



NETZWERK EXZELLENZ
AN DEUTSCHEN
HOCHSCHULEN



Angela Borgwardt

Reformierung des Kapazitätsrechts – Was tun?

KURZEXPERTISE SOWIE ERGEBNISSE EINES FACHGESPRÄCHS VOM 23. MÄRZ 2017

Das Kapazitätsrecht enthält Regelungen, mit denen das Ausbildungsvolumen einer staatlichen Hochschule festgestellt werden kann: Mit einem bestimmten Berechnungsverfahren wird die Höchstzahl der Studierenden ermittelt, die an einer Hochschule in einem Studiengang mit dem Studium beginnen können.

Wissenschaftsakteure und Hochschulrechtler_innen betonen, dass beim derzeitigen Kapazitätsrecht erheblicher Reformbedarf besteht: Es gilt als veraltet, intransparent, viel zu kompliziert und bürokratisch. Die hohe Komplexität des Themas und die Regeldichte stellt selbst Jurist_innen, die auf Hochschulrecht spezialisiert sind, vor große Herausforderungen. Die Flut der Entscheidungen der Verwaltungsgerich-

te zum Thema geht in die Tausende. Gleichzeitig hat das Kapazitätsrecht eine wichtige hochschulpolitische Bedeutung, weil es darauf zielt, beim Studienzugang gleiche Chancen für alle Studienberechtigten sicherzustellen.

Im vorliegenden Papier werden Grundlinien der Thematik in ihrer Verbindung aus rechtlicher und politischer Dimension nachgezeichnet, ohne den Anspruch auf eine erschöpfende Darstellung der vielfältigen Aspekte zu erheben. Auf dieser Basis wird ein möglicher Weg zur Reformierung des Kapazitätsrechts aufgezeigt. Am Ende werden Fragen formuliert, die im Kontext von Kapazität und Zulassung eine wichtige Rolle spielen.¹

GESCHICHTE UND GRUNDIDEE DES KAPAZITÄTSRECHTS

Eingeführt wurde das Kapazitätsrecht Anfang der 1970er Jahre infolge der **Expansion des Hochschulsektors** in Zeiten der sozialliberalen Koalition in Deutschland. Die Öffnung der Hochschulen für bislang bildungsferne Gruppen führte zu einem steigenden Anteil an Studierenden eines Altersjahrgangs bzw. einer wachsenden Nachfrage nach Hochschulbildung. Der Ausbau der Hochschulen hielt mit dieser politisch gewollten Entwicklung allerdings nicht Schritt, was Ende der 1960er Jahre zu einem Überhang an Studienanfänger_innen führte. Daraufhin wurde an manchen Hochschulstandorten in einigen Studien-

gängen **eine Zulassungsbeschränkung** (sog. Numerus clausus, NC) eingeführt. Betroffen waren vor allem kostenintensive Studienplätze wie Medizin.² Die Zulassungszahlen wurden auf der Basis unterschiedlicher Rechtsgrundlagen und mit verschiedenen Methoden der Berechnung oder Schätzung ermittelt und festgesetzt. Abgewiesene Studienberechtigte versuchten daraufhin immer wieder, sich auf einen Studienplatz einzuklagen.

Die maßgebliche rechtliche Grundlage zum Numerus clausus wurde das **Grundsatzurteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG)** von 1972 in Bezug auf das Medizinstudium. Die Verweigerung der Zulassung zu einem Hochschulstudium wurde hier als Einschrän-



kung eines Grundrechts bewertet: „Aus dem in Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleisteten Recht auf freie Wahl des Berufes und der Ausbildungsstätte in Verbindung mit dem allgemeinen Gleichheitssatz und dem Sozialstaatsprinzip folgt ein Recht auf Zulassung zum Hochschulstudium. Dieses Recht ist durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes einschränkbar.“ Somit wurden Beschränkungen bei der Hochschulzulassung strengen rechtlichen Kriterien und gesetzlichen Regelungen unterworfen. Zwei zentrale Vorgaben waren, dass absolute Zulassungsbeschränkungen in einer Fachrichtung nur „in den Grenzen des unbedingt Erforderlichen unter **erschöpfender Nutzung der vorhandenen Ausbildungskapazität**“ angeordnet werden dürfen, und dass die Auswahl und Verteilung der Bewerber_innen mit Hochschulreife **nach sachgerechten Kriterien** erfolgen muss, wobei die individuelle Wahl des Ausbildungsortes möglichst berücksichtigt werden sollte. Die Kriterien für die Ermittlung der Kapazitäten müssten objektiv und **nachvollziehbar** sein; die Kriterien für die Auswahl der Bewerber_innen und ihre Gewichtung habe der Gesetzgeber in den Grundsätzen selbst festzulegen. Bei bundesweit zulassungsbeschränkten Studiengängen müsse die Verteilung überregional nach einheitlichen Auswahlkriterien erfolgen. Aus dem Verfassungsrecht wurde das Gebot einer **bundeseinheitlichen Kapazitätsausschöpfung** abgeleitet, das bundesweit gleiche Betreuungsrelationen (Verhältnis von Lehrenden zu Studierenden) zur Folge hat (Bode/Weber 1996: 691) und auf eine vergleichbare Auslastung der verschiedenen Hochschulen zielt.

Zur Umsetzung der verfassungsrechtlichen Vorgaben haben die Bundesländer 1972 einen „**Staatsvertrag über die Vergabe von Studienplätzen**“ geschlossen, der am 1. Mai 1973 in Kraft trat und den Erlass einer Kapazitätsverordnung (zur Berechnung der Studienplätze) und eine Vergabeverordnung (zur rechtlichen Festlegung der Kriterien für die Vergabe der Studienplätze) vorsah. Beide Rechtsverordnungen wurden als Landesrecht erlassen. Mit einer in allen Ländern im Wesentlichen gleichlautenden **Kapazitätsverordnung (KapVO)** wurde dadurch ein **bundeseinheitliches Verfahren** etabliert, das den vom BVerfG formulierten Ansprüchen gerecht werden sollte. Der Staatsvertrag führte auch zur Einrichtung der ZVS (Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen), die die Verteilung von Studienplätzen in bundesweit zulassungsbeschränkten NC-Fächern koordinierte. Wenn die Fächer ihre Kapazitäten maximal ausgeschöpft hatten und der NC griff, wurden die Studienplätze nach verschiedenen gewichteten Leistungskriterien – wie der Abiturdurchschnittsnote – und sozialen Kriterien verteilt; Bewerber_innen konnten sich auch auf eine Warteliste setzen lassen.

Die Kapazitätsverordnung ist mehrfach weiterentwickelt und novelliert worden. Das nach wie vor gültige Modell zur Berechnung der Studienplätze in zulassungsbeschränkten Studiengängen stützt sich im Wesentlichen auf **Curricularnormwerte (CNW)** als fächerspezifische Richtgrößen für die Ermittlung der Aufnahmekapazität bei der Zulassung zum Hochschulstudium. Dafür wurde eine Formel entwickelt, die darauf basiert, dass in einem Studiengang nur so viele Studienanfänger_innen aufgenommen werden können, wie das Lehrangebot der Lehrnachfrage entspricht. Das Lehrangebot wird von der Anzahl der Stellen der Lehrenden und der Höhe ihrer Lehrverpflichtung (SWS) bestimmt, die Lehrnachfrage (CNW) richtet sich danach, wie viele Lehrveranstaltungsstunden (LVS) ein Student bzw. eine Studentin während des Studiums in Anspruch nimmt. Die unterschiedlichen Arten von Lehrveranstaltungen werden mit einem Anrechnungsfaktor (f) gewichtet, die Gruppengröße (g) wird ebenfalls einbezogen. Tendenziell gilt: Je höher der CNW, desto intensiver ist die Betreuung, desto kleiner sind die Lerngruppen und desto geringer ist die Aufnahmekapazität der Hochschule – und umgekehrt.

Das Verfahren sieht vor, dass die fach- bzw. fächergruppenspezifischen CNWs in Anlage zur KapVO von den Fachministerien der Bundesländer ausgewiesen werden. Die Hochschulen kommen ihrer Berichtspflicht nach, indem sie ihre Kapazitätsermittlungen auf Basis der CNWs dem Fachministerium vorlegen, das dann die Aufnahmekapazitäten der Hochschulen per **Rechtsverordnung** festsetzt (Zimmermann 2010: 12).

Im Zuge der Föderalismusreform 2006 erhielten die Länder mehr Gestaltungsspielraum bei der Anwendung des Kapazitätsrechts. **Im neuen „Staatsvertrag über die Vergabe von Studienplätzen“** 2006, der am 1. Januar 2008 in Kraft trat, fiel Art. 7 Abs. 6 des vorherigen Staatsvertrags weg, in dem festgehalten war, dass die Vorschriften zur Kapazitätsermittlung für sämtliche (zentral und örtlich) zulassungsbeschränkten Studiengänge gelten. Als Grund für die Streichung wurde angeführt, dass die länderübergreifende Normierung des Lehraufwandes in Form eines ordnungsmäßig festgesetzten CNW nicht mehr der Ausdifferenzierung der Studienangebote im Bachelor-/Mastersystem entspricht.

Dadurch konnten **länderspezifische Regelungen** zur Ermittlung und Festsetzung von Zulassungszahlen für örtlich zulassungsbeschränkte Studiengänge getroffen werden. Argumentiert wurde, dass das Auswahlverfahren nach dem BVerfG-Urteil von 1972 vor allem auf einer gesetzlichen Grundlage und sachbezogen erfol-



gen müsse. Bei örtlich zulassungsbeschränkten Studiengängen stünden in diesem Fach in Deutschland noch andere Studienplätze zur Verfügung, weshalb die Berufswahl durch eine Zulassungsverweigerung nicht grundsätzlich eingeschränkt werde.

2008 wurde auch die ZVS in eine **Stiftung für Hochschulzulassung** umgewandelt und das Vergabeverfahren geändert. Von den Studienplätzen in bundesweit zulassungsbeschränkten Fächern werden seitdem 20 Prozent nach der (besten) Abiturnote, 20 Prozent nach Wartezeit und 60 Prozent im **Auswahlverfahren der Hochschulen** vergeben. Beim hochschulischen Auswahlverfahren können die einzelnen Hochschulen selbst Auswahlkriterien festlegen und über die Zulassung zum Studium entscheiden: Neben der Abiturdurchschnittsnote, die weiterhin einen maßgeblichen Einfluss haben muss, können weitere Kriterien einbezogen werden, etwa fachspezifische Studierfähigkeits-tests, die Art der Berufsausbildung oder das Ergebnis eines Auswahlgesprächs. In den Auswahlverfahren der örtlich beschränkten Studiengänge wählen die Hochschulen die Studierenden nach vorher festgelegten Verfahren aus, die stark voneinander abweichen können, doch spielen die Abiturnote und die Wartezeit meist die wichtigste Rolle.

KRITIK AN DER KAPAZITÄTSVERORDNUNG (KAPVO)

Zentrale Kritikpunkte an der derzeitigen Kapazitätsverordnung lauten, dass das CNW-Berechnungsverfahren zu bürokratisch, kompliziert, unflexibel und intransparent ist. Vor allem verhindere die **Kopplung von personellen Lehrkapazitäten und Aufnahmeverpflichtung** der Hochschule grundsätzlich eine Verbesserung der Betreuungsrelationen und der Lehre: Zusätzliche Mittel, die für eine höhere Studienqualität eingesetzt werden könnten, zum Beispiel durch mehr Personal oder kleinere Lerngruppen, führen automatisch zur Verpflichtung der Hochschule, mehr Studienanfänger_innen aufzunehmen. In einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts war es den Hochschulen untersagt worden, bei der Festsetzung der Kapazität „**unzulässige Niveaupflege**“ zu betreiben (BVerwGE 1980), indem sie sich an idealen Ausbildungsverhältnissen orientieren: Investitionen in die Studienqualität dürften nicht zulasten der Aufnahme neuer Studierenden gehen. Daraus ergibt sich zwar kein pauschales Verbot der Niveaupflege, aber ein materielles Optimierungsverbot (Lindner 2017: 688). Die derzeitige KapVO ermöglicht auch nicht die notwendigen Freiräume für neue und geänderte Studienprofile und erschwert

die Herausbildung von Exzellenzzentren in Forschung und Lehre, da jeder Zuwachs an Personal, selbst in Spezialforschungsgebieten, zu einer Erhöhung der Studienplatzzahl führt.

Kritiker des CNW-Systems verweisen darauf, dass das Rechenverfahren zur Festsetzung der Aufnahmekapazitäten wie ein objektives Parametersystem wirke, tatsächlich würden aber **normative Festlegungen** getroffen, etwa über die Höhe des Lehrdeputats für unterschiedliche Personalkategorien von Lehrenden (Weber 2010: 75f.). Dies habe in der Vergangenheit dazu geführt, dass die Länder als Finanzträger öffentlicher Hochschulen die Aufnahmekapazität kostenneutral erhöhen konnten, ohne gleichzeitig das Lehrangebot durch zusätzliche Stellen auszubauen: So kann zum Beispiel der CNW abgesenkt werden, indem der Anrechnungsfaktor einer LVA (Lehrveranstaltung) reduziert wird. Auf diese Weise war es den Ländern möglich, die entscheidenden Parameter einfach „nachzujustieren“ und dadurch Studienplätze zu errechnen statt sie einzurichten: Diese „Politik der möglichst preisgünstigen Quantitätserweiterung“ habe zu einer starken **Qualitätsabsenkung von Studium und Lehre** geführt (ebd.: 77).

Im hochschulpolitischen Diskurs wird immer wieder betont, dass das derzeitige Kapazitätsrecht den Anforderungen des Paradigmenwechsels im Hochschulsystem, der vor etwa zwanzig Jahren eingeleitet wurde, nicht mehr gerecht wird: Die KapVO beruht auf dem Prinzip der **Gleichheit der Hochschulen** (einheitliche Studien- und Prüfungsbedingungen) und auf zentraler Steuerung über das CNW-System. Dies widerspreche der Etablierung der Bachelor-/Master-Studenstruktur, der gewünschten Ausdifferenzierung des Hochschulsystems, dem Bild der „autonomen Hochschule“ und dem nationalen und internationalen Wettbewerb zwischen unterschiedlich profilierten Hochschulen. Das CNW-System sei unvereinbar mit den modernen Steuerungsinstrumenten im Haushalt (Globalbudget, Zielvereinbarungen) und der heutigen Personalbewirtschaftung in Hochschulen. Daraus wurde die Notwendigkeit eines „**flexiblen Kapazitätsrechts**“ abgeleitet (Weber 2010: 78f.). Aufgrund der zahlreichen Studienplatzklagen und „unberechenbaren“ Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte steht das Kapazitätsrecht zudem der notwendigen **Planungssicherheit** der Hochschulen entgegen.

Auch der **Wissenschaftsrat** stellte 2008 fest, dass das Kapazitätsrecht in seiner gegenwärtigen rechtlichen Ausprägung die hoch problematische Betreuungssituation in vielen Fächern verfestigt hat und ein sinnvolles Maß an Differenzierung zwischen unterschied-



lichen Studienangeboten blockiert. Es widerspreche damit der Zielsetzung der Profilbildung und sei Ausdruck von „Überbürokratisierung sowie staatlicher Detailsteuerung“ (WR 2008: 51).

ALTERNATIVE REGELUNGSMODELLE

Durch den Wegfall von Art. 7 Abs. 6 im neuen Staatsvertrag von 2008 konnten die Bundesländer entscheiden, mit welchen Regelungsmodellen sie ihren größeren Gestaltungsspielraum bei einem örtlichen Numerus clausus nutzen möchten. Seitdem bieten sich drei Optionen: das modifizierte CNW-Modell, das Bandbreitenmodell und das Vereinbarungsmodell (KMK 2005).

1. Im **modifizierten CNW-Modell** werden die kapazitätsrechtlichen Parameter der KapVO, die auf Diplom- und Magisterstudiengänge zugeschnitten sind, durch **neue Parameter** ersetzt, die sich an Bachelor- und Masterstudiengängen orientieren. Daraus ergibt sich eine neue Systematik von Lehrveranstaltungstypen mit anderen Anrechnungsfaktoren und Gruppengrößen, die aus der jeweiligen Gestaltung der Studiengänge abgeleitet werden.

Dieser Ansatz wird nicht als Fortschritt bewertet, weil das Berechnungsmodell in der Logik der kapazitätsrechtlichen Parameter verbleibt und am Normwertcharakter des CNW und damit am Einheitsgedanken der Kapazitätsermittlung (im jeweiligen Bundesland) festgehalten wird; die Hochschulen würden dadurch keine wirkliche Flexibilität erreichen.

2. Im **Bandbreitenmodell** bleibt der CNW ebenfalls als Bezugsgröße erhalten, doch legen die Fachministerien für bestimmte Studiengänge oder Fächergruppen **CNW-Bandbreiten** fest. Dadurch können die CNW an verschiedenen Hochschulstandorten unterschiedlich hoch sein und die Hochschulen erhalten einen gewissen Spielraum zur Entwicklung von Studienprofilen. Allerdings bleiben die Gestaltungsmöglichkeiten begrenzt, da innerhalb einer Fächergruppe die Gesamtzahl an Studienanfänger_innenplätzen konstant bleiben muss.

