

# KapVO ‚al dente‘ – kann die Kapazitätsverordnung den Ansprüchen der Bologna-Reform gerecht werden?

## Ein Werkstattbericht aus Nordrhein-Westfalen

**Andreas Stich**  
Dortmund

Gut zehn Jahre sind vergangen, seit im Jahr 1999 in Bologna 30 europäische Staaten im Zuge der Errichtung eines europäischen Hochschulraums vereinbart haben, ein Studiensystem einzuführen, welches sich auf zwei Zyklen stützt. Einen ersten, mindestens drei Jahre umfassenden, *undergraduate* Studienzyklus und einen zweiten *graduate* Studienzyklus,

der mit dem Master oder der Promotion abschließen sollte. In Deutschland wurde dieser Beschluss durch die Einführung einer gestuften Struktur von Bachelor- und Masterstudiengängen umgesetzt. Verbunden mit dem Bologna-Prozess war und besteht in Deutschland die Erwartung bzw. Forderung nach einem besseren Betreuungsverhältnis zwischen Lehrenden und Lernenden (siehe z.B. Schavan 2007). Doch wie verträgt sich diese Entwicklung mit einer guten alten Bekannten der Hochschulen, der Kapazitätsverordnung (KapVO)? Geboren wurde sie in den 1970er Jahren und in die Welt entsandt mit dem Auftrag, unzulässige Niveaupflege in den Hochschulen zu verhindern und für eine erschöpfende Ausnutzung der Lehrressourcen an Hochschulen zu sorgen. Hat sich die nun schon etwas in die Jahre gekommene KapVO den neuen Gegebenheiten angepasst, oder beharrt sie auf ihren traditionellen Verfahren? Dieser Frage gehe ich in diesem Artikel aus Sicht der Hochschulplanung und -entwicklung nach. Aus dieser Perspektive ist es eine der besonderen Herausforderungen, Quantität (Kapazitätserschöpfungsgebot) und Qualität (gute Betreuungsverhältnisse, insbesondere in der Bachelor-Master-Studienstruktur) des Studienangebots einer Hochschule miteinander in Einklang zu bringen.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Dabei beziehe ich mich im Wesentlichen auf die Entwicklungen und Erfahrungen aus Nordrhein-Westfalen. Dem entsprechend ist auch, wenn von der KapVO gesprochen wird, die Kapazitätsverordnung des Landes Nordrhein-Westfalen (siehe Innenministerium NRW).

Um die Problematik zu verdeutlichen, ist es wichtig zwischen dem Kapazitätsrecht, ausgestaltet durch die Kapazitätsverordnung, und der Kapazitätsrechnung zu unterscheiden. Auch wenn diese Begriffe oft synonym benutzt werden, so handelt es sich um zwei Instrumente mit grundsätzlich unterschiedlichen Zielen. Die KapVO dient der Sicherung eines Grundrechts: Dem Anspruch auf die freie Wahl des Berufs und der Ausbildungsstätte (Artikel 12, Absatz 1 Grundgesetz) und ist das Resultat der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung der 1970er Jahre. Sie regelt unter dem Primat der vollständigen Ausschöpfung des Lehrangebots die Anzahl der Studierenden, die eine Hochschule in einen zulassungsbeschränkten Studiengang aufzunehmen hat (Kapazitätserschöpfungsgebot). Die Kapazitätsrechnung hingegen ist ein Instrument, mit dem im Rahmen der Hochschulplanung und -entwicklung bestimmt werden kann, wie viele Studienplätze eine Hochschule für einen bestimmten Studiengang in seiner spezifischen Ausgestaltung anbieten kann. So ist es möglich, eine KapVO ohne eine Kapazitätsrechnung zu erlassen oder eine Kapazitätsrechnung durchzuführen, ohne dass eine KapVO dies verlangt. Ersteres erscheint zwar nicht ratsam und wird de facto auch nicht umgesetzt, ist aber zumindest theoretisch möglich. Letzteres kann z.B. eine Hochschule anwenden, um Transparenz über und Planungssicherheit für den Einsatz der eigenen Ressourcen zu erhalten.

## Die KapVO – eine Qualitätsverhinderin?

Aus Artikel 12 Absatz 1 des Grundgesetzes kann abgeleitet werden, dass die Studiengänge von den Hochschulen so zu konzipieren sind, dass die Abschlüsse gewissen Qualitätsstandards genügen (siehe Löwer 2009: 78). Allerdings kann aus dem Grundgesetz lediglich ein Kapazitätserschöpfungsgebot abgeleitet werden, jedoch kein bestimmtes Qualitätsniveau für die Studiengänge. Die geltenden Kapazitätsverordnungen setzen der kapazitativen Berücksichtigung von Aufwendungen für hohe Qualität in den Studiengängen enge Grenzen. Dies basiert auf der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, welches gefordert hat, dass die Studienbedingungen so gestaltet sein müssen, dass für eine möglichst große Anzahl an Studierenden zumutbare Studienbedingungen vorliegen (Löwer 2009:

---

2003) gemeint. Da die Kapazitätsverordnungen im Wortlaut und deren Handhabung in den einzelnen Bundesländern leicht unterschiedlich sind, kann es sein, dass in anderen Bundesländern andere Lösungen zu finden sind oder schon gefunden wurden. Darauf kann hier im Einzelnen nicht eingegangen werden.

79), wobei ein gewisser Ermessensspielraum darüber besteht, was zumutbar ist (Löwer 2009: 81ff.). Daher ist aus Sicht der Hochschulplanung und -entwicklung eine Kapazitätsrechnung notwendig, um die Aufwendungen für einen Studiengang mit einem definierten Qualitätsniveau transparent zu machen, und so der hochschulpolitischen Diskussion um Quantität und Qualität eine notwendige Argumentationsbasis zu verschaffen.

