

Sonderdruck aus:

# Wissenschaftsrecht

Herausgegeben von Christian Flämig · Reinhard Grunwald  
Jürgen Heß · Otto Kimminich † · Hartmut Krüger †  
Dieter Leuze · Wolfgang Löwer · Ernst-Joachim Meusel †  
Hans-Heinrich Rupp · Hermann Josef Schuster  
Friedrich Graf Stenbock-Fermor †

Beiheft 18

Plädoyer für ein neues  
Kapazitätsrecht



Mohr Siebeck

*Dieser Sonderdruck ist im Buchhandel nicht erhältlich*

## Inhalt

<i>Peter Hommelhoff</i>	
Zur Begrüßung: Für ein neues Kapazitätsrecht .....	1
<i>Max-Emanuel Geis</i>	
Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum „Recht auf Bildung“ in den Jahren 1972–1977 .....	9
<i>Jürgen Lüthje</i>	
Umdenken im Kapazitätsrecht .....	27
<i>Michael Leszczensky</i>	
Hochschulreform und Kapazitätsverordnung – Umfeldänderungen .....	38
<i>Winfried Kluth</i>	
Verfassungsrechtliche Anforderungen an ein modernisiertes Kapazitätsrecht .....	60
<i>Kay Hailbronner</i>	
Kapazitätsfestlegungen durch Hochschulvereinbarungen .....	99
<i>Gerhard Sagerer/Stephan Schnitzler</i>	
Das Curricularwert-Bandbreitenmodell in Nordrhein-Westfalen .....	111
<i>Joachim D. Weber</i>	
Bericht über den Sachstand „Neugestaltung der KapVO durch die KMK/Länder“ .....	120
<i>Jürgen Lüthje</i>	
Thesen zur Festsetzung von Zulassungszahlen .....	127
<i>Hans-Jürgen Müller-Arens</i>	
Acht Thesen zur Weiterentwicklung des Kapazitätsrechts .....	129
<i>Josef Mentges</i>	
Thesen zur Reform des Kapazitätsrechts .....	130
<i>Petra Schierholz/Erik Voermanek</i>	
Zusammenfassung der im Anschluss an die Vorträge und Thesen geführten Diskussionen .....	132

Selbstkoordination, dann ist sie nicht gewährleistet. Diese Aufgabe muss im Rahmen der Bundeskompetenz für die Gestaltung des Hochschulzugesangs behandelt werden. Ein beliebiges Auseinanderlaufen der Studienbedingungen zwischen den Bundesländern wird einem Grundrechtsverständnis nicht gerecht, das ein Mindestmaß der Einheitlichkeit der Rechts- und Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik fordert und voraussetzt. Wie dies gestaltet werden kann, ohne die durchaus positiven Effekte eines Wettbewerbs zwischen den Bundesländern zu verhindern, ist eine komplizierte Frage. Hier liegt eine sehr anspruchsvolle Aufgabe für den Bundesgesetzgeber.

Michael Leszczensky\*

## Hochschulreform und Kapazitätsverordnung – Umfeldänderungen

### Einleitung

Meine Damen und Herren, von einem Zeitzeugen, der selbst aktiv an dem Prozess der Entwicklung der Kapazitätsverordnung (KapVo) beteiligt war, war anlässlich eines thematisch ähnlich orientierten Workshops unlängst die Einschätzung zu vernehmen, dass die KapVo zur Zeit ihrer Einführung eigentlich keine nivellierende Wirkung gehabt hat, weil im Selbstverständnis der Hochschulen damals im Grunde eine gewisse Standardisierung schon angelegt war. Es gab zu Beginn der 1970er Jahre einen Konsens, der völlig unabhängig von der KapVo war und zum Inhalt hatte, dass die Hochschulleistungen in der Lehre prinzipiell als untereinander gleichwertig zu erachten sind. In dieser Frage gab es ein Einvernehmen zwischen der Westdeutschen Rektorenkonferenz und der Kultusministerkonferenz (KMK). Seinen Ausdruck fand diese gemeinsame Grundhaltung z.B. in den Rahmenprüfungsordnungen für die Diplomstudiengänge. Es wurde kein neuer Studiengang genehmigt, wenn er nicht dieser Rahmenprüfungsordnung entsprochen hat. Insofern gab es schon im Vorfeld der Ausgestaltung der KapVo ein hohes Maß an vergleichbaren Standards für gleiche Studiengänge; man wusste recht genau, was ein Studium der BWL mit Diplomabschluss an einer Universität beinhaltete, unabhängig von der Einrichtung, an der dieser Studiengang angeboten wurde. Dies hat sich heute vor allem mit Blick auf die Umstellung auf die neuen konsekutiven Studiengänge geändert.

In dem Vortrag von Herrn Geis ist u.a. die Rede davon gewesen, dass das Kapazitätsrecht in seiner jetzigen, maßgeblich durch Urteile des Bundesverfassungsgerichts in den 1970er Jahren geprägten Form durchaus auch ein Reflex auf den damaligen Zeitgeist war. Nun, dieser Zeitgeist hat sich mit Sicherheit verändert und vermutlich wird sich die Rechtsprechung

dem neuen Zeitgeist dann auch wieder anpassen. Der Konsens, den es damals in Bezug auf einheitliche Standards gab, ist aufgebrochen. Und damit sind wir beim zentralen Thema meines Vortrags: was hat sich insbesondere seit Beginn der 1990er Jahre in der deutschen Hochschulwirklichkeit und in der hochschulpolitischen Diskussion verändert, was hat dazu beigetragen, den o.g. Konsens aufzubrechen? Die Rede ist insofern von Umfeldveränderungen im deutschen Hochschulsystem, die letztlich auch dazu beitragen können, den künftiger Rechtsprechung zugrunde liegenden Zeitgeist zu verändern. Das Thema, das ich hier behandeln möchte, habe ich gleichsam als Gliederung für meinen Vortrag genutzt. Es geht um die Einführung von Bachelor- und Masterprogrammen, um eine neue Zulassungspolitik, um Profilbildung durch Studienreformen, um eine zunehmende Differenzierung des Hochschulsystems sowie um mehr Autonomie und Wettbewerb. Ich habe diesen Gliederungspunkten eine kurze Replik auf die zentralen Kategorien des Kapazitätsrechts vorangestellt, weil ich darauf im Laufe meines Vortrages hin und wieder zurückgreifen muss und stelle ein kurzes Resümee hinten an.

### Zentrale Kategorien des Kapazitätsrechts

Ich werde darauf verzichten, das Kapazitätsrecht in unser Rechtssystem einzuordnen, das ist ausgiebig geschehen im Rahmen anderer Vorträge; hier werde ich mich darauf beschränken, einige Auszüge aus der KapVo zu demonstrieren, um auf bestimmte zentrale Messgrößen hinzuweisen, die im Zusammenhang mit den Veränderungen im Hochschulsystem, die wir heute erleben, von besonderem Interesse sind:

- In § 1, Abs. 1 der KapVo wird festgestellt, dass die Zulassungszahlen so festzusetzen sind, dass unter Berücksichtigung der personellen, räumlichen, sächlichen und fachspezifischen Gegebenheiten eine erschöpfende Nutzung der Ausbildungskapazität erreicht wird. Die Qualität in Forschung und Lehre ist dabei zu gewährleisten.
- In § 2, Abs. 2 wird dies insofern konkretisiert, als der Festsetzung der Zulassungszahl die jährliche Aufnahmekapazität zugrunde liegt. Diese jährliche Aufnahmekapazität wird bestimmt durch das Verhältnis von Lehrangebot und dem Curricularnormwert. Durch die Beziehung zum Lehrangebot findet primär eine Berücksichtigung der personellen Ausstattung statt, die Flächenausstattung und die sächliche Ausstattung sind sekundäre Merkmale in der Berechnung.
- Der zu Beginn der 1970er Jahre formulierten Forderung des Bundesverfassungsgerichtes nach einer gleichmäßigen Auslastung ist die

\* Dr., Leiter der Abteilung Hochschulforschung der HIS GmbH in Hannover.