Kritisch wird hier gesehen, dass dieses Modell einem „System kommunizierender Röhren“ ähnelt, da jede Betreuungsverbesserung in einem Fach einer Fächergruppe zu einer Verschlechterung in einem anderen Fach dieser Gruppe führt (Weber 2010: 83f.). Da die Ausbildungskapazitäten der Hochschulen weiterhin von den Ländern festgelegt werden, blieben die Kapa-

zitäten staatlich dominiert und damit finanzpolitische Festlegungen. Angesichts enger finanzieller Spielräume der Länder könne damit nicht die erhoffte Flexibilität für die Hochschulen und vor allem nicht die notwendige Qualitätsverbesserung bei der Betreuung der Studierenden erreicht werden, wenn nicht flankierende Maßnahmen und mehr staatliche Mittel für die Lehre hinzukommen (ebd.).

Positiv wird beim Bandbreitenmodell gesehen, dass die Hochschulen Spielräume für Profilbildungen erhalten, die Ermittlung der Studienplatzkapazitäten aber an gerichtlich überprüfbare Regeln und Vorgaben gebunden bleibt (BAG 2010). Zwar könnte die unterschiedliche Behandlung der Studiengänge in den Hochschulen dazu führen, dass eine Hochschule im Klagefall darlegen müsste, warum sie sich nicht am niedrigsten Wert der Bandbreite orientiert, doch zeige die Erfahrung mit bereits praktizierten Bandbreitenmodellen hier kein großes Problem für die Hochschulen (ebd.). Die Nutzung der Bandbreiten müsse allerdings nachvollziehbar begründet werden, um ihre bloße Ausnutzung zur „Niveaupflege“ oder zur Absenkung eines Qualitätsniveaus zu verhindern. Zudem sei zu gewährleisten, dass bei der Festsetzung der Bandbreiten die CNW auch dem tatsächlichen Lehraufwand in den betreffenden Studiengängen entsprechen. In dieser Frage sei es wichtig, **Rechtssicherheit für die Hochschulen zu schaffen**, damit im Klagefall nicht automatisch der Mindestwert der Bandbreite angeordnet werde (ebd.).

3. Das **Vereinbarungsmodell** entfernt sich am weitesten vom bisherigen Kapazitätsrecht und orientiert sich an einem Wettbewerbsmodell. Die Festsetzung von Ausbildungskapazitäten erfolgt in Zielzahlen, die in Zielvereinbarungen zwischen Hochschulen und Fachministerien für einzelne Fachbereiche bzw. Fakultäten festgelegt werden. Jede Hochschule kann dann selbst entscheiden, wie sie diese Kapazitäten auf die einzelnen Studiengänge verteilt. Der entscheidende Punkt liegt in der **parlamentarischen Billigung** solcher Kapazitätsvereinbarungen, die in der Regel durch den Haushaltsgesetzgeber legitimiert werden sollen. In dieser Billigung wird die verfassungsrechtlich notwendige gesetzliche Grundlage für diese Art der Kapazitätsfestsetzung gesehen.

Befürworter dieses Modells gehen davon aus, dass in der Konsequenz dieses Verfahrens die Berechnung der Lehrleistung der gerichtlichen Überprüfung entzogen wäre: Die Verwaltungsgerichte wären nicht mehr für die Überprüfung der Lehrlast zuständig, weil es sich nicht mehr – wie bisher – um die Anwendung einer



Rechtsverordnung handeln würde, gegen die Studienberechtigte einen Studienplatz einklagen könnten, sondern um das **Ergebnis politischer Willensbildung**, das gesetzlich abgesichert wird (Weber 2010: 83). Das Gebot der gleichmäßigen Auslastung der Hochschulen und das Verbot der unzulässigen Niveaupflege würde entfallen und das CNW-System wäre damit abgeschafft, sodass sich die Gestaltungsspielräume der Hochschulen deutlich vergrößern (ebd.). Allerdings gibt es bei diesem Modell noch wichtige ungeklärte Fragen, beispielsweise

wie erreicht werden kann, dass die Hochschulen als gleichberechtigte Partner mit der Landesregierung den Vertragsabschluss verhandeln können und wie dafür gesorgt werden kann, dass sich die Qualitätsaspekte der Hochschule gegenüber den Quantitäts- und Kostenaspekten des Landes durchsetzen (ebd.).

Kritiker des Vereinbarungsmodells sehen hier eine Vermischung von planerischen Entscheidungen und Kapazitätsermittlung (BAG 2010). Die Profilbereiche der

Regelungsmodell	Pro-Argumente	Contra-Argumente
<p>Modifiziertes CNW-Modell: bisherige kapazitätsrechtliche Parameter werden durch neue Parameter ersetzt, die sich an Bachelor- und Masterstudiengängen orientieren</p>	<p>CNW-Modell kann an die neue Studienstruktur im Rahmen des Bologna-Prozesses angepasst werden</p>	<p>Berechnungsmodell verbleibt in der Logik der kapazitätsrechtlichen Parameter und folgt dem Einheitsgedanken der Kapazitätsermittlung; Hochschulen erreichen keine wirkliche Flexibilität</p>
<p>Bandbreitenmodell: CNW bleibt als Bezugsgröße erhalten, doch legen die Fachministerien für bestimmte Studiengänge oder Fächergruppen CNW-Bandbreiten fest; innerhalb einer Fächergruppe muss die Gesamtzahl an Studienanfänger_innenplätzen konstant bleiben</p>	<p>Hochschulen erhalten gewisse Spielräume für Profilbildungen, gleichzeitig bleibt die Ermittlung der Studienplatzkapazitäten an klare und gerichtlich überprüfbare Regeln gebunden</p>	<p>keine Möglichkeit zur Verbesserung der Lehre bzw. Betreuung, da nur innerhalb von Fächergruppen umverteilt wird; Kapazitätsfestlegungen bleiben staatlich bestimmt, was angesichts enger finanzieller Spielräume der Länder keine größere Flexibilität für die Hochschulen erwarten lässt</p>
<p>Vereinbarungsmodell: Ausbildungskapazitäten werden in Zielvereinbarungen zwischen Hochschulen und Fachministerien für einzelne Fachbereiche bzw. Fakultäten festgelegt; Kapazitätsvereinbarungen werden anschließend durch den Haushaltsgesetzgeber legitimiert</p>	<p>Hochschulen erhalten deutlich größere Spielräume, da sie selbst über die Verteilung der Kapazitäten auf die einzelnen Studiengänge entscheiden können; durch die parlamentarische Billigung wäre die Berechnung der Lehrleistung der gerichtlichen Überprüfung entzogen und Studienberechtigte könnten keinen Studienplatz einklagen</p>	<p>Kapazitätsermittlung folgt keinen nachvollziehbaren Kriterien, die gerichtlich überprüft werden können; Vereinbarungen zwischen Ministerien und Hochschulen bergen die Gefahr, dass keine Verhandlungen zwischen gleichberechtigten Partnern stattfinden; begrenzte finanzielle Ressourcen würden zu Ungerechtigkeiten zwischen Fächern und Hochschulen führen; das Recht der Studienbewerber_innen zur Ausschöpfung der Studienplatzkapazitäten wäre nicht mehr durchsetzbar</p>



Hochschulen sollten in Strukturentwicklungsplänen oder Zielvereinbarungen festgelegt werden, während die Kapazitätsermittlung klaren und nachvollziehbaren Kriterien folgen müsse, die auch (gerichtlich) überprüft werden können. Bei Vereinbarungen zwischen Hochschulen und Ministerien bestehe die Gefahr, dass einzelne Hochschulen ihre Kapazitäten nicht ausschöpfen, während andere Hochschulen mehr Studierende bei nicht ausreichenden Ressourcen aufnehmen (ebd.). Die festzusetzende Zulassungszahl hänge in diesem Modell vor allem vom Verhandlungsgeschick und den Prioritäten der Beteiligten ab. Bei begrenzten finanziellen Mitteln seien dadurch **Ungerechtigkeiten zwischen Fächern und Hochschulen** zu erwarten und das Recht der Studienbewerber_innen zur Ausschöpfung der Studienplatzkapazitäten wäre nicht mehr durchsetzbar (ebd.).

Die 16 Bundesländer gehen bei der Kapazitätsberechnung **unterschiedliche Wege**. Die meisten haben sich für Bandbreitenmodelle entschieden, einige Länder die bisher fixierten CNWs heruntergerechnet, um die Betreuungsrelationen zu verändern, insbesondere durch eine rechnerische Verkleinerung der Gruppengrößen und eine Redefinition der Veranstaltungstypen (Witte/von Stuckrad 2007). Hamburg ist gegenwärtig dabei, mit dem Ausbildungskapazitätsgesetz (AKapG 2014) das Vereinbarungsmodell umzusetzen. Die Zulassungszahlen der staatlichen Hochschulen sollen dabei auf der Basis des AKapG und einer Vereinbarung zwischen der jeweiligen Hochschule und der Behörde für Wissenschaft und Forschung festgelegt werden.

