

Kapazitätsverordnung – ein ungeliebtes Kind neu gedacht

Wie man die Aufteilung der Studierenden auf Universitäten und Fachhochschulen neu ordnen könnte. | **Von Oliver Günther**

Foto: Andreas Klaier



Prof. Oliver Günther, Ph. D.,

ist Präsident der Universität Potsdam. Um weitere Parameterkonstellationen zu berechnen, kann das Excel-Modell beim Autor angefordert werden. | praesident@uni-potsdam.de

Der Anteil einer Alterskohorte, der ein Hochschulstudium beginnt, steigt stetig an. Inzwischen entscheidet sich laut Statistischem Bundesamt mehr als die Hälfte der jungen Menschen für diesen Weg. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die Aufteilung der Studienplätze auf Universitäten einerseits und Fachhochschulen und duale Hochschulen andererseits – derzeit etwa 2/3 zu 1/3 – noch den gesellschaftlichen Anforderungen entspricht. Eine Umschichtung wirft allerdings viele Fragen auf, die auch komplexe Aspekte der Hochschulfinanzierung, der Studienqualität und der Kapazitätsplanung berühren. Im Folgenden werden die Zusammenhänge dargestellt und es wird ein konkreter Vorschlag für eine Umschichtungsplanung gemacht, die für alle betroffenen Parteien Vorteile in sich birgt.

Die Kapazitätsverordnung

Die Kapazitätsverordnung (KapVO) regelt, wieviel Lehrkapazität für die Ausbildung eines Studierenden erforderlich ist. Sie hat sich nie besonderer Beliebtheit erfreut. Als ein in dieser Form international wohl einmaliges Konstrukt versucht sie, landes- beziehungsweise bundesweit einheitlich zu regeln, wie viele Lehrstunden in die Ausbildung eines Mediziners (viele!), eines Juris-

ten (eher weniger) oder eines Historikers (ganz wenige) zu investieren sind. Schon die normative Idee, die diesen Beispielen zugrunde liegt, ist nicht immer nachzuvollziehen. Zudem ist die KapVO schwer zu verstehen, nur wenige Spezialisten durchschauen sie im Detail. Unterschiede zwischen Hochschulen ebnet sie ein, abgesehen von dem Bekenntnis zu einem zweistufigen Studiensystem, das Fachhochschulen dezidiert von Universitäten abgrenzt. Aber dazu später mehr. Im Ergebnis fordern viele die ersatzlose Abschaffung der Kapