptionen verfahren könnten:

1. Verbleiben beim bisherigen System der Kapazitätsermittlung auf der Grundlage von Curricularnormwerten,
2. Flexibilisierung durch die Einführung von Bandbreiten bei den Curricularnormwerten,
3. Festsetzung der Ausbildungskapazitäten über das „Vereinbarungs- oder Vorgabemodell“.

Zur Feststellung von Aufnahme- und Ausbildungskapazitäten der Hochschulen in Relation zu den verfügbaren Lehrdeputaten bleibt das „*Bandbreitenmodell*“ bei der bisherigen Berechnungsgröße CNW. Den Fachministerien wird dadurch die Möglichkeit eingeräumt, Bandbreiten von

⁴ Bei der CHE Studie handelt es sich um eine Bestandsaufnahme des Vorgehens in den 16 Ländern auf der Basis von Dokumentenanalysen und Interviews mit den für die Kapazitätsplanung zuständigen Stellen in den Landeswissenschaftsverwaltungen. Sie dokumentiert den Stand Ende 2006/Anfang 2007.

⁵ Als vielbeachtet in dem Zusammenhang kann die „Empfehlung zur Sicherung der Qualität von Studium und Lehre in Bachelor- und Masterstudiengängen“ der HRK vom 14.07.2005 gelten, die auch ein Modell zur Berechnung des Lehraufwands enthält. Dieses Berechnungsmodell der HRK bleibt aber in der Logik der kapazitätsrechtlichen Parameter der KapVO II von 1975 entlang von Lehrveranstaltungstypen, Gruppengrößen (g) und Anrechnungsfaktoren (f), die heute noch immer angewandt werden. Im Berechnungsmodell der HRK werden im Wesentlichen die Veranstaltungstypen redefiniert bzw. neue Veranstaltungstypen eingeführt und bewertet.

CNWs festzulegen. Damit entsteht für die Hochschulen ein gewisser Spielraum, der es ihnen ermöglicht, in den Studienangeboten bei der Betreuung der Studierenden Profile zu entwickeln, wobei dieser Gestaltungsspielraum eng zu sein scheint: „solange innerhalb eines Fächerclusters die Gesamtzahl an Studienanfängerplätzen konstant bleibt.“ (Berthold/Kluth 2008: 607).

Die Festsetzung von Ausbildungskapazitäten über das „*Vereinbarungs- oder Vorgabemodell*“ wird in der Diskussion als die Lösung gehandelt, die sich vom bisherigen Kapazitätsrecht am weitesten entfernt. Die Festsetzung der Studienplatzkapazitäten erfolgt hier in Zielzahlen, die in Zielvereinbarungen zwischen Hochschulen und Ministerien bestimmt werden sollen. Damit wird auch die Lehrkapazität zwischen Ministerium und Hochschule bzw. Fakultät vereinbar, und jede einzelne Hochschule wäre in der Lage, ihre Kapazitäten in eigener Entscheidung nach innen (oder unten) auf die Fakultäten und Studiengänge zu verteilen. Einen anderen entscheidenden Unterschied zum Bandbreitenmodell macht die parlamentarische Billigung solcher Kapazitätsvereinbarungen. Sie sollen durch den Haushaltsgesetzgeber legitimiert werden, während die bisherige Kapazitätsermittlung per Rechtsverordnung (KapVO) erfolgt. In der Konsequenz ist beim Vereinbarungsmodell die Berechnung der Lehrleistung den Verwaltungsgerichten entzogen. Auch wären die Verwaltungsgerichte nicht mehr für die Überprüfung der Lehrlast zuständig, weil es sich nicht mehr um die Anwendung einer Rechtsverordnung handeln würde, gegen die potenzielle Studierende einen Studienplatz einklagen könnten, sondern um das Ergebnis politischer Willensbildung (Berthold/Kluth 2008: 608f.; für einen Überblick über die drei Modelle unter Maßgabe verfassungsrechtlicher Prüfkriterien vgl. Kluth 2010).

Während sich die per Staatsvertrag von 2006 durch die Streichung von Art. 7 Abs. 6 StV schließlich ratifizierte Gestaltungsmöglichkeit der Länder auf das Verfahren in Fächern beschränkt, die nicht bundesweit zulassungsbeschränkt sind, gibt es in der Diskussion Meinungen wissenschaftspolitischer Akteure, denen diese Regelung nicht weit genug geht. Sie fordern die Abschaffung der KapVO und favorisieren dabei das Vereinbarungsmodell.