Das Hamburger Beispiel macht jedoch deutlich, dass das **Vereinbarungsmodell in der Umsetzung** problematisch und bisher nicht rechtssicher ist. Im Beschwerdeverfahren einer abgewiesenen Studienbewerberin entschied das Hamburgische Obergericht, die Begrenzung der Anzahl verfügbarer Studienplätze an der entsprechenden Hochschule sei unzulässig. Es handle sich um einen ungerechtfertigten Eingriff in das Grundrecht der freien Berufswahl nach Art. 12 GG (OVG HH 2015a) und sei somit rechtswidrig und unwirksam. Das Gesetz erfülle nicht die notwendigen rechtlichen Voraussetzungen, da es weder eine Regelung zur erschöpfenden Nutzung der vorhandenen Ausbildungskapazitäten enthalte, noch hinreichend klare inhaltliche Vorgaben für die Vereinbarungen über die Zahl der verfügbaren Studienplätze festlege. Deshalb werde das Gesetz auch dem sogenannten Parlamentsvorbehalt nicht gerecht und die Hochschule müsse weitere Studienplatzbewerber_innen aufnehmen, solange dadurch die Funktionsfähigkeit des Lehr- und Forschungsbetriebs nicht gefährdet werde (OVG

HH 2015b). Die Hamburger Bürgerschaft beschloss daraufhin, zeitlich befristet wieder zum früheren Recht zurückzukehren, um eine tragfähige Lösung zu entwickeln und das AKapG zu überarbeiten.

POSITIONEN ZENTRALER WISSENSCHAFTSAKTEURE

Angesichts der Defizite des derzeitigen Kapazitätsrechts hat der **Wissenschaftsrat** bereits 2008 festgestellt, dass ein **dringender Bedarf für eine grundlegende Änderung** der rechtlichen Regelungen zur Bestimmung von Aufnahmekapazitäten besteht. Zu berücksichtigen sei dabei allerdings die verfassungsrechtliche Dimension, dass das Kapazitätsrecht die Aufgabe hat, „die widerstreitenden Interessen von Studienplatzbewerbern, Studierenden und Lehrenden auszugleichen“ (WR 2008: 51). Es bestehe weiterhin 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)“, doch müsse ausgeschlossen werden, „dass die Pflicht zur erschöpfenden Auslastung der Studienkapazitäten die Qualität von Studium und Lehre massiv beeinträchtigt“ (ebd.: 102). Eine Neubestimmung des Kapazitätsbedarfs sollte in allen Fächern vorgenommen werden und sich dabei an den vom Wissenschaftsrat formulierten Qualitätszielen orientieren.

Die Position des Wissenschaftsrates zielt auf eine deutliche **Verbesserung der Betreuungsrelationen**: Bei künftigen Kapazitätsberechnungen müsse ein höherer Betreuungsbedarf zugrunde gelegt werden. 2013 folgte die Empfehlung des Wissenschaftsrates, die **rechtlichen Rahmenbedingungen weiter zu flexibilisieren**, um die Gestaltungsmöglichkeiten der Hochschulen im Kapazitätsrecht zu vergrößern: Die Länder sollten die Landeshochschulgesetze – wo noch nicht geschehen – um Experimentierklauseln ergänzen, damit den Hochschulen Spielräume eröffnet werden, beispielsweise für Qualitätssteigerungen in der Lehre durch kapazitätsneutrale Verbesserungen der Betreuungsrelationen (WR 2013: 12).

In ihren „Eckpunkten für ein neues Kapazitätsrecht in einem auszubauenden Hochschulsystem“ hat die **Hochschulrektorenkonferenz** 2006 die Ersetzung der Kapazitätsverordnung durch das Vereinbarungsmodell gefordert (HRK 2006). Die Aufnahme- und Ausbildungskapazitäten müssten sich an den Empfehlungen



des Wissenschaftsrates und an den Erfordernissen der gestuften Studienstruktur orientieren. In der Grundaussstattung der Lehre sollten die **erforderlichen Mindestqualitätsstandards** beachtet werden, um das grundrechtlich geschützte Recht auf qualifizierte Bildung im Rahmen der staatlichen Finanzierung (Daseinsvorsorge) zu erfüllen. Höhere Qualitätsstandards in der Lehre könnte die Hochschule dann durch den **Einsatz zusätzlicher Mittel** – wie zum Beispiel aus Studienbeiträgen und anderen Drittmitteln – realisieren, ohne dass sich diese auf die Aufnahmekapazität auswirken. Die Lösung liege somit in kapazitätsneutralen Drittmitteln, die gesetzlich verankert werden müssten (Weber 2010: 84f.). Nur dann entstünden die notwendigen **Handlungsspielräume für Hochschulen**, um elementare Verbesserungen in Lehre und Studium zu erreichen.

Im Jahr 2016 haben sich **KMK und HRK** in einer gemeinsamen Erklärung zur „Europäischen Studienreform“ für eine **„Weiterentwicklung“ des bestehenden Kapazitätsrechts** ausgesprochen (HRK/KMK 2016). Es sollte angestrebt werden, den Hochschulen mehr Flexibilität bei der Gestaltung von Studienverläufen zu ermöglichen und den Mehraufwand für qualifizierte Lehre angesichts einer zunehmend heterogenen Studierendenschaft zu berücksichtigen. Die Reform des Kapazitätsrechts sollte in diesem Sinn im **Dialog zwischen Ländern und Hochschulen** unter Berücksichtigung der einschlägigen Rechtsprechung weiter ausgelotet und vorangebracht werden.

Diese Verabredung von KMK und HRK bewertet die **Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW)** ambivalent. Zwar sei es dringend notwendig, bessere Betreuungsrelationen zwischen Lehrenden und Studierenden zu erreichen, was sich auch in der Kapazitätsberechnung von Studienplätzen widerspiegeln müsse. Doch sei das grundgesetzlich gewährleistete Recht auf Hochschulzulassung ein hohes Gut und die Art der Ermittlung und Festsetzung der Kapazitäten dürfe nicht den Hochschulen überlassen werden. Notwendig seien **„klare und transparente gesetzliche Regelungen**, damit die Hochschulen nicht willkürlich Bewerberinnen und Bewerber abweisen können, obwohl Studienplätze unbesetzt sind“ (GEW 2016).

REFORMVORSCHLAG: KOSTEN-NORMWERTVERFAHREN

Auf der einen Seite wird in der Debatte eher für eine **Weiterentwicklung oder Reformierung** der geltenden KapVO plädiert, indem das bisherige Modell auf die gestuften Abschlüsse, diversifizierte Studiengänge sowie

neue Lern- und Lehrmodelle besser abgestimmt wird und die Profilbildung von Hochschulen erleichtert werden soll. Auf der anderen Seite wird im Rahmen einer weitgehenden Flexibilisierung des Kapazitätsrechts und einer Wettbewerbsorientierung tendenziell ein **Systemwechsel** angestrebt: Beim Vereinbarungsmodell geben die Länder bei der Kapazitätsplanung einen Teil ihrer Gestaltungskompetenz an die Hochschulen ab, die dadurch deutlich größere Autonomie erhalten können. Die Umsetzung des Vereinbarungsmodells birgt jedoch – wie am Hamburger Beispiel deutlich wird – erhebliche rechtliche Probleme.

Als Ansatzmöglichkeit für eine vereinfachte Lösung wird schon seit längerem das **Kostennormwertmodell** als Berechnungsverfahren für die Kapazitätsermittlung diskutiert, das auf eine Reformierung des bisherigen Systems zielt. Eine gemeinsame Arbeitsgruppe aus Vertreter_innen der KMK und ZVS hatten Ende der 1990er Jahre vorgeschlagen, in den Studiengängen der Human- und Zahnmedizin das stellenbezogene CNW-Verfahren zur Kapazitätsermittlung durch das **budgetbezogene Kostennormwert (KNW)-Verfahren** zu ersetzen, bei dem die Zulassungszahlen im Rahmen der KapVO mithilfe von Kostennormwerten berechnet werden und die Finanzausstattung der Fakultäten die Festsetzung von Zulassungszahlen bestimmt (KMK 1999). Die Hochschule kann dann nur so viele Studienplätze in einem Studiengang anbieten, wie es ihrem Budget durch die Landesmittel entspricht.