## **Die KapVO – ein Relikt aus einer vergangenen Zeit?**

In den 1970er Jahren eingeführt, ist die KapVO ein Kind ihrer Zeit. Sie ist dazu gedacht, Lehrkapazitäten in fachlich relativ homogenen grundständigen Studiengängen mit geringer Dienstleistungsverflechtung möglichst vollständig auszuschöpfen, um möglichst vielen Studieninteressierten ein Studium zu ermöglichen.

Heutzutage ist die Studiengangsstruktur an Hochschulen insbesondere charakterisiert durch

- zweizyklische gestufte Studienprogramme (Bachelor/Master),
- in der Regel stark interdisziplinär ausgerichtete Studienprogramme
- und eine große Heterogenität der Studienprogramme zwischen den einzelnen Hochschulen.

Auf diese Charakteristika ist die KapVO nicht eingestellt, so dass sich dadurch Komplikationen bei der Anwendung ergeben. Dies wäre dann nicht weiter tragisch, wenn die KapVO schon bald durch ein anderes Steuerungsinstrument zur Umsetzung des Kapazitätsrechts abgelöst würde.

## **Die KapVO – kurz vor dem „Aus“?**

„Die ‚fiese Formel‘ greift nicht mehr“, so überschrieben 2008 Berthold und Kluth ihren Beitrag zu Kapazitätsfragen und konstatierten im Untertitel: „Die Kapazitätsverordnungen verlieren an Bedeutung“ (Berthold/Kluth 2008). Die beiden Autoren führten hier aus, dass die Kapazitätsverordnungen ihrem Anspruch, begrenzte Studienplatzkapazitäten gerecht auf Bewerberinnen und Bewerber zu verteilen, nicht gerecht geworden seien und allerorten die Abschaffung der Kapazitätsverordnungen gefordert werde. Dabei ließe sich erkennen, dass durch die Änderung des Staatsvertrags über die Vergabe von Studienplätzen vom 30. März 2006 und die daraus resultierenden Aktivitäten der Länder die starren Regelungen der Kapazitätsverordnungen aufgeweicht würden und es danach aussähe, dass „das

Ende der ‚fiesen Formel‘, die in den Hochschulen ohnehin kaum einer versteht, nun wirklich in Sicht“ sei (Berthold/Kluth 2008: 609).

Doch ist dies schon Wirklichkeit im Hochschulalltag? Ist die Hoffnung berechtigt, dass die KapVO bald abgeschafft wird? Und was ist die Alternative?

Die Änderung des Staatsvertrags von 2006 eröffnet den Ländern aus Sicht der Kultusministerkonferenz (KMK) insbesondere folgende Möglichkeiten:

- Verbleib im bisherigen System der Kapazitätsermittlung auf Grundlage der Curricularnormwerte,
- Flexibilisierung des bestehenden Systems durch die Einführung von Bandbreiten für die Curricularwerte oder
- Festsetzung der Ausbildungskapazitäten über ein „Vereinbarungs- oder Vorgabemodell“ (KMK 2010a).

Die meisten Bundesländer haben sich aktuell für die zweite Variante, die Flexibilisierung des bestehenden Systems entschieden, so auch Nordrhein-Westfalen. Hier wurde ein Entwurf für eine Neufassung der KapVO erarbeitet und ein Rechtsgutachten zur Einführung eines Curricularwerts in Auftrag gegeben (Löwer 2009). Im Rahmen des Entwurfs werden Neuregelungen für die Kapazitätsrechnung bei örtlichen Zulassungsbeschränkungen und, damit verbunden, ein Bandbreitenmodell für Curricularwerte eingeführt.

Löwer stellt fest, dass mit der Änderung des Hochschulgesetzes in Nordrhein-Westfalen und der damit verbundenen Ablösung der staatlichen Genehmigung von Studiengängen durch die Akkreditierung auch die KapVO angepasst werden muss. Dies müsse deshalb sein, weil ein für alle Studiengänge einheitlicher Curricularnormwert dem Prinzip der gewünschten Profilbildung der Hochschulen durch die Ausdifferenzierung der Studiengänge (Löwer 2009: 49ff.) widerspräche. Er argumentiert, dass die Einführung von Bandbreiten für Curricularwerte verfassungsmäßig ist (Löwer 2009: 99), betont jedoch auch, dass das Kapazitätserschöpfungsgebot ein verfassungsrechtliches „ius cogens“ ist (Löwer 2009: 74) und somit bei jeder Neuregelung des Kapazitätsrechts zu beachten ist. Löwer hebt insbesondere hervor (Löwer 2009: 89-93, 109f. u. 133), dass es rechtliche Bedenken bezüglich der fehlenden Stabilität des Personaleinsatzes durch den im Rahmen des Globalhaushalts wegfallenden Stellenplan gibt. Er betont, dass die neue KapVO daher die Hochschulen dazu verpflichten solle, eine jährliche Personalplanung für die Kapazitätsermittlung in Form eines Stellenplans für eine Haushaltsperiode aufzustellen. Diese Personal-

planung solle dabei den gleichen verpflichtenden Charakter wie die früheren Stellenpläne haben. Die Parallelität zum bisherigen in der KapVO vorgesehenen Stellenplan muss dabei aus seiner Sicht so weit gehen, dass Abweichungen vom Ist-Bestand des Lehrpersonals im letzten Jahr zu begründen sind und zusätzliches Lehrpersonal im aktuellen Jahr bei der Personalplanung im nächsten Jahr zu berücksichtigen ist. Auch ein Verzicht auf das Stellenprinzip zu Gunsten eines institutionellen Lehrangebots ist aus seiner Sicht nur möglich, wenn sichergestellt ist, dass keine Vereinbarung getroffen wird, die das aus dem Stellenplan resultierende Lehrangebot unterschreitet (Löwer 2009: 111f.), da das Kapazitätserschöpfungsgebot erfüllt werden muss.<sup>2</sup>

Das Gutachten von Löwer zeigt einerseits, dass eine Anpassung des Kapazitätsrechts und somit auch der KapVO notwendig ist, andererseits aber auch, wie tief die bisherigen Regelungen zur Kapazitätsermittlung noch verankert sind und durch das Kapazitätserschöpfungsgebot sowie der damit verbundenen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts möglichen Alternativmodellen enge Rahmenbedingungen bezüglich der Kapazitätsrechnung gesetzt sind.

