

Für eine nachfrageorientierte Steuerung des Studienangebots an Hochschulen

Vorschläge zur Ablösung der Kapazitätsverordnung

Detlef Müller-Böling



Berlin, November 2001

CHE Centrum für Hochschulentwicklung gGmbH
Verler Str. 6
D-33332 Gütersloh

Telefon: (05241) 97 61 0
Telefax: (05241) 9761 40
E-Mail: info@che.de
Internet: www.che.de

ISSN 1862-7188
ISBN 3-939589-04-7
ISBN 978-3-939589-04-4 (ab 2007)

Inhalt

Zusammenfassung.....	3
1. Hochschulsystem im Umbruch	4
1.1 Neue Herausforderungen.....	4
1.2 KapVO als Hemmschuh.....	5
1.3. Plädoyer für einen Perspektivenwechsel.....	7
2. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen.....	8
3. Anforderungen an ein neues Modell	8
4. Bausteine für eine nachfrageorientierte Steuerung des Studienangebots	9
4.1 Wettbewerb und finanzielle Anreize	10
4.2 Marktbeobachtung und Nachsteuerung durch den Staat.....	11
4.3 Deregulierter Hochschulzugang	12
5. Schrittweise Umsetzung	13
Glossar	15

Zusammenfassung

Für eine anforderungsgerechte Weiterentwicklung unseres Hochschulwesens erscheint der Übergang von einer angebotsorientierten zu einer nachfrageorientierten Steuerung des Studienangebots als dringend geboten.

1. Ein solcher Übergang erfordert zunächst die Ablösung der Kapazitätsverordnung, deren kumulierte Wirkungen in einem veränderten Hochschulsystem zunehmend dysfunktional geworden sind.
2. Der Perspektivenwechsel zu einer nachfrageorientierten Steuerung des Studienangebotes wäre verfassungsrechtlich zulässig. Im Wesentlichen stützt er sich auf einen Übergang von der staatlichen Bereitstellungspflicht für Studienangebote zu einer staatlichen Gewährleistungsverantwortung, wie er in anderen grundgesetzlich geschützten Bereichen in den letzten Jahren bereits stattgefunden hat.
3. Die Anforderungen an ein alternatives Regelungsmodell lassen sich unter folgenden Rubriken zusammenfassen: (1) funktionierender Wettbewerb; (2) staatliche Nachsteuerung; (3) transparente Auswahl; (4) Expansion der Studienangebote; (5) Diversifizierung der Studienangebote; (6) Qualitätssicherung.
4. Das neue Modell zur Steuerung des Studienangebotes soll drei Komponenten beinhalten:
 - (a) *Wettbewerb und finanzielle Anreize*: Der Staat überlässt die inhaltliche und organisatorische Ausgestaltung eines bedarfsgerechten Studienangebotes dem Wettbewerb zwischen den Hochschulen. Er sorgt jedoch für Rahmenbedingungen, unter denen ein wirksamer Wettbewerb funktionieren kann und vergibt dafür die an lehrbezogenen Kriterien ausgerichteten Finanzmittel an die Hochschulen nach dem Prinzip ‚Geld folgt Studierenden‘.
 - (b) *Marktbeobachtung und Nachsteuerung durch den Staat*: In die Planung der Studienangebote soll der Staat nur eingreifen, um das grundrechtlich gesicherte Mindestangebot in einzelnen Studienfeldern angesichts auftretender Defizite zu gewährleisten oder um spezifische politische Ziele zu realisieren.
 - (c) *Deregulierter Hochschulzugang*: Mit dem Recht der Studieninteressenten auf freie Wahl einer Hochschule korrespondiert das Recht der Hochschulen zur Auswahl ihrer Studierenden. Die Kriterien und Verfahren der Hochschulen zur Studierendenauswahl bewegen sich in einem bundesweit festgelegten Rahmen, der die Transparenz der Entscheidungen gewährleisten und Willkür verhindern soll.
5. Einzelne Komponenten des vorgeschlagenen Modells lassen sich auch schrittweise realisieren.

1. Hochschulsystem im Umbruch

1.1 Neue Herausforderungen

Das deutsche Hochschulsystem unterliegt derzeit einem tiefgreifenden Wandel. Steuerungsprinzipien und die Beziehung zwischen Staat und Hochschulen verändern sich, neue Steuerungsinstrumente kommen zur Anwendung. Im Rahmen dieses Prozesses stellt sich für jeden Teilbereich des Hochschulsystems die Frage, ob die dort praktizierten Regeln und Vorgaben, die unter anderen Rahmenbedingungen entwickelt wurden, noch in die veränderte Landschaft passen oder ob sie dysfunktional geworden sind. Dies gilt nach unserer gemeinsamen Überzeugung auch und gerade für die Kapazitätsverordnung (KapVO), ein besonders wichtiges und folgenreiches Element der bisherigen Hochschulsteuerung.

Die KapVO geht zurück auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1972, das strikte Anforderungen für Zulassungsbeschränkungen in stark nachgefragten Studiengängen definierte. Aus den dort fixierten Prinzipien einer gleichmäßigen Belastung der Hochschulen, einer erschöpfenden Nutzung vorhandener Kapazitäten unter Verzicht auf unzulässige Niveaupflege (Höchstlastgebot) und der Notwendigkeit zur gesetzlichen Regelung von Zulassungsbeschränkungen entwickelte sich in der Folge durch die laufende Rechtsprechung und durch administrative Akte ein höchst komplexes Instrumentarium, das inzwischen weit über den ursprünglichen Ansatz hinaus zu einem zentralen Planungsmechanismus im deutschen Hochschulsystem geworden ist. Dabei wird die als „Curricularnormwert“ (CNW) standardisierte Lehrnachfrage eines „Studienfalls“ in einem Studiengang dem dort verfügbaren Lehrangebot gegenübergestellt, das sich aus den Unterrichtsdeputaten der zugeordneten Wissenschaftler errechnet. Auf diese Weise lassen sich Aufnahmekapazitäten für Studienanfänger ermitteln, aber auch die „Lehrauslastung“ einzelner Fachbereiche. Mittlerweile nutzen etliche Bundesländer den Rechenmechanismus der KapVO als Kriterium für Ressourcenentscheidungen. Auch viele Hochschulen steuern ihre Ressourcen zwischen verschiedenen Fächern mit Hilfe dieses Regelwerks.