Das Kostennormwertmodell basiert auf einem Landeszuschuss, der aus zwei Teilen besteht: dem **Zuschuss für die Grundaussstattung**, der unmittelbar und dauerhaft zur Ausbildung von Studierenden in einem Studiengang einschließlich der damit verbundenen Forschungsgrundaussstattung benötigt wird, und dem **Zuschuss für die Ergänzungsausstattung**, den das Land zusätzlich zur Erfüllung weiterer Aufgaben zur Verfügung stellt, zum Beispiel für Profilbildung in Forschung und Lehre oder international kompetitive Forschung. Die budgetbezogene Methode der Kapazitätsermittlung bezieht sich nur auf die Grundaussstattung: Dem Budget werden die Kosten der Ausbildung eines Studienanfängers bzw. einer Studienanfängerin gegenübergestellt. Um eine gleichmäßige und erschöpfende Auslastung der Hochschulen zu gewährleisten, werden in der KapVO für die jeweiligen Studiengänge Kosten für die ordnungsgemäße Ausbildung in einem bestimmten Studiengang festgelegt: Diese **Kostennormwerte (KNW)** geben an, wie hoch der anrechnungsfähige Mittelbedarf je Studienanfänger_in und Jahr ist. Die Aufnahmekapazität in einem Studiengang ergibt sich dann dadurch, dass der Zuschuss für



die Grundausrüstung durch den KNW geteilt wird. Da die Ergänzungsausrüstung je Land und Hochschule individuell festgelegt werden sollte, gab die KMK/ZVS-Arbeitsgruppe lediglich die Empfehlung, dass diese 50 Prozent der Grundausrüstung, also ein Drittel des Gesamtbudgets betragen sollte (WR 2004: 41).

Auf der Grundlage des Berichts der Arbeitsgruppe stellte die KMK 1999 fest, dass grundsätzlich die Ablösung des stellenbezogenen CNW-Verfahrens durch ein budgetbezogenes Verfahren zur Kapazitätsermittlung angestrebt werden sollte. Der Ausschuss für Hochschule und Forschung der KMK wurde damit beauftragt, die Konsequenzen einer solchen Umstellung im Bereich der Hochschulmedizin aufzuzeigen und einen Umsetzungsvorschlag vorzulegen (KMK 2003: 3). Die Einholung von Rechtsgutachten brachte allerdings keine Einigkeit bei der Einschätzung eines Übergangs auf das KNW-Verfahren. Deshalb wurden im Bericht des Ausschusses Argumente für und wider eine Einführung von Kostennormwerten benannt (KMK 2003: 10ff.).

Für eine Einführung des KNW-Modells spreche, dass dieses Verfahren

- den Grundsätzen der modernen Haushaltssteuerung entspricht und den Hochschulen die politisch gewollten Dispositionsfreiräume ermöglicht,
- die Kapazität anhand der gesamten Ressourcen bemisst, die für Lehre und lehrbezogene Forschung bereitgestellt werden,
- den Zusammenhang zwischen der Entscheidung über die Ressourcen und der Entscheidung über die Kapazitäten transparent macht,
- eine Profilbildung der Länder erlaubt: Grundausrüstung und Kapazität werden bundeseinheitlich miteinander verknüpft, darüber hinaus kann jedes Land in der Ergänzungsausrüstung im Wettbewerb mit anderen Ländern eigene Akzente setzen,
- eine Profilbildung der Hochschulen in der Lehre auch unter den Bedingungen eines harten NC erleichtert: die Hochschulen können frei über die Aufteilung der Mittel entscheiden,
- eine direkte leistungsbezogene Mittelzuweisung umsetzt: die Grundausrüstung orientiert sich an der Studierendenzahl, die Ergänzungsausrüstung kann mit Leistungsparametern verknüpft werden,
- die inneruniversitären Leistungsströme transparent macht: den Leistungsströmen folgen Zahlungsströme,
- dienst- und personalrechtliche Entscheidungen vom Kapazitätsrecht entkoppelt: Hochschulen können zum Beispiel über Deputatsverminderungen oder die Besetzung von befristeten oder Dauerstel-

len ohne kapazitätsrechtliche Konsequenzen entscheiden,

- die finanziellen Folgen von Änderungen in Studien- und Prüfungsordnungen transparent macht: kleine Änderungen können im KNW abgefangen werden, bei gravierenden Änderungen kann konkret über die finanziellen Folgen gesprochen werden,
- den Hochschulen die flexible Verwendung global zugewiesener Haushaltsmittel ermöglicht.

Benannt werden auch **Risiken des KNW-Verfahrens** (KMK 2003). Einige betreffen den Sonderfall der Hochschulmedizin zum damaligen Zeitpunkt,³ ein großer Teil ist Ausdruck der Ungewissheit, ob die Vorteile des KNW-Verfahrens angesichts einer angespannten Haushaltslage der Länder tatsächlich eintreffen werden und die Hochschulen somit wirklich größere Gestaltungsfreiheit erhalten: So wurde zum Beispiel befürchtet, dass die Länder im Bereich der Ergänzungsausrüstung durch Auflagen und Zielvereinbarungen die Hochschulautonomie schwächen könnten. Da die Grundausrüstung aus rechtlicher Sicht der hochschulinternen Mittelverteilung entzogen ist, könnte die Dispositionsfreiheit der Hochschulen auch dadurch eingeschränkt werden. Konstatiert wurde, dass eine jährliche Anpassung des KNW an die Inflation unverzichtbar sei, was aber wenig wahrscheinlich wäre: Vielmehr sei zu erwarten, dass bei einem stagnierenden Gesamtbudget die jährliche Zahl der Studienanfänger_innen reduziert oder Mittel im Landeshaushalt umgelenkt werden. Dann müssten die Hochschulen mit einer Aufzehrung der Ergänzungsausrüstung rechnen. Zudem könnte der KNW in seiner Verbindung mit dem Zulassungsrecht zu einer Angleichung der Hochschulmedizin in allen Bundesländern sowie zu einem bestimmten Budgetierungsverfahren führen und auf diese Weise länderspezifisch unterschiedliche Lösungen erschweren.

Im KMK-Papier wurde auch auf die rechtlichen Anforderungen einer **alternativen Einführung des CNW- und KNW-Verfahrens** eingegangen, die es den Ländern freistellen würde, welches Verfahren sie anwenden wollen (KMK 2003). Vor dem Hintergrund des Gebotes der Bundeseinheitlichkeit, das sich aus dem ersten BVerfG-Urteil von 1972 ergibt, seien zwei parallele Verfahren bei der Kapazitätsermittlung aus verfassungsrechtlicher Sicht nur dann vorstellbar, wenn **äquivalente Prinzipien** angewendet werden, die gleichermaßen die Gewährleistung einer erschöpfenden Kapazitätsauslastung zum Ziel haben (Löwer, nach KMK 2003). Eine derartige Reduktion auf eine „**bundeseinheitliche Kapazitätsausschöpfung**“ sei im Hinblick auf das in Art. 12 GG geschützte hohe



Rechtsgut allerdings Zweifeln ausgesetzt, die letztlich nur durch die Rechtsprechung selbst ausgeräumt werden könnten. Die rechtlichen Risiken würden sich verstärken, wenn mit dem Übergang auf das KNW-Verfahren eine Kapazitätsverringerung verbunden ist. In solchen Fällen könnten die Gerichte eine „Verprobung“ der festgesetzten Zulassungszahl anhand einer Berechnung nach dem jeweils anderen Kapazitätsfestsetzungsverfahren fordern (ebd.). Die Möglichkeit einer Umsetzung alternativer Modelle würde in jedem Fall eine entsprechende **Regelung im Staatsvertrag über die Vergabe von Studienplätzen** erfordern (KMK 2003: 16).

Die Einführung des KNW-Verfahrens scheiterte 2003 knapp: Für eine Änderung der Kapazitätsberechnung zentral zulassungsbeschränkter Studiengänge bedarf es eines entsprechenden Beschlusses des Verwaltungsausschusses der Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen, der auf einer qualifizierten Mehrheit von drei Vierteln der Stimmen basiert (Art. 4 Abs. 4 Staatsvertrag über die Vergabe von Studienplätzen). Zwar sprach sich mit elf Ländern eine deutliche Mehrheit für die bundesweite KNW-Einführung aus, doch wurde die erforderliche Zustimmung von zwölf Ländern nicht erreicht (KMK 2003). Nach dieser Entscheidung wurde in der Neufassung des Staatsvertrags 2006 die Möglichkeit eines KNW-Verfahrens gestrichen, die im vorherigen Staatsvertrag 1999 in Art. 7 Abs. 4 noch enthalten war: *„Die Ermittlung der jährlichen Aufnahmekapazität kann auch in der Weise erfolgen, dass einem ausgewiesenen Budget für die Lehre und den Grundbedarf der Forschung ein Kostennormwert, der die Kosten für die ordnungsgemäße Ausbildung einer oder eines Studierenden in dem jeweiligen Studiengang festlegt, gegenübergestellt wird.“* (KMK 1999b)

