

Die Kapazitätsverordnung (KapVo) – ein Kind ihrer Zeit

Perspektivenwechsel in der Hochschulpolitik 1970 – 1990 – 2000

Aylâ Neusel
Kassel

Die steigende Nachfrage nach Studienplätzen bei gleichzeitigem Anstieg von Zulassungsbeschränkungen verstärkte das Interesse, die Ausbildungskapazitäten von Hochschulen möglichst optimal auszunutzen. So entstand am Ende der Ära der expansiven Hochschulentwicklung der 1970er Jahre ein länderübergreifendes Instrumentarium für „eine einheitliche

Kapazitätsermittlung und -festsetzung der Vergabe von Studienplätzen“, die Kapazitätsverordnung (KapVO). Trotz andauernder Kritik bestimmt sie bis heute die Hochschulpolitik. Das wirft die Frage nach der Funktionalität von Instrumenten der Hochschulsteuerung der 1970er Jahre auf, die den tiefgreifenden Wandel des Staatsverständnisses von Hochschulen und Hochschulpolitik überdauert haben. Dieser Frage wird im Folgenden am Beispiel der Kapazitätsverordnung (KapVO) nachgegangen.

Zunächst dient die Gründung der Gesamthochschule Kassel als Fokus, um die Nutzung der neuen Steuerungsinstrumente im Kontext der staatlichen Hochschulplanung der 1970er Jahre zu beschreiben. Im zweiten Teil sollen die Veränderungen des Verhältnisses zwischen Staat und Hochschule angesichts des sich in drei Phasen (1970, 1990, 2000) wandelnden staatlichen Selbstverständnisses diskutiert werden. Im Fazit werden zwei Aspekte behandelt: Wie verhält sich die KapVO als Kind ihrer Zeit, d.h. entstanden aus dem Geiste der staatlichen Neuordnungs- und Egalitätspolitik, zu einer aktuellen Hochschulpolitik der Differenzierung und Profilbildung? Weiterhin geht es um eine gewisse Janusköpfigkeit, die die KapVO bereits bei ihrer Einführung kennzeichnete: Die Absicht, durch eine „rationale“ Bilanzierung von Lehrangebot und -nachfrage die Kapazitäten der Hochschulen optimal zu nutzen, konterkarierte die Pläne

der Studien- und Hochschulreformen, die auf die Qualität von Lehre und Forschung zielten.

1. Entwicklung und Nutzung der neuen staatlichen Steuerungsinstrumente am Beispiel der Gründung einer Gesamthochschule in Kassel/Hessen

Die Entstehung einer „rationalen Hochschulplanung“ in den 1970er Jahren und die Entwicklung von neuen staatlichen Steuerungsinstrumenten können auf drei gesellschaftspolitische Entwicklungen zurückgeführt werden:

1. Unter dem Eindruck des „Sputnik-Schock“ und der „deutschen Bildungskatastrophe“ (Picht 1964) stellte die öffentliche Diskussion in der Bundesrepublik wie in der westlichen Welt in den 1960er Jahren in Sachen Bildung und Hochschulbildung einen erheblichen Ausbaubedarf fest. In der Bildungsökonomie wurde auf den makroökonomischen Zusammenhang zwischen dem Wirtschaftswachstum einer Gesellschaft und dem Bildungsniveau der arbeitenden Bevölkerung hingewiesen (Manpower-Ansatz). Die konstatierten Defizite sollten entsprechend den Erkenntnissen der Wachstums- und Humankapitaltheorie durch höhere Investitionen in Ausbildung und Wissensproduktion behoben werden (vgl. zusammenfassend Reinisch 1983; Briese 1986).
2. In der Hochschulforschung wurde der wachsenden Nachfrage nach Studienplätzen (Social Demand-Ansatz) eine größere Wirkung bei der Hochschulplanung zugeschrieben als den bildungsökonomischen Analysen des Bedarfs an qualifizierten Arbeitskräften (Manpower-Ansatz). „Die Koppelung [von Hochschulausbau] mit Prognosen der Studienplatznachfrage wurde für die Bundesrepublik aus den Gründen bestimmend, die in der spezifischen Struktur unseres Bildungssystems lagen, d.h. der strukturellen und quantitativ überaus engen Koppelung von Sekundarschulabschluss und Studienaufnahme“ (Oehler 2000: 143).
3. Die hochschulpolitischen Diskussionen nach 1968 um den Einfluss der Bildung auf die Chancengleichheit beim Erwerb der gesellschaftlichen Güter führten zu der Inklusionspolitik der 1970er Jahre mit einem Programm der Öffnung der Hochschulen für bildungsferne Schichten („Arbeiterkinder an die Universität“) und einer regional ausgeglichenen Verteilung des Hochschulangebots: Jede/r sollte vor seiner/ihrer Haustür studieren können. Die Gründung von neuen Universitäten und

Fachhochschulen führte zu einer rapiden Expansion des Hochschulbereichs: Die Studierendenzahlen wuchsen in den 1970er Jahren um das Doppelte und überschritten 1980 die Millionengrenze (1950: 172.000, 1960: 329.000, 1970: 534.000, 1980: 1.044.000).

Wie sich angesichts dieser gesellschafts- und hochschulpolitischen Diskussionen der 1960er Jahre die Praxis der Hochschulplanung in den 1970er Jahren darstellte, soll beispielhaft am Gründungsprozess der Gesamthochschule Kassel beschrieben werden.¹

Die Gründung der Gesamthochschule Kassel

Die Gesamthochschule Kassel (im folgenden GhK, heute Universität Kassel) wurde im Wintersemester 1971/72 als erste Gesamthochschule in der Bundesrepublik auf dem Höhepunkt und als Ergebnis der Reformdiskussionen seit den 1960er Jahren gegründet. Die Grundlagen waren im Rahmenplan „Hessen 80“ des Hessischen Kultusministeriums von 1970 festgelegt worden. Darin wurde die Gründung einer Gesamthochschule in Kassel als eine „Universität der Zukunft“ für die Neuordnung des Hochschulwesens in Hessen angekündigt. Der Neugründung wurden eine Reihe von Reformzielen vorgegeben, und zwar die Öffnung des Hochschulsystems für größere Chancengleichheit und Durchlässigkeit, eine Demokratisierung der Entscheidungsstrukturen (Gruppenuniversität), ein Berufs- und Praxisbezug der Ausbildung sowie die regionale Verflechtung. Zugleich waren in der Gründungsphase verschiedene „kapazitäre Vorüberlegungen“ zu berücksichtigen, die zwar den Planungen zu Grunde lagen, aber in den Entscheidungen je nach politischen oder ökonomischen Gegebenheiten ständig korrigiert wurden.

- Die Bedarfsprognosen für hochqualifizierte Arbeitskräfte, besonders für den Bedarf an Lehrkräften und IngenieurInnen beeinflussten die Wahl der zu gründenden Studienrichtungen (Ansätze zur Manpower-Planung).
- Für die Makrostandortbestimmung wurden die „weißen“ (bildungsfernen) Regionen auf der Landkarte „vermessen“. Zur Gründung der GhK wurden Standortgutachten in Auftrag gegeben (vgl. Arbeitsgruppe Standortforschung der Technischen Universität Hannover 1970 und 1971).

¹ Die Autorin war von 1971 bis 1973 Mitglied der Projektgruppe zur Gründung der Gesamthochschule Kassel des Hessischen Kultusministeriums und von 1973 bis 1976 Leiterin der Planungsgruppe der Gesamthochschule Kassel.