Will man die Bedeutung der KapVO unter den veränderten Rahmenbedingungen verstehen, muss man zunächst die für die Planung und Durchführung von Studienangeboten wichtigsten Veränderungen im deutschen Hochschulsystem in den Blick nehmen:

- Hochschulen erhalten mehr Autonomie und mehr Entscheidungsfreiheiten für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben.

- Stellenhaushalte sind nicht länger der wichtigste Ansatzpunkt für die staatliche Steuerung.
- Staatliche Steuerung erfolgt in den Bundesländern in immer stärkerem Maße über die Setzung von Rahmenbedingungen und Wettbewerbsmechanismen, innerhalb derer Zielvereinbarungen und finanzielle Anreize eine wichtige Rolle spielen.
- Die Hochschulen entwickeln zunehmend eigene Ziele und Profile, um sich von ihren Konkurrenten abzuheben und für ihre Zielgruppen attraktiver zu werden.
- Das Handlungsumfeld der einzelnen Hochschulen unterliegt raschen Veränderungen und wird ständig komplexer. Qualität und Erfolge jeder einzelnen Hochschule werden sich deshalb künftig immer mehr darin zeigen, ob und inwieweit sie in der Lage sind, neue Anforderungen aufzugreifen und neue Wege einzuschlagen.
- Neue Anforderungen des Arbeitsmarktes und veränderte Berufsbiographien stellen die Hochschulen vor grundlegend neue Aufgaben: Gefragt sind attraktive Studienangebote, die neue Qualifikationsnachfragen und Bildungswünsche aufgreifen und individuellen Bedürfnissen der Studierenden besser Rechnung tragen. Dies gilt sowohl für das grundständige Studium als auch für die wissenschaftliche Weiterbildung im Rahmen lebenslangen Lernens. Die dafür notwendige Umorientierung und Neustrukturierung der Studienangebote impliziert ein neues Verhältnis zwischen Lehrenden und Lernenden, weil eine stärkere Bindung der Studierenden an ihre Hochschule während des Studiums und auch danach zu zentralen Erfolgsbedingungen werden.

1.2 KapVO als Hemmschuh

Die KapVO ist ein gravierendes Hindernis für die skizzierten Veränderungen:

- *Autonomie:* Durch die KapVO ist ein zentraler Handlungsbereich der eigenverantwortlichen Steuerung den Hochschulen nach wie vor entzogen, nämlich die selbständige Planung und Gestaltung von Ausbildungskapazitäten und Zulassungszahlen in den Studiengängen. So friert die KapVO in zulassungsbeschränkten Studiengängen die Betreuungsrelation an der Belastungsobergrenze ein. Das bedeutet einen gravierenden Eingriff in die Handlungsautonomie der Hochschulen. Und indem die KapVO ausschließlich Mengen reguliert, prämiert sie eine optimale Bewältigung der quantitativen „Belastung“ der Hochschulen ohne jede Berücksichtigung qualitativer Aspekte. Damit wirkt die KapVO tendenziell qualitätsmindernd und behindert die

Organisationsautonomie von Hochschulen. Die starre Zuordnung von Lehrdeputaten zu Lehrereinheiten schränkt die Gestaltungsfreiheit in Lehre, Forschung, Nachwuchsförderung und Weiterbildung ein und erschwert überdies die Entwicklung vielfältig nutzbarer Studienangebote sowie neuer Organisationsformen (z. B. Department- / Matrix-Modelle).

- *Bedeutungsverlust Stellenhaushalt:* Die Recheneinheit „Stelle“, die einer Lehrereinheit zur Verfügung steht und der bestimmte Unterrichtsdeputate zugeordnet werden, entfällt in Globalhaushalten. Damit wird der KapVO die zentrale Bezugsgröße entzogen. Die wünschenswerte Flexibilisierung der Personalbewirtschaftung an Hochschulen wird aber erheblich behindert, wenn diese wegen der KapVO auch weiterhin die klassischen Stellenhaushalte führen müssen.
- *Wettbewerbliche Steuerung:* Wettbewerbliches Handeln erfordert Gestaltungsspielräume für die Hochschulen. Die KapVO steuert dagegen ex ante und im Detail, anstatt nur Rahmenbedingungen zu setzen. Sie behindert damit auch Zielvereinbarungen, denn wenn sie Deputatsverlagerungen enge Grenzen setzt, bleibt kaum Raum für eigene strategische Prioritäten der einzelnen Hochschule und für Zielvereinbarungen zwischen Staat und Hochschulen als Kontraktpartnern. Darüber hinaus gestattet die KapVO keine Steuerung durch Anreize, wie es einer stärkeren Leistungsorientierung in der Hochschulpolitik und dem neuen ordnungspolitischen Verständnis entspräche.
- *Profilbildung:* Der Steuerungsmechanismus der KapVO folgt einer planwirtschaftlichen Verteilungslogik, die von einer prinzipiellen Gleichwertigkeit und vor allem Gleichartigkeit sämtlicher Studiengänge einer Fachrichtung an den verschiedenen Hochschulen ausgeht. Die Vereinheitlichung von Betreuungsrelationen widerspricht der wünschenswerten Entwicklung profilierter und dadurch auch differenzierter Studienangebote.
- *Innovation / Flexibilität:* Die KapVO schränkt die Spielräume der Hochschulen zur Erprobung neuer Lehrformen und Ausbildungskonzepte empfindlich ein. Tiefgreifende Veränderungen in der Arbeitswelt und in der Gesellschaft führen jedoch zu einer wachsenden und sich immer weiter differenzierenden Studiennachfrage. Eine anforderungsgerechte Weiterentwicklung verlangt daher nach inhaltlich und organisatorisch differenzierten, innovativen und beweglichen Studienangeboten der Hochschulen. Das Denken in „Studiengängen“ und CNW wird dem allerdings nicht gerecht, sondern behindert die notwendige Flexibilisierung. So werden neuere Entwicklungen bei der Ausgestaltung der Studienangebote von der KapVO nicht abgebildet. Dies gilt beispielsweise für Weiterbildungsangebote und für Graduiertenstudien. Da das gesamte Modell der KapVO auf dem

Präsenzunterricht aufbaut, kann es auch die rasanten Entwicklungen im Bereich der ‚neuen Medien‘, die Erarbeitung und Erprobung virtueller Lehrmaterialien und Unterrichtsformen, nicht angemessen berücksichtigen. Dieser Befund gilt dabei nicht allein für zulassungsbeschränkte Studiengänge, sondern weit darüber hinaus, weil die KapVO inzwischen zu einem zentralen Steuerungsmechanismus im deutschen Hochschulsystem geworden ist.