So „muss“, laut den „Empfehlungen zur Qualitätsverbesserung von Studium und Lehre“ des Wissenschaftsrats eine Neubestimmung des Kapazitätsbedarfs „in allen Fächern vorgenommen werden“ und sich an den vom Wissenschaftsrat formulierten Qualitätszielen orientieren (Wissenschaftsrat 2008: 102). Und zwar unabhängig davon, ob die Länder ein

Vereinbarungs- oder ein Bandbreitenmodell anwenden. Die Position des Wissenschaftsrates fokussiert damit klar das Ziel der Verbesserung der Betreuungsrelationen. So sollte im Falle der Anwendung von Bandbreitenmodellen auf die Vorgabe spezifischer Durchschnittswerte ganz verzichtet bzw. die Durchschnittswerte systematisch angehoben werden, damit eine Verbesserung der Betreuungsrelationen tatsächlich erreicht wird. Darüber hinausgehend hatte der Wissenschaftsrat bereits in vorherigen Empfehlungen immer wieder gefordert, die Kapazitätsverordnung besser ganz abzuschaffen und durch Zielvereinbarungen zu ersetzen (vgl. WR 2000: 7; 2004: 54).

Auch der HRK geht die Liberalisierung per Staatsvertrag 2006 nicht weit genug (HRK 2006a). Sie beschloss im Oktober 2006 „Eckpunkte für ein neues Kapazitätsrecht in einem auszubauenden Hochschulsystem“ (HRK 2006). Hier plädiert sie dezidiert für die konkrete Festlegung von Aufnahme- und Ausbildungskapazitäten der einzelnen Hochschule pro Fächergruppe oder Fakultät, die in Zielvereinbarungen zwischen Land und Hochschule festgelegt werden sollen. Das Ergebnis, d.h. die konkreten Studienplatzzahlen in den jeweiligen Lehreinheiten, wird dann als Anlage zum jeweiligen Haushaltsgesetz parlamentarisch bestätigt. Die in einer Zielvereinbarung festgelegten Kapazitäten hätten dabei als Grundausstattung die erforderlichen Mindestqualitätsstandards zu beachten und sich an Empfehlungen des Wissenschaftsrates sowie an den Erfordernissen der gestuften Studienstruktur zu orientieren. Weiterhin müsse gesetzlich verankert werden, dass die Hochschulen durch den Einsatz zusätzlicher Mittel (aus Studienbeiträgen und anderen Drittmitteln) höhere Qualitätsstandards realisieren können, ohne dass diese Mittel sich auf die Aufnahmekapazität auswirken (HRK 2006a, ausf. vgl. HRK 2006).

Die Eckpunkte der HRK für ein neues Kapazitätsrecht gehen von einem Wettbewerb um „die beste Lösung“ aus, wobei sie zwischen zwei Ebenen unterscheiden. Die erste Ebene meint den föderalen Wettbewerb zwischen den Bundesländern. Hier geht es zum einen um Wettbewerb zwischen verschiedenen Modellen der Hochschulgesetzgebung: von der Beibehaltung der bisherigen CNWs gemäß KapVO über ein Bandbreitenmodell bis hin zu einer „reinen Verhandlungslösung“. Zum anderen geht es um Wettbewerb bei der Hochschulfinanzierung: Entscheidungen über die Höhe der Finanzaufweisungen an die Hochschulen, Entscheidungen für oder gegen Studiengebühren und wie diese verwendet werden. Die zweite Ebene meint Wettbewerb zwischen den Hochschulen auf Landes- und auf Bundesebene. Dieser werde durch den Wettbewerb der ersten Ebene

maßgeblich determiniert: Je mehr Autonomie die Länder den Hochschulen einräumen, desto stärker können sie durch eigene Entscheidungen und Gestaltungen an diesem Wettbewerb teilnehmen, was auch für die Finanzausstattung gelte. Für die Durchsetzung dieses Wettbewerbsmodells reiche die „Abkehr von einem einheitlichen Kapazitätsrecht“ sowie „einige wenige gemeinsame Rahmenbedingungen aus wie insbesondere die Garantie einer Mindestkapazität von Studienplätzen in den einzelnen Fachrichtungen/Fächergruppen“ (HRK 2006).