- Der Hessische Kultusminister hatte im Rahmenplan die Studierendenzahlen festgelegt. Die Kalkulationen wurden mehrmals überholt und überarbeitet; z.B. sollte die GhK im Endausbau 17.000 (Rahmenplan 1970), 13.000 (HKM 1975) und den Empfehlungen des Wissenschaftsrates (WR 1975) entsprechend nur 9.000 Studierende umfassen.
- Für die Mikroplanung wurden „flächenbezogene Studentenzahlen“ „ausgehandelt“. Das Ministerium setzte Höchstzahlen für die Studiengänge fest, die sich zum Teil stark veränderten; z. B. im Studiengang für Architektur/Planung. Hier waren 900 laut Rahmenplan von 1970, 800 laut HKM von 1975 bzw. 500 laut WR von 1975 vorgesehen.
- In den Studiengangspannungen wurden Regelstudienzeiten berücksichtigt. Im konsekutiven „Kasseler Modell“ wurde 1972 für die erste Studienphase bis zum ersten Diplom von 6 Studien- und einem Praxis-Semester und für die zweite Phase bis zum Diplom 2 von weiteren 3-6 Semestern ausgegangen.
- Der Haushalt der GhK wurde vom Hessischen Kultusministerium vorgegeben. Die GhK bekam nach dem Hessischen Haushaltsgesetz jährlich 75-80 Professorenstellen zugewiesen, die auf die neuen Studiengänge verteilt waren. Für die hochschulinterne Verteilung der Sachmittel hat die Planungsgruppe bereits 1973 einen rationalen Verteilungsmodus angestrebt, der die Studierendenzahlen, das wissenschaftliche Personal und die Gewichtung der Fächer in einer formelhaften Berechnung berücksichtigte. Da es keine „Erbhöfe“ gab, war die Akzeptanz für diesen Verteilungsmodus in den Gremien leicht zu bekommen.
- Erst 1978 wurden die KapVO und die Curricularnormwerte (CNW) – wenngleich zögerlich – auch in Kassel eingeführt. So wurden jährliche Kapazitäten errechnet und dem Kultusministerium berichtet. Diese wurden der Zulassung von Studierenden und der Zuweisung von neuen Professorenstellen zugrunde gelegt. Die KapVO hatte für die Reformstudiengänge mit personalintensiven Projektstudien, Gruppenarbeit und Supervision extrem negative Folgen und führte zu langwierigen hochschulinternen Konflikten zwischen den finanz- und bildungspolitischen Forderungen. Die Reaktionen reichten von offener Ablehnung bis zum Unterlaufen der Regelungen, z.B. durch die Umbenennung von Lehrveranstaltungen oder die Erweiterung der Pflichtteile im Studienplan. Letztlich war allerdings eine schleichende Anpassung und Konformität unvermeidlich.

- Heute haben alle Studiengänge an der Universität Kassel Aufnahmebeschränkungen. Die Hochschule rechnet mit 15.000 (flächenbezogenen) Studienplätzen, das HKM mit 12.000, während die realen Studierendenzahlen bei ca. 20.000 liegen.

Für die Studiengangsplanung waren jedoch die qualitativen Reformziele von größerer Bedeutung als diese kapazitären Überlegungen. In den neuen Studiengängen sollten die Reformziele der Zeit umgesetzt werden. Im Verlauf der Planung wurden die Studienstruktur als gestuftes Modell (ähnlich Bachelor/Master) festgelegt, Schwerpunkte gebildet, ein inhaltliches Studienkonzept entwickelt, Studienpläne, Studien- und Prüfungsordnungen erstellt und danach die Denomination der Professuren vorgenommen. Die „Curriculumsarbeitsgruppen“ (mit auswärtigen Fachvertretern) planten die Studiengänge, die von hauptamtlichen PlanerInnen begleitet und vom Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (BMBW) im Modellversuchsprogramm der Bund-Länder-Kommission (BLK) gefördert wurden. Die Ergebnisse der Planungen wurden den Hochschulgremien (soweit sie vorhanden waren) vorgelegt und von diesen genehmigt, die erarbeiteten Prüfungs- und Studienordnungen nach intensiven Verhandlungen zwischen Kultusministerium und Gesamthochschule bewilligt, und die Studiengangspläne den Haushaltsplanungen der Hochschule zugrunde gelegt.

Der Bruch mit den Hochschulreformen in Hessen zeichnete sich ab, als die Ölkrise 1973 die ökonomischen Spielräume verkleinerte, das Gesamthochschulgesetz in der Regierung keine Zustimmung fand und schließlich der Regierungswechsel von einer SPD-Alleinregierung zu einer Koalitionsregierung von SPD und FDP Ende 1974 neue Prioritäten setzte. Die GhK wurde im Mai 1975 als fünfte Universität in das hessische Hochschulgesetz aufgenommen. Damit endete die Gründungsphase und mit ihr auch die Rolle der GhK als Modelluniversität für Hessen.

2. Zum Wandel des staatlichen Selbstverständnisses

In der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Forschung wird in den letzten zehn Jahren intensiv über den Wandel des staatlichen Selbstverständnisses diskutiert.² Rückblickend werden Brüche im Leitbild der

² Vgl. Priddat 2000, Wieland 2000, Oppen 2002, Jann/Wegrich 2004, Benz (2004), Lange/Schimank, 2004, Klenk/Nullmeier 2004, Benz, u.a. 2007, Mayntz 2004, 2009

staatlichen Verwaltung konstatiert. Dabei wird von drei Entwicklungsphasen ausgegangen³:

1. das Konzept eines „Aktiven Staates“ ab Mitte der 1960er Jahre,
2. das manageristische Konzept eines „Schlanken Staates“ um 1980,
3. das Leitbild eines „Aktivierenden Staates“ ab Mitte der 1990er Jahre.

„Aktiver Staat“

Das ständige Anwachsen der staatlichen Aufgaben, eine veränderte Sicht auf die anstehenden Steuerungsprobleme und eine zunehmend optimistische Einschätzung der Steuerungspotentiale führten zum Leitbild eines aktiven und starken Staates. Das politisch-administrative System sollte durch eine rationale Planung, durch die Erhöhung der Informations- und Problemlösungskapazitäten von Verwaltung und Politik aktive Reformpolitik betreiben. Diese erste Phase wird mit den Reformen der ersten sozialliberalen Bundesregierung von 1969 in Verbindung gebracht. Es ist das Selbstverständnis des aktiven, politisch planenden Staates, der mit ordnungspolitischen Steuerungsinstrumenten, Input orientierten Reformen, mit rechtlichen und etatistischen Maßnahmen in die traditionellen Autonomiebereiche eingreift.

Das Modell geriet zunehmend in Kritik, als die Umsetzungsprobleme der Reformplanungen offensichtlich wurden. Die Ergebnisse – eine zunehmende Verrechtlichung und Bürokratisierung bei geringem Wirkungsgrad der Reformen – zeigten die Grenzen rationalistisch-linearer Planung und forcierten die Abkehr von diesem Leitbild.

„Schlanker Staat“

Die Kritik an der Vermehrung der staatlichen Aufgaben, an einer wachsenden Bürokratie sowie einer zunehmenden Gesetzes- und Regelungsdichte beförderte gegenläufige Forderungen nach Entstaatlichung, Entbürokratisierung, Deregulierung und Verwaltungsvereinfachung. Diese neoliberale Staatskritik, die bereits ab Mitte der 1970er Jahre in westlichen Industrieländern an Gewicht gewann, verstärkte den Wandel zum Konzept des „schlanken Staates“, der in Deutschland mit dem Wechsel zur Kohl-Regierung 1982 datiert wird. Durch die Übernahme von Managementkonzepten

³ Jann und Wegrich (2004) unterscheiden systematisch drei Phasen des Wandels des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft, während andere Autoren mehrheitlich die Veränderungen seit den 1980er Jahren im Blick haben.

aus der privaten Wirtschaft sollte mit dem „New Public Management“ eine effizientere Verwaltung aufgebaut werden. Output- bzw. Zielsteuerung ersetzen die bürokratischen Steuerungsmechanismen des „aktiven Staates“ wie Rechtssetzung, Verwaltungshierarchie und Ressourcenzuweisung. Es wurden wettbewerbliche Prinzipien eingeführt. Die Professionalisierung des Managements, Investitionen in Personalentwicklung und die Förderung einer neuen Führungskultur wurden als Voraussetzungen gesehen, um eine neue Leistungs- und Dienstleistungsorientierung zur Geltung zu bringen. Das Konzept zielte vorrangig auf Wiedergewinnung der Steuerbarkeit und Effizienzsteigerung, die mittels Dezentralisierung, Zusammenführung der Kosten- und Leistungsverantwortung und des Einsatzes betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente erreicht werden sollte.