- *Hochschulklima*: Die KapVO stört die Entwicklung einer positiven Beziehung zwischen den Hochschulen und ihren Studierenden. Wenn Studieninteressenten einen Studienplatz zugewiesen bekommen oder einklagen können, ist es kaum verwunderlich, dass sie den Hochschulen als Last erscheinen. Diese Mentalität wirkt sich negativ auf den Umgang zwischen Lehrenden und Lernenden aus und erschwert eine positive Identifikation der Studierenden und Ehemaligen mit ihrer Hochschule.

1.3. Plädoyer für einen Perspektivenwechsel

Die negativen Wirkungen der KapVO-Steuerung sind derart massiv und vielfältig, dass eine sinnvolle Weiterentwicklung und Modifizierung dieses Modells als wenig aussichtsreich erscheint.

So wird etwa zur Zeit in der Medizin versucht, Aufnahmekapazitäten nicht mehr auf der Grundlage von verfügbaren Lehrdeputaten zu ermitteln, sondern nach den zur Verfügung stehenden Mitteln für die Lehre (Kostennormwerte - KNW - statt Curricularnormwerte - CNW). Mit den KNW reagiert man auf die technische Schwierigkeit, die sich für die KapVO aus der zunehmenden Flexibilisierung der Haushalte und der Stellenpläne ergibt. Der Nachteil solcher systemimmanenter Optimierungsversuche ist allerdings, dass die Grundlogik der Regulierung erhalten bleibt: Es wird angebotsseitig über den Auf- oder Abbau von Kapazitäten entschieden; der Staat greift dabei regulierend ein. Passt die Nachfrage nicht zum Angebot, wird die Nachfrage über planwirtschaftliche Mechanismen ‚nachgesteuert‘ (Errechnung der Aufnahme nach KapVO, NC, ZVS). So droht eine fortgesetzte ‚Regulierungsspirale‘, denn es wird immer wieder neue Fälle geben, die man bei den ex ante-Festlegungen nicht bedacht hatte (wie zur Zeit z. B. Virtualisierung, Bachelor / Master). Damit sind weitere Regulierungen erforderlich, die immer feiner und engmaschiger werden.

Deshalb schlagen wir einen grundlegenden Perspektivenwechsel vor, nämlich den Übergang von der Angebotssteuerung zu einer nachfrageorientierten Steuerung der Studienangebote. Diese sollte den Hochschulen die eigenverantwortliche und flexible Ausgestaltung ihrer Studienangebote ermöglichen und dahingehende (finanzielle) Anreize setzen, dass sie im Wettbewerb untereinander möglichst viele Studierende erfolgreich und bedarfsgerecht ausbilden. Der Staat sollte im Wesentlichen nur noch

dann steuernd eingreifen, wenn Grundrechte von Studienberechtigten verletzt werden könnten, also sozusagen kompensatorisch, oder um gesamtstaatlich für wichtig erachtete Belange zu sichern. Dies dürfte insbesondere im Ausnahmefall des ‚Marktversagens‘ gegeben sein, d. h. dann, wenn die dezentralen, unkoordinierten Entscheidungen der Hochschulen vorübergehend zu manifesten Lücken im verfügbaren Studienangebot führen.

Weiterer Baustein eines neuen Modells muss schließlich ein veränderter Hochschulzugang sein. Das Potenzial einer nachfrageorientierten Steuerung kann sich nämlich erst dann voll entfalten, wenn Hochschulen und Studieninteressenten auch in der Frage des Zugangs mehr Entscheidungs- und Auswahlrechte haben als bisher.

2. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

Die hier skizzierte Kritik an der KapVO, den geltenden Hochschulzugsregelungen und ihren Konsequenzen ist nicht neu. Dieser Zusammenhang gilt vielmehr schon lange als Paradebeispiel für folgenreiche Fehlentwicklungen im deutschen Hochschulsystem, die dessen wünschenswerte Erneuerung mit schweren Hypotheken belasten. Allerdings sind bisher alle Vorschläge zu einer grundlegenden Neuregelung des Zusammenhangs von Studienkapazitäten und Hochschulzugang an dem Einwand gescheitert, dass die Urteile des Bundesverfassungsgerichts von 1972 und 1973 und die darauf aufbauende Rechtsprechung der Verwaltungsgerichtsbarkeit keine andere Lösung der Zulassungsteuerung erlaube. Umso wichtiger ist die Feststellung, dass der vorgeschlagene Perspektivenwechsel verfassungsrechtlich unbedenklich und belastbar ist. Wesentliche Grundlage für einen solchen Wechsel ist der Übergang von der staatlichen Bereitstellungspflicht zur Gewährleistungsverantwortung (→ Glossar *Gestuftes Planungsrecht, Fortschreibung des Verfassungsrechts, Klagerecht der Studierenden, Parlamentsvorbehalt*).¹

3. Anforderungen an ein neues Modell

Das die KapVO ablösende Regelungsmodell hat folgende sechs Leitaspekte zu beachten:

- *Wettbewerbliches System*: Dem verfassungsrechtlich begründeten Anspruch, dass jeder Hochschulzugangsberechtigte eine angemessene Chance auf einen Studienplatz seiner Wahl erhält, muss Rechnung getragen werden. Das kann durch ein funktionierendes Wettbewerbsverfahren gewährleistet werden, das auf flexible und bedarfsgerechte Studienangebote hinwirkt.

¹ Winfried Kluth, „Nachfrageorientierte Steuerung der Studienangebote“, Rechtsgutachten, Hrsg.: CHE Centrum für Hochschulentwicklung, Gütersloh 2001.

