

# Garantin egalitärer Bildungschancen oder ‚fiese Formel‘? Die Kapazitätsverordnung in der Diskussion

## Editorial

**Carsten Würmann**  
**Karin Zimmermann**  
Halle-Wittenberg

Wie viele können studieren? Wie viele sollen studieren? Wie viele dürfen studieren? Jede moderne Gesellschaft steht vor der Frage, wie sie die Kapazitäten ihres Systems der Hochschulbildung bestimmt. Sie muss entscheiden, wie sie die Hochschulen finanziert, wie sie den Zugang zu den Studienangeboten organisiert und reguliert. Dabei gilt es, neben dem volks-

wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedarf auch die finanzpolitischen Möglichkeiten und den individuellen Wunsch nach Bildung und Ausbildung zu berücksichtigen – und im Falle beschränkter Ressourcen gegeneinander abzuwägen.

Die Bundesrepublik Deutschland entwickelte zu diesem Zweck in den 1970er Jahren eine Studienplatzkapazitätsplanung nach Curricularnormwerten (CNW) im Rahmen einer Kapazitätsverordnung (KapVO). Hiermit wurde der Anspruch auf ein gewünschtes Studium, das sich aus dem grundgesetzlich gesicherten Teilhaberecht an beruflichen Lebenschancen ergibt, nach Maßgabe beschränkter finanzieller Mittel reglementiert.

Heute gelten CNW und KapVO den einen als die letzten verbliebenen Instrumente einer bundeseinheitlichen Bildungsplanung und als Garanten gleicher Lehr- und Lernverhältnisse, während sie für andere bürokratische Monstren darstellen, die den Wettbewerb zwischen den Hochschulen verhindern und gravierenden Anteil an den aktuellen Problemen des bundesdeutschen Hochschulsystems haben. Die „sogenannte KapVO“, schrieb etwa 2007 *Die Zeit*, sei „ein besonders grausames Relikt der Bildungsexpansion“, ein Stück Planwirtschaft, „das es bis in die Gegenwart von Exzellenzinitiative und Bologna-Reform geschafft hat“ (Wiarda 2007). Das geltende Kapazitätsrecht, so die Vorsitzende der Hochschulrektorenkonferenz Margret Wintermantel 2006, behindere die Hochschulen dabei, die

Qualität von Lehre und Studium zu verbessern (HRK 2006). Die Politik in Gestalt der Ministerien der Länder hingegen scheint bis heute nicht von der „fiesen Formel“ (Wiarda 2007) lassen zu wollen.

Die hochschulpolitische Kontroverse wirft ein Schlaglicht auf die derzeit verhandelten bzw. offenen Fragen zu Kapazitäten, Kapazitätsrecht und Kapazitätsermittlung. Davon bleibt auch die wissenschaftliche Beschäftigung mit Hochschulen nicht unberührt. Ob die Einführung neuer Hochschulsteuerungsmodelle, die Neugestaltung von Lehr- und Personalstrukturen, die Studiengangakkreditierung oder die Umgestaltung des Studiensystems untersucht werden – überall wird die Hochschulforschung mit Fragen der Kapazitätsermittlung, mit Normwerten und tatsächlichem Lehraufwand von Studiencurricula, mit unterschiedlichen Modi der Festsetzung von Zulassungszahlen etc. konfrontiert.

Dies war für uns Anlass, im November 2009 am Institut für Hochschulforschung (HoF) einen eintägigen Workshop zum Thema „Kapazitäten und Kapazitätsrecht“ durchzuführen. Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Praxis lieferten mit ihren Referaten die Grundlage für einen so interessanten wie lebhaften Austausch zwischen Hochschulforschung, Politik sowie Hochschul- und Wissenschaftsverwaltung.

Ausgehend von diesen Diskussionen widmen sich im Schwerpunkt dieser Ausgabe die Autorinnen und Autoren den aktuellen Kapazitätsfragen aus historischer, soziologischer, juristischer und ländervergleichender Sicht; sie werfen einen Blick auf die bisherige Praxis und die Entwicklung künftiger Modalitäten.

Der Beitrag von *Karin Zimmermann* führt in die kapazitätsrechtlich relevanten Begriffe ein und skizziert die in den letzten Jahren diskutierten alternativen Regelungsmodelle, die auf mehr Gestaltungsfreiheit für die Bundesländer und Hochschulen zielen. So muss mit der 2006 erfolgten Reform des Staatsvertrags über die Vergabe von Studienplätzen das Verfahren der Kapazitätsermittlung nur noch für die ZVS-Studiengänge bundeseinheitlich sein, während es nun an den Ländern liegt, mit welchen Regelungsmodellen sie ihren größeren Gestaltungsspielraum beim örtlichen Numerus Clausus nutzen.

*Aylâ Neusel* betrachtet in historischer Perspektive die Entstehung der KapVO und stellt sie in den zeitgenössischen Kontext von Bildungsexpansion und Hochschulneugründungen in den 1970er Jahren. Sie rekonstruiert, wie sich die Funktionalität von Steuerungsinstrumenten der staatlichen Hochschulpolitik seither wandelte, und plädiert dafür, die KapVO als „ein Kind ihrer Zeit“ zu sehen.