Diese Tatsache – verbunden damit, dass die meisten Bundesländer derzeit nicht die Ablösung ihrer Kapazitätsverordnungen durch ein anderes (Vereinbarungs-)Modell planen, und den prognostizierten steigenden Studierendenzahlen –, lässt erwarten, dass die Hochschulen noch mehrere Jahre von der „fiesen Formel“ begleitet werden. Die Abschaffung der Kapazitätsverordnungen wird aus meiner Sicht noch einige Zeit auf sich warten lassen und ich bin versucht zu sagen: „Totgesagte leben länger“. Dies auch deshalb, weil es bisher noch kein allgemein akzeptiertes und erprobtes Alternativmodell gibt.<sup>3</sup>

Im Folgenden soll daher exemplarisch an dem oben erwähnten Charakteristikum der Zweistufigkeit und dem damit verbundenen Übergangmanagement von Bachelor- in Masterstudiengänge verdeutlicht werden, warum die Anwendung der KapVO in der bisherigen Form problematisch ist. Eine ausführliche Betrachtung der anderen Aspekte kann z.B. in Leszczensky (2007) nachgelesen werden.

---

<sup>2</sup> Dieses gilt nach Löwer (2009: 111) auch für die Kapazitätsermittlung über einen etwaigen Kostennormwert oder ein Vereinbarungsmodell.

<sup>3</sup> In diesem Zusammenhang wird es interessant sein, wie sich die Bemühungen in Hamburg zur Etablierung eines Vereinbarungsmodells entwickeln.

## **Die aktuelle Situation im Hochschulbereich und die Kapazitätsplanung – ein Dilemma?**

Derzeit beherrschen zwei Themen die Diskussion in den deutschen Hochschulen, die von Relevanz für das Übergangsmanagement von Bachelor- in Masterstudiengänge sind: Die Proteste der Studierenden gegen die derzeitige Situation an den Hochschulen (der ‚Bildungsstreik‘) und der Hochschulpakt 2020.

Im Rahmen des ‚Bildungsstreiks‘ wird eine Reform der (Bologna-) Reform gefordert. Ausgangspunkt der Forderungen ist der Umstand, dass bei der Umstellung der bisherigen einstufigen Studienstrukturen (Diplom, Magister und teilweise Staatsexamen) auf die neuen zweistufigen Studienstrukturen (Bachelor, Master) Missstände aufgetreten sind, die beklagt werden bzw. die es zu beseitigen gilt. Prominente Kritikpunkte sind unzureichende Betreuungsrelationen, Zulassungsbeschränkungen, Studiengebühren bzw. -beiträge, die hohe Prüfungslast, die Verschulung des Studiums, die Anwesenheitspflicht und die Definition des Bachelors als Regelabschluss.<sup>4</sup> Als Folge des ‚Bildungsstreiks‘ finden derzeit in Bund, Ländern und Hochschulen intensive Analyse- und umfassende Reformprozesse statt. Ziel ist es, das Bachelor-Master-Studium zu verbessern.

Der Hochschulpakt 2020 ist der Versuch, die Hochschulen bei der Bewältigung des für die nächsten Jahre prognostizierten Anstiegs an Studienanfängerinnen und Studienanfängern zu unterstützen. Aufgrund der demographischen Entwicklung und der aus der Schulzeitverkürzung resultierenden doppelten Abiturjahrgänge erwartet die Kultusministerkonferenz (KMK) in den nächsten Jahren einen starken Anstieg der Studienanfängerinnen- und -anfängerzahlen um fast 10% von 386.500 im Jahr 2008 auf 424.600 im Jahr 2013 (KMK 2009a: 2) bevor die Studienanfängerinnen- und -anfängerzahlen wieder absinken. Auch Dohmen prognostiziert einen Anstieg der Zahlen und erwartet als Maximum im Jahr 2013 zwischen 409.499 und 436.736 Studienanfängerinnen und -anfänger (Dohmen 2009: 18).

Witte/von Stuckrad (2007), Leszczensky (2007) und Herrmann (2008) haben zusammengestellt und analysiert, wie die einzelnen Bundesländer bei ihrer Kapazitätsplanung auf die Zweistufigkeit reagiert haben. Ihre Ergebnisse sind, kurz zusammengefasst diese: Die oberste Priorität liegt darin, die Studienanfängerplätze zumindest konstant zu halten und keinen systematischen Kapazitätsabbau in diesem Bereich zu betreiben. Danach

---

<sup>4</sup> Vergleiche hierzu die Forderungen des Bildungsstreiks 2009 in Serdan (2009).

streben die Bundesländer eine Verbesserung der Betreuungsrelationen an. Eine offizielle Masterquote, also einen definierten Anteil von Bachelorabsolventinnen und -absolventen, die maximal ein Masterstudium aufnehmen dürfen, gibt es nicht. Andererseits ergibt sich durch die gesetzten Rahmenbedingungen einer Aufrechterhaltung der Studienanfängerplätze und einer Verbesserung der Betreuungsrelation bei gleichbleibenden Ressourcen, dass für die Masterphase wenig Ressourcen zur Verfügung stehen und somit die Zahl der durch die Hochschulen anbietbaren Masterstudienplätze tendenziell zu klein sein wird, um eine adäquate Anzahl an Masterabsolventinnen und -absolventen für den Wissenschaftsbereich und den Arbeitsmarkt ausbilden zu können.