- *Staatliche Nachsteuerung:* Durch Marktbeobachtung und selektive Nachsteuerung muss der Staat sicherstellen, dass die Studienangebote der Hochschulen im Spiel der Kräfte ein verfassungsrechtlich zu gewährleistendes, nicht eindeutig ex ante zu quantifizierendes Mindestangebot wahren.
- *Transparente Auswahlverfahren:* Die Verfahren, nach denen die einzelnen Hochschulen über die Aufnahme von Studierenden entscheiden, müssen verbindlichen Kriterien der Transparenz und Gerechtigkeit genügen.
- *Expansion:* In der wissensbasierten Gesellschaft wird es einen wachsenden Bedarf an hochqualifizierten, akademisch ausgebildeten Menschen geben. Ein wesentliches Ziel der Reform sollte daher sein, das Studienangebot quantitativ auszuweiten. Sie darf also nicht zu einer Einschränkung von Studienangeboten führen, sondern sollte im Gegenteil deren dynamische Ausweitung ermöglichen.
- *Diversifizierung:* Die Palette der Studienangebote muss breiter, differenzierter und flexibler werden, und sie muss die Nachfrage unterschiedlicher Zielgruppen in verschiedenen Lebensphasen berücksichtigen. Die Hochschulen benötigen dafür hinreichende Spielräume. Ein nachfrage- und bedarfsgerechtes Studienangebot sollte das Ergebnis sowohl dezentraler Angebotsentscheidungen der Hochschulen als auch individueller Nachfragen der Studieninteressenten und Studierenden sein.
- *Qualitätssicherung:* Anreize zur Nivellierung von Qualitäten in und zwischen den Hochschulen sind zu vermeiden. Bemühungen der Hochschulen um qualitative Verbesserungen ihrer Studienangebote müssen honoriert werden, gleichzeitig sollten Anreize für Effizienzsteigerungen bestehen.

4. Bausteine für eine nachfrageorientierte Steuerung des Studienangebots

Unter Berücksichtigung dieser Anforderungen schlagen wir ein neues Modell zur Steuerung des Studienangebots vor, mit dem der Staat bei der Sicherung der Grundrechtswahrnehmung von der Bereitstellungspflicht zur Gewährleistungsverantwortung übergeht:

4.1 Wettbewerb und finanzielle Anreize

Der Staat überlässt die inhaltliche und organisatorische Ausgestaltung eines bedarfsgerechten Studienangebotes dem Wettbewerb zwischen den Hochschulen. Er sorgt jedoch für Rahmenbedingungen, unter denen ein wirksamer Wettbewerb funktionieren kann und vergibt dafür die an lehrbezogenen Kriterien ausgerichteten Finanzmittel an die Hochschulen nach dem Prinzip ‚Geld folgt Studierenden‘.

Rahmenbedingungen. Grundlage für Wettbewerb ist die Handlungsfreiheit der Anbieter und Nachfrager von Leistungen. Planung und Vertrieb von Studienangeboten gehören insoweit in die autonome Entscheidungskompetenz jeder einzelnen Hochschule. Zu den staatlich geschaffenen Rahmenbedingungen gehört, größtmögliche Transparenz und die Sicherung der Qualität der Leistungen zu gewährleisten, ohne dass der Staat die Vorkehrungen dazu – wie z.B. Evaluationen, Rankings, Akkreditierung oder Benchmarking - selbst bereitstellt. Der Staat muss also die Rahmenbedingungen des Wettbewerbs garantieren und ggf. bei auftretenden Funktionsdefiziten weiterentwickeln.

Nachfrageorientierte Finanzierung. Zum Wettbewerbsrahmen gehört auch die Festlegung eines finanziellen Belohnungs- und Sanktionsverfahrens. Dazu muss der an lehrbezogenen Kriterien ausgerichtete Teil der öffentlichen Hochschulfinanzierung sich konsequenter als bisher an der tatsächlichen Nachfrage orientieren. Eine solche Finanzierung beruht auf dem Prinzip ‚Geld folgt Studierenden‘ (GefoS): die Studierenden bringen öffentliche Mittel an die Hochschule ihrer Wahl und treten damit als Bezieher von Leistungsangeboten auf. Weitere Elemente der staatlichen Hochschulfinanzierung sind die institutionelle Grundfinanzierung für Forschung, Lehre und Nachwuchsförderung (je nach Ausrichtung und Aufgabenstellung der Hochschule), gesonderte Mittel für eine leistungsbezogene Finanzierung der Lehre und Forschung sowie eine innovationsbezogene Förderung.

Zusammensetzung der öffentlichen Hochschulfinanzierung

Finanzierungszweck	Art der Finanzierung
Institutionelle Kernaufgaben	Pauschale Grundfinanzierung
<i>Lehre nach Quantität (volumenbezogene Finanzierung)</i>	<i>GefoS (Geld folgt Studierenden) mit Fächergewichtung</i>
Finanzierung nach Forschungsleistung (inkl. Qualität)	Formel
Finanzierung nach Lehrleistung (inkl. Qualität)	Formel
Innovation	Diskretionär/über Zielvereinbarungen

Auch eine nachfrageorientierte Finanzierung nach GefoS braucht eine Bemessungsgrundlage. Diese muss sich sowohl an den an der Hochschule tatsächlich anfallenden absoluten Kosten als auch an den relativen Kosten verschiedener Fächer orientieren. Internationale Erfahrungen zeigen, dass für kostenorientierte *Fächergewichtungen* (→ Glossar) sowohl Raster von sehr wenigen Fächergruppen (Holland) als auch differenziertere Modelle praktikabel sind (Australien).

Ein Land sollte mit einer nachfrageorientierten Finanzierung pragmatisch an dem dort erreichten Stand der Rechnungssysteme ansetzen. In einer Übergangsphase könnten die kostenorientierten Fächergewichtungen z. B. den der Kapazitätsberechnung zugrunde liegenden Curricularnormwerten, Kostennormwerten oder den Kostenwerten aus den HIS-Ausstattungsvergleichen entlehnt sein. Aus Gründen der Handhabbarkeit sollte man allerdings auf sehr feine Differenzierungen zugunsten von groben Klassen verzichten.

Das GefoS-Konzept sollte länderübergreifend angelegt sein. Im Interesse einer möglichst schnellen Umsetzung des neuen Modells bietet sich aber auch ein Einstieg über länderinterne Zuweisungsmodelle für die nachfrageorientierte Ressourcenzuweisung an. Das GefoS-Prinzip kann über eine landesweite Indikatorsteuerung in der Mittelverteilung oder über Gutscheinmodelle zum Tragen kommen.