„Aktivierender Staat“

Zum Ende der 1990er Jahre, nachdem die ökonomischen Reforminstrumente nicht die erwarteten Erfolge gezeigt hatten, profilierte sich die Kritik am „New Public Management“. Die Einsicht wuchs, dass der Staat die gesellschaftlichen Probleme nicht allein lösen könne, sondern mit der Gesellschaft zusammenarbeiten müsse, der als Zivilgesellschaft ein hohes Potential an „Sozialkapital“ zugesprochen wurde. Die neue Ausrichtung wird mit dem Begriff vom „gewährleistenden, aktivierenden Staat“ charakterisiert, die in Deutschland mit der Politik der rot-grünen Regierung seit dem Herbst 1998 in Zusammenhang gebracht wird.

In der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Forschung taucht ein neuer Begriff auf: „Governance“.⁴ Damit wird eine grundsätzliche Veränderung in den Formen und Inhalten politischen Handelns angesprochen. Gesucht wird eine „neue Balance zwischen den staatlichen Pflichten und zu aktivierender Eigeninitiative und gesellschaftlichem Engagement. (...) Der Staat ist dann weniger Entscheider und Produzent als vielmehr Moderator und Aktivator der gesellschaftlichen Entwicklungen, die er nicht allein bestimmen kann und soll. Aktivierender Staat bedeutet, die Selbstregulierungspotenziale der Gesellschaft zu fördern und ihnen den notwendigen Freiraum zu schaffen“, so die Bundesregierung 1999 (zitiert

⁴ Mit dem Begriff „Governance“, ursprünglich zu Beginn der 1990er Jahre in der entwicklungspolitischen Diskussion der Weltbank und der UN entstanden, wird die Ausweitung der Steuerungs- und Regelungsinstanzen über den (nationalen) Staat hinaus angesprochen (vgl. auch Adam 2000, Oppen 2002). In der Wirtschaftswissenschaft wird der Begriff „Governance“ in Entlehnung der internationalen politikwissenschaftlichen Diskussion benutzt (Benz 2004: 14).

nach Oppen 2002: 11). In den Aushandlungsprozess sollen Instanzen der Zivilgesellschaft wie Bürgerinitiativen, NGOs und Interessenvertreter genauso eingebunden werden wie die Instanzen der weltweit verflochtenen Politik. Governance umfasst nicht allein die Planungsprozesse; bedeutend sind, die Implementierung der Pläne und die organisationalen Bedingungen und Grenzen der Steuerungsprozesse (Mayntz 2004: 17).

Die Abkehr vom „New Management“ und die Hinwendung zu Konzepten des „New Governance“ markieren einen Wechsel von ökonomisch orientierten Formen der Steuerung zu politischen. Dahinter steht der Gedanke, dass die Verantwortung zwischen dem Staat und der Zivilgesellschaft neu verteilt werden müsse. Indem die BürgerInnen aktiv an der Politik partizipieren, sollen sie höhere Autonomie gegenüber staatlichen Reglements gewinnen.

Allerdings sollte bei aller positiven Bewertung dieses Politikkonzeptes die kritische Anmerkung von Mayntz (2004: 75) berücksichtigt werden. Sie spricht bei dem Konzept der Governance von einer selektiven Perspektive, die den Aspekt der Macht ausblendet. Es ginge „in der Politik (...) oft in erster Linie um Gewinn und Erhalt von politischer Macht“. Zwar sei es richtig, dass der Staat sich „vom Steuerungszentrum zur Koordinierungsinstanz“ wandle, aber die Interessen mächtiger NetzwerkerInnen und gesellschaftlicher VerhandlerInnen würden ihre Bedeutung nicht verlieren.

3. Zum Verhältnis von Hochschule und Staat: Perspektivenwechsel in der Hochschulpolitik: 1970-1990-2000

In der Hochschulforschung wurde die als Paradigmenwechsel bezeichnete Entwicklung des Verhältnisses zwischen dem Staat und der Hochschule ebenfalls wiederholt thematisiert. Bis in die 2000er Jahre hinein stand die als Bruch wahrgenommene Veränderung zwischen den Reformen der 1970er und 1990er Jahre im Mittelpunkt der Erörterungen⁵. In den 2000er Jahren tauchte auch in der Hochschulforschung der Begriff „Governance“ auf, ohne jedoch eine präzise Grenze zu den vorhergehenden Reformen zu ziehen.⁶ Vielmehr wird „Governance“ in der Hochschulforschung als Be-

⁵ Vgl. Daxner 1993, Neusel 1993, Brinckmann 1998; Stöltzing/Schimank 2001, Braun 2001

⁶ Allerdings wird auch in der Politikwissenschaft konstatiert, dass der Übergang von den manageristischen zu den Governance-Reformen nicht durch einen scharfen Bruch gekennzeichnet

Tabelle 1: Paradigmenwechsel in der Hochschulpolitik 1970 – 1990 – 2000⁷

Phasen	Intervenierender, aktiver Staat (ab 1970)	Schlanker Staat (ab 1990)	Gewährleistender, aktivierender Staat (ab 2000)
Politikform	Staatliche Intervention und politische Planung	New Public Management	New Public Governance
Leitspruch	Unfähigkeit der Hochschule zur Reformen	Hochschulautonomie	Zivil- und Bürgergesellschaft, Sozialkapital
Ziele	Inklusion und Expansion <i>Input-orientiert:</i> • Neuordnung und Vereinheitlichung des Hochschulsystems: • Chancengleichheit, Durchlässigkeit, Demokratisierung	Strukturelle Differenzierung und Profilbildung <i>Output-orientiert:</i> • Differenzierung und Profilbildung in der Hochschule: • Deregulierung, Qualität, Leistung, Effektivität	Soziale Kohäsion und funktionale Differenzierung <i>Kontextorientiert:</i> • Enthierarchisierung und Dezentralisierung der Hochschule: • Transparenz, Flexibilität, Responsivität, Effizienz
Verfahren	Ex-ante Steuerung <i>Top down, zentral:</i> • Staatliche Planung, • staatliche Finanzierung, • Hochschulgesetzgebung	Ex-post Steuerung <i>Top down, dezentral:</i> • Kontextsteuerung, • Haushaltsautonomie, • Qualitätssicherung	Kontextsteuerung <i>Kommunikativ-partizipatorisch:</i> • Öffnung von Wahlmöglichkeiten, • Interaktion, Koproduktion, • Interdependenzen der Interessen, • Anpassung im Wettbewerb
Instrumente	Rechtlich, etatistisch <i>Ordnungspolitische und etatistische Maßnahmen:</i> • Hochschul- und Haushaltsgesetze, Hochschulpläne, • Rahmenprüfungs- und Studienordnungen, • NC, ZVS, KapVo, CNW	Ökonomisch, betriebswirtschaftlich <i>Wettbewerbliche Maßnahmen, finanzielle Anreize:</i> • Globalhaushalte, Kennzahlenorientierte Mittelverteilung, Quasimärkte, • Controlling, • Evaluation	Politisch, partizipativ <i>Akademische Anreize:</i> • Kontraktsteuerung, Zielvereinbarung, • Renommee, Anerkennung, • Rankings, Exzellenzinitiative
Korporative Akteure	<i>Legislative:</i> • Starker Staat, • Gruppenuniversität, • Mitbestimmung	<i>Exekutive:</i> • Autonome Hochschule, • Starke Hochschulleitung, • Professionalisierung	<i>Netzwerke:</i> • Öffentliche und gesellschaftliche Akteure, • Koalitionen, • Stakeholder, Hochschulräte

net ist. Vielmehr seien Kontinuitäten in den Zielen, Verfahren und Instrumenten vorhanden. Vgl. Jann/Wegrich (2004.203).

⁷ Der Vergleich zwischen der ersten und zweiten Phase wurde auf der Grundlage von Neusel (2005) überarbeitet. Die Analyse der zweiten und dritten Phase ist ein Vorschlag, zwischen dem manageristischen und den Governance-Konzepten in der Hochschulpolitik zu unterscheiden. Er wurde für diesen Beitrag in Anlehnung an Oppen (2002) und Jann (2004) neu konzipiert.

zeichnung für jegliche Form von Steuerung benutzt, sodass auch die Unterscheidung zwischen einer zweiten und dritten Phase unscharf bleibt.⁸

In diesem Beitrag wird – analog zur Unterscheidung des gewandelten Staatsverständnisses – von drei Phasen der Hochschulsteuerung ausgegangen, und anhand der analytischen Kategorien Politikform, Leitspruch, Ziele, Verfahren, Instrumente und korporative Akteure weiter ausdifferenziert (Tabelle 1):

- ab 1970: Staatliche Regulierung versus Hochschulautonomie, vermeintliche Politikunfähigkeit der Hochschulen (intervenierender, aktiver Staat),
- ab 1990: Manageristisches Steuerungskonzept, veränderte Binnenstrukturen als Funktionsäquivalenz für den schwindenden Staat (schlanker Staat),
- ab 2000: Governancereformen, partizipatorische Kontextsteuerung (gewährleistender, aktivierender Staat).

Staatliche Regulierung versus Hochschulautonomie (ab 1970)

Ab Mitte der 1960er Jahre beförderten unterschiedliche gesellschaftspolitische Debatten die bis dahin größten Anstrengungen zum Ausbau und zur Modernisierung des Hochschulwesens in der Bundesrepublik (vgl. Abschnitt 1). Dazu zählen insbesondere der wachsende Bedarf an Arbeitskräften für den wirtschaftlichen Aufschwung („Die deutsche Bildungskatastrophe“ Picht 1964), die Inklusion von bisher benachteiligten Gruppen („Bildung ist Bürgerrecht“ Dahrendorf 1965), die Demokratisierung der Hochschule und ein stärkerer Gesellschaftsbezug der Wissenschaft (SDS-Hochschuldenkschrift 1961).⁹

Nach der politischen Wende 1969 fanden diese Diskussionen in der Politik der neuen Bundesregierung Widerhall. Ein euphorisches Bemühen

⁸ Bis in die Mitte der 2000er Jahre wurde für jegliche Art des Regierungshandelns im Zusammenhang mit Hochschulen der Begriff Governance benutzt. Schimank (2002b) bezeichnet sowohl die Planungsphase der 1970er Jahre als auch das New Public Management (NPM) in den 1990er Jahren als Governance-Regime (im Plural), Schimank (2002a) übernimmt Governance als Oberbegriff für das Planen, Regulieren und Steuern (in) der Hochschule. Dagegen unterscheiden Braun (2004), Neusel (2005) und Nickel (2007) zwischen New Public Management (NPM) und New Public Governance (NPG) in Hochschulen.

⁹ Die Literaturbeispiele werden als profilierte Stellvertreter in der damaligen sehr breiten Diskussion herangezogen.

um den Ausbau und die Reform des Hochschulwesens begann¹⁰ (ausführlich vgl. Neusel 1986).

In der Hochschulforschung wird diese Phase der Hochschulplanung in Westdeutschland als der Versuch beschrieben, ein staatliches Steuerungsinstrument zu installieren, das beim Ausbau und bei der Re-Organisation des Hochschulwesens ein integrierendes Verwaltungshandeln ermöglicht (Oehler 2000).¹¹ Man spricht vom Selbstverständnis eines politisch-planerischen „intervenierenden Staates“, das von der Unfähigkeit der Universität zu Reformen ausging und die Universität mit einer Hochschulgesamtplanung konfrontierte, die den Ausbau der Hochschulen, die Neuordnung des Hochschulwesens in Gesamthochschulen, die Einführung von Mitbestimmung in Form der Gruppenuniversität und die inhaltlichen Studienreformen umfasste.¹²

Die staatlichen Pläne zur Neuordnung, Zentralisierung und Vereinheitlichung des Hochschulwesens konfrontierten die Universitäten mit umfangreichen (input-orientierten) Zielen: Öffnung und Durchlässigkeit der Hochschule, Abbau von Schranken zwischen den unterschiedlichen Bildungswegen, Chancengleichheit für bisher bildungsferne Schichten, ein stärkerer Gesellschaftsbezug der Wissenschaft und Demokratisierung der Binnenstrukturen. Vorschriften, Richtlinien und Gesetze waren die Instrumente, mit denen die Politik versuchte, diese Ziele umzusetzen. Die Universität wurde mit gesetzlichen Regelungen und planerischen Vorgaben überzogen als sich insbesondere mit der Ölkrise (1973) das Ende der Phase der expansiven Hochschulplanung ankündigte. Die finanziellen Engpässe und die Überfüllung der Hochschulen zwangen zu Überlegungen, wie die Ausbildungskapazitäten der Hochschulen (bundesweit) zu gewährleisten wären, und mündeten 1972 in die KapVO, die als „Staatsvertrag zur Ver-

¹⁰ Der Eintritt des Bundes in die Hochschulplanung war durch die Änderung des Grundgesetzes seit 1969 möglich geworden, die dem Bund den Weg zur Beteiligung an Gemeinschaftsaufgaben der Länder, in besonderem Maße für den Bereich von Bildung und Wissenschaft, für den Aus- und Neubau von Hochschulen, für die Bildungsplanung und Förderung der Forschung eröffnete.

¹¹ Oehler (2000: 41) schränkt den Verlauf der staatlichen Hochschulplanung auf die Jahre zwischen 1960 und 1970 ein: Die Planung des Hochschulbereichs wurde „Ende der 1950er Jahre relevant, kulminierte in den 1960er Jahren, flaute bereits in den 1970er Jahren ab“.

¹² Ausführlich zur Entstehung der staatlichen Hochschulplanung in den Bundesländern vgl. Neusel 1986: „Hochschulgesamtplan“ Baden-Württemberg 1969, „Großer Hessenplan“ 1970, „Nordrhein-Westfalen-Programm“ 1970, Berlin 1974, Bayern 1977 und Hamburg 1977. Dort werden der Eintritt des Bundes in die Hochschulplanung ab 1969 und die länderübergreifenden Planungsaktivitäten bis 1972 als Höhepunkte der staatlichen Hochschulplanung eingeordnet.

gabe von Studienplätzen“ zwischen den Ländern vereinbart und von der hochschulplanerischen Idee der Bilanzierung von Lehrangebot und Lehrnachfrage getragen wurde.¹³

Manageristisches Steuerungskonzept (ab 1990)

Das Jahr 1973 markiert die ökonomischen Auswirkungen der Ölkrise und die Aufkündigung des allgemeinen Konsenses für die Hochschulreformen, da die umfangreichen Ziele der Reformen in ihrer Umsetzung nicht eingelöst werden konnten. Das Reformbündnis, das von vielen gesellschaftlichen Kräften innerhalb und außerhalb der Hochschulen getragen worden war, zerbrach. Der geringe Ertrag angesichts der großen Erwartungen führte in den folgenden Jahren zu einer gewissen Reformskepsis. Erst Ende der 1980er Jahre entstand wieder eine lebhafte politische Auseinandersetzung über die gesellschaftliche Bedeutung und Zukunft der Hochschulen. Die „innovative Pattsituation“ (Neusel 1986: 81), die noch zu Beginn der 1980er Jahre die Hochschulpolitik beherrscht hatte, löste sich auf.