KapVo in ihrer ersten und zweiten Fassung im Grunde nicht ganz nachgekommen, weil die Hochschulen immer noch ungleiche Studienpläne hatten und danach ihre Lehre organisiert hatten, so dass unterschiedliche Betreuungsrelationen im damaligen System im Prinzip noch möglich waren. Erst in der dritten Fassung wurde ein gleicher Curricularwert für einen spezifischen Studiengang angesetzt, der für alle Hochschulen galt, zunächst in Form von Curricularrichtwerten, später dann explizit in Form von Curricularnormwerten (CNW).

- Dieser CNW bestimmt den in Deputatsstunden gemessenen Aufwand aller beteiligten Lehreinheiten, der für die ordnungsgemäße Ausbildung einer Studentin oder eines Studenten in dem jeweiligen Studiengang erforderlich ist. Der Lehraufwand wird in Semesterwochenstunden gemessen. Das sind diejenigen Deputatsstunden, die das Lehrpersonal einer Lehreinheit insgesamt zu leisten hat; er ist abhängig von der Art der Veranstaltungen und der Größe des jeweiligen Teilnehmerkreises. Die Semesterwochenstunden werden aus diesem Grund mit so genannten Veranstaltungskoeffizienten multipliziert, die das Maß für den Vor- und Nachbereitungsaufwand je Präsenzstunde sind und anschließend durch die jeweils maximal zugelassene Teilnehmerzahl dividiert. Je nach Studiengang ist zu planen, welche Veranstaltungsformen angeboten und wie die Betreuungsintensitäten von Veranstaltung zu Veranstaltung unterschiedlich gestaltet werden sollen. Im Ergebnis ergibt sich rechnerisch eine durchschnittliche Gruppengröße, die den CNW maßgeblich bestimmt.

Im Rückblick ist interessant, dass ein wichtiger Grund, damals die Curricularnormwerte zu entwickeln, in der Vermeidung unsinniger Detaildiskussionen für den Fall bestand, dass es zu gerichtlichen Festlegungen von Zulassungszahlen auf der Basis von Beurteilungen von konkreten Studienplänen kommt. Man hat einen Curricularnormwert festgesetzt, der von den Verwaltungsgerichten akzeptiert worden ist. Es war insofern nicht mehr notwendig, ganz tief in die differenzierten Studienpläne hineinzuschauen, um hier eine Beurteilung auf einer Ebene stattfinden zu lassen, die so detailliert wäre, dass die Hochschulautonomie stark eingeschränkt würde. Der Festsetzung von CNW lag auch der Gedanke zugrunde, gerade durch die Standardisierung der Betreuungsverhältnisse gewisse Autonomiespielräume bei der Gestaltung von Studiengängen vor Ort zu bewahren. Dieses der bisherigen Ausgestaltung der KapVo zugrunde liegende Motiv ist vielleicht nicht ganz unwichtig im Zusammenhang mit der im Folgenden geführten Diskussion von Alternativen.

Damit sind in der hier gebotenen Kürze die zentralen Kategorien benannt, die der Kapazitätsrechnung zugrunde liegen, die Semesterwochenstunden, die Veranstaltungskoeffizienten und die Gruppengröße als Bestimmungsgrößen für den Curricularnormwert und die Stellen und das Deputat der einzelnen Personalgruppen zur Bestimmung des Lehrangebots.

### *Rahmenbedingungen*

Bevor nun die eigentlichen zentralen Veränderungen im heutigen System thematisiert werden, soll in einem kurzen Einschub auf die quantitativen Rahmenbedingungen, mit denen das Hochschulsystem heute konfrontiert wird, eingegangen werden. In Deutschland ist aktuell insofern eine ähnliche Situation wie Anfang der siebziger Jahre gegeben, als wir heute wie damals einen „Studentenberg“ vor uns herschieben. D. h. längst nicht alle Studienbewerber, die befähigt sind zu studieren, können an den Hochschulen auch tatsächlich aufgenommen werden. In vielen Ländern kann bereits jetzt von einer Überlastsituation an den Hochschulen gesprochen werden.

Hinzu kommt, dass nach der Prognose der KMK in der letzten Fassung von September 2005 eine weitere bedeutende Zunahme der Zahl der Erstsemester zwischen 2004 und 2011 erwartet werden kann. Von einzelnen Ländervertretern wird dazu kritisch angemerkt, dass die KMK in ihrer jüngsten Prognose mit unrealistisch hohen Übergangsquoten der Studienberechtigten in ein Studium rechnet. Es wird mit Übergangsquoten von 75 % und 85 % kalkuliert. Nach den empirischen Befunden aus den HIS-Studienberechtigtenbefragungen sind Übergangsquoten von 85 % in der Tat zu hoch angesetzt. Wenn mit einer aufgrund der empirischen Untersuchungsergebnisse realistisch erscheinenden Übergangsquote von 78 % gerechnet würde, wäre damit eine Zunahme der jährlichen Studienanfängerzahlen in einer Größenordnung von etwa 50.000 verbunden.

Aber das zeigt schon, dass die Hochschulen in den nächsten Jahren – das hängt natürlich auch mit den in den Ländern etwas zeitversetzt auftretenden doppelten Abiturjahrgängen zusammen – bei einer breiten Öffnung noch mehr zur Massenveranstaltung werden und dass diese Mengenverhältnisse im Konflikt zu einer angestrebten besseren Qualität der Ausbildung stehen. Schon in den letzten Jahren haben starke Jahrgänge und die beginnende Einführung gestufter Studiengänge zu mehr hochschulinternen Zulassungsbeschränkungen geführt. Nach den Studienanfängerbefragungen von HIS lässt sich feststellen, dass sich im Wintersemester 2000/01 knapp die Hälfte der Studienanfänger (48 %) um zulas-

sungsbeschränkte Studiengänge beworben haben, drei Jahre später waren es 10 Prozentpunkte mehr.

Wir haben – angesichts der KMK-Prognose überraschenderweise – im letzten Jahr einen geringfügigen Rückgang der Studienanfängerzahlen erlebt. Wir gehen bisher immer davon aus, dass die quantitative Entwicklung beim Hochschulzugang i. w. eine Funktion der sich wandelnden Studierneigung der potentiellen Studienanfänger darstellt. Diese Entwicklung kann allerdings auch – und das ist zunehmend ins Blickfeld zu nehmen – dadurch begründet sein, dass u.a. durch die Umstellung auf Bachelor-/Masterstudiengänge schon zum Teil etwas restriktivere Zulassungsbedingungen gelten und mehr Zulassungsbeschränkungen ihre Wirkung entfaltet haben.

### *Einführung von B.A.- und M.A.-Programmen*

Mit der Thematik der Einführung von Bachelor- und Masterstudiengängen wird im Folgenden der erste Bereich angesprochen, der massive Umfeldänderungen im gegenwärtigen Hochschulsystem mit sich bringt. Dabei wird kein Anspruch auf eine auch nur annähernd vollständige Beleuchtung aller damit verbundenen Entwicklungen erhoben. Es kann hier nur darum gehen, einige Schlaglichter auf solche Entwicklungen zu werfen, die in Bezug auf die KapVo relevant sind.

Im Rahmen der Bologna Deklaration ist beschlossen worden, gestufte Studiengänge bis 2010 flächendeckend einzuführen. Dies gilt für alle Staaten in Europa, die die Deklaration unterzeichnet haben, mit dem Ziel, die internationale Wettbewerbsfähigkeit als Wissenschaftsstandort zu stärken. Dabei waren aus deutscher Perspektive u.a. zwei Aspekte von besonderer Bedeutung:

- Der eine betrifft die angestrebte Internationalisierung. Ein zentrales politisches Ziel besteht in der Verbesserung der Mobilität der Studierenden. Dies gilt für beide Richtungen, sowohl für deutsche Studierende, die häufiger ein Auslandsstudium wahrnehmen sollen, als auch für ausländische Studierende, die sich häufiger für ein Studium in Deutschland entscheiden sollen. Dazu muss allerdings die Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Hochschulsystems in einem globalisierten Markt verbessert werden. Dieses Ziel ist nur zu erreichen, wenn international anerkannte akademische Abschlüsse vergeben und entsprechend vergleichbare Strukturen auf hohem Niveau entwickelt werden, die eine hohe Attraktivität für Ausländer entfalten.

- Der zweite Aspekt betrifft das Ziel, das Studium effizienter zu gestalten. Aufgrund der o.g. Rechtslage und des Bewerberüberhangs waren Hochschulpolitik und -administration in den letzten drei Jahrzehnten sehr auf die Realisierung von Zulassungszahlen fixiert und weniger auf die Verbesserung von Studienbedingungen. Die Konsequenz ist, dass wir in Deutschland einen relativ hohen Anteil an Studienabbrechern haben und die Studienzeiten relativ lang sind. Das sind Merkmale unseres gegenwärtigen Hochschulsystems, die die Studieneffizienz mindern.

Allerdings muss der Anspruch, mit dem gestuften Studiengangssystem per se zu kürzeren Studienzeiten zu kommen, noch eingelöst werden. Ergebnisse einer vergleichenden Studie lassen es ungewiss erscheinen, ob dies gelingen wird. So gibt es auf internationaler Ebene Beispiele dafür, dass auch in gestuften Systemen lange Studienzeiten die Regel sein können (vgl. Heublein/Schwarzenberger 2005). Es müssen zusätzliche Aspekte der Studienorganisation und des Arbeitsmarktes für Akademiker hinzukommen, um zu den gewünschten, die Studienzeit verkürzenden Effekten zu gelangen.

Zentrale Strukturelemente der neuen Studiengänge sind neben der Stufung als solcher die Modularisierung und das Leistungspunktesystem (vgl. Wex 2005). Die Modularisierung führt zu einem erheblichen Perspektivwechsel. Bisher ging es bei der Gestaltung eines Curriculums eher um disziplinäre Aspekte, d.h. um Aspekte des Lehrangebots. Unter den Bedingungen von Modularisierung geht es dagegen zunehmend um die Organisation von Kompetenzerwerb. Es findet eine stärkere Orientierung am outcome statt: Die Module bilden jeweils eine in sich geschlossene Teilqualifikation und müssen gebündelt eine Gesamtqualifikation bzw. Berufsqualifikation zum Ergebnis haben. Die Nachfrageseite steht damit im Mittelpunkt curricularer Bemühungen. Dies muss auch Konsequenzen nicht nur in Bezug auf die Studienorganisation, sondern letztlich auch auf die interne Kapazitätsrechnung haben.

Im Prinzip ist unter diesen Bedingungen mit Blick auf die Zulassungszahlen eine *Parallelrechnung* notwendig. Auf der einen Seite ist zu berücksichtigen, wie der Kompetenzerwerb der Studierenden organisiert werden kann. Gemessen wird er in einem Leistungspunktesystem, wobei die Leistungspunkte modulbezogen vergeben werden. Insgesamt sollen im Semester dreißig Leistungspunkte vergeben werden können. Damit sind mit einem Semester – hinter einem Leistungspunkt steht in der Regel ein studentischer workload von 30 Stunden – insgesamt 900 Arbeitsstunden der Studierenden verbunden. Dies ist eine neue Perspektive, mit der auch ein neues Organisationsprinzip einhergehen sollte. Von dieser Perspektive her müssen die Studiengänge neu durchdacht,

neu aufgebaut werden. *Auf der anderen Seite* ist das jeweils beschränkte Lehrangebot zu berücksichtigen. In planerischer Perspektive wird das Lehrangebot, d.h. das wissenschaftliche Personal mit seinen Lehrverpflichtungen, immer im Zentrum des Interesses stehen. Im Rahmen der Kapazitätsrechnung wird der Bezug zur Nachfrageseite durch Umrechnungsfaktoren wie Art der Lehrveranstaltung und Gruppengröße hergestellt. Beide Perspektiven sind von Bedeutung; da die eine nicht durch die andere ersetzt werden kann, ist im Rahmen der Kapazitätsrechnung durch Einführung der gestuften Studiengänge eine Parallelrechnung notwendig (s.u.). Als These soll an dieser Stelle bereits festgehalten werden, dass die neuen Studiengänge, so wie sie organisiert sind, in jedem Fall mehr Kapazität benötigen.

Neu ist, dass Vorlesungen und andere Veranstaltungsformen innerhalb von Modulen integriert sind und dadurch eine Begrenzung der Teilnehmerzahlen auch bei Vorlesungen gegeben ist. Das war bisher nicht der Fall. Wenn der Raum genügend groß war, konnten durchaus 400 Personen in einer Vorlesung untergebracht werden. Künftig ist die Vorlesung in einem modularisierten Studiengang Teil eines Moduls, zusammen beispielsweise mit einer Übung oder einem Seminar, und alle Teilnehmer müssen alle Veranstaltungen gemeinsam durchlaufen. Wenn die Übungen z.B. von der Teilnehmerzahl her auf 30 Personen begrenzt sind, dann müssen schon vier Parallelveranstaltungen durchgeführt werden, um eine Vorlesung mit 120 Personen innerhalb des gleichen Moduls durchführen zu können. D. h. entweder muss das Angebot an parallelen Übungen und Seminaren maßgeblich erhöht werden oder die Zahl der Teilnehmer einer Vorlesung ist entsprechend zu begrenzen. Anderenfalls wären nachteilige Effekte auf die Studienzeiten zu erwarten.

Zusätzlichen Einfluss auf die Kapazitäten hat die sich aus den neuen Prüfungsordnungen ergebende Präsenzpflcht in den Lehrveranstaltungen der neuen Studiengänge. Die tatsächliche Präsenz ist Zulassungsvoraussetzung für die Teilnahme an modulbezogenen Prüfungen. Dadurch entsteht mehr Nachfrage nach Lehrveranstaltungen. In einer einführenden Lehrveranstaltung in Germanistik z.B., wo im bisherigen Magister-Studiengang 50 % bis 60 % der Erstsemester zugegen waren, kann es innerhalb eines realistischen Szenarios sein, dass nach der Umstellung auf einen Bachelorstudiengang mehr als 90 % teilnehmen wollen. Dies schafft natürlich zusätzliche organisatorische und kapazitative Probleme. Innerhalb von präsenzpflichtigen Veranstaltungen müssen i.d.R. auch noch veranstaltungsbezogene Teilprüfungen durchgeführt werden. Aufgrund der damit einhergehenden Überlastung hat es schon Beispiele dafür gegeben, dass zum Abschluss einer Vorlesung in Germanistik eine

Multiple-Choice-Prüfung stattgefunden hat. Das ist wahrscheinlich weniger sachadäquat als rationell.

Auch neue Lehr- und Lernformen beeinflussen den Verbrauch an Kapazität: dazu gehören u.a. ein häufigeres Angebot an interdisziplinären Veranstaltungen, die Vermittlung von Schlüsselqualifikationen, das Ausprobieren neuer Formen problemorientierten Lernens und die Entwicklung von E-Learning-Konzepten. Das reine E-Learning wird häufig als nicht ausreichend angesehen, als ideal gilt vielmehr eine Kombination von E-Learning-Angeboten und Präsenzveranstaltungen, die sich gegenseitig befruchten sollen (Konzept des *blended learning*). Die Entwicklung solcher Konzepte ist didaktisch sinnvoll, aber auch relativ aufwändig und nicht immer leicht zu realisieren innerhalb der gegebenen Bedingungen. Verstärkte Bemühungen um die Vermittlung von Schlüsselqualifikationen in den Bachelor- und Masterstudiengängen haben mit dem Anspruch von *employability* zu tun, der auch in der Bolognaerklärung erwähnt ist. Die Studierenden sollen für ein Berufsfeld in angemessener Breite und Tiefe ausgebildet werden. Sie sollen produktiv reagieren können auf die Probleme von morgen und brauchen dazu mehr Schlüsselqualifikationen. Deren Vermittlung kann je nach Organisationsform unterschiedlich intensiv erfolgen, integrativ innerhalb eines Faches, ausgelagert in speziellen Zentren oder in Kombination beider Elemente. Die Auswahl entsprechender Vermittlungsmethoden hätte deutlichen Einfluss auf den Betreuungsaufwand und damit auf die verfügbaren Aufnahmekapazitäten der Hochschulen (s.u.).

Im gestuften Studiensystem sind modulbezogene Prüfungen vorgesehen. Zum einen sind Abschlussprüfungen zu jedem Modul obligatorisch, zum anderen gibt es aber auch Teilprüfungen zu jeder einzelnen Lehrveranstaltung innerhalb eines Moduls. Dadurch wird der Prüfungsaufwand, den Lehrende in dieser Organisationsform haben, vervielfacht.

Das 6:4-Modell, das das Verhältnis der Studienzeiten im Bachelor- und Masterstudium bestimmt, ist z.Z. in den Ländern am weitesten verbreitet. Daneben gibt es in geringerem Umfang auch Bachelorstudiengänge mit sieben oder gar acht Semestern, d.h. die Studierenden sollen im Bachelorstudium in der Regel nach sechs Semestern berufsqualifiziert sein. Voraussetzung dafür ist ein relativ hoher studentischer *workload*. Gegenwärtig rechnet man mit 900 Stunden jährlich, das sind z.B. 45 Wochen á 40 Stunden. Damit muss auch eine gute Betreuung und eine vernünftige Anleitung für das Selbststudium einhergehen, möglicherweise auch in der vorlesungsfreien Zeit, denn in 30 bis 32 Wochen Vorlesungszeit allein ist dieses Ziel nicht zu erreichen. HIS führt in regelmäßigen Abständen die Sozialerhebungen des deutschen Studentenwerkes durch und fragt dabei

auch nach dem Zeitbudget der Studierenden. Die Ergebnisse aus der 2003er Erhebung zeigen, dass die Studierenden in der Vorlesungszeit im Durchschnitt 34 Stunden in der Woche für das Studium arbeiten und in der vorlesungsfreien Zeit deutlich weniger. Eine wesentliche Ursache dafür liegt in der relativ umfangreichen studentischen Erwerbsarbeit. Das zeigt, dass wir in der Realität weit von dem entfernt sind, was in den neuen Studiengängen von den Studierenden an Zeiteinsatz gefordert wird. In diesem Kontext relevant ist, dass nicht nur von den Studierenden mehr gefordert wird, sondern auch von den Lehrenden, deren Einsatz in Lehre und Betreuung innerhalb kürzerer Zeiten zum Studienerfolg führen soll.

Die Zweistufigkeit des neuen Studiengangssystems wirft auch die Frage des Übergangs ins Masterstudium auf. Je mehr Bachelorabsolventen in ein Masterstudium übergehen, desto mehr verengt sich der Zugang ins Erststudium in einem gedeckelten System. Umgekehrt werden die Kapazitäten für ein Angebot von Masterstudiengängen knapper, wenn der Zugang zum Bachelorstudium sehr breit angelegt ist. Nur wenn dem Hochschulsystem mehr Landesmittel zufließen oder zusätzliche Finanzierungsquellen erschlossen werden, verändern sich diese für ein gedeckeltes System geltenden Rahmenbedingungen. In Nordrhein-Westfalen sind entsprechende Proberechnungen durchgeführt worden unter der Prämisse, dass der Zugang zum Erststudium konstant offen gehalten wird und die Bachelorstudiengänge mit 80 % des CNW – bezogen auf den bisherigen Diplom- oder Magisterstudiengang – ausgestattet würden (eine entsprechende Kalkulation von CNW ist in den Ländern z.Z. gängige Praxis). Unter diesen Bedingungen könnte 50 % der Bachelorabsolventen ein Studienplatz in einem Masterstudiengang angeboten werden. Wenn der CNW für den Bachelorstudiengang erhöht würde, was aus den o.g. Gründen in einigen Bereichen sicherlich sinnvoll wäre, würde das Angebot an Masterstudienplätzen entsprechend geringer ausfallen. Herr Lüthje hat in seinem Beitrag darauf hingewiesen, dass eine Quotierung des Zugangs zum Masterstudium aus seiner Sicht verfassungswidrig ist. In der Praxis ist eine Quotierung auch gar nicht erforderlich, um den Zugang zu regulieren. Es reicht eigentlich die Vorgabe eines Landes aus, den Zugang für die Bachelorstudiengänge in dem Umfang offen zu halten wie bisher für die Diplom- und Magisterstudiengänge, um zu einer solchen Verengung beim Zugang zum Masterstudium zu kommen.

Der Übergang in ein konsekutives Masterstudium ist von verschiedenen Faktoren abhängig. Zunächst einmal sind die Karriereerwartungen und Neigungen der Studierenden bzw. der Bachelorabsolventen ausschlaggebend. Die Häufigkeit des Übergangs ist aber auch abhängig von den studierten Fächern und angestrebten Berufsfeldern, wobei hier diffe-

renziert werden muss. Es gibt Berufsfelder, für die eine Qualifikation nur mit einem Masterabschluss erreicht wird. Dies ist z.B. eindeutig formalisiert im Lehramtsbereich der Fall, aber faktisch reklamieren u.a. auch Naturwissenschaftler und Ingenieurwissenschaftler für sich, dass man eigentlich keinen Studierenden in drei Jahren zur Berufsreife bringen kann. Der Übergang ist natürlich auch von den Zulassungsvoraussetzungen abhängig, die die Hochschulen selbst bestimmen können, und von eventuellen Quotierungen, wie man sie in Nordrhein-Westfalen zu Beginn des Jahres 2005 noch vorgehabt, nach Bildung der neuen Koalition aber wieder zurückgenommen hat. Feste Übergangsquoten sind z.Z. nicht mehr in der Diskussion. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass sich die kapazitativen Probleme beim Übergang ins Masterstudium etwas entspannen würden, wenn mehr Angebote im Bereich weiterbildender Masterstudiengänge erfolgen würden.

Letztlich ist der Übergang auch abhängig von den Strategien der Hochschulen. Eine Universität, die sich im Wettbewerb gut aufgestellt weiß, kann in bestimmten Bereichen durchaus nur Masterangebote machen, wenn sie damit rechnen kann, dass sie genügend Bachelorabsolventen von anderen Universitäten – oder auch Fachhochschulen – anzieht, die ihre Masterangebote füllen. Aus den Ergebnissen der HIS-Studienanfängerbefragungen wissen wir, dass die Attraktivität, die die Bachelorangebote z.Z. haben, auch darin begründet ist, dass sie den Übergang in einen konsekutiven Masterstudiengang ermöglichen, was ja auch nicht nur die Perspektive einer höheren Qualifikation, sondern auch die einer höheren Besoldung einschließt. Erwarten kann man hier von Seiten der Bewerber ein sehr offensives Übergangsverhalten; Beispiele aus anderen OECD-Ländern belegen, dass die Übergangsquoten zum Teil sehr deutlich über 50 % liegen.

In diesem Zusammenhang von großer Relevanz ist die Frage der Einordnung von Bachelorabsolventen ins Beschäftigungssystem. Dies ist keine Frage, die a priori zu klären ist. Letztlich ist nur empirisch zu beantworten, wie sich die Akzeptanz der Bachelorabschlüsse am Arbeitsmarkt künftig gestalten wird. Das hat u.a. auch damit zu tun, in welchem Maße es wirklich gelingt, in den neuen Bachelorstudiengängen Berufsqualifikationen zu vermitteln, wozu auch die wichtigen Schlüsselqualifikationen gehören.

Es folgen ein paar abschließende Bemerkungen dazu, dass die Kategorien der KapVo, die eingangs dargestellt worden sind, zu dieser neuen gestuften Studienstruktur nicht vollends passfähig sind. Die zentrale Planungsgröße der KapVo – die Semesterwochenstunde – bezieht sich auf die reine Präsenzzeit in Lehrveranstaltungen. Aus den voran gehenden Ausführungen ist deutlich geworden, dass es bei der Organisation von Bache-

lor- und Masterprogrammen um mehr geht als die Planung von Präsenzzeiten in Lehrveranstaltungen. Es ist wesentlich mehr Prüfungsaufwand damit verbunden, außerdem mehr Betreuungs- und Beratungsaufwand.

Für die gestuften Studiengänge müssen neue didaktische Konzepte entwickelt werden, die nicht immer mit der in SWS erfassten Präsenz von Lehrenden zu tun haben. Das quantitative Maß für die modularisierten Studiengänge sind Leistungspunkte, der studentische workload, womit auch eine stärkere Nachfrageorientierung verbunden ist. Das ist eine neue Planungsgröße, die mit SWS nicht zu messen ist. Der studentische workload, das neue curriculare Organisationsprinzip, ist nicht unbedingt mit einem einheitlichen Faktor auf das Lehrangebot zu beziehen. Es handelt sich hier um zwei getrennte Dimensionen und es gibt vermutlich schon erste Parallelsrechnungen hierzu in den Hochschulen. Es gibt aber auch den Weg einer einfachen Umrechnung, wonach zwei Semesterwochenstunden drei Leistungspunkte ergeben. Eine solche Rechnung mit einem Faktor von 1,5 ist offenbar nicht unüblich. Ein entsprechender Schematismus mag zwar hilfreich sein, die drängendsten Planungsprobleme vorerst zu lösen, kann aber nicht eigentliches Ziel der Hochschulreform sein.

Im Rahmen der KapVo hat der k-Faktor für die Veranstaltungsformen die Funktion, die Präsenzzeiten in den Lehrveranstaltungen mit dem damit verbundenen Vor- und Nachbereitungsaufwand zu gewichten. Dieser Katalog von Veranstaltungsformen deckt nun allerdings nicht alle neuen Lehr- und Lernformen ab, die z.T. mit der Einführung der gestuften Studiengänge einhergehen. Er müsste entsprechend ergänzt werden. An diesem Punkt ließe sich die KapVo sicherlich weiterentwickeln. Unabhängig von der Frage der Formelanpassung ist allerdings die Frage zu beantworten, ob es wie bisher künftig überhaupt noch Curricularnormwerte geben sollte oder ob aus den Normwerten eventuell Curricularwerte werden sollten, die zwar noch nach einer erweiterten KapVo-Formel berechnet würden, allerdings „von unten“ her, d.h. von den spezifischen curricularen und didaktischen Anforderungen konkreter Studiengänge her, ohne die Setzung einer Norm „von oben“. Eine solche Öffnung und Flexibilisierung wäre von Seiten der Hochschulen sicherlich wünschenswert, steht aber ggf. im Konflikt mit dem hochschulpolitischen Ziel einer möglichst breiten Versorgung.

### *Neue Zulassungspolitik*

Zu den zentralen Rahmenbedingungen der gegenwärtigen und künftigen Kapazitätsermittlung gehören auch die neuen Auswahlverfahren beim Hochschulzugang und deren Einbettung in die gegenwärtige Zulassungs-

politik. Das Auswahlverfahren an staatlichen Hochschulen ist bundesweit einheitlich nur noch für die ZVS-Studiengänge geregelt. Im Übrigen wird es nach Abzug von Sonderquoten den Hochschulen ermöglicht, 60 % der Bewerber nach einem Auswahlverfahren eigenen Ermessens zuzulassen, 20 % nach der Abiturnote und 20 % nach Wartezeit. Neben dieser bundesweit einheitlichen Regelung gibt es ergänzende Länderregelungen, nach denen die hochschulspezifischen Auswahlverfahren auf Studiengänge mit lokalem NC ausgeweitet werden. Am weitesten ist in dieser Hinsicht das Land Baden-Württemberg gegangen, wo die Hochschulen die Möglichkeit erhalten haben, 90 % der Bewerber selbst auswählen zu können. Diese neue Form von Zulassungspolitik, die den Hochschulen mehr Spielraum bei der Auswahl ihrer Studierenden gibt, kann als Reaktion auf mehrere Aspekte begriffen werden, u.a.

- auf die expandierende Nachfrage zunehmend heterogener Bewerber, und zwar in bildungsbiographischer, in kognitiver und auch in motivationaler Hinsicht, sowohl was ihre Voraussetzungen angeht als auch ihre Erwartungen;
- auf die zunehmende fachliche Spezialisierung in den Fächern und das damit verbundene Allokationsproblem, dass die Bewerber von ihren Neigungen, Fähigkeiten und Erwartungen her möglichst passfähig sein sollten in Bezug auf diese spezialisierten Gebiete;
- auf die zunehmenden Effizienzerwartungen durch den Sparzwang der öffentlichen Haushalte und die Ideen des New Public Management. Wenn es gelingt, die o.g. Neigungen, Fähigkeiten und Erwartungen der Bewerber für einen bestimmten Studiengang besser mit dessen Anforderungen in Einklang zu bringen, dann werden auch Studienverläufe optimiert und es werden in Lehre und Studium höhere Leistungswerte erreicht, was sich in vielen landesweiten Mittelverteilungssystemen auch finanziell positiv auswirken kann;
- auf die erwartete Positionierung der Hochschulen im Wettbewerb. Die Hochschulen agieren unter immer komplexeren Handlungsbedingungen, u.a. bestimmt durch leistungsorientierte Verteilungsverfahren für staatliche Mittel und den zunehmend auch internationalen Wettbewerb um Drittmittel und Personal;
- sowie auf die verbreitete Unzufriedenheit mit der ZVS, die die o.g. Probleme nicht zu lösen in der Lage ist.

Die Auswahl der „besten“ Studierenden spielt eine zunehmend wahrgenommene Rolle bei der Positionierung der Hochschulen im Wettbewerb. Eine gezieltere Bewerberauswahl ist auch als Versuch zu sehen, die spezifischen Erwartungen an den Kompetenzerwerb in diversifizierten Studiengängen besser mit den individuellen Vorkenntnissen, Neigungen und



Erwartungen der Studierenden zu koppeln. Die Zielperspektive besteht aus Sicht des Hochschulsystems bzw. einzelner Hochschulen darin, die eigene Wettbewerbsfähigkeit durch Effektivierung der Ausbildung – möglichst mehr Erfolg in kürzerer Zeit – zu erhöhen.

Aus der Kombination von Wettbewerbsposition um die „besten“ bzw. „passfähigsten“ Studierenden einerseits und Kompetenzanforderungen an die Absolventen andererseits ergeben sich unterschiedliche Aufwände für die Vermittlung von Kompetenzen im Studium. Daraus können ganz unterschiedliche Konstellationen resultieren, die auch für die strategische Aufstellung von Hochschulen von Bedeutung sind. Eine Hochschule kann an einer besonders leistungsstarken Studierendenpopulation interessiert sein und auch die Chance haben, diese zu selektieren und an sich zu binden. Bei gleichzeitig besonders hohen Ansprüchen an die Kompetenzen der Absolventen kann dies unter bestimmten Bedingungen überdurchschnittlich viel an Lehraufwand verursachen. Wenn die Anforderungen an den Kompetenzerwerb *ceteris paribus* nicht ganz so hoch sind, kann eine leistungsstarke Studierendenpopulation aber auch bewirken, dass relativ weniger Vermittlungsaufwand besteht. Eine Hochschule, die im Wettbewerb um die besten Köpfe weniger gut positioniert ist, kann sich bewusst an bestimmten Nischen orientieren, an Studentengruppen z.B., die in ihrem Lernverhalten wesentlich heterogener oder problematischer sind. Solche Hochschulen hätten dann wesentlich mehr Lehr- und Betreuungsaufwand zu leisten, wenn ihre Absolventen von ihren fachlichen und überfachlichen Kompetenzen her durchschnittlichen Standards genügen sollen. Dies war ja auch einer der Gründe dafür, warum die Fachhochschulstudiengänge mit wesentlich höheren Curricularwerten ausgestattet worden sind als vergleichbare Studiengänge an Universitäten.

Durch den zunehmenden Wettbewerb und die entstandenen Auswahlmöglichkeiten der Hochschulen ist demnach faktisch auch eine gewisse Diversifizierung curricularer Aufwände entstanden, so dass es unter diesen Bedingungen obsolet erscheint, die Fiktion gleicher Standards durch Vorgabe einheitlicher CNW weiter aufrecht zu erhalten. In der Konsequenz dieser Entwicklungen sind die CNW für Bachelor- und Masterstudiengänge von vornherein flexibler gestaltet worden. Profilbildung, die auch durch Auswahlverfahren gesteuert werden kann, ist dadurch erleichtert worden. Die zunehmend unter Wettbewerbsbedingungen agierenden Hochschulen können sich künftig, je nachdem, wie sie strategisch aufgestellt sind, bewusster für Elite- oder Breitenausbildung entscheiden.

Vor diesem Hintergrund ist der gegenwärtige Stand der Zulassungspraxis für Bachelor- und Masterstudiengänge in Deutschland von besonderem Interesse. HIS hat in dieser Angelegenheit in den Wissenschaftsressorts der Länder nachgefragt, um zu einem ersten Überblick zu kommen. Dabei ist zu beachten, dass die Entwicklung von Zulassungsmodellen für die konsekutiven Studiengänge in vielen Ländern noch nicht abgeschlossen ist und kurzfristig weitere Änderungen zu erwarten sind.

Zurzeit orientiert sich die Zulassungspraxis in den neuen Studiengängen in den Ländern an folgenden „Modellen“:

- Das *Bandbreitenmodell* ermöglicht es den Hochschulen, für die Bachelorstudiengänge CNW innerhalb einer bestimmten Bandbreite – zwischen 75 % und 95 % gemessen an den CNW der bisherigen Diplom- und Masterstudiengänge – anzuwenden. Solche Bandbreitenmodelle treffen wir zurzeit in Mecklenburg-Vorpommern an und in Sachsen im Bereich der Bachelorstudiengänge.
- Das so genannte *Richtwertverfahren* wird in Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hamburg und Rheinland-Pfalz praktiziert.

Entweder wird im Rahmen dieses Verfahrens eine strikte Regelstudienzeitgewichtung vorgenommen, wie es in Baden-Württemberg zurzeit der Fall ist. Wenn ein bisheriger Diplomstudiengang neun Semester Regelstudienzeit hatte und der neu eingerichtete Bachelorstudiengang sechs Semester, dann wird eben der CNW für den Bachelorstudiengang gebildet, indem der alte CNW durch neun dividiert und mit sechs multipliziert wird.

Oder es wird mit einer starrereren Vorgabe vorgegangen, die i.d.R. besagt, dass 80 % des CNW für einen Diplomstudiengang für einen Bachelor- und 40 % für einen Masterstudiengang angesetzt werden. Dies sind gängige Größenordnungen, die in den o.g. Ländern unter der Prämisse eines 6+4-Modells zur Anwendung kommen.

Durch den Begriff *Richtwerte* wird eine gewisse Flexibilität angezeigt. Dass die entsprechenden Spielräume genutzt werden, verdeutlicht das Beispiel der Universität Mannheim, an der nach der Umstellung der BWL-Ausbildung auf das gestufte Studiensystem die sich rechnerisch nach KapVo ergebenden Aufnahmekapazitäten halbiert worden sind. Hatte das Wissenschaftsministerium zunächst kalkuliert, dass pro Jahr 600 Bewerber aufgenommen werden können, so hat es die Universität geschafft durchzusetzen, dass die Aufnahme auf 300 begrenzt wird, um eine qualitativ hochwertige Ausbildung durchführen zu können.

- In anderen Ländern wird der Begriff *Obergrenze* verwendet, ein Konzept ähnlich dem der Richtwerte mit dem Unterschied, dass Flexibilität

nur in eine Richtung – nach unten – besteht. In Berlin, Schleswig-Holstein und Sachsen (im Bereich der Masterstudiengänge) wird dieses Vorgehen praktiziert. Im Detail wird dabei nach den gleichen Regeln vorgegangen: Regelstudienzeitgewichtung oder feste Vorgabe. Aber es gibt eben verbindliche Obergrenzen, was z.B. unter Berücksichtigung der besonderen Berliner Situation verständlich erscheint. Berlin hat extrem hohe Bewerberzahlen zu bewältigen und entsprechend auch extreme Zulassungsbeschränkungen für die meisten Studiengänge.

- Andere Länder wie Nordrhein-Westfalen, das Saarland, Hessen und Niedersachsen arbeiten zurzeit mit *festen Vorgaben*, wenngleich z.T. auch dort schon – wie in Nordrhein-Westfalen – das Bandbreitenmodell angestrebt wird. Bisher gilt dort noch, wie auch im Saarland, die feste Vorgabe der Anrechnung von 80 % des bisherigen CNW auf den entsprechenden neuen Bachelor- und 40 % auf den Masterstudiengang. In Hessen wird eine spezifische Regelstudienzeitgewichtung praktiziert, bei der die CNW um unterschiedliche Prüfungszeiten bereinigt werden. Man rechnet für ein Diplom mit einer etwas längeren Prüfungszeit als für den Bachelor. Die entsprechende Zulassungspraxis in Niedersachsen ist interessant, da hier nach Hochschularten und an den Universitäten zusätzlich nach Studiengängen mit niedrigeren und höheren CNW differenziert wird. Damit reagiert man darauf, dass die Spreizung der Curricularnormwerte an den Universitäten bisher besonders hoch war. Diese starke Spreizung gibt es an den Fachhochschulen nicht. Für den Fall von Bachelorstudiengängen, die einen Diplom- oder Masterstudiengang ablösen, der bisher einen CNW unter 3,0 hatte, werden 100 % des bisherigen CNW angesetzt. Wenn die alten Studiengänge einen CNW von 3,0 oder höher hatten, werden 80 % anerkannt. Durch dieses Verfahren wird der sehr starken Spreizung der universitären CNW und damit auch der Betreuungsverhältnisse tendenziell entgegengewirkt.

In relativ vielen Ländern wird als hochschulpolitisches Ziel angegeben, dass die Aufnahmekapazität für die Bachelorstudiengänge gegenüber der Kapazität für die bisherigen Studiengänge nicht verringert werden soll. Damit bleibt einerseits relativ wenig Spielraum für die Einrichtung von Masterstudiengängen für den Fall, dass die in vielen Ländern bestehende Flexibilität in der Hinsicht genutzt wird, dass die Bachelorstudiengänge möglichst gut ausgestattet werden. Andererseits lässt sich für den Fall, dass genügend Masterangebote gemacht werden sollen, feststellen, dass die Hochschulen dann relativ wenig Flexibilität mit Blick auf ihre Bachelorstudiengänge haben; sie müssen sich letztlich eher nach unten hin orientieren, um die vorgegebenen Ziele erreichen zu können.

### Profilbildung

Als nächstes soll der Einfluss der Bemühungen um Profilbildung durch Studienreformen auf die Kapazitätsberechnung thematisiert werden. Hochschulprofile sind insbesondere gekennzeichnet durch genügend horizontale Besonderheit, die Geltung bestimmter Profilvermerkmale für ganze Hochschulen und dadurch, dass diese Merkmale auch einen Niederschlag im Erfolg haben (vgl. Teichler 2005). Es gibt nun verschiedene Formen der Profilbildung, die im Folgenden kurz skizziert werden:

- *Fachliche Konzentration*, was man z.B. zwischen den Universitäten Heidelberg und Mannheim, Stuttgart und Hohenheim oder Rostock und Greifswald in letzter Zeit diskutiert und in Teilen auch umgesetzt hat.
- *Curriculare und hochschuldidaktische Akzentsetzung*: Es können z.B. mehr forschungs- oder praxisorientierte Bachelor angeboten oder auch andere Pointierungen bei der Ausbildung von Schlüsselqualifikationen gesetzt werden. Als Beispiel wäre auch die HU Berlin zu nennen, die unter dem Stichwort *branding* ein besonderes Markenzeichen setzen will mit dem „Humboldt-Bachelor“. Die Besonderheit dieses Markenzeichens besteht darin, dass die „großen Stars“ unter den Professoren schon Veranstaltungen mit Erstsemestern bestreiten und auf diese Weise ganz bewusst versucht wird, die Erstsemester für das gewählte Fach zu begeistern.
- *Herausragende Leistungsstandards, besonders hohe Studienanforderungen*: auch dies sind Merkmale von Profilbildung, auch wenn es hierbei schon weniger um horizontale als um vertikale Differenzierung geht. Im Wettbewerb wollen Hochschulen zunehmend nicht nur anders, sondern auch besser sein.
- *Konzentration auf bestimmte Zielgruppen und Programme*: Man kann Bachelorstudiengänge für eine bestimmte Zielgruppe anbieten, in dem man z.B. BWL speziell auf Bankwesen hin ausrichtet und bei der Auswahl der Bewerber diejenigen, die schon eine Banklehre absolviert haben, dann mit einem Bonus versieht.

Profilbildung ist demnach i.W. eine Strategie der horizontalen Differenzierung, aber aus Sicht der Hochschulen auch mit der Absicht verbunden, Status und Prestige zu erhöhen. Entsprechend ist die Zunahme vertikaler Differenzierung damit unmittelbar verbunden. Die neuen stärker wettbewerbsorientierten Steuerungsmodelle – indikatorgestützte Budgetierung und Zielvereinbarungen – schaffen dabei den nötigen Spielraum, sind sie doch von der Idee geprägt, eine stärkere Differenzierung nach dem Maßstab der Leistungen von Hochschulen zu bewirken.