Auch mit dem Bildungsstreik 2009 ist der Punkt „Abkehr vom Bachelor als Regelabschluss“ wieder stärker in den Mittelpunkt der hochschulpolitischen Diskussion gerückt. Diese hat aktuell (noch) keinen Einfluss auf die Anwendung der geltenden Kapazitätsverordnungen. Jedoch lassen sich aus der Diskussion Rückschlüsse auf die Wahrscheinlichkeit ziehen, dass die Kapazitätsverordnungen in diesem Punkt in der nächsten Zeit geändert werden. Zu der im Bildungsstreik 2009 geäußerten Forderung der „Abkehr vom Bachelor als Regelabschluss“ (siehe Sergan 2009) hat sich die KMK am 15. Oktober 2009 folgendermaßen geäußert: „Dabei hat der Bachelor-Abschluss als erster berufsqualifizierender Abschluss eine Schlüsselfunktion“, aber auch: „desto mehr gewinnen nicht-konsekutive und weiterbildende Masterstudiengänge an Bedeutung. (...) Die Länder erwarten von den Hochschulen, dass sie verstärkte Anstrengungen für den Ausbau entsprechender Studienangebote unternehmen.“ (KMK 2009b). Dies wurde von der Hochschulrektorenkonferenz (HRK) am 19. Oktober 2009 retourniert mit der Forderung: „Die Länder sollten auf die Leitvorstellung des Bachelors als Regelabschluss und des Masters als Ausnahme verzichten und ausreichend Kapazitäten sowohl für den Bachelor-, als auch für den Masterabschluss bereitstellen.“ (HRK 2009). Die Kultusministerkonferenz hat sich von dieser Forderung insoweit unbeeindruckt gezeigt, als sie in den Ländergemeinsamen Strukturvorgaben für die Akkreditierung von Bachelor- und Masterstudiengängen in der Fassung vom 4. Februar 2010 weiterhin verlautbart: „In einem System mit gestuften Studienabschlüssen ist der Bachelor der Regelabschluss eines Hochschulstudiums“ (KMK 2010b: 2).

Doch wie gehen die Hochschulen mit dieser Situation um? Welche Strategien haben diese für die Verteilung ihrer Studienplätze auf die angebotenen Bachelor- und Masterstudiengänge entwickelt?

## Bachelor oder Master – Pflicht versus Kür?

Hochschulen können grundsätzlich unter drei Strategien für die Verteilung ihrer Ressourcen auf Bachelor- und Masterstudienplätze wählen:

1. Möglichst viele Bachelorstudienplätze schaffen,
2. möglichst viele Masterstudienplätze schaffen oder
3. ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen Bachelor- und Masterstudienplätzen schaffen.

Für die erste Strategie wird sich vermutlich kaum eine Hochschule entscheiden. Und wenn, so wird diese Strategie einerseits durch die Funktionsweise der KapVO und andererseits durch die aktuelle hochschulpolitische Großwetterlage, die beide der Schaffung von Bachelorstudienplätzen den Vorrang einräumen, unterstützt und muss daher hier nicht weiter betrachtet werden.

Auch wenn die zweite Strategie für manche Hochschule attraktiv erscheint, so wird es wenige geben, die diese Strategie verfolgen. Wenn es eine Hochschule tun sollte, so wird sie die gleichen Umsetzungsstrategien benötigen wie Hochschulen, die die dritte Strategie verfolgen. Diese Strategie wird wohl von den meisten Hochschulen in Deutschland verfolgt werden. Dabei ist die Frage, was ein „ausgeglichenes Verhältnis zwischen Bachelor- und Masterstudienplätzen“ ist, für jede Hochschule individuell zu beantworten. Hochschulen, die z.B. einen großen Anteil an Lehramtsstudierenden haben, werden vermutlich mehr Masterstudienplätze benötigen, da für den Einstieg in die zweite Phase der Lehrerausbildung – zumindest in Nordrhein-Westfalen – ein Masterabschluss benötigt wird.

Doch wie kann eine Hochschule, wenn sie sich für die dritte Strategie eines ausgeglichenen Verhältnisses zwischen Bachelor- und Masterstudienplätzen entschieden und für sich die Frage beantwortet hat, was ein „ausgeglichenes Verhältnis“ bedeutet, im Rahmen der KapVO zu entsprechenden Studienplätzahlen kommen?

Dazu ist noch einmal ein Blick auf das Charakteristikum der KapVO und der damit verbundenen Probleme für gestufte Studiengänge hilfreich. Wie oben schon ausgeführt, ist die KapVO für grundständige, fachlich relativ homogene Studiengänge ohne große Dienstleistungsverflechtungen konzipiert. Auf Basis der damals vorhandenen Studiengangsstruktur sind daher die Regelungen der KapVO zu verstehen, die da insbesondere besagen, dass die Verteilung der Lehrkapazität proportional zur Studienachfrage erfolgt und Dienstleistungen für nicht zugeordnete Studiengänge vorweg abgezogen werden.



Insbesondere der erste Punkt ist für die Bachelor/Masterstudienstruktur problematisch. Weil die Anzahl potenzieller Bewerberinnen und Bewerber für Masterstudiengänge wesentlich geringer ist als für Bachelorstudiengänge, werden die Ressourcen tendenziell zu Gunsten der Bachelorstudienplätze aufgeteilt. Dies liegt daran, dass sich für Bachelorstudiengänge grundsätzlich alle Personen mit Hochschulreife bewerben können, während für die Bewerbung um einen Masterstudienplatz ein erster berufsqualifizierender Hochschulabschluss nachgewiesen werden muss. Die Anzahl der Personen mit Hochschulreife ist naturgemäß wesentlich höher als die Anzahl der Personen mit einem ersten berufsqualifizierenden Hochschulabschluss. Dies bedeutet, dass den Bachelorstudiengängen im Rahmen des Verteilverfahrens in der aktuell geltenden Form wesentlich mehr Ressourcen zugewiesen werden als den Masterstudiengängen.