Die Diskussionen um die Hochschulreformen der 1990er Jahre unterscheiden sich so erheblich von denen der 1970er Jahre, dass von einem Paradigmenwechsel in der Hochschulentwicklung gesprochen werden kann. Während in den 1970er Jahren den Universitäten die „Unfähigkeit zu Reformen“ bescheinigt wurde, lag der Akzent in der Hochschulpolitik der 1990er Jahre auf dem Gegenteil, auf der „Selbststeuerung“ der Hochschulen. Die neue Politik sollte zunehmend auf Detailplanung verzichten und Rahmenbedingungen setzen, die den Hochschulen Freiräume öffnen sollten (Kontextsteuerung). Es ging um die Verlagerung der Prioritäten innerhalb der Hochschulpolitik von der Input-Seite zur Output-Seite und eine outputorientierte Zielsetzung der Hochschulreformen (vgl. Hüfner 1988). Für die neuen Ziele stehen die Begriffe Differenzierung und Profilbildung, Deregulierung, Effektivität, die durch ökonomische und betriebswirtschaftliche Anreize (Globalhaushalte, leistungsbezogene Mittelverteilung, Quasi-Märkte, Controlling) erreicht werden sollen. Konsequenterweise wurde die Kontextsteuerung zur ex-post-Kontrolle mit Qualitätssicherung und Evaluationsverfahren. Zur Prüfung und Absicherung der Leistungen wurden Bewertungssysteme und Erfolgsindikatoren entwickelt, professionelle und mit umfangreichen Kompetenzen ausge-

¹³ Im Jahr 1974 entstand das länderübergreifende **Instrumentarium für „eine einheitliche Kapazitätsermittlung und -festsetzung der Vergabe von Studienplätzen“** (KapVo), 1977 folgte der Curricularnormwert (CNW), der eine Gewichtung nach Art und Umfang der für den Abschluss des Studiums notwendigen Veranstaltungen darstellt.

stattete Hochschulleitungen sollten für die effektive Umsetzung der Ziele sorgen.

In der Hochschulforschung wird für diese Zeit die Abkehr vom „intervenierenden Staat“ und die Hinwendung zum manageristischen Konzept eines „schlanken Staates“ konstatiert, indem die Unterschiede des Wandels besonders hervorgehoben werden. Dabei gerät jedoch die Ähnlichkeit aus dem Blick: Beide Reformkonzepte bilden geschlossene Systeme, die sich zwar in Zielen und Verfahren unterscheiden, die aber in ihrem Grundverständnis gleichermaßen einer Machbarkeitsideologie verpflichtet sind und diese nicht in Frage stellen. Unter dem Leitbegriff der „Hochschulautonomie“ werden in der Hochschulpolitik der 1990er Jahre wirksamere Instrumente zur Modernisierung der Hochschule gesucht und nur partiell gefunden (vgl. Neusel 1993).

Governancereformen, partizipatorische Kontextsteuerung (ab 2000)

Zu Beginn der 2000er Jahre zeichnete sich eine dritte Phase ab. Die bei der Umsetzung der betriebswirtschaftlichen Maßnahmen aufgetretenen Probleme führten dazu, die manageristischen Reformen in Frage zu stellen, wenngleich sie in der Hochschulpolitik in ihrer reinen Form nie umgesetzt worden waren.¹⁴ Nunmehr wurden in den Hochschulen vor Ort den akademischen Gepflogenheiten besser passende Konzepte entwickelt und ausprobiert.¹⁵ Ein erneuter Wandel zum „gewährleistenden, aktivierenden Staat“ wird konstatiert. Auch in der Hochschulforschung taucht der neue Begriff der „Governance“ auf.¹⁶

Als neue Ziele, Verfahren und Instrumente werden Bürgerorientierung, bürgerschaftliches Engagement, Kontextsteuerung, Differenzierung der

¹⁴ Wir können diese Diskrepanz auch an der Selbstdarstellung der Hochschulleitungen studieren. Während die manageristisch Orientierten unter ihnen eine konforme Vorstellung von Kriterien, Maßstäben und Lösungen zwischen dem durch die Reformen zu Erreichenden und dem Erreichbaren haben, und eine lineare Politik zur Erreichung dieser verfolgen (z.B. durch den Einsatz von mit mehr rechtlichen und anderen Möglichkeiten ausgestatteten, so gestärkten und professionalisierten Hochschulleitungen), fragen die HochschulleiterInnen mit Governancekompetenzen nach der Angemessenheit der Konzepte, der Verfahren und Instrumente von Reformen und bevorzugen „weiche“ Vorhaben. Sie beschreiben ihr Vorgehen als eine „fehlerfreundliche Planung“ oder als eine „rückgekoppelte Autonomie“, eine risikobereite, aufwendige und anspruchsvolle Interaktion zwischen den Beteiligten.

¹⁵ Dazu gehören sowohl die Idee der „rückgekoppelten Autonomie“ (Kern 1999), wie die Diskussion um „Vertrauen“, die von dem CHE (2002) angestoßen wurde, und das Programm der Volkswagen-Stiftung (2003) „Leistungsfähigkeit durch Eigenverantwortung“.

¹⁶ Vgl. Schimank 2002 a, b, Braun 2004, Lange/Schimank 2004, Neusel 2005, Gläser und Lange 2007, Nickel 2007, Kehm 2009.

Hochschule, Eröffnung von Wahlmöglichkeiten, Förderung von Verfahren der Selbstregulierung, Abbau bürokratischer Belastungen für Hochschulen, Enthierarchisierung der Kommunikation, Teilhabe, Interaktion und Koproduktion, Beteiligung der öffentlichen und gesellschaftlichen Akteure an der Hochschulentwicklung sowie Einführung akademischer Anreize (Zielvereinbarungen, Preise, Exzellenzinitiative) genannt.

Während die Modernisierungstheorien der 1970er und der 1990er Jahre von einem hermetischen Planungs- bzw. Steuerungsverständnis ausgingen, wird im gegenwärtigen Diskurs auf die zunehmende Komplexität bei der Steuerung der Hochschulen im internationalen Kontext, auf die Paradoxien in der Europäisierung der nationalen Hochschulsysteme und auf die Hybridität der Hochschule als kosmopolitische und zugleich nationale staatliche Einrichtung hingewiesen. Nicht nur hat sich das Verhältnis von Staat und Hochschule verändert, auch die Hochschule als ein „komplexes Regelsystem“ (Benz 2004) hat das einfache Modell einer triadischen Beziehung von Staat, Wirtschaft und Academia hinter sich gelassen.¹⁷

Der Wandel von Management zu Governance markiert eine Abkehr von Steuerungsvorstellungen der Ökonomie hin zu solchen der Politik. „Denn die Steuerung einer Hochschule ist in erster Linie nicht eine ökonomische, sondern eine politische Frage, eine Frage der Politikfähigkeit der Hochschule“ (Neusel 1993: 186). Es wird von einer Renaissance des Politischen gesprochen (Nickel 2007).

4. Fazit

Der Wandel des staatlichen Selbstverständnisses und der Perspektivenwechsel in der Hochschulpolitik seit den 1970er Jahren dienen hier als analytische Folie, um abschließend die heutige Kritik an der KapVO vor dem Hintergrund der kritischen Einwände zu diskutieren, die bereits während der Entstehungszeit der KapVO bestanden. Zwei zentrale Punkte sollen festgehalten werden:

¹⁷ Bekanntlich wird das Bild eines Dreiecks gewählt, um die Funktionsweise der Universität als einen Mechanismus aus dem Kräftespiel von akademischer Oligarchie, Markt und staatlicher Autorität zu analysieren. Die Verortung der nationalen Hochschulsysteme in diesem Koordinationsdreieck von B. Clark (1983) ist seit den 1990er Jahren in Unordnung geraten. Heute scheint das eindringliche Bild einer Triade nicht mehr auszureichen, um die im internationalen Kontext komplexer gewordenen Beziehungsmuster zu erklären.