Der Prozess der Profilbildung erhält zusätzliche Dynamik durch den Prozess der Umstellung auf die gestuften Studiengänge. Die Profilbildung selbst beeinflusst die Kapazitätsermittlung in vielfältiger Weise:

- Die Vielfalt des Lehrangebots wird tendenziell erhöht, was Einfluss auf die Zahl der Semesterwochenstunden, aber auch auf die Betreuungsdichte bzw. die Gruppengrößen haben kann.
- Die Konzentration auf bestimmte Zielgruppen beeinflusst ebenfalls den curricularen Aufwand.
- Mehr oder weniger hohe Leistungsstandards können den Lehraufwand beeinflussen. In der Kapazitätsrechnung wird die Vor- und Nachbereitungszeit von Lehrveranstaltungen mit einem Koeffizienten  $k$  bewertet. Wenn man unterschiedlich hohen Leistungsstandards tatsächlich gerecht werden will, muss dieser Wert auch entsprechend variabel sein können.
- Eine tendenzielle Konzentration auf Masterprogramme, die auch unter Profilbildungsaspekten vielleicht besonders relevant ist, vernichtet Ausbildungskapazitäten für Erststudierende (s.o.).

#### *Differenzierung des Hochschulsystems nach Niveau und Arten*

Der Begriff der Differenzierung wird sowohl verwendet, um den Grad der Unterschiedlichkeit zwischen Hochschulen und Studienangeboten zu beschreiben, aber auch als Bezeichnung für den Prozess der Zunahme von entsprechenden Unterschieden (Teichler 2005, 24 ff.). Das deutsche Hochschulsystem gilt im internationalen Vergleich bisher als relativ wenig differenziert. Gleichwohl ist auch hierzulande eine Zunahme von Unterschieden festzustellen, die u.a. als Reaktion auf die Expansion des Hochschulsystems interpretiert werden kann. Differenzierung wird im Folgenden als Ausdruck für eine zunehmende Unterschiedlichkeit verstanden. Von Interesse ist in diesem Kontext, ob eine Tendenz zur Differenzierung im Widerspruch zu den standardisierenden Festlegungen der KapVo steht.

Zum einen sind dabei die Niveauunterschiede zwischen Institutionen der gleichen Art von besonderem Interesse, zum anderen die Unterschiede zwischen den Hochschularten.

Zur Charakterisierung der zunehmenden Tendenz zu größeren Niveauunterschieden (vertikale Differenzierung) ist folgendes festzustellen:

- Auch innerhalb des relativ wenig differenzierten deutschen Hochschulsystems sind historisch bedingte und weiter tradierte Unterschiede schon immer vorhanden gewesen. Die vielfältigen Hochschulrankings belegen dies.

- Der durch neue leistungsorientierte Steuerungsinstrumente beförderte Wettbewerb zwischen den Hochschulen und letztlich auch der Prozess der Profilbildung führen zu einer stärkeren vertikalen Differenzierung. Ein solcher Prozess kann als kohärentes Element im Bezugsrahmen des New Public Management betrachtet werden.
- Im Rahmen der sog. Exzellenzinitiative werden in den nächsten Jahren zusätzlich 1,9 Mrd. Euro an die leistungsstärksten Hochschulen vergeben. Das wettbewerbliche Vergabeverfahren wird den Prozess der vertikalen Differenzierung weiter vorantreiben.

Festzuhalten ist, dass eine Zunahme von Niveauunterschieden im Hochschulbereich politisch gewollt ist bzw. zumindest in Kauf genommen wird. Die Entscheidungen in Richtung Exzellenzförderung und leistungsorientierter Steuerung lassen einen anderen Schluss kaum zu. Im Aufweichen der starren Vorgaben der KapVo ließe sich eine konsequente Weiterführung einer entsprechend auf mehr Differenzierung ausgerichteten Hochschulpolitik erkennen, im Festhalten an diesen Vorgaben dagegen eher eine Kurskorrektur.

Die institutionellen Unterschiede im deutschen Hochschulwesen sind v. a. durch die Gründung der Fachhochschulen Ende der 1960er Jahre begründet. Als Merkmale institutioneller Differenzierung des Fachhochschulstudiums sind i.W. die kürzere Vorbildung, die kürzeren Studienzeiten und das stärker anwendungsorientierte Studium zu nennen. In der Konsequenz dieser differenzierenden Elemente wurden die CNW für Fachhochschulstudiengänge von vornherein wesentlich großzügiger gestaltet. Vor allem die kürzere Vorbildung, die heterogenere Zusammensetzung der Studierenden und der stärkere Praxisbezug wurden als Begründung eines höheren Betreuungsaufwandes gesehen. Der ungewichtete Durchschnitt der CNW an Fachhochschulen in Nordrhein-Westfalen liegt aktuell bei ca. 6,1, der an Universitäten bei ca. 3,4. Die Betreuungsdichte (mehr bzw. kleinere Veranstaltungen je Studierenden) unterscheidet sich demnach um den Faktor 1,8. In den ingenieurwissenschaftlichen Studiengängen sind die Unterschiede zwischen den Hochschularten geringer (Maschinenbau 1:1,5) als in wirtschaftswissenschaftlichen Studiengängen (BWL 1:2,8), wo die Unterschiede eklatant sind.

Eine interessante Frage ist, ob sich die vorfindlichen Unterschiede, die das gegenwärtige Kapazitätsrecht zwischen den Hochschularten macht, in einem einheitlichen konsekutiven Studiengangssystem werden durchhalten lassen können. Das Beispiel der Kapazitätsrechnung in Niedersachsen für Bachelorstudiengänge (s.o.) zeigt, dass hier eine tendenzielle Angleichung zwischen den Hochschularten erwartet werden kann. Ein entsprechender

Angleichungsprozess wird allerdings sehr konflikträchtig sein, wobei es vor allem um Fragen der Lehrverpflichtung und der Betreuung (CNW) gehen wird. Der Prozess einer institutionellen Entdifferenzierung wird allerdings, wie oben dargelegt, mit dem einer vertikalen Differenzierung zwischen einzelnen Institutionen und Studienangeboten einhergehen. Insofern könnten sich die im gegenwärtigen Kapazitätsrecht angelegten Unterschiede in den CNW zwischen den Hochschularten tendenziell verringern, während gleichzeitig eine stärkere Differenzierung bzw. Flexibilisierung der CNW zwischen Institutionen gleicher Art stattfindet.

### *Autonomie und Wettbewerb*

Seit den 1990er Jahren ist die Hochschulsteuerung auf Landesebene zunehmend wettbewerbsorientierter geworden. Wesentliches Ziel bei der Schaffung wettbewerbsorientierter Strukturen war es, zusätzliche Leistungsanreize zu schaffen und damit Quantität und Qualität der Leistungen in Lehre und Forschung zu erhöhen. Dadurch konnte auch der im Hochschulrahmengesetz – z.B. in der Fassung vom 20.08.1998 – erhobene gesetzliche Anspruch erfüllt werden, die Hochschulen leistungsorientiert zu finanzieren, ein Anspruch, der danach sukzessive auch in Landesrecht umgesetzt worden ist.

In gleichem Umfang, in dem wettbewerbsorientierte Strukturen geschaffen worden sind, ist auch die Autonomie der Hochschulen, insbesondere auch die Finanzautonomie gestärkt worden. Die Förderung der finanziellen Eigenverantwortung der Hochschulen war Voraussetzung dafür, dass mehr Wettbewerb im Hochschulsystem verankert werden konnte.