4.2 Marktbeobachtung und Nachsteuerung durch den Staat

In die Planung der Studienangebote soll der Staat nur eingreifen, um das grundrechtlich gesicherte Mindestangebot in einzelnen Studienfeldern angesichts auftretender Defizite zu gewährleisten oder um spezifische politische Ziele zu realisieren.

Für die Beobachtung der Entwicklung von Angebot und Nachfrage benötigt der Staat eine Art Frühwarnsystem, das sich durch eine entsprechende Ausgestaltung bereits bestehender Berichtspflichten ohne größeren Aufwand realisieren ließe. Droht in einzelnen Studienfeldern bundesweit die Gefahr, dass das verfassungsrechtlich relevante *Mindestangebot* (→ Glossar) unterschritten wird, ist es Aufgabe des Staates, nachsteuernd einzugreifen und die Hochschulen zu einer Erweiterung ihrer Angebote zu veranlassen. Das sollte am besten durch Zielvereinbarungen geschehen. Diese greifen fallweise und selektiv bestimmte Problemfelder und Aspekte auf, beziehen sich aber nicht auf das Gesamtspektrum der Leistungsangebote einer Hochschule.

Neben der verfassungsrechtlich gebotenen Wahrung eines Mindestangebots in einzelnen Studienbereichen muss der Staat in einem ganz überwiegend öffentlich finanzierten Hochschulsystem auch weiterhin politische Steuerungsaufgaben wahrnehmen und zentrale Ziele für die Hochschulentwicklung benennen (z. B. Vorhalten von Studienangeboten in ‚Orchideenfächern‘ (→ Glossar) – unabhängig von der Nachfrage; regionalpolitisch begründete Schwerpunktsetzungen; programmatische Förderung zukunftsrelevanter Forschungs- und Lehrgebiete). Deshalb kommt für die Umsetzung landespolitischer Ziele neben Zielvereinbarungen auch das Instrument der Programmförderung in Frage.

4.3 Deregulierter Hochschulzugang

Mit dem Recht der Studieninteressenten auf freie Wahl einer Hochschule korrespondiert das Recht der Hochschulen zur Auswahl ihrer Studierenden. Die Kriterien und Verfahren der Hochschulen zur Studierendenauswahl bewegen sich in einem bundesweit festgelegten Rahmen, der die Transparenz der Entscheidungen gewährleisten und Willkür verhindern soll.

Das KapVO-Regelwerk ist entwickelt worden, um den verfassungsgerichtlichen Auflagen für eine Beschränkung und Reglementierung des Hochschulzugangs zu genügen. War die KapVO eine Folge einer Hochschulzugangsbeschränkung, muss mit ihrer Ablösung auch der Gesamtzusammenhang des Hochschulzugangs neu betrachtet werden. Man kann den Hochschulzugang reformieren, ohne die KapVO abzulösen, aber nicht umgekehrt.²

Die intensive Diskussion der letzten Jahre um den Hochschulzugang hat den Reformdruck in diesem Bereich hinreichend illustriert. Bisher reagieren die Hochschulen auf die vorsichtige Liberalisierung des Zugangsrechts und die im HRG eingeräumte Option zu eigenen Auswahlverfahren noch zögerlich. Dies dürfte vor allem mit zwei Aspekten zusammenhängen: Zum einen ist es nicht besonders attraktiv, in zulassungsbeschränkten Studiengängen nur unter denjenigen Studienbewerbern auszuwählen, die über Schulabschlussnoten nicht zum Zuge gekommen sind. Zum anderen scheut man in stark belasteten NC-Fächern vielfach noch aufwändige persönliche Auswahlgespräche, obwohl es mittlerweile bereits bewährte unkomplizierte Auswahlverfahren gibt.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht wäre es durchaus zulässig, den Hochschulzugang stärker zu flexibilisieren. Die dabei zu berücksichtigenden rechtlichen Erfordernisse werden in folgender Modelllogik gewahrt:

² Vgl. Hans Joachim Meyer, Detlef Müller-Böling, „Leipziger Erklärung“, in: Hochschulzugang in Deutschland – Status quo und Perspektiven, Hrsg. Hans Joachim Meyer, Detlef Müller-Böling, Gütersloh, 1996, S. 11 – 14.

- Die Studieninteressenten bewerben sich an denjenigen Hochschulen, die am ehesten zu ihren Neigungen, Interessen und Fähigkeiten passen.
- Die Hochschulen wählen unter den Bewerbern nach vorab dokumentierten Kriterien diejenigen aus, die den fachlichen und didaktischen Ausrichtungen und dem Profil der angestrebten Studienfelder am besten entsprechen.
- Die dabei benutzten Kriterien und Verfahren entstammen einem gesetzlich fixierten Katalog (HRG).
- Ein ergänzendes Verteilungsverfahren stellt sicher, dass hochschulzugangsberechtigte Bewerber, die in den Hochschul-Auswahlverfahren (drei Mal) nicht zum Zuge gekommen sind, eine Chance auf Zuteilung einer Studienmöglichkeit behalten.
- Die Hochschulen tragen durch Reservierung eines Teils der verfügbaren Studienangebote sozialen Belangen Rechnung.³

5. Schrittweise Umsetzung

Die *Umsetzung* (→ Glossar) einer nachfrageorientierten Steuerung des Studienangebotes an Hochschulen kann durchaus schrittweise erfolgen. Die verschiedenen Komponenten des neuen Modells müssen nicht zeitgleich eingeführt werden, obwohl eine optimale Austarierung der verschiedenen Anreize erst dann möglich sein wird, wenn sie tatsächlich zusammenspielen.