Der **Wissenschaftsrat** plädierte weiterhin für eine Veränderung der Rechtsgrundlagen, sodass die Länder zwischen alternativen Modellen zur Festsetzung der Studienkapazitäten wählen können (WR 2004: 41). Aus Sicht des WR zeichnet sich das KNW-Modell – am Beispiel der Hochschulmedizin – durch **Transparenz** aus, da die Ausbildungskosten nachvollziehbar und überprüfbar abgeleitet werden, indem die für die jeweilige Ausbildungskapazität erforderliche Höhe der Grundzuweisung auf eine **einheitliche Grundlage** gestellt wird. Im Unterschied zum komplizierten CNW-Berechnungsverfahren handle es sich um ein einfaches, gut handhabbares Verfahren. Zudem ermögliche das Modell die **flexible Verwendung** global zugewiesener Mittel und verstärke den Leistungswettbewerb der Einrichtungen im Bereich der Lehre, da die Studierenden faktisch zu „Finanzierungsträgern“

werden. Darüber hinaus könne damit die Leistungsfähigkeit der Einrichtungen durch eine Erhöhung der Ergänzungsausstattung gefördert werden, ohne gleichzeitig die Lehrbelastung zu erhöhen, wodurch sich generell der wissenschaftspolitische Handlungsspielraum der Länder vergrößere. Nicht zuletzt eigne sich die Ergänzungsausstattung für eine kompetitive, leistungsorientierte und projektbezogene Zuweisung zwischen mehreren Einrichtungen eines Landes, da deren Grundausrüstung abgesichert ist. Dadurch könnten die Länder auch im Wettbewerb untereinander eigene Akzente setzen.

Der Wissenschaftsrat formulierte auch Punkte, die bei der Einführung des KNW-Verfahrens unbedingt beachtet werden sollten: Die Ergänzungsausstattung dürfe nicht als „optionaler“ Bestandteil des Landeszuführungsbetrags missverstanden werden und als Haushaltsreserve der angespannten öffentlichen Haushalte dienen. Im Fall einer KNW-Einführung sei es daher unverzichtbar, die Gewährleistung der **Ergänzungsausstattung** insbesondere mit Blick auf Forschungserhalt und Forschungsförderung **länderverpflichtend zu regeln**. Die Einführung dieses Modells dürfe keinesfalls zu einer Absenkung der Studienanfängerkapazitäten führen (WR 2004: 43f.).

WIE KÖNNTE EINE RECHTSSICHERE UND POLITISCH UMSETZBARE LÖSUNG ERREICHT WERDEN?

Obwohl die Defizite des Kapazitätsrechts lange bekannt sind und Alternativmodelle entwickelt wurden, zeigte sich in der Vergangenheit, dass Veränderungen aus politischen und rechtlichen Gründen nur sehr schwer umsetzbar sind. Ein neues Modell muss sich daran messen lassen, die Probleme der CNW-Berechnung zu beseitigen und den modernen Steuerungsinstrumenten des Hochschulhaushalts (Zielvereinbarungen, Globalbudget etc.) gerecht zu werden. Ziel muss sein, ein **vereinfachtes und leicht anwendbares Verfahren** mit nachvollziehbaren Kriterien zu etablieren. Es muss Rechtssicherheit geschaffen werden, um zu verhindern, dass die Verwaltungsgerichte auch künftig die Kapazitätsrechnungen der Hochschulen immer wieder überprüfen, weil es sich im Kern um eine verfassungsrechtliche Fragestellung handelt. Zugleich sollte das neue Modell darauf gerichtet sein, die erschöpfende Nutzung der Ausbildungskapazitäten und eine **sozial gerechte Teilhabe an Hochschulbildung** zu gewährleisten. Das KNW-Modell scheint diese Potenziale zu haben.



Um eine rechtssichere und politisch umsetzbare Lösung zu schaffen, zielt ein Vorschlag darauf, das **Kostennormwertverfahren länderübergreifend optional einzuführen** und dieses zunächst in Einzelfällen zu testen (Riehn 2017). Zunächst sollte darauf hingewirkt werden, eine **Vereinfachung für die örtlichen Zulassungsbeschränkten Studiengänge** zu erreichen (ebd.). Dies könnte ein pragmatischer Weg für eine strategische Öffnung sein, da es an den Hochschulen inzwischen mehrere hundert Studiengänge mit ortsbezogenem NC gibt.

In einem ersten Schritt sollte ein **Referenzmodell** (Standardnormmodell) erarbeitet werden, um festlegen zu können, welche (öffentlichen) Mittel für die **Mindestqualität** der Lehre in einem Studium aufgewendet werden müssen. Dabei ist es wichtig, einen Kostennormwert für einzelne Studiengänge konkret auszuweisen und eine Anpassung an die Inflation bzw. **Kostensteigerungen** einzubeziehen. Ein möglicher Weg wäre, dass in einem Pilotprojekt drei oder vier Hochschulen aus verschiedenen Ländern **Referenzberechnungen für Studienplätze** anstellen. Im Augenblick wird bei den Kosten für ein Studium mit fiktiven Größen gerechnet: So werden zum Beispiel im Hochschulpakt 26.000 Euro pro Studienanfänger_in veranschlagt, doch handelt es sich dabei nicht um eine tatsächliche Kostenermittlung, sondern um einen empirisch ermittelten, fächerübergreifenden Durchschnittspreis, um aufwendige Abrechnungsmodalitäten zwischen Bund und Ländern zu vermeiden (siehe Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern 2014). Der ermittelte KNW würde eine realistische Berechnungsgrundlage für Studienplätze in einzelnen Fächern ermöglichen.

Eine wesentliche Frage beim KNW-Modell ist, wie **Qualitätssicherung** der Lehre bzw. Ausbildung erreicht werden kann, um zu verhindern, dass dieses Verfahren angesichts einer angespannten Haushaltslage zu einem „Sparmodell“ wird. Unverzichtbar wäre deshalb, die Mindestqualität für die Lehre bzw. Ausbildung in einem Studiengang zu definieren. Dazu müssten Qualitätsfaktoren für die Ausbildung in bestimmten Fächern bzw. Studiengängen entwickelt werden.

Die Grundidee des KNW-Verfahrens besteht darin, ein **Standardverfahren zur Ermittlung der Grundausrüstung** für die Ausbildung bzw. Lehre einzuführen. Hinzu kämen dann Drittmittel für besondere Forschungsvorhaben sowie ergänzend ein öffentlich finanzierter, frei einsetzbarer **Qualitätstopf für die Lehre**. Diese Qualitätsmittel für die Lehre wären dann nicht kapazitätsrelevant, sondern würden den Hochschulen Gestaltungs- und Steuerungsmöglichkeiten bieten, die auch

Profilbildung ermöglichen. In Nordrhein-Westfalen werden Qualitätsmittel für Lehre bereits auf diese Weise verwendet und es gibt bisher kein Gerichtsurteil, das eine Erhöhung der Kapazität gefordert hätte. Beim Budgetmodell könnten die Hochschulen über den Einsatz der Mittel selbst entscheiden, etwa im Hinblick auf Personalstrukturen und -ausstattung, und hätten dadurch mehr Autonomie.

Welche **politische Strategie der Umsetzung** wäre sinnvoll? Zunächst könnten zwei oder drei Bundesländer diese Möglichkeit einführen und das Kostennormwertverfahren in einem Modellversuch für einige Studienfächer ausprobieren. Dabei sollte es sich um begehrte Studiengänge handeln, die dennoch keinen zentralen NC haben, zum Beispiel Psychologie. Die Möglichkeit des KNW-Verfahrens müsste von dem jeweiligen Land gesetzlich festgeschrieben werden (Riehn 2017). Diesen Weg ist Baden-Württemberg gegangen, das in seinem Hochschulzulassungsgesetz für Studiengänge, die nicht in das zentrale Vergabeverfahren einbezogen sind, die Möglichkeit des KNW-Verfahrens aufgenommen hat (HZG BW 2015).⁴

Diese Lösung müsste dann auf dem Klageweg vor Gericht durch die verschiedenen Instanzen durchgekämpft werden, da bisher noch unklar ist, welche Auswirkungen das budgetbezogene Kostennormwertverfahren der Kapazitätsberechnung auf Zulassungsstreitigkeiten vor den Verwaltungsgerichten haben wird. Am Ende müsste das Bundesverfassungsgericht die Lösung mittragen. Eine Überwindung des tradierten Systems der Kapazitätsermittlung scheint in rechtlicher Sicht letztlich nur durch ein **neues Grundsatzurteil des Bundesverfassungsgerichtes** möglich zu sein.

KAPAZITÄT IM SPANNUNGSFELD VON RECHTLICHEN UND POLITISCHEN FRAGEN

Bei der geplanten Weiterentwicklung der KapVO ist ihr **enger Zusammenhang mit der Hochschulfinanzierung** zu beachten. Darauf verwies auch der Wissenschaftsrat, der deutlich gemacht hat, dass eine Änderung des Kapazitätsrechts im Kontext einer **notwendigen Qualitätsverbesserung von Studium und Lehre** zu sehen ist, die nur dann erreicht werden kann, wenn dafür mehr zusätzliche öffentliche Mittel zur Verfügung gestellt werden (WR 2008: 93f.). Zur Verbesserung der Betreuungsverhältnisse bedürfte es – neben einer Veränderung des Kapazitätsrechts – mehr hauptberuflicher Professuren, einer grundsätzlichen Anhe-



bung der CNW sowie weiterer Personal- und Sachmittel zur Qualitätssteigerung der Lehre.