Die Entwicklung hin zu einer stärkeren Differenzierung des Hochschulsystems ist oben bereits skizziert worden. Diese Entwicklung kann auch als Ergebnis einer zunehmend wettbewerbsorientierten Hochschulsteuerung angesehen werden. Die Instrumente, mit deren Einführung Finanzautonomie und Wettbewerb verbunden sind, sind folgende:

- *Einführung von Globalhaushalten:* Mit der damit verbundenen Freiheit der internen Mittelverwendung wird erst die Voraussetzung dafür geschaffen, dass Hochschulen finanzielle Ressourcen strategisch einsetzen und damit sinnvoll im Wettbewerb agieren können. Mit der Globalisierung geht häufig auch die Abschaffung verbindlicher Stellenpläne einher (Ausnahme: Stellenplan für die Beamten). Damit wird die Planungsgrundlage für die Kapazitätsberechnung nach KapVo brüchig. Das Land bestimmt nicht mehr über die Zahl der besetzbaren Stellen. Hochschulen können die Zahl der „Stellen“ für ihre wissenschaftlichen

Mitarbeiter im Angestelltenbereich flexibler festlegen, auch die Art der Stellen und damit die Deputatsverteilung. Die zentrale Planungsgröße SWS wird insofern variabler und damit auch die Aufnahmekapazität.

- *Formelgebundene Mittelverteilung:* In zwölf Bundesländern sind bereits entsprechende Verfahren eingeführt worden, mit denen die Hochschulhaushalte in sehr unterschiedlichem Maße berechnet werden. Zwischen 3 % und 95 % rangieren die Budgetanteile, die nach Indikatorausprägungen zugewiesen werden (vgl. Leszczensky/Orr 2004). Auch hochschulintern werden entsprechende formelgebundene Verteilungsverfahren verwendet, um die dezentrale Budgetierung mit mehr Leistungsanreizen zu versehen (vgl. Jaeger et. al. 2005).
- *Ziel- und Leistungsvereinbarungen* kommen immer häufiger zum Einsatz, um Budgets zu legitimieren. Entscheidend für die wettbewerbsliche Anreizsetzung ist hier allerdings, ob diese Vereinbarungen auch finanzwirksam gestaltet werden, was bisher nur in Teilen der Fall ist.

Sind die neuen Formen der Hochschulsteuerung eher an outputs orientiert – Leistungen in Lehre und Forschung etc. –, stellt die KapVo mit der Koppelung von Personalausstattung und Zulassungszahlen auf Inputs ab: Eine bessere Personalausstattung, die ggf. Ergebnis eines leistungsorientierten Wettbewerbs ist, muss in höhere Aufnahmekapazitäten umgesetzt werden. Ein positiver Anreiz wäre eher gegeben, wenn Wettbewerbsgewinne für die Verbesserung von Lehr- und Lernbedingungen verwendet werden könnten.

Die Anwendung der KapVo wirkt insofern wettbewerbshemmend und standardisierend. Unabhängig von den erbrachten Leistungen werden damit für jedes Fach vergleichbare Betreuungsrelationen an den Hochschulen festgeschrieben. Die Ausbildungsqualität wird dadurch tendenziell homogenisiert.

Zusammenfassend lassen sich die Wirkungen der KapVo im Kontext von Autonomie und Wettbewerb wie folgt beschreiben:

- Die möglichen Steuerungswirkungen outputorientierter wettbewerbsorientierter Hochschulsteuerung sind begrenzt. Durch vermehrten Leistungsausput bedingte zusätzliche finanzielle Spielräume können lediglich genutzt werden, um eine bessere Sachausstattung zu bekommen, mehr PC-Arbeitsplätze einzurichten, die Bibliotheksversorgung zu verbessern etc.
- Betreuungsrelationen als zentrales Merkmal der Lehrqualität können durch Zugewinne aus der wettbewerbsorientierten Mittelvergabe nicht verbessert werden. Es kann zwar zusätzliches wissenschaftliches Personal eingestellt werden. Dieser Zuwachs würde aber automatisch dazu füh-

ren, dass die entsprechende Hochschule mehr Bewerber aufnehmen müsste, so dass unter diesen Bedingungen die Betreuungssituation nicht nachhaltig zu verbessern ist.

Insofern ist eine stärkere qualitative Differenzierung der Hochschullandschaft, wie sie letztlich die Konsequenz von mehr Hochschulautonomie und Wettbewerb wäre, mit der KapVo in ihrer derzeitigen Form nicht vereinbar.

### Resümee

Die hier vorgenommene Analyse des Zusammenwirkens von ausgewählten Aspekten der Hochschulreform und KapVo führt zu folgenden Schlussfolgerungen:

1. Die Kategorien der KapVo werden der neuen gestuften und modularisierten Studienstruktur nicht gerecht.
2. Bologna-Prozess und neue Steuerungsmodelle wirken entstandardisierend. Die KapVo in ihrer heutigen Form setzt gleiche Standards voraus bzw. wirkt standardisierend.
3. Bei der Einführung gestufter Studiengänge werden
  - entweder die angestrebten qualitativen Standards nicht erfüllt
  - oder Studienplätze vernichtet, wenn nicht insgesamt mehr Mittel im Hochschulsystem eingesetzt werden.
4. Eine gezieltere Bewerberauswahl soll zu effektiverem Studium führen. Einheitliche CNW werden dieser Situation nicht gerecht. Eine Flexibilisierung erscheint geboten.
5. Profilbildung verstärkt die Unterschiede in der Art und Qualität der Angebote, was mit den Kategorien der KapVo schwer zu erfassen ist. Auch dies spricht für eine Flexibilisierung.
6. In einem einheitlichen konsekutiven Studiengangssystem werden sich die CNW beider Hochschularten tendenziell angleichen. In dieser Entwicklung steckt ein erhebliches Konfliktpotential.
5. Wettbewerbserfolge werden u.a. durch die KapVo eingeebnet:
  - eine vertikale Differenzierung wird gebremst
  - die Entwicklung von Exzellenz wird behindert.
8. Einer voraussichtlich zunehmenden Nachfrage nach Studienplätzen – vergleiche die jüngste KMK-Prognose der Entwicklung der Studienanfängerzahlen – wird, wenn nicht mehr Mittel an die Hochschulen fließen, aufgrund der genannten Umfeldänderungen ein verknapptes

Angebot gegenüber stehen. Noch mehr zunehmende Zulassungsbeschränkungen werden die Folge sein.

9. Unter diesen Bedingungen noch zunehmender Nachfrage ist eine ersatzlose Abschaffung der KapVo problematisch. Eine Flexibilisierung erscheint jedoch geboten. In diesem Sinne ist es das erklärte Ziel der KMK, im Staatsvertrag zur Vergabe von Studienplätzen Art. 7, Abs. 6 zu streichen. Nach einer solchen Streichung wäre es ohnehin Sache der Länder, ihre Zulassungsregelungen für nicht bundesweit zulassungsbeschränkte Studiengänge zu flexibilisieren.

### Literaturverzeichnis

- Heine, C./Spangenberg, H./Sommer, D.: Studienberechtigte 2002 ein halbes Jahr nach Schulabgang, HIS-Kurzinformation A1, Hannover 2004.
- Heine, C.: Studienanfänger im Wintersemester 2003/2004. Ausgewählte zentrale Daten aus der schriftlichen Befragung, HIS Projektbericht (unveröffentlicht).
- Heublein, U./Schwarzenberger, A.: Studiendauer in zweistufigen Studiengängen – ein internationaler Vergleich. HIS-Kurzinformation A2, Hannover 2005.
- Jaeger, M./Leszczensky, M./Orr, D./Schwarzenberger, A.: Formelgebundene Mittelvergabe und Zielvereinbarungen als Instrumente der Budgetierung an deutschen Universitäten: Ergebnisse einer bundesweiten Befragung. HIS-Kurzinformation, A 13, Hannover 2005.
- Leszczensky, M./Orr, D.: Staatliche Hochschulfinanzierung durch indikatorgestützte Mittelverteilung. Dokumentation und Analyse der Verfahren in 11 Bundesländern. HIS-Kurzinformation A2, Hannover 2004.
- Sekretariat der Kultusministerkonferenz: Prognose der Studienanfänger, Studierenden und Hochschulabsolventen bis 2020. Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz, Dokumentation Nr. 176 – Oktober 2005.
- Teichler, U.: Hochschulsysteme und Hochschulpolitik. Quantitative und strukturelle Dynamiken, Differenzierungen und der Bologna-Prozess, Waxmann 2005.
- Teichler, U.: Hochschulstrukturen im Umbruch. Eine Bilanz der Reformdynamik seit vier Jahrzehnten. Campus Verlag 2005.
- Wex, P.: Bachelor und Master: die Grundlagen des neuen Studiensystems; ein Handbuch. Berlin: Duncker & Humblot, 2005.