- *GefoS*: Komponenten einer nachfrageorientierten Studienfinanzierung nach dem Prinzip „GefoS“ gewinnen bereits heute in vielen staatlichen Mittelvergabe-modellen zunehmend an Bedeutung. Die relativen Fächergewichtungen könnten in einer Zwischenstufe den der Kapazitätsberechnung zugrundeliegenden Curricularnormwerten oder alternativ dazu den derzeit diskutierten Kostennormwerten entlehnt sein. Langfristig dürfte sich aber eine relativ grobkörnige Gewichtung empfehlen.
- *Hochschulzugang*: Indem man den Studierenden und Hochschulen verstärkte Wahl- und Entscheidungsrechte einräumt, werden die Hochschulen dazu angeregt, ihre Studienangebote stärker an den Studierendeninteressen auszurichten, auch wenn die Angebotsplanung weiterhin anhand der Kapazitätsverordnung erfolgt. Die Umsetzung der Empfehlung des Beirates der ZVS, Hochschulen die besten 50% der Bewerber selbst auswählen zu lassen, wäre ein Schritt in die richtige Richtung.

³ Siehe Kay Hailbronner, „Verfassungsrechtliche Grenzen einer Neuregelung des Rechts auf Zugang zu den Hochschulen“, Hrsg.: CHE Centrum für Hochschulentwicklung, Arbeitspapier Nr. 7, Gütersloh 1995.

- *Zielvereinbarungen*: Zielvereinbarungen zwischen Staat und Hochschulen können dazu eingesetzt werden, um an einzelnen Hochschulen besondere Profile und Neuorientierungen im Studienangebot zu ermöglichen.

Glossar

Im Folgenden werden einige für das Verständnis des vorgeschlagenen Modells wichtige Begriffe etwas ausführlicher erläutert.

Fächergewichtungen

Bei GefoS-Modellen sind kostenorientierte Fächergewichtungen nötig. Vergleicht man vorhandene Gewichtungsverfahren, so kristallisiert sich ein gemeinsames Muster heraus: Natur- und Ingenieurwissenschaften bekommen aufgrund höherer Kosten eine größere Gewichtung als die Geistes- und Sozialwissenschaften. Die Spreizung der Gewichte bewegt sich im Schnitt um die 1:2,5.

Beispiele für kostenorientierte Fächergewichtungen

Land/Verfahren	Gruppen	Gewichte
Niederlande	Jura, WiSo, Geisteswiss. Naturwiss., Ingenieurwiss., Agrarwiss., Medizin	1 1,5
Australien	WiWi, Jura, Geisteswiss. Pädagogik, SoWi, Mathe Informatik, Kunst Ingenieurwiss., Naturwiss. Agrarwiss., Medizin	1 1,3 1,6 2,2 2,7
Belgien (Flandern)	WiSo, Jura, Geisteswiss. Naturwiss., angewandte Wiss. Ingenieurwiss., Medizin	1 2 3
Schweden	Jura, Geisteswiss., Gesellschaftswiss. Pädagogik Zahnmedizin Naturwiss., Ingenieurwiss., Pharmazie, Medizin	1 1,7 2,2 2,8
Finnland	Jura WiSo, Geisteswiss. Pädagogik, Psychologie Naturwiss., Ing.wiss., Sport, Agrarwiss., Pharmazie Medizin Musik Theater, Tanz	1 1,25 1,5 1,75 3,5 3,75 5,5
HIS Kostenvergleich Fachhochschulen Niedersachsen	Tief Mittel Hoch 1 Hoch 2	1 1,2 1,5 1,8
Mittelverteilungsmodell Baden- Württemberg (für den nach Studierenden/Absolventen vergebenen Teil der Haushaltsmittel)	Tief Mittel Hoch	1 1,5 2,5
CNW (nur Lehrpersonal)	Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwiss., Pädagogik Sprach- und Kulturwiss. Ingenieurwiss. Naturwiss., Mathematik, Psychologie Medizin	1-1,2 1,8-2,0 2,4 2,4-3,8 4,3-4,6

Zu klären bleibt, ob Entgelte in bestimmter absoluter Höhe definiert werden oder sich endogen aus den verfügbaren Budgets errechnen. Vor dem Hintergrund der allgemein erhobenen Forderung nach einer Erhöhung der Akademikerquote in Deutschland wäre es höchst wünschenswert, dass das Anreizsystem auf der Basis fester Entgelte arbeitet. Die parlamentarischen Gewohnheiten zur Budgetgestaltung lassen dies gegenwärtig wohl nicht zu. Daraus resultiert eine Einschränkung der Anreizfunktion der Entgelte (da bei allgemein steigenden Studierendenzahlen die Entgelte sinken). Eine Möglichkeit bestünde in einer automatischen Variabilität zwischen den nach GefoS verteilten Geldern und staatlichen Zentraltöpfen (z. B. zur Programmförderung): Würden bei absolut definierten Entgelten die Hochschulen insgesamt ihre Studierendenzahlen steigern, so stiege automatisch dann der GefoS-Budgetanteil, während sich die Zentralmittel verringern. Dieses Verfahren wäre auch insofern schlüssig, als eine steigende Attraktivität der Hochschulen auch die Interventionsnotwendigkeiten über direkte staatliche Förderung vermindern würde. Gleiches gilt umgekehrt bei sinkender Attraktivität.

Gestuftes Planungsrecht

In dem Verfahren des gestuften Planungsrechts sollten wegen der Grundrechtsrelevanz der hier zu entscheidenden Fragen wesentliche Verfahrensaspekte gesetzlich geregelt werden. Dazu sollte der Gesetzgeber das Planungsverfahren in seinen Einzelschritten, den zu berücksichtigen normativen Vorgaben, den daran Beteiligten, dem zeitlichen Rahmen und der Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Hochschulen und Land definieren. Ein gewisser Bedarf an bundeseinheitlicher Regelung spricht auch hier dafür, wesentliche Aspekte dieses Planungsrechts im HRG zu bestimmen, während im Landesrecht die genauere Ausgestaltung auch mit Blick auf landesspezifische Besonderheiten erfolgen kann. Das Verfahren des gestuften Planungsrechts wird hier deshalb vorgeschlagen, weil es sich als ein Verfahren bewährt hat, das dem Parlamentsvorbehalt hinreichend Rechnung trägt und dennoch mit dem Grundgedanken der dezentralen Handlungsautonomie kompatibel bleibt.⁴

Fortschreibung des Verfassungsrechts

Die Grundlogik der auf den Bundesverfassungsgerichtsurteilen der 70er Jahre, dem HRG und dem Staatsvertrag der Länder aufsetzenden Kapazitätsverordnungen lässt sich folgendermaßen zusammenfassen: Prinzipiell muss jeder Hochschulzugangsberechtigte eine angemessene Chance auf einen Studienplatz in einem Studienfach seiner Wahl haben. Jeder Studiengang verfügt aber nur über eine bestimmte Zahl an Studienplätzen. Ist diese Aufnahmekapazität kleiner als die

⁴ Vgl. Winfried Kluth, „Nachfrageorientierte Steuerung der Studienangebote“, Rechtsgutachten, Hrsg.: CHE Centrum für Hochschulentwicklung, Gütersloh 2001, S. 71 ff., S. 83 ff.