*Ulf Banscheraus* analysiert in seinem Beitrag das Verhältnis zwischen Modellen der Hochschulzulassung und den Modi der Kapazitätsplanung in einer international vergleichenden Perspektive. Für 16 europäische Länder arbeitet er jeweils die institutionellen und finanzpolitischen Kontexte heraus und identifiziert mit Hilfe von sozio-ökonomischen Indikatoren fünf Grundtypen der Hochschulzulassung und Kapazitätsplanung.

Der Beitrag von *Andreas Stich* widmet sich praktischen Problemen der Kapazitätsrechnung als Instrument zur Kapazitätsermittlung. Aus der Perspektive der Hochschulplanung und -entwicklung einer Universität zeigt er in seinem Werkstattbericht aus Nordrhein-Westfalen beispielhaft auf, wie eine alte Kapazitätsverordnung neuen Ansprüchen der Bologna-Reform gerecht werden könnte. Er rechnet vor, wie sich die Quantität (Kapazitätserschöpfungsgebot) und die Qualität (gute Betreuungsverhältnisse) in der Bachelor-Master-Studienstruktur eines Studienangebots an einer Hochschule miteinander in Einklang bringen ließen.

*Joachim D. Weber* kommt über eine Rekapitulation der Entwicklung des Kapazitätsrechts zu der Einschätzung, dass die bisherigen Änderungen des Kapazitätsrechts nicht zu einer wettbewerblichen Flexibilität für die Hochschulen geführt haben. Solange den Hochschulen keine „kapazitätsneutralen Drittmittel“ zur Verfügung stehen, werde es keine Qualitätsverbesserung der Lehre bzw. bei den Betreuungsrelationen geben. In diesem Sinne plädiert er für die Koppelung der staatlich finanzierten Ausbildungskapazität an die aus Sicht des Faches notwendige Qualitätsverbesserung.

*Peter Hauck-Scholz* zeigt schließlich auf, dass die Ausgestaltung eines Hochschulzulassungsrechts eine Fülle hochkomplexer Rechtsfragen aufwirft. Diese resultieren aus der bisher praktizierten Form des Föderalismus, dem Autonomiestreben der Hochschulen und den materiell-rechtlichen Fragen von objektiv sachgerechten und individuell zumutbaren Auswahlkriterien. Er formuliert Zweifel, ob und inwieweit die neuen Regelungen zum Hochschulzulassungsrecht mit geltendem Verfassungsrecht vereinbar sind.

## **Literatur**

- HRK (2006): HRK fordert neues Kapazitätsrecht: Studienbeiträge uneingeschränkt für die Verbesserung der Lehre. Pressemitteilung vom 11. Oktober 2006 – 49/06. [http://www.hrk.de/de/presse/95\\_3438.php](http://www.hrk.de/de/presse/95_3438.php) [Zugriff: 10.8.2010]
- Wiarda, Jan-Martin (2007): Die fiese Formel. Wie eine alte Verordnung die Hochschulen zum Stillstand verurteilt. In: DIE ZEIT Nr. 39 vom 20.09.2007. <http://www.zeit.de/2007/39/C-Kapazitaetsverordnung> [Zugriff 10.8.2010]

# **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](mailto: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](mailto:daniel.hechler@hof.uni-halle.de); [peer.pasternack@hof.uni-halle.de](mailto:peer.pasternack@hof.uni-halle.de)

Vertrieb: Tel. 03491-466 254, Fax 03491-466 255, eMail: [institut@hof.uni-halle.de](mailto: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 Wissel*) ..... 188

*Peer Pasternack; Daniel Hechler:*

Bibliografie: Wissenschaft & Hochschulen in Ostdeutschland  
seit 1945 ..... 192

**Autorinnen & Autoren** .....210

## 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](mailto: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](mailto:bluemel@dhv-speyer.de)

**Matthias Burs**, M.A., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Geographischen Institut der Universität Heidelberg, eMail: [matthias.burs@geog.uni-heidelberg.de](mailto: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](mailto:info@ra-hauck-scholz.de)

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

**Katharina Kloke**, Dipl.-Soz., Forschungsreferentin, Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung, Speyer, eMail: [kloke@foev-speyer.de](mailto:kloke@foev-speyer.de)

**Georg Krücken**, Prof. Dr. rer. soc., Stiftungslehrstuhl für Wissenschaftsorganisation, Hochschul- und Wissenschaftsmanagement, DHV Speyer, eMail: [kruecken@dhv-speyer.de](mailto: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](mailto:stefanklauslange@aol.com)

**Nicolai Netz**, M.Sc., wissenschaftlicher Mitarbeiter, Hochschul-Informationssystem, Hannover, eMail: [netz@his.de](mailto:netz@his.de)

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

**Peer Pasternack**, Dr. phil., Institut für Hochschulforschung Wittenberg (HoF), eMail: [peer.pasternack@hof.uni-halle.de](mailto: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](mailto: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](mailto:andreas.stich@tu-dortmund.de)

**Simon Sieweke**, Dr. iur., Rechtsreferendar am OLG Hamburg, eMail: [s.sieweke@gmx.net](mailto: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