- Die KapVo als Kind ihrer Zeit entspricht nicht dem aktuellen Reformparadigma des „aktivierenden Staates“ und kann daher keine Lösungen für die heutigen Herausforderungen bieten.
- Die KapVO erweist sich als Janusköpfig, indem sie einerseits Kapazitäten transparent bilanziert und so Planung und Reformen ermöglicht, andererseits aber dazu tendiert, diese rechtlich festzuschreiben und so Veränderungen in Lehre und Forschung zu verhindern.

Die KapVo als Kind ihrer Zeit

Das Instrument der Kapazitätsberechnung entstand in der Ära des „intervenierenden Staates“ und ist ein Kind dieser Zeit. Im Rückblick überrascht es wenig, dass die Hochschulpolitik, die in den 1990er Jahren Differenzierung und Profilbildung der Hochschulen propagierte, mit einem zentralstaatlichen, egalistischen Instrument wie der KapVO in Konflikt geraten muss.

Die KapVO entspricht als Instrument den Zielen der Neuordnung des Hochschulbereichs, der flächendeckenden Gründung von Hochschulen und der Herstellung gleicher Bildungschancen. Seit 1990 spricht die Politik eine andere Sprache, sie redet von Wettbewerb, Profilbildung, Differenzierung, Exzellenz und Elite. Das Instrument der KapVo steht quer zu diesen politischen Zielen.

Die Tatsache aber, dass die KapVo bisher dennoch nicht abgeschafft worden ist, deutet allerdings darauf hin, dass wenn schon nicht die Absichten und Interessen, die zu ihrer Einführung geführt haben, doch zumindest das Ungleichgewicht von Angebot und Nachfrage, das sie regulieren sollte, auch unter den neuen Prämissen einer Regelung bedarf.

Die Janusköpfigkeit der KapVo

Es ist keineswegs so, dass die KapVO in den 1970er Jahren unwidersprochen blieb. Besonders kritisiert wurde, dass der prinzipiell richtige Gedanke, durch eine „rationale“ Bilanzierung von Lehrangebot und -nachfrage die Kapazitäten der Hochschulen optimal zu nutzen, durch die damit einhergehende Verrechtlichung und Reglementierung der Studiengänge die Ziele der Studienreformen und ihre hochschuldidaktischen Forderungen konterkarierte (Reinisch 1983: 275ff.) Die Diskrepanz zwischen den finanzpolitischen und studienreformerischen bzw. hochschuldidaktischen Forderungen, die seit dem Beginn der Expansions- und Reformphase latent vorhanden war, trat offensichtlich zu Tage.

Die KapVo bevorzugte durch die politische Setzung der Anrechnungsfaktoren für die einzelnen Lehrveranstaltungen die herkömmlichen Formen der Lehre (z.B. Vorlesungen), denen höhere Anrechnungsfaktoren zustanden, während die didaktisch sinnvollen betreuungsintensiven Lehr- und Lernsituationen (Projektstudium, Forschendes Lernen, u.a.) mit niedrigeren Anrechnungsfaktoren gerechnet wurden. Dadurch wurden nicht nur die traditionellen Lernformen konserviert, es führte auch zur weiteren Differenzierung des Lehrkörpers. Die hochbewerteten Vorlesungen wurden von ProfessorInnen durchgeführt, während der wissenschaftliche Mittelbau mit hohen Lehrdeputaten die niedriger bewerteten Projektstudien oder Praktika bestreiten musste.

Eine grundsätzliche Kritik galt dem Studienplan, wie er in der KapVO konzipiert war. Er präsentierte sich als ein geschlossenes Modell, in dem die Vollständigkeit und eindeutige Zuordnung von Lehrveranstaltungen zu bestimmten Raum- und Personaltypen und ein studienplankonformes Verhalten der Studierenden vorausgesetzt wurde. Dieses Verfahren bundesweit eingeführt, führe, so der Einspruch, zu einer staatlichen Normierung des Studiums und letztlich zu Konformität in allen Universitäten. „[Es ist] eine oktroyierte Einheit, die Studium und Wissenschaft der politischen Dimension berauben würde. Dahinter verbirgt sich eine Vorstellung von Wissenschaft und Ausbildung als abgeschlossenem Kanon von Regelungen, Methoden und Techniken und nicht ein durchaus diskontinuierlicher Prozess, dessen Einheit jeweils neu herzustellen ist“ (Reinisch 1983: 276).

Die Beispiele zeigen, dass viele der aktuellen Kritikpunkte an einer bundeseinheitlichen Kapazitätsverordnung schon damals, in der Zeit ihrer Einführung, Gegenstand von Auseinandersetzungen waren. Ja mehr noch: Die aktuelle Kritik der gestuften Studiengänge nach dem europäischen Muster zielt ebenfalls auf eine Verrechtlichung und Kodifizierung des Studiums, auf eine Standardisierung der Studienpläne, auf die Reglementierung und Verschulung des Studiums und auf eine Spaltung des Lehrkörpers in Lehr- und Forschungsprofessuren etc.

Es führt insgesamt zu der Einsicht, dass die Diskrepanz zwischen den Ergebnissen der strukturell-quantitativen Steuerung und den Ansprüchen, die an die Qualität von Lehre und Forschung gestellt werden auch heute nach dem Paradigmenwechsel in der Hochschulpolitik mit seinen neuen Steuerungsinstrumenten fortbesteht. Das impliziert die prinzipielle Frage, ob die ökonomischen Instrumente, wie sie beispielsweise in den manageristischen Reformen ausgedacht und implementiert wurden, grundsätzlich an ihre Grenzen stoßen, wenn sie den inhärenten Maßstäben der Quali-

tät des Studiums, der Lehre und der Forschung begegnen; und wie dieses Missverhältnis zwischen Qualität und Kapazität zu handhaben ist.

Die Überbetonung des Ökonomischen vernachlässigt das wissenschaftliche Kapital der Hochschule und verkennt, dass die Universität letztlich von der Reputation und Exzellenz der wissenschaftlich Arbeitenden profitiert, deren Denk- und Handlungsweisen sich in einer anderen Sphäre bewegen als die Themen, Verfahren und Instrumente der manageristischen Reformkonzepte. Insbesondere fehlen diesen Steuerungskonzepten explizite Annahmen über die Regeln der Interaktion zwischen den AkteurInnen mit wissenschaftlichem Kapital einerseits und den AkteurInnen, die das politische und ökonomische Kapital in der Hochschule repräsentieren.

Dahingegen könnte der Wandel zu Governance, die Abwendung von ökonomischen Modellen hin zu solchen der Politik, ein Weg sein, um neue Modi für die Teilhabe, Interaktion und Koproduktion von unterschiedlichen Akteursgruppen der Hochschule und Hochschulpolitik zu finden. Vieles deutet darauf hin, dass die kommunikativ-partizipatorischen Formen der Governance den kulturellen Eigenheiten der Hochschule und ihren Aufgaben und Strukturen, kurz: den Modus akademischer Arbeit, viel eher entsprechen.

Literatur

- Adam, Markus (2000): Die Entstehung des Governance- Konzeptes bei Weltbank und UN. Die EZ wird politischer. In: E+Z – Entwicklung und Zusammenarbeit, Nr.10, S. 272-274. <http://www.inwent.org./E+Z/1997-2002/ez1000-3.htm> (Zugriff am 9.7.2010)
- Arbeitsgruppe Standortforschung der Technischen Universität Hannover (Hg.) (1970): Mikrostandort für die Gesamthochschule Kassel. Einordnung in den Siedlungsraum. Hannover
- Arbeitsgruppe Standortforschung der Technischen Universität Hannover (Hg.) (1971): Regionale Hochschulplanung in Hessen. Kassel als Hochschulstandort. Hannover
- Benz, Arthur (Hg.) (2004): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden
- Benz, Arthur et al. (Hg.) (2007): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden
- Braun, Dietmar (2001): Regulierungsmodelle und Machtstrukturen an Universitäten. In: Erhard Stölting/Uwe Schimank (Hg.): Die Krise der Universitäten (Leviatan Sonderheft 20). Wiesbaden. S. 243-262
- Braun, Dietmar (2004): Wie nützlich darf Wissenschaft sein? Zur Systemintegration von Wissenschaft, Ökonomie und Politik., In: Stefan Lange/Uwe Schimank (Hg.): Governance und gesellschaftliche Integration. Wiesbaden. S. 65-87

- Briese, Volker und Ruffert, Peter (1986): Staat und Hochschule. In: Aylâ Neusel/ Ulrich Teichler (Hg.): Hochschulentwicklung seit den sechziger Jahren. Weinheim/Basel, S. 21-64
- Brinckmann, Hans (1998): Die neue Freiheit der Universität. Operative Autonomie für Lehre und Forschung an Hochschulen. Berlin
- CHE (2002): Symposium „Gesellschaft – Staat – Hochschule: Vertrauen als Grundlage erfolgreicher Hochschulentwicklung, Berlin. http://www.che.de/cms/?getObject=250&getLang=de&strAction=programm&PK_Veranstaltungen=69 (Zugriff am 9.7.2010)
- Clark, Burton R. (1983): The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective. Berkeley und Los Angeles. CA, University of California Press
- Dahrendorf, Rolf (1965): Bildung ist Bürgerrecht. Plädoyer für eine aktive Bildungspolitik., Hamburg
- Daxner, Michael (1993): Die Wiederherstellung der Hochschule. Plädoyer für eine Rückkehr der Hochschulen in die Politik und die Gesellschaft. Berlin
- Gläser, Jochen/Stefan Lange (2007): Wissenschaft. In: Arthur Benz et al. (Hg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden, S. 437-451
- Hessisches Kultusministerium (1970): Hessen 80. Gesamthochschule. Universität der Zukunft. Wiesbaden
- Hessisches Kultusministerium (1971): Der große Hessenplan, Wiesbaden.
- Hüfner, Klaus (1988): Kennzahlen-Systeme zur Hochschulplanung. Die Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich. In: Westdeutsche Rektorenkonferenz (Hg.): Dokumente zur Hochschulreform 61. Bonn
- Jann, Werner (2002): Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder: Vom Management zur Governance. In: Klaus König (Hg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden, S. 279-303
- Jann, Werner und Wegrich, Kai (2004): Governance und Verwaltungspolitik. In: Arthur Benz (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen Wiesbaden, S. 193-214
- Kehm, Barbara (2009): „From Government to Governance“ – neue Mechanismen der Hochschulsteuerung, unveröff. Vortragsmanuskript. Kassel
- Kern, Horst (1999): Rückgekoppelte Autonomie. Göttinger Universitätsreden 94. Göttingen, S. 25-42
- Klenk, Tanja/ Nullmeier, Frank (2004): Public Governance als Reformstrategie. Edition der Hans Böckler Stiftung 97. Düsseldorf
- Köppen, Hajo (2007): Hochschulzulassungsrecht – BVerfG, KapVO, CNW, ZulVO. Vortrag an der Fachhochschule Giessen/Friedberg, unveröff. Vortragsmanuskript
- Kultusministerkonferenz (1974): Staatsvertrag über die Vergabe von Studienplätzen vom 20. Oktober 1972, in: KMK (Hg.) Handbuch für die Kultusministerkonferenz 1974. Bonn. S. 276ff
- Lange, Stefan und Schimank, Uwe (Hg.): 2004): Governance und gesellschaftliche Integration. Wiesbaden

- Mayntz, Renate (2009): Zur Selektivität der Steuerungstheoretischen Perspektive. In: Renate Mayntz: Über Governance. (Schriften aus dem Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung). Frankfurt/New York, S. 29-40
- Mayntz, Renate (2004): Governance im modernen Staat. In: Arthur Benz (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden, S. 65-76
- Neusel, Aylâ (1986): Hochschulplanung 1960-1980. In: Aylâ Neusel/Ulrich Teichler (Hg.): Hochschulentwicklung seit den sechziger Jahren. Weinheim/Basel, S. 65-92
- Neusel, Aylâ (1993): Selbstregulierung oder staatliche Steuerung? Eine Frage der Politikfähigkeit der Hochschule. In: Aylâ Neusel, Ulrich Teichler und Helmut Winkler (Hg.): Hochschule Staat Politik. Christoph Oehler zum 65. Geburtstag. Frankfurt/Main/New York, S. 185-192
- Neusel, Aylâ (2005): Hochschulautonomie, Zivilgesellschaft und der moderne Staat – Neue Forschungsfragen zum veränderten Verhältnis von Staat und Hochschule. Vortrag am GenderKompetenzZentrum der Humboldt Universität zu Berlin, unveröff. Vortragsmanuskript, Berlin
- Nickel, Sigrun (2007): Partizipatives Management von Universitäten. (Universität und Gesellschaft – Schriftenreihe zur Universitätsentwicklung). München.
- Oehler, Christoph (2000): Staatliche Hochschulplanung in Deutschland. Rationalität und Steuerung in der Hochschulpolitik. Neuwied
- Oppen, Maria (2002): Von „new public management“ zu „new public governance“. Vortrag bei der Internationalen Konferenz der Friedrich Ebert Stiftung „Reform des öffentlichen Rechts“, Unveröff. Manuskript, London
- Picht, Georg (1964): Die deutsche Bildungskatastrophe, Analyse und Dokumentation. Olten und Freiburg im Breisgau
- Priddat, Birger P. (2000): re-Form. Über den Wunsch nach Form in der Politik. In: Ders. (Hg.): Der bewegte Staat. Formen seiner Reform. Notizen zur „new governance“. Marburg, S. 119-166
- Reinisch, Holger (1983): Die Ökonomie des Hochschulwesens, in: Enzyklopädie Erziehungswissenschaft, Band 10, Stuttgart, S. 265-280
- Schimank, Uwe (2002a): Expertise zum Thema „Neue Steuerungssysteme an den Hochschulen“, unveröff. Abschlussbericht.
- Schimank, Uwe (2002b): Governance in Hochschulen. Vortrag am Wissenschaftszentrum Bonn, unveröff. Vortragsmanuskript, Bonn
- SDS-Hochschuldenkschrift (1961): Hochschule in der Demokratie. Frankfurt/Main
- Stöltzing, Erhard und Schimank, Uwe (Hg.) (2001): Die Krise der Universitäten (Leviatan Sonderheft 20). Wiesbaden
- Volkswagen-Stiftung (2003): Das Programm „Leistungsfähigkeit durch Eigenverantwortung“. Hannover
- Wieland, Josef (2000): Kooperationsökonomie. Über das Verhältnis von Ökonomie und Gesellschaft. In: Birger P. Priddat (Hg.): Der bewegte Staat. Formen seiner Reform. Notizen zur „new governance“. Marburg, S. 55-82

die hochschule. journal für wissenschaft und bildung

Herausgegeben vom Institut für Hochschulforschung (HoF)
an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

Verantwortlich:

Peer Pasternack

Redaktionsadministration:

Daniel Hechler (daniel.hechler@hof.uni-halle.de)

Redaktionskollegium:

Gero Lenhardt, Robert D. Reisz, Manfred Stock, Martin Winter

Institut für Hochschulforschung, Collegienstraße 62, D-06886 Wittenberg
<http://www.diehochschule.de>

Kontakt:

Redaktion: Tel. 03491-466 147, 0177-32 70 900; Fax 03491-466 255;

eMail: daniel.hechler@hof.uni-halle.de; peer.pasternack@hof.uni-halle.de

Vertrieb: Tel. 03491-466 254, Fax 03491-466 255, eMail: institut@hof.uni-halle.de

ISSN 1618-9671, ISBN 978-3-937573-22-9

Die Zeitschrift „die hochschule“ versteht sich als Ort für Debatten aller Fragen der Hochschulforschung sowie angrenzender Themen aus der Wissenschafts- und Bildungsforschung.