Die alternative Einführung des KNW-Modells würde einen großen Schritt weiterführen, aber ohne gleichzeitige Erhöhung der Grundmittel der Hochschulen nicht die gewünschten substanziellen Verbesserungen bringen. Auf politischer Ebene muss deshalb die Reformierung des Kapazitätsrechts mit einer **ausreichenden Grundfinanzierung der Hochschulen** verbunden werden (z.B. Bultmann 2016). Die dauerhaft defizitäre Lehrqualität an Hochschulen ist vor allem eine Folge der strukturellen Unterfinanzierung der Hochschulen in den letzten Jahrzehnten: Während die Grundfinanzierung kontinuierlich zurückgegangen ist, sind die Aufgaben der Hochschulen und der Anteil der Drittmittel immer mehr gewachsen. Die Hochschulen können aber nur mit einer angemessenen Grundfinanzierung ihre gesetzlichen Aufgaben in Studium, Lehre, Grundlagenforschung, Transfer und Weiterbildung erfüllen. Deshalb ist ein **Zuwachs öffentlicher Investitionen in die Hochschulen** unverzichtbar. Bei einer zukunftsfähigen Hochschulfinanzierung sollten angeworbene Drittmittel nicht wie bisher dafür eingesetzt werden, grundständige Lehre mit abzusichern, sondern um befristete und komplementäre Projekte zu finanzieren. Eine verlässliche und auskömmliche Grundfinanzierung könnte dann durch wettbewerbliche Antragsverfahren ergänzt werden.

Bei der Reformierung des Kapazitätsrechts ist zudem zu beachten, dass es auch wichtige **Schutzfunktionen** übernimmt, solange es mehr Studienbewerber_innen als Studienplätze gibt. Zum einen schützt es die Hochschulen gegenüber dem (staatlichen) Finanzträger: Die Länder können dadurch nicht einfach willkürlich entscheiden, wie viel Geld sie den Hochschulen für diese Aufgabe zur Verfügung stellen wollen. Das Kapazitätsrecht dient aber auch dem grundrechtlichen Schutz der Studienbewerber_innen, den Beruf und die Ausbildungsstätte frei wählen zu können (Art. 12 GG) und an Hochschulbildung zu partizipieren.

Entsprechend wurde das Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1972 auch als „Magna Charta“ des Rechts auf Bildung“ (Achelpöhlner 2012) bezeichnet, das einen **Anspruch auf gleichberechtigte Teilhabe an den staatlich geschaffenen Ausbildungsplätzen** formuliert: Demnach dürfen nur „wirklich notwendige“ Zulassungsbeschränkungen erfolgen (verfassungsrechtliches Gebot der vollständigen Ausschöpfung der Ausbildungskapazität). Bei der Verteilung der Ausbildungsplätze ist nach Auffassung des BVerfG auch die

Gleichheitsfrage tangiert: Da alle Studienbewerber_innen mit Hochschulzugangsberechtigung im Grundsatz den gleichen Anspruch auf einen Studienplatz haben, liege in einer verweigerten Zulassung eine „krasse Ungleichbehandlung zwischen zugelassenen und abgewiesenen Bewerbern in der Verteilung von Lebenschancen“ (BVerfGE 1981). Daraus wurde abgeleitet, dass der Gesetzgeber die – für die Verwirklichung von Grundrechten wesentliche Zulassungsfrage – selbst zu regeln hat und dabei gewährleisten muss, dass die Verteilung der Studienplätze nach objektiv sachgerechten und individuell zumutbaren Kriterien erfolgt, die allen „hochschulreifen“ Bewerber_innen eine Chance auf Zulassung eröffnet (Achelpöhlner 2012). Bei einer neuen Kapazitätsregelung muss somit politisch und gesetzlich dafür gesorgt werden, dass für alle Studienzugangsberechtigten gleiche Chancen beim Studienzugang bestehen bzw. ein sachlich begründetes und **sozial gerechtes Modell der Kapazitätsberechnung** gewährleistet ist.

Die Weiterentwicklung des Kapazitätsrechts ist auch im Spannungsfeld von weiteren politischen und rechtlichen Fragen zu diskutieren. Dazu gehört die Frage, wie die **Kompetenzen zwischen Ländern und Hochschulen** grundsätzlich verteilt werden sollen. Geklärt werden muss auch, welches **Verhältnis von beruflicher und akademischer Bildung** als gesellschaftlich sinnvoll erachtet wird, welcher Anteil von Studierenden in Universitäten und Fachhochschulen bzw. Hochschulen für angewandte Wissenschaften anzustreben ist und welche Studiengänge in welchem Hochschultyp angeboten werden sollten. Auch auf den **gesellschaftlichen Bedarf an bestimmten Berufen** muss reagiert werden, indem das Portfolio der Fächer oder Studiengänge besser darauf abgestimmt wird.

Hinzu kommt, dass sich durch neue Entwicklungen im Hochschulsystem neue Herausforderungen ergeben, die auch **Fragen der Gerechtigkeit** implizieren. Bislang erscheinen die Privatisierungstendenzen in der Hochschulbildung noch weitgehend ungesteuert: So wurden in den letzten Jahren verstärkt **private Hochschulen** gegründet, die nachfragegetrieben Studiengänge anbieten, die an staatlichen Hochschulen mit einem NC belegt sind, insbesondere Medizinerbildungen. Aufgrund der erheblichen Studiengebühren können sich aber in der Regel nur Bewerber_innen aus wohlhabenden Familien ein solches Studium leisten. Aus dieser Entwicklung ergibt sich nicht nur ein Problem der Chancengleichheit, sondern auch ein Qualitätsproblem, da die Transparenz und Qualitätssicherung der Ausbildung häufig nicht gewährleistet sind. Ein wichtige Aufgabe besteht deshalb auch darin, in



Bezug auf die Hochschulausbildung ein **stimmiges Gesamtkonzept von Privatisierung und staatlicher Verantwortung** zu entwickeln.

Hinter all diesen Fragen steht die grundsätzliche Frage, wie die Politik das tertiäre Bildungssystem ausgestalten möchte. Zwar beschränkt das Verfassungsrecht die staatlichen Regelungsmöglichkeiten durch die grund-

gesetzlich begründeten Anforderungen an die zu gewährleistende Berufsfreiheit und Wissenschaftsfreiheit, doch bleiben **Gestaltungsfreiräume des Staates** durch die Setzung politischer Rahmenbedingungen und die Steuerung über die Höhe und den Einsatz der bereitgestellten finanziellen Mittel für die Hochschul- ausbildung.

FUSSNOTEN

- ¹ Das Papier basiert auf einer Literaturrecherche. Ergänzend sind in den Abschnitt „Wie könnte eine rechtssichere und politisch umsetzbare Lösung erreicht werden?“ die Ergebnisse eines Fachgesprächs zur Reformierung des Kapazitätsrechts am 23. März 2017 in der Friedrich-Ebert-Stiftung, Team Bildungs- und Hochschulpolitik, Abteilung Studienförderung, eingeflossen.
- ² Im Wintersemester 1970/71 wurden 70 Prozent der Bewerber_innen für einen Studienplatz der Humanmedizin abgelehnt (11.000 Bewerber_innen auf 3.000 Studienplätze). Im WS 2012/13 kamen 42.726 Bewerber_innen auf 8.989 Studienplätze in der Humanmedizin (Achelpöhler 2012).
- ³ Dazu gehören Abgrenzungsprobleme bei der Abrechnung und eine mögliche Überforderung der Hochschulen und Medizinischen Fakultäten aufgrund gleichzeitig durchgeführter Reformen (u.a. Einführung des neuen DRG-Entgeltsystems im Bereich der Krankenversorgung).
- ⁴ Dabei findet sich im Gesetz die fast wörtliche Formulierung aus dem Staatsvertrag von 1999 (Art. 7 Abs. 4), die im neuen Staatsvertrag 2006 weggefallen ist.