Dieses Vereinbarungsmodell à la HRK geht wettbewerbslogisch mit dem Vereinbarungsmodell à la CHE zusammen.⁶ Die Neukonzeptionsvorschläge des Centrum für Hochschulentwicklung (CHE) machen die Nachfrageorientierung stark, mit der nicht nur eine Verbesserung der Qualität von Lehre und Studium und der Betreuungsintensitäten erreicht, sondern zugleich ein „starker finanzieller Anreiz“ für die Hochschulen gesetzt werden soll, damit sie mehr und nicht weniger Studienplätze einrichten (CHE 2007). Die Option weniger Studienplätze einzurichten, ist aus Sicht des CHE unter den Bedingungen eines „Studentenhochs“ bei gleichzeitiger „Kostenneutralität“ von Reformen sowie allgemeiner Geldknappheit allerdings sehr wahrscheinlich (ebd.).

Ausblick

In dem hier dargestellten Diskurs der wissenschaftspolitischen Akteure ist das Wettbewerbsmodell, das von der HRK und dem CHE vehement sowie vom Wissenschaftsrat mit mehr Zurückhaltung gefordert wird, hegemonial. Der tatsächlichen Umsetzung des debattierten Wettbewerbsmodells in Form der Festlegung von Studienplatzkapazitäten per Zielvereinbarungen („Vereinbarungsmodell“) ist bisher nur das Land Hamburg gefolgt (vgl. z. B. Witte/von Stuckrad 2007; Kluth 2010). Offen im Hamburger Fall scheint derzeit zu sein, inwieweit eine solche Zielvereinbarungslösung alle Studiengänge betreffen soll, die nicht bundesweit zulassungsbeschränkt sind. Da aber in Hamburg alle Studiengänge zulassungsbeschränkt sind („lokaler numerus clausus“) könnte dies entsprechend für alle Studiengänge gelten (Witte/von Stuckrad 2007: 37 ff.).

⁶ Mit dem Ziel, die Kapazitätsverordnung abzulösen, hatte das CHE sein Vereinbarungsmodell bereits 2001 ins Gespräch gebracht (Müller-Böling 2001), ein Rechtsgutachten, das die Verfassungsmäßigkeit des Modells bestätigte, lag schon Mitte der 1990er Jahre vor (Hailbronner 1995).

Inzwischen hat Hamburg den lange angekündigten Entwurf zu einem „Gesetz zur Sicherung einer qualitäts- und studienprofilorientierten Betreuung der Studierenden an staatlichen Hamburger Hochschulen (Ausbildungskapazitätsgesetz – AKapG) vorgelegt (vgl. die Dokumentation des Gesetzentwurfs bei Kluth 2010: 53-67). In seinem verfassungsrechtlich begründeten Gutachten kommt Kluth (2010) zu dem Schluss, dass die mit dem AKapG verbundenen „flexibleren“ bzw. „differenzierenden Regelungen“ von Studiengängen und Betreuungsrelationen dem Leitbild des Wettbewerbs entsprechen, und den Grundrechten der Studierenden nicht entgegenstehen – sofern sie hinsichtlich Zielen, Abwägungskriterien, Entscheidungen und Verfahren durch den parlamentarischen Gesetzgeber „hinreichend determiniert werden“ (ebd.: 51).

Das Hamburger Modell markiert den Übergang von einer „staatlichen Erfüllungs- zu einer Gewährleistungsverantwortung“, d. h. dass im Bereich der Kapazitätsplanung ein Teil der Gestaltungskompetenz von den Ländern auf die Hochschulen übertragen wird (Kluth 2007: 86ff.). Die Hochschulen erhalten damit eine stärkere, eine autonomere Planungskompetenz. Wie sie organisationsintern in den Hochschulen umgesetzt wird, ob in Hamburg durch die Zielvereinbarungslösung die Studierendenzahlen sinken werden, und ob weitere Bundesländer dem Hamburger Beispiel folgen, sind offene Fragen im hochschulpolitischen Diskurs alternativer Steuerungs- und Regelungsmodelle.