Artikelmanuskripte werden elektronisch per eMail-Attachment erbeten. Ihr Umfang soll 25.000 Zeichen nicht überschreiten. Für Rezensionen beträgt der Maximalumfang 7.500 Zeichen. Weitere Autoren- und Rezensionshinweise finden sich auf der Homepage der Zeitschrift: <http://www.diehochschule.de>

Von 1991 bis 2001 erschien „die hochschule“ unter dem Titel „hochschule ost“ an der Universität Leipzig (<http://www.uni-leipzig.de/~hso>). „die hochschule“ steht in der editorischen Kontinuität von „hochschule ost“ und dokumentiert dies durch eine besondere Aufmerksamkeit für ostdeutsche Hochschul- und Wissenschaftsentwicklung sowie -geschichte.

Als Beilage zum „journal für wissenschaft und bildung“ erscheint der „HoF-Berichterstatter“ mit aktuellen Nachrichten aus dem Institut für Hochschulforschung Wittenberg.

Das Institut für Hochschulforschung (HoF), 1996 gegründet, ist ein An-Institut der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg (<http://www.hof.uni-halle.de>). Es hat seinen Sitz in der Stiftung Leucorea Wittenberg und wird von einem Institutsvorstand geleitet, den Anke Burkhardt, Reinhard Kreckel und Peer Pasternack bilden.

Neben der Zeitschrift „die hochschule“ mit dem „HoF-Berichterstatter“ publiziert das Institut die „HoF-Arbeitsberichte“ (ISSN 1436-3550), die Schriftenreihe „Wittenberger Hochschulforschung“ im Lemmens-Verlag Bonn und Forschungsberichte in der Reihe „Hochschulforschung Halle-Wittenberg“ bei der Akademischen Verlagsanstalt Leipzig.

Cartoon Umschlagrückseite: Dirk Meissner, Köln

Hochschulkapazitäten – historisch, juristisch, praktisch

<i>Carsten Würmann; Karin Zimmermann:</i> Garantin egalitärer Bildungschancen oder ‚fiese Formel‘? Die Kapazitätsverordnung in der Diskussion Editorial	6
<i>Karin Zimmermann:</i> Kapazitätsrechtliche Grundlagen und alternative Regelungsmodelle im hochschulpolitischen Diskurs	9
<i>Aylâ Neusel:</i> Die Kapazitätsverordnung (KapVo) – ein Kind ihrer Zeit. Perspektivenwechsel in der Hochschulpolitik 1970 – 1990 – 2000	21
<i>Ulf Banscherus:</i> Hochschulzulassung und Kapazitätsplanung in Westeuropa. Eine Bestandsaufnahme	40
<i>Andreas Stich:</i> KapVO ‚al dente‘ – kann die Kapazitätsverordnung den Ansprüchen der Bologna-Reform gerecht werden? Ein Werkstattbericht aus Nordrhein-Westfalen	57
<i>Joachim D. Weber:</i> Kapazitätsrecht. Quantität und Gleichheit versus Qualität und Wettbewerb	73
<i>Peter Hauck-Scholz:</i> Hochschulzulassung. Ein verfassungsrechtlicher und hochschulpolitischer Beitrag zur aktuellen Diskussion	86

FORUM

Stefan Lange:

Effekte nationaler Evaluationssysteme für die universitäre Forschung.
Können wir von angelsächsischen Beispielen lernen? 105

Simon Sieweke:

Die Wirkungen der Exzellenzinitiative auf die deutsche
Hochschullandschaft 120

Matthias Burs:

Diskursiver Wandel und räumliche Bezüge in der deutschen
Hochschulentwicklung 140

Albrecht Blümel; Katharina Kloke; Georg Krücken; Nicolai Netz:

Restrukturierung statt Expansion. Entwicklungen im Bereich
des nichtwissenschaftlichen Personals an deutschen Hochschulen 154

Stefanie Samida:

Zukunft im Angesicht des Nichts?
Die Situation des wissenschaftlichen Nachwuchses in Deutschland 172

PUBLIKATIONEN

Michael Ploenus: „... so wichtig wie das tägliche Brot“. Das Jenaer
Institut für Marxismus-Leninismus 1945–1990 (*Daniel Hechler*) 185

Uwe Schneidewind: Nachhaltige Wissenschaft. Plädoyer für
einen Klimawandel im deutschen Wissenschafts- und
Hochschulsystem (*Carsten von Wessel*) 188

Peer Pasternack; Daniel Hechler:

Bibliografie: Wissenschaft & Hochschulen in Ostdeutschland
seit 1945 192

Autorinnen & Autoren210

Autorinnen & Autoren

Ulf Banscheraus, Diplom-Politologe, Doktorand, Promotionskolleg Lebenslanges Lernen der Hans-Böckler-Stiftung an der Technischen Universität Dresden, eMail: ulf.banscheraus@mailbox.tu-dresden.de

Albrecht Blümel, Dipl.-Pol., M.A., wissenschaftlicher Mitarbeiter, Stiftungslehrstuhl für Wissenschaftsorganisation, Hochschul- und Wissenschaftsmanagement, DHV-Speyer, eMail: bluemel@dhv-speyer.de

Matthias Burs, M.A., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Geographischen Institut der Universität Heidelberg, eMail: matthias.burs@geog.uni-heidelberg.de

Peter Hauck-Scholz, Dr. iur., Rechtsanwalt und Fachanwalt für Arbeitsrecht, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Marburg, eMail: info@ra-hauck-scholz.de

Daniel Hechler M.A., Institut für Hochschulforschung Wittenberg (HoF), eMail: daniel.hechler@hof.uni-halle.de

Katharina Kloke, Dipl.-Soz., Forschungsreferentin, Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung, Speyer, eMail: kloke@foev-speyer.de

Georg Krücken, Prof. Dr. rer. soc., Stiftungslehrstuhl für Wissenschaftsorganisation, Hochschul- und Wissenschaftsmanagement, DHV Speyer, eMail: kruecken@dhv-speyer.de

Stefan Lange, Dr. disc. pol., Politik- und Sozialwissenschaftler, Stiftungslehrstuhl für Wissenschaftsorganisation, Hochschul- und Wissenschaftsmanagement, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, eMail: stefanklauslange@aol.com

Nicolai Netz, M.Sc., wissenschaftlicher Mitarbeiter, Hochschul-Informationssystem, Hannover, eMail: netz@his.de

Aylâ Neusel, Dr.-Ing., Professorin i.R., Hochschulforscherin am Internationalen Zentrum für Hochschulforschung der Universität Kassel, eMail: neusel@uni-kassel.de

Peer Pasternack, Dr. phil., Institut für Hochschulforschung Wittenberg (HoF), eMail: peer.pasternack@hof.uni-halle.de; <http://www.peer-pasternack.de>

Stefanie Samida, Dr. phil., Archäologin, Institut für Ur- und Frühgeschichte und Archäologie des Mittelalters, Abteilung Jüngere Urgeschichte und Frühgeschichte an der Eberhard-Karls-Universität Tübingen, eMail: stefanie.samida@uni-tuebingen.de

Andreas Stich, Dr. rer. pol., Dezernent für Hochschulplanung und Controlling an der Technischen Universität Dortmund, eMail: andreas.stich@tu-dortmund.de

Simon Sieweke, Dr. iur., Rechtsreferendar am OLG Hamburg, eMail: s.sieweke@gmx.net

Joachim D. Weber, zuletzt Kommissarischer Generalsekretär der HRK, eMail:
weber-meckenheim@t-online.de

Carsten von Wissel, Dr. phil., Institut für Hochschulforschung Wittenberg (HoF),
eMail: carsten.vonwissel@hof.uni-halle.de

Carsten Würmann, Dr. phil., Institut für Hochschulforschung Wittenberg (HoF),
eMail: carsten.wuermann@hof.uni-halle.de

Karin Zimmermann, Dr. phil., Institut für Hochschulforschung Wittenberg
(HoF), eMail: karin.zimmermann@hof.uni-halle.de