Die Hochschulen haben zur Lösung dieses Problems verschiedene Lösungsstrategien entwickelt und teilweise auch schon eingesetzt. Diese sind die folgenden, wobei diese Liste nicht abschließend ist:

1. *Abweichende Festsetzung von Zulassungszahlen* aufgrund der *Neuordnung von Studiengängen* (KapVO §1, Absatz (2))

Die KapVO eröffnet in §1 Absatz (2) die Möglichkeit, die Zulassungszahlen für Studiengänge abweichend von der errechneten Größe festzusetzen, wenn bestimmte Tatbestände vorliegen. Einer dieser Tatbestände ist die Neuordnung von Studiengängen. Bei der Umstellung der einstufigen Studienstruktur auf die neue Bachelor- und Masterstruktur kann getrost von einer Neuordnung von Studiengängen gesprochen werden. Somit besteht hier die Möglichkeit, die Zulassungszahlen der Bachelor- und Masterstudiengänge mit dem Ministerium abzustimmen und so zu versuchen, die gewünschten Zulassungszahlen zu erreichen. Wie die Bezeichnung des Ausnahmetatbestands „Neuordnung von Studiengängen“ jedoch schon nahelegt, ist dies eine Begründung, die zwar bei der Einführung oder der Restrukturierung von Studiengängen angeführt werden, nicht aber dauerhaft als Grund dafür dienen kann, die Zulassungszahlen der Masterstudiengänge zu Lasten der Zulassungszahlen von Bachelorstudiengängen anzupassen. Hierfür müssen andere Lösungen gefunden werden. Eine Lösung kann die folgende sein.

2. *Festlegung von Anteilsquoten* für die Masterstudiengänge (KapVO §12, Absatz (2))

Der gleiche Effekt der Anpassung der Zulassungszahlen lässt sich durch eine andere Regelung der KapVO erreichen. Die KapVO re-

gelt in §12 Absatz (2), dass das Ministerium zur Festsetzung einzelner Anteilsquoten – also der Anteile der vorhandenen Lehrkapazität, die den einzelnen Studiengängen zugeordnet werden – Vorgaben machen kann. In seinem Schreiben zur Kapazitätsermittlung für das Studienjahr 2009/2010 weist das zuständige Innovationsministerium in Nordrhein-Westfalen z.B. darauf hin, dass bei der Berechnung der Anteilsquoten darauf zu achten ist, dass sowohl für die Bachelor- als auch für die Masterausbildung Lehrangebot vorhanden sein muss. Dieses bietet die Grundlage, um mit dem Ministerium die Anteilsquoten so abzustimmen, dass ausreichend Ressourcen für die benötigten Masterstudienplätze bereit stehen. Dazu müssen in der Regel Anteile im Bereich des Bachelors zu Gunsten der Anteile im Bereich des Masters abgesenkt werden. Aus der Änderung der Anteilsquoten resultiert dann die gewünschte Anpassung der Zulassungszahlen. Technisch lässt sich die Anpassung der Anteilsquoten realisieren, indem die der Anteilsquotenberechnung zu Grunde liegenden Einschreibe- bzw. Bewerbungszahlen entsprechend rechnerisch angepasst werden.

3. *Gemeinsame Bewirtschaftung* von Bachelor- und Masterstudienplätzen

Eine andere Lösungsmöglichkeit, die nicht über die einzelfallbezogene Anpassung der Zulassungszahlen läuft, ist die gemeinsame Bewirtschaftung von Bachelor- und Masterstudienplätzen. In diesem Modell werden die Zulassungszahlen gemäß den Vorgaben der KapVO für den Bachelor- und Masterstudiengang getrennt errechnet. Die Vergabe dieser Studienplätze in der Hochschule findet dann, nach Zustimmung durch das Ministerium, gemeinsam für den Bachelor- und den Masterstudiengang statt. Das heißt, die Hochschule entscheidet unter der Randbedingung, dass die Summe der Zulassungszahlen von Bachelor- und Masterstudiengang gleich bleibt, wie viele der Studienplätze für den Bachelorstudiengang und wie viele für den Masterstudiengang vergeben werden. Bei diesem Verfahren ist sicher gestellt, dass die Summe der in der Kapazitätsrechnung ermittelten Zulassungszahlen an Studienplätzen vergeben wird. Gleichzeitig eröffnet es der Hochschule die Möglichkeit, diese Plätze ihren Bedürfnissen entsprechend auf die Bachelor und Masterphase zu verteilen.

4. Behandlung der *Masterstudiengänge* wie *nicht zugeordnete* Studiengänge

Um eine adäquate Anzahl von Masterstudienplätzen zu gewährleisten, könnte auch eine andere Eigenart der KapVO ausgenutzt werden. Es

handelt sich um den weiter oben schon angesprochenen Dienstleistungsvorwegabzug. Diese Regelung in der KapVO sorgt dafür, dass zuerst die Lehrleistung für die Studiengänge, die nicht der Lehreinheit<sup>5</sup> zugeordnet sind, zu erbringen ist, bevor die verbleibenden Lehrkapazitäten auf die eigenen (zugeordneten) Studiengänge verteilt werden. Diese Eigenschaft könnte derart genutzt werden, dass die Masterstudiengänge wie „nicht zugeordnete“ Studiengänge behandelt werden. In der extremsten Form dieser Variante, wenn die Masterstudiengänge wie „nicht zugeordnete Studiengänge ohne eine eigene Lehreinheit“ behandelt würden, würde dies bedeuten, dass alle Interessierten einen Masterstudienplatz bekommen würden, wenn sie die sonstigen Voraussetzungen erfüllen. Der dann verbleibende Rest an Lehrkapazität würde danach auf die Bachelorstudiengänge verteilt. Diese Variante kann bei einer großen Nachfrage nach Masterstudienplätzen auch zu ungewünschten Effekten führen. Im Extremfall könnte die gesamte Lehrkapazität für die Masterausbildung verbraucht werden. Dieses könnte vermieden werden, indem eine gesonderte Lehreinheit für die Masterstudiengänge eingerichtet würde, die mit entsprechenden Lehrressourcen ausgestattet würde. Durch die Verteilung der vorhandenen Lehrdeputate auf eine „Master“-Lehreinheit und eine „Bachelor“-Lehreinheit könnte gezielt gesteuert werden, wie viele Studienplätze im Bachelor- und im Masterbereich vergeben werden sollen. Nachteil dieses Modells ist jedoch, dass die Anzahl der Lehreinheiten einer Hochschule verdoppelt würde. Mir ist bisher noch keine Hochschule bekannt, die dieses Modell mit ihrem Ministerium abgestimmt und umgesetzt hat.

#### 5. *Etablierung von zugeordneten Studiengängen*

Bisher wurden Lösungen für die Frage gesucht, wie die Zulassungszahlen für Masterstudiengänge gesteigert werden können. Es gibt jedoch auch Situationen, in denen Modelle gefunden werden müssen, wie die Anzahl von Studienplätzen gesteuert und dabei insbesondere auch eingeschränkt werden kann. Dies trifft z.B. auf den Bereich der Bildungswissenschaften in der Lehramtsausbildung zu. Dort war es bisher so, dass der Bereich der Bildungswissenschaften als nicht zugeord-

---

<sup>5</sup> Die Lehreinheit ist hier im Sinne der KapVO (§ 7 Absatz (2)) definiert als „eine für Zwecke der Kapazitätsermittlung abgegrenzte fachliche Einheit, die ein Lehrangebot bereitstellt. Die Lehreinheiten sind so abzugrenzen, dass für die zugeordneten Studiengänge die Lehrveranstaltungsstunden möglichst weitgehend bei einer Lehreinheit angeboten werden.“ (Innenministerium NRW 2003)

neten Studiengang ohne eigene Lehrinheit behandelt wurde. Dies hat dazu geführt, dass die Lehrinheiten, die die Bildungswissenschaften gespeist haben, teilweise ihre gesamten Ressourcen in die Lehramtsausbildung stecken mussten und keine Ressourcen für ihre fachwissenschaftlichen Studiengänge verblieben. In diesem Fall mussten diese Lehrinheiten die Studierenden ihrer fachwissenschaftlichen Studiengänge im Rahmen einer „freiwilligen“ Überlast ausbilden. Dem kann mit einer Variante der schon oben unter Punkt 4. skizzierten Lösung entgegengewirkt werden: Es wird eine neue (virtuelle) Lehrinheit geschaffen und dieser dann ein Studiengang zugeordnet. Mit der entsprechenden, durchaus auch virtuell stattfindenden Zuordnung von Ressourcen kann dann die Zahl der Studienplätze in diesem Bereich gesteuert werden.

Diesen Strategien der mehr oder weniger kreativen Auslegung der KapVO gemeinsam ist, dass noch nicht gesichert ist, ob sie auch einer verwaltungsgerichtlichen Überprüfung standhalten würden. Und das wird die Nagelprobe für jede dieser Lösungsstrategien sein. Erst wenn im Klagefall ein Verwaltungsgericht der Vorgehensweise zustimmt, ist die Basis dafür geschaffen, dass die Hochschulen diese Verfahren auch weiterhin anwenden können.

## **Die KapVO und die Bologna-Reform – ist eine Reform nötig?**

Wie oben ausgeführt, ist die KapVO in der aktuellen Form nicht geeignet, um die Besonderheiten der Bologna-Reform und insbesondere die damit verbundenen qualitätsverbessernden Elemente rechtlich zu unterstützen. Daher existiert hier Unterstützungsbedarf für die Hochschulen von Seiten der Politik. Dieser kann dreierlei Formen annehmen.

1. Interpretation der KapVO in einem mit den Reformfordernissen kompatiblen Sinne und Hilfe bei der Umsetzung innerhalb der geltenden KapVO,
2. Schaffung von Rechtssicherheit für Verfahren vor Verwaltungsgerichten oder
3. Anpassung der KapVO.

Die erste Form der Unterstützung der Hochschulen durch die Politik findet in Nordrhein-Westfalen schon seit einigen Jahren statt. Ministerium und Hochschulen suchen gemeinsam nach Lösungen, um den Merkma-

len der gestuften Studiengänge in der bisher geltenden KapVO gerecht zu werden. Daraus resultieren auch einige der weiter oben beschriebenen Lösungsmöglichkeiten. Die Frage, ob diese Unterstützung von Erfolg gekrönt ist, hängt jedoch wesentlich davon ab, ob diese Verfahren „rechts-sicher“ sind, das heißt, ob Verwaltungsgerichte bei etwaigen Klagen auf Zulassung zum Studium die angewandten Verfahren als rechtmäßig beurteilen. Dies bedeutet auch, dass insbesondere die zweite Form der Unterstützung für die Hochschulen von großer Bedeutung ist. Die Rechtssicherheit kann jedoch vermutlich nur dadurch vollständig geschaffen werden, dass die KapVO entsprechend angepasst oder durch ein anderes Verfahren wie z.B. das Vereinbarungs- oder Vorgabemodell abgelöst wird. Hier benötigen die Hochschulen die Unterstützung der Politik, um auch zukünftig in adäquater Weise ihrem Bildungsauftrag auf allen Stufen des tertiären Bildungsbereichs nachkommen zu können.