Literatur

- Berthold, Christian; Kluth, Winfried (2008): Die „fiese Formel“ greift nicht mehr. Die Kapazitätsverordnungen (KapVO) verlieren an Bedeutung, in: *Forschung und Lehre* 9/2008, S. 607-609.
- CHE (2007): Kapazitätsplanung in gestuften Studienstrukturen: konstante Kapazitäten im Erststudium, leichte Verbesserungen der Betreuung und Flexibilisierung der Studiengangsplanung (= CHE News, 14.05.2007), <http://www.che.de/cms/?getObject=5&getNewsID=672&getCB=212&getLang=de>, Zugriff 06.08.2010.
- Erhardt, Manfred; Meyer-Guckel, Volker; Winde Mathias (Hg.) (2007): *Leitlinien für die deregulierte Hochschule*: Edition Stifterverband.
- Hailbronner, Kay (1995): *Verfassungsrechtliche Grenzen einer Neuregelung des Rechts auf Zugang zu den Hochschulen*. CHE Arbeitspapier Nr. 7, Gütersloh.
- HRK (2005): *Empfehlung zur Sicherung der Qualität von Studium und Lehre in Bachelor- und Masterstudiengängen*. Entschließung des 204. Plenums der HRK, Bonn.
- HRK (2006): *Eckpunkte für ein neues Kapazitätsrecht in einem auszubauenden Hochschulsystem vom 10.10.2006*. Empfehlung des 102. Senats, <http://>

- www.hrk.de/de/download/dateien/Eckpunkte_Kapazitaetsrecht.pdf, Zugriff 06.08.2010.
- HRK (2006a): HRK fordert neues Kapazitätsrecht: Studienbeiträge uneingeschränkt für die Verbesserung der Lehre. Bonn, Pressemitteilung vom 11. Oktober 2006 – 49/06, http://www.hrk.de/de/presse/95_3438.php, Zugriff 06.08.2010.
- Kluth, Winfried (2007): Verfassungsrechtliche Anforderungen an ein modernisiertes Kapazitätsrecht, in: Wissenschaftsrecht, Beiheft 18: Plädoyer für ein neues Kapazitätsrecht, S. 60-98.
- Kluth, Winfried (2010): Steuerung von Ausbildungskapazitäten an Hochschulen durch Vereinbarungen. Eine Bewertung des Entwurfs eines Hamburger Ausbildungskapazitätsgesetzes aus der Sicht des Verfassungsrechts. Schriften zum öffentlichen Recht 13, Halle/Saale.
- KMK (2010): Wissenschaft und Hochschule / Aktuelle Arbeitsschwerpunkte / 4.3 Weiterentwicklung des Kapazitätsrechts, <http://www.kmk.org/hschule/home.htm>, Zugriff 06.08.2010.
- Müller-Böling, Detlef (2001): Für eine nachfrageorientierte Steuerung des Studienangebots an Hochschulen. Vorschläge zur Ablösung der Kapazitätsverordnung. Berlin, November 2001, Centrum für Hochschulentwicklung.
- Staatsvertrag über die Vergabe von Studienplätzen vom 22.06.2006, <http://www.kmk.org/doc/beschl/D1.pdf>, Zugriff 06.08.2010.
- Frost, Marina; Kühme, Walter o.J. [2006]: Die Organisation der Freiheit. Ein Lagebericht aus Heidelberg, in: Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft (Hg.): Vitaler Austausch (= Bericht 05/06), S. 28-29.
- Wissenschaftsrat (2000): Thesen zur künftigen Entwicklung des Wissenschaftssystems in Deutschland, Drs. 4594/00, Berlin, 7. Juli 2000.
- Wissenschaftsrat (2004): Empfehlungen zur Reform des Hochschulzugangs, Drs. 5920/04, Berlin, 30. Januar 2004.
- Wissenschaftsrat (2008): Empfehlungen zur Qualitätsverbesserung von Lehre und Studium, Drs. 8639-08, Berlin, 4. Juli 2008.
- Witte, Johanna; von Stuckrad, Thimo (2007): Kapazitätsplanung in gestuften Studienstrukturen. Vergleichende Analyse des Vorgehens in 16 Bundesländern. CHE Arbeitspapier Nr. 89, Mai 2007, Gütersloh.