QUELLEN

- Achelpöhler, Wilhelm** (2012): Numerus clausus und das Recht auf Bildung. In: FORUM Wissenschaft, 27.9.2012), <http://www.linksnet.de/de/artikel/27961> (Zugriff: 20.03.2017).
- AKapG** – Gesetz zur Regelung der Ausbildungskapazitäten an den staatlichen hamburgischen Hochschulen (Ausbildungskapazitätsgesetz) vom 14.03.2014.
- BAG** – Bundesarbeitsgemeinschaft Wissenschaft, Hochschule, Technologie von Bündnis 90/Die Grünen (2010): Beschluss „Weiterentwicklung des Kapazitätsrechts, 27. April 2010, <http://www.bag-wht.de/?p=810> (Zugriff: 10.03.2017).
- Bens, Jonas** (2007): Kapazitätsrecht in Deutschland. Einblicke in aktuelle Entwicklungen und Leitfragen studentischer Positionierung, 21.11.2007, <http://www.fzs.de/news/151059.html> (Zugriff: 10.03.2017).
- Bode, Christian/Weber, Joachim** (1996): Hochschulzulassung. In: Flämig, Christian et al. (Hrsg.): Handbuch des Wissenschaftsrechts, Bd. 1, 2. völlig überarb. und erw. Auflage, Berlin u.a., S. 673-710.
- Bultmann, Torsten** (2016): Hochschulentwicklung im Spannungsfeld von Exzellenzorientierung, Unterfinanzierung und Prekarisierung wissenschaftlicher Arbeit, Vortrag 18.11.2016.
- BVerfGE** 1981 – Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 03.11.1981, Az. 1 BvR 632/90, BVerfGE 59, 1 (31).
- BVerwGE** 1980 – Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 8. Februar 1980, 7 C 93.77, BVerwGE 60, 25 (45).
- GEW** – Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (2016): Zu den Empfehlungen von KMK und HRK zur Bologna-Reform, <https://www.gew.de/aktuelles/detailseite/neuigkeiten/empfehlungen-von-kmk-und-hrk-zur-bologna-reform/> (Zugriff: 20.03.2017).
- HRK** – Hochschulrektorenkonferenz (2005): Empfehlung zur Sicherung der Qualität von Studium und Lehre in Bachelor- und Masterstudiengängen, 14.06.2005.
- HRK** (2006): Eckpunkte für ein neues Kapazitätsrecht in einem auszubauenden Hochschulsystem, 102. Senat vom 10.10.2006.
- HRK/KMK** – Hochschulrektorenkonferenz/Kultusministerkonferenz (2016): Europäische Studienreform. Gemeinsame Erklärung von KMK und HRK (Beschluss der Hochschulrektorenkonferenz vom 10.11.2015 sowie der Kultusministerkonferenz vom 08.07.2016).
- HZG BW** (2015) – Gesetz über die Zulassung zum Hochschulstudium in Baden-Württemberg (Hochschulzulassungsgesetz – HZG) in der Fassung vom 15. September 2005, letzte berücksichtigte Änderung: § 5 geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 5. Mai 2015 (GBl. S. 313), <http://www.landesrecht-bw.de/jportal/?quelle=jlink&query=HSchulZulG+BW&psml=bsbawueprod.psml&max=true&aiz=true#jlr-HSchulZulGBW2005V7P5> (Zugriff: 10.04.2017).
- KMK** – Kultusministerkonferenz (1999a): Bericht der Gemeinsamen Arbeitsgruppe der Kultusministerkonferenz (KMK) und der Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVS) „Neue Berechnungsmaßstäbe für die Kapazitätsermittlung in der Medizin“ mit Bericht vom 21. Juli 1999, Schreiben der KMK vom 23. Juli 1999.
- KMK** (1999b): Staatsvertrag über die Vergabe von Studienplätzen (vom 24. Juni 1999), https://www.uni-oldenburg.de/fileadmin/user_upload/lehre/Kapazitaeten_0507/Staatsvertrag_VS_1999.pdf (Zugriff: 21.04.2017).
- KMK** (2003): Auswirkungen des Kostennormwertverfahrens auf die Budget- und Organisationsstrukturen der Hochschulmedizin. Bericht des Ausschusses für Hochschule und Forschung der Kultusministerkonferenz (von der KMK am 6.11.2003 zur Kenntnis genommen), http://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/PresseUndAktuelles/Beschluesse_Veroeffentlichungen/Hochschule_Wissenschaft/BE_031106_Bericht_KNW.pdf (Zugriff: 21.04.2017).
- KMK** (2005): Weiterentwicklung des Kapazitätsrechts, Bonn, 28.10.2005, http://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2005/2005_11_17-Weiterentwicklung-Kapazitaetsrecht.pdf (Zugriff: 15.04.2017).
- KMK** (2006): Staatsvertrag über die Vergabe von Studienplätzen, http://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2006/2006_06_22_Staatsvertrag-Studienplatzvergabe.pdf (Zugriff: 10.03.2017).
- Lindner, Josef Franz** (2017): Rechtsfragen des Studiums. In: Michael Hartmer/Hubert Detmer (Hrsg.): Hochschulrecht. Ein Handbuch für die Praxis, 3. Auflage, Heidelberg, S. 650-724.
- OVG HH** (2015a): Hamburgisches Oberverwaltungsgericht, Beschluss vom 09.02.2015, 3 Nc 55/14, <http://justiz.hamburg.de/contentblob/4451636/2651a4dc904750317095f159e8234654/data/3nc55-14.pdf> (Zugriff: 30.03.04.2017).
- OVG HH** (2015b): Pressemitteilung, 12.02.2015, <http://justiz.hamburg.de/aktuellepresseerklarungen/4451586/pressemitteilung/> (Zugriff: 30.03.2017).
- Riehn, Hartmut** (2017): Vorschlag für eine Reformierung des Kapazitätsrechts. Impulsvortrag im Rahmen eines Fachgesprächs am 23.3.2017 in der Friedrich-Ebert-Stiftung Berlin, Abteilung Studienförderung.
- Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern** (2014) – Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Art. 91b Abs. 1 Nr. 2 des Grundgesetzes über den



Hochschulpakt 2010 gemäß Regierungsbeschluss der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern vom 11. Dezember 2014, https://www.bmbf.de/files/Verwaltungsvereinbarung_Hochschulpakt_III_vom_11.12.2014.pdf (Zugriff: 10.04.2017).

Weber, Joachim D. (2010): Kapazitätsrecht. Quantität und Gleichheit versus Qualität und Wettbewerb. In: Carsten Würmann/Karin Zimmermann (Hrsg.): Hochschulkapazitäten – historisch, juristisch, praktisch. die hochschule 2/2010, hrsg. v. Institut für Hochschulforschung (HoF) an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, S. 73-85.

Wissenschaftsrat (2004): Empfehlungen zu forschungs- und lehrförderlichen Strukturen in der Universitätsmedizin, Drs. 5913/04, Berlin, 30. Januar 2004, <https://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/5913-04.pdf> (Zugriff: 10.04.2017).

Wissenschaftsrat (2008): Empfehlungen zur Qualitätsverbesserung von Lehre und Studium, Drs. 8639-08, Berlin,

04.07.2008, https://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/Qualitaetsverbesserung_Lehre.pdf (Zugriff: 10.04.2017).

Wissenschaftsrat (2013): Perspektiven des deutschen Wissenschaftssystems, 12.07.2013, S. 12, <https://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/3228-13.pdf> (Zugriff: 15.04.2017).

Witte, Johanna/von Stuckrad, Thimo (2007): Kapazitätsplanung in gestuften Studienstrukturen. Vergleichende Analyse des Vorgehens in 16 Bundesländern, CHE-Arbeitspapier Nr. 89, 5/2007.

Zimmermann, Karin (2010): Kapazitätsrechtliche Grundlagen und alternative Regelungsmodelle im hochschulpolitischen Diskurs. In: Carsten Würmann/Karin Zimmermann (Hrsg.): Hochschulkapazitäten – historisch, juristisch, praktisch. die hochschule 2/2010, hrsg. v. Institut für Hochschulforschung (HoF) an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, S. 9-20.

IMPRESSUM

ISBN: 978-3-95861-808-4
Copyright by Friedrich-Ebert-Stiftung 2017
Hiroshimastraße 17, 10785 Berlin
Abt. Studienförderung
Redaktion: Anett Borchers, Anne Felmet,
Marei John-Ohnesorg
Gestaltung & Satz: minus Design, Berlin

KONTAKT UND FEEDBACK

Marei John-Ohnesorg
Bildungs- und Hochschulpolitik
Marei.John@fes.de

Publikationen können Sie per e-mail nachbestellen bei:
Anett.Borchers@fes.de

DIE AUTORIN DIESER PUBLIKATION

Dr. Angela Borgwardt, Politikwissenschaftlerin und Germanistin, arbeitet als freie wissenschaftliche Publizistin und Redakteurin in Berlin.

DAS NETZWERK

Das Netzwerk Exzellenz an deutschen Hochschulen entwickelt vor dem Hintergrund der Exzellenzinitiative Beiträge und Empfehlungen zur künftigen Gestaltung des deutschen Wissenschaftssystems.

Digitale Versionen aller Publikationen:
<http://www.fes.de/themen/bildungspolitik/index.php>