## **Die Kapazitätsrechnung: mitgefangen – mitgegangen?**

Die KapVO in der aktuell geltenden Fassung legt der qualitätsvollen Umsetzung der Bologna-Reform einige Steine in den Weg. Bedeutet dies jedoch auch, dass eine Kapazitätsrechnung abzulehnen ist? Da sie bisher fast ausschließlich im Rahmen und nach den Regeln der KapVO zur Anwendung gekommen ist und somit die Hochschulen mehr gegängelt als unterstützt hat, besteht die Neigung, diese Frage zu bejahen. Damit würde jedoch der Bedeutung der Kapazitätsrechnung Unrecht getan. Zur Beantwortung dieser Frage möchte ich daher noch einmal auf die eingangs von mir vorgenommene Unterscheidung zurückkommen. Die Kapazitätsrechnung ist ein eigenständiges Instrument mit einem eigenständigen Zweck: Die Berechnung der Studienplatzkapazität, die eine Hochschule unter gegebenen Rahmenbedingungen anbieten kann. Diese Berechnung ist in der Vergangenheit in den Hochschulen zwar im Wesentlichen im Rahmen der KapVO durchgeführt worden, doch gibt es, vor allem durch die zunehmende Autonomie der Hochschulen und die größere Flexibilität bei der Entwicklung von Studiengängen insbesondere durch die Abschaffung der Rahmenprüfungsordnungen und die Möglichkeit, selbstständig Studiengänge einzurichten, immer mehr Einsatzgebiete, in denen eine Kapazitätsrechnung sinnvoll und hilfreich sein kann und ist. Entfesselt von den starren Regelungen der KapVO kann die Kapazitätsrechnung ein flexibles Instrument der Hochschulplanung und Steuerung sein. So kann es z.B.

wie an der LMU München eingesetzt werden, um die Belastung<sup>6</sup> eines Faches zu ermitteln. Es kann aber auch Grundlage für die Berechnung der Kosten eines Studienplatzes sein (siehe Embert et al. 2007) und damit die Basis für die Kalkulation von Kosten für qualitätsverbessernde Maßnahmen in Studium und Lehre zur Verfügung stellen. Fragen wie: „Was kostet es, wenn ich die Gruppengrößen in Seminaren von 20 auf 15 reduziere?“ oder: „Was kostet es, wenn ich statt Vorlesungen Seminare, Praktika oder Übungen einrichte?“ bedürfen der Anwendung einer Kapazitätsrechnung, um sie zu beantworten. Auch der Wegfall der Rahmenprüfungsordnungen und die Flexibilisierung der Kapazitätsverordnungen führen dazu, dass die Kapazitätsberechnungen an Bedeutung gewinnen. Früher waren die Studiengänge durch die Rahmenprüfungsordnungen quasi normiert und der Lehraufwand (zumindest de jure) durch den Curricularnormwert festgelegt. Heutzutage bieten die Hochschulen individualisierte Studiengänge an, für die sie – insbesondere seit der Einführung von Bandbreitenmodellen für die Curricularwerte – den Lehraufwand selbst errechnen müssen. Dazu benötigen sie eine entsprechende Kapazitätsrechnung. Und nicht zuletzt ist für die derzeit in einigen Bundesländern vorgesehenen Festlegungen von Studienplätzen im Rahmen von Zielvereinbarungen eine Kapazitätsrechnung notwendig, um eine transparente und nachvollziehbare Diskussionsgrundlage und Begründung nachweisen zu können.

Es scheint daher an der Zeit, die Kapazitätsrechnung aus ihrer unheilvollen Symbiose mit der KapVO zu befreien und sie als das anzuerkennen und zu nutzen, was sie ist und ursprünglich auch war: Ein wichtiges Hochschulplanungs- und -steuerungsinstrument.

## Fazit

Aufgrund des erwarteten Anstiegs der Studierendenzahlen in den nächsten Jahren und ihrem Ziel, die Akademikerquote in Deutschland zu steigern, ist zu erwarten, dass die Politik ihr Hauptaugenmerk auf die Steigerung der Zahl der Bachelorstudienplätze legen wird. Für Hochschulen greift diese Sichtweise zu kurz. Für sie ist es von besonderer Bedeutung, dass sie auch in angemessenem Umfang Masterstudienplätze vorhalten und damit Masterstudierende aufnehmen und Masterabschlüsse vergeben können. Dies gilt insbesondere, um ihren eigenen akademischen Nachwuchs

---

<sup>6</sup> siehe zur Lehrbelastungsanalyse der LMU München: [http://www.uni-muenchen.de/einrichtungen/zuv/uebersicht/dez\\_i/download/bologna/lba/index.html](http://www.uni-muenchen.de/einrichtungen/zuv/uebersicht/dez_i/download/bologna/lba/index.html)

produzieren zu können. Diese Aufgabe darf dabei nicht ausschließlich im Rahmen einer freiwilligen Überlast, also quasi als Kür der Hochschulen durchgeführt werden, sondern muss als originäre Aufgabe der Hochschulen verstanden und entsprechend honoriert werden. Da davon auszugehen ist, dass die KapVO noch einige Zeit gelten wird, bedeutet dies insbesondere, dass im Rahmen der KapVO und, damit verbunden, bei der Verteilung der Ressourcen einer Hochschule auf Studienplätze sichergestellt wird, dass die Kapazitäten im Masterbereich nicht in unzulässigem Ausmaß zu Gunsten von Bachelorstudienplätzen reduziert werden. Unabhängig von einer etwaigen Anpassung oder Abschaffung der KapVO ist die Politik in der Pflicht, dafür Sorge zu tragen, dass die Hochschulen in angemessenem Umfang Masterstudierende aufnehmen können. Dafür müssen gerichtsfeste Verfahren entwickelt und etabliert werden. Diese *benötigen* die Hochschulen, um *angemessene Kapazitäten* für die *Masterausbildung* bereitstellen zu können.