Nachfrage der Studieninteressenten, sollen die knappen Plätze nach bundeseinheitlichen Kriterien, in einem transparenten und überprüfbar Verfahren und unter gleichmäßiger und vollständiger Nutzung der vorhandenen Kapazitäten unter den Berechtigten verteilt werden. Mit diesem durch die ZVS exekutierten Regelwerk wurde versucht, eine rechtlich einwandfreie Lösung für das Problem zu finden, dass der Staat zwar uneingeschränkt verpflichtet sei, ein angemessenes Studienangebot zur Verfügung zu stellen, den Hochschulzugang wegen begrenzter Kapazitäten in einigen Fächern aber einschränken musste. Im Zentrum der verfassungsrechtlichen Auslegung stand dabei die Annahme einer prinzipiellen Bereitstellungspflicht des Staates für das Gemeinschaftsgut ‚Hochschulausbildung‘.

Für andere grundgesetzlich besonders geschützte Bereiche hat sich in den letzten Jahren eine Fortschreibung des Verfassungsrechts vollzogen, die den Übergang von einer unmittelbaren staatlichen Bereitstellungspflicht zu einer Gewährleistungsverantwortung des Staates markiert (Bahn, Energie, Post, Telekommunikation): Der Staat ermöglicht den Grundrechtsgebrauch der Bürger in diesen Feldern nicht mehr durch eigene Bereitstellungsleistungen, sondern er sorgt für Rahmenbedingungen, unter denen ein staatlich kontrollierter Wettbewerb privater Anbieter den Bürgern die individuelle Ausübung ihrer Grundrechte ermöglicht – mit dem Ergebnis oftmals deutlicher Verbesserungen in der Qualität und im Preis der entsprechenden Leistungen.⁵

Ein ähnlicher Perspektivenwechsel bietet sich auch für die Steuerung des Hochschulzugangs und der Hochschulkapazitäten an. Der Übergang von der Bereitstellungspflicht zur Gewährleistungsverantwortung wäre dort in analoger Weise möglich,⁶ auch wenn der Wettbewerb im Wesentlichen zwischen Hochschulen stattfindet, die zugleich Körperschaften öffentlichen Rechts und staatliche Einrichtungen sind. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass der Wettbewerb der Hochschulen keineswegs mehr auf das einzelne Land oder die Länder der Bundesrepublik Deutschland begrenzt ist. Vielmehr befinden sich die Hochschulen in einem zunehmend internationalen Wettbewerb, der durch die Entwicklung der Wissenschaft, aber auch durch globalisierte Arbeits- und Gütermärkte bestimmt wird.

Durch ein wettbewerbliches System ließen sich unserer Auffassung nach die zum Teil konkurrierenden Interessen von Studienbewerbern, Studierenden, Wissenschaft, Politik und Gesellschaft sogar wesentlich besser zum Ausgleich bringen und realisieren als unter dem jetzigen Regelwerk. Die bisher geltenden Grundsätze zur erschöpfenden Nutzung vorhandener Kapazitäten für die Lehre und zur gleichmäßigen Belastung der Hochschulen können aber nur dann relativiert und durch andere Leitlinien ersetzt werden, wenn es das alternative Modell schafft, die

⁵ Vgl. Hans-Uwe Erichsen, „Zulässigkeit, Grenzen und Folgen der Hochschulprivatisierung“, Gutachten, Hrsg.: CHE Centrum für Hochschulentwicklung, Gütersloh 2000.

⁶ Vgl. Winfried Kluth, „Nachfrageorientierte Steuerung der Studienangebote“, Rechtsgutachten, Hrsg.: CHE Centrum für Hochschulentwicklung, Gütersloh 2001, S. 69 ff..

Grundrechte auf freie Berufswahl und auf die freie Wahl der Ausbildungsstätte sowie die Anforderungen des Sozialstaatsprinzips in Bezug auf Studienangebote durch wettbewerbliche Steuerung angemessen zu gewährleisten.

Klagerecht der Studieninteressenten

Durch den Paradigmenwechsel zur Gewährleistungsverantwortung verändern sich auch die Einspruchsrechte eines Studieninteressenten. Denn nach dem neuen Modell gewährleistet der Staat nicht mehr durch unmittelbare Bereitstellung von Studienangeboten in staatlichen Hochschulen das Grundrecht der Hochschulzugangsberechtigten auf ein Studium ihrer Wahl. Mit der KapVO entfällt die Grundlage für die Argumentation, an einer bestimmten Hochschule seien noch freie Kapazitäten vorhanden. Ein abgewiesener Studieninteressent wird nur noch dann erfolgreich klagen können, wenn er dem Staat nachweisen kann, dass dieser keine hinreichenden Anstrengungen unternommen hat, die Grundrechtsnutzung durch Ordnungspolitik und durch selektive staatliche Eingriffe bei Funktionsdefiziten sicherzustellen - oder dass formale Vorschriften, z. B. in Bezug auf den Hochschulzugang, verletzt wurden.

Mindestangebot

Beim Mindestangebot, das staatlicherseits in einzelnen Studienfeldern zu garantieren bleibt, handelt es sich um eine abstrakte Rechtsnorm. Dabei geht es darum, dafür Sorge zu tragen, dass sich z. B. nicht alle Hochschulen gleichzeitig aus aufwändigen, ressourcenintensiven Studienangebotsfeldern zurückziehen. Denn dadurch könnten grundrechtliche Ansprüche der Studienberechtigten verletzt werden. Grundsätzlich ist der geschaffene Wettbewerb um die Studierenden der Mechanismus, der eine Anpassung der Angebote an die Nachfrage bewirkt. Es liegt jedoch in der Natur des Wettbewerbs, dass vorübergehende Probleme bei den Anpassungsmechanismen auftreten können. So könnten angesichts des unkoordinierten Verhaltens der Hochschulen eine große Zahl von Akteuren gleichzeitig Signale sinkender Nachfrage bei einem bestimmten Fach erkennen, die Studienangebote zurückfahren und damit kurzfristig für Knappheiten sorgen. Der Staat hätte dann die Aufgabe, solche Ausschläge zu glätten.

Welchen Umfang dieses nur im Blick auf das bundesweite Studienangebot in einem Studienfeld relevante Mindestangebot jeweils haben muss, lässt sich allerdings nicht a priori präzisieren. Zur Klärung dieser Frage müssen im konkreten Fall vielmehr die verschiedenen konkurrierenden Grundrechte und Interessen – der Hochschullehrer, der Gesellschaft, der Studieninteressenten etc. – gegeneinander abgewogen werden. Unstrittig ist, dass das Mindestangebot unter den heutigen

Kapazitätsgrenzen in sämtlichen Fächern liegt.⁷ Es ist daher nicht zu erwarten, dass ein solcher Fall, bei dem staatliches Nachsteuern erforderlich würde, überhaupt eintritt. Keinesfalls ist im Rahmen des erläuterten Rechtsverständnisses das abstrakte Konstrukt des Mindestangebots ein Anlass, neue generelle Berechnungsverfahren zur Bestimmung allgemeingültiger Angebotsgrenzen zu implementieren.

Orchideenfächer

Bei nachfrageorientierten wettbewerblichen Modellen zur Steuerung des Studienangebots besteht prinzipiell die Gefahr, dass sich einzelne Hochschulen aus wenig nachgefragten oder aufwändigen Angeboten zurückziehen. Das kann kein wünschenswertes Ziel sein. In Frage stehen könnten vor allem forschungsintensive Disziplinen, für die keine besondere Attraktivität vom Arbeitsmarkt ausgeht und die deshalb wenig nachgefragt werden. Auf mehreren Ebenen wird das Modell allerdings einer solchen Entwicklung entgegenwirken. Zunächst wird es neben GefoS eine Grundfinanzierung geben, die auch bei geringen Studierendenzahlen einen Lehrbetrieb ermöglicht. Betroffene Universitäten können, wie internationale Erfahrungen zeigen, durchaus ein genuines Interesse daran haben, sich auch durch einzelne forschungsintensive oder eher randständige Fächer zu profilieren, selbst wenn sie sich aus der Perspektive der Lehre nicht ‚rechnen‘. Zudem geht es hier um ein typisches Feld für politische Steuerungseingriffe des Landes, das zum Beispiel die Förderung historischer Disziplinen mit geringer Studierendennachfrage als wichtiges kulturpolitisches Ziel definieren kann.

Parlamentsvorbehalt

Bei einer innerstaatlichen Zuständigkeitsverlagerung auf die Exekutive greift nach der einschlägigen Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts der sogenannte Parlamentsvorbehalt. Danach müssen vor allem grundrechtsrelevante Abwägungsentscheidungen durch den parlamentarischen Gesetzgeber selbst getroffen werden.⁸ Auch im Rahmen einer Gewährleistungsverantwortung muss die Einhaltung bestimmter Mindestanforderungen durch das Ergebnis der Planung gesichert sein.

Der sogenannte Parlamentsvorbehalt ist aber auch mit Blick auf die Budgethoheit der Landtage zu beachten. Weil rund 80 Prozent der deutschen Hochschulen staatlich gegründet und öffentlich finanzierte Einrichtungen sind, in denen rund 98 Prozent aller Studierenden in Deutschland immatrikuliert sind, muss auch in einem

⁷ Vgl. Winfried Kluth, „Nachfrageorientierte Steuerung der Studienangebote“, Rechtsgutachten, Hrsg.: CHE Centrum für Hochschulentwicklung, Gütersloh 2001, S. 80 ff., insb. S. 84.

⁸ Vgl. Winfried Kluth, „Nachfrageorientierte Steuerung der Studienangebote“, Rechtsgutachten, Hrsg.: CHE Centrum für Hochschulentwicklung, Gütersloh 2001, S. 82 ff.

wettbewerblichen Modell für die Hochschulzulassung und Steuerung des Studienangebotes mit Hilfe entsprechender Verfahrensvorschriften das Budgetrecht der Parlamente berücksichtigt werden.

Beiden Aspekten des Parlamentsvorbehalts kann das verfassungsrechtlich ausformulierte und in anderen Feldern erprobte Modell des gestuften Planungsrechts Rechnung tragen. Dabei werden die Kompetenzen zwischen zentralen und dezentralen Einheiten jeweils so gestaffelt, dass eine differenzierte demokratische Legitimation und eine verfassungsgemäße Aufgabenerfüllung gesichert sind. Bezogen auf das Hochschulsystem bedeutet dies, dass Parlament und Regierung übergreifende politische Ziele definieren und die Hochschulen in diesem Rahmen ihre Aufgaben eigenverantwortlich wahrnehmen.

Umsetzung

Die nachfrageorientierte Steuerung des Studienangebots kann grundsätzlich auf zwei Wegen eingeführt werden. Der formal einfachere ist der über eine entsprechende Novellierung des HRG, das hierfür aus unserer Sicht nur geringfügig geändert werden müsste. Daneben bleibt die Option auf eine Kündigung des Staatsvertrages, der in seiner jetzt laufenden Fassung 2005 ausläuft. Wegen der erforderlichen bundeseinheitlichen Regelung eines Kataloges zulässiger Kriterien und Verfahren für die Auswahl von Studienbewerbern durch die Hochschulen erscheint eine entsprechende Regelung im HRG als notwendig.⁹

⁹ Vgl. Winfried Kluth, „Nachfrageorientierte Steuerung der Studienangebote“, Rechtsgutachten, Hrsg.: CHE Centrum für Hochschulentwicklung, Gütersloh 2001, S. 67 sowie: Hans Joachim Meyer, Detlef Müller-Böling, „Leipziger Erklärung“, in: Hochschulzugang in Deutschland – Status quo und Perspektiven, Hrsg. Hans Joachim Meyer, Detlef Müller-Böling, Gütersloh, 1996, S. 11 – 14.