## Literatur

- Berthold, Christian / Kluth, Winfried (2008): Die „fiese Formel“ greift nicht mehr. In: Forschung & Lehre, Vol. 15, Heft 9. S. 607-609.
- Dohmen, Dieter (2009): „Der Studentenberg“: Prognose und Realität. FiBS-Forum Nr. 45. Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie, Berlin.
- Embert, Uwe / Stich, Andreas / Götz, Wolfgang (2007): Modell zur Berechnung der Kosten für die Bereitstellung eines Studienplatzes. In: Küpper, H.-U., (Hrsg.), Hochschulrechnung und Hochschulcontrolling, Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Special Issue 5, S. 35 – 58.
- Herrmann, Viola. (2008): Quantitäten der Übergänge von den Bachelor- in die Masterstudiengänge in ihren Auswirkungen auf das Qualifikationsniveau. Masterarbeit im Studiengang Bildungsmanagement an der Erziehungswissenschaftlichen Fakultät der Universität Erfurt. Februar 2008 <http://www.db-thueringen.de/servlets/DerivateServlet/Derivate-14809/herrmann.pdf>, Zugriff am 28.02.2010.
- Hochschulrektorenkonferenz (HKR) (2009): 21.10.2009: HRK-Präsidium fordert Länder zu aktivem Engagement für Bologna auf, [http://www.hrk.de/de/download/dateien/PM\\_Bologna\(1\).pdf](http://www.hrk.de/de/download/dateien/PM_Bologna(1).pdf), Zugriff am 15.02.2010.
- Leszczensky, Michael (2007): Hochschulreform und Kapazitätsverordnung – Umfeldänderungen. In: Wissenschaftsrecht, Beiheft 18, S. 38 – 59.
- Löwer, Wolfgang (2009): Rechtsfragen der Einführung eines Curricularwertes. Rechtsgutachten erstattet dem Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie in Nordrhein-Westfalen. Mimeo.
- Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (Innenministerium NRW) (2003): Verordnung über die Kapazitätsermittlung, die Curricularnormwerte und die Festsetzung von Zulassungszahlen (Kapazitätsverordnung - KapVO)

- Vom 25. August 1994 zuletzt geändert am 12.08.2003, [https://recht.nrw.de/lmi/owa/br\\_bes\\_text?anw\\_nr=2&gld\\_nr=2&ugl\\_nr=221&bes\\_id=4474&menu=1&sg=0&aufgehoben=N&keyword=Kapazitätsverordnung#det0](https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=2&gld_nr=2&ugl_nr=221&bes_id=4474&menu=1&sg=0&aufgehoben=N&keyword=Kapazitätsverordnung#det0), Zugriff am 28.02.2010.
- Schavan, Annette (2007): 18.05.2007: Drei für Bologna: Qualität, Mobilität und Transparenz, [http://www.eu2007.de/de/News/Press\\_Releases/May/0517BMBF\\_Bologna.html](http://www.eu2007.de/de/News/Press_Releases/May/0517BMBF_Bologna.html), Zugriff am 17.02.2010.
- Sergan, Nadia (2009): Forderungen der Studierenden zum Bildungsstreik 2009, <http://www.bildungsstreik.net/aufruf/forderungen-der-studierenden>, Zugriff am 15.02.2010.
- Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK) (2009a): 18.05.2009: Vorausberechnung der Studienanfängerzahlen 2009 – 2020 – Zwischenstand -, [http://www.kmk.org/fileadmin/pdf/Statistik/Zwischenstand\\_Vorausberechnung\\_Studienanfängerzahlen\\_2009\\_2020.pdf](http://www.kmk.org/fileadmin/pdf/Statistik/Zwischenstand_Vorausberechnung_Studienanfängerzahlen_2009_2020.pdf), Zugriff am 16.02.2010.
- Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK) (2009b): 16.10.2009: Weiterentwicklung des Bologna-Prozesses. Beschluss der 327. Kultusministerkonferenz am 15.10.2009, <http://www.kmk.org/presse-und-aktuelles/meldung/weiterentwicklung-des-bologna-prozesses.html>, Zugriff am 15.02.2010.
- Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK) (2010a): Weiterentwicklung des Kapazitätsrechts. <http://www.kmk.org/wissenschaft-hochschule/studentische-angelegenheiten/hochschulzulassung-und-kapazitaetsermittlung.html#c579>, Zugriff am 02.09.2010.
- Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK) (2010b): Ländergemeinsame Strukturvorgaben für die Akkreditierung von Bachelor- und Masterstudiengängen. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 10.10.2003 i.d.F. vom 04.02.2010, [http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen\\_beschluesse/2003/2003\\_10\\_10-Laendergemeinsame-Strukturvorgaben.pdf](http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2003/2003_10_10-Laendergemeinsame-Strukturvorgaben.pdf). Zugriff am 02.09.2010.
- Witte, Johanna; von Stuckrad, Timo (2007): Kapazitätsplanung in gestuften Studienstrukturen. Arbeitspapier Nr. 89. CHE. Mai 2007 [http://www.chc.de/downloads/Kapazitaetsplanung\\_in\\_gestuften\\_Studienstrukturen\\_AP89.pdf](http://www.chc.de/downloads/Kapazitaetsplanung_in_gestuften_Studienstrukturen_AP89.pdf), Zugriff am 28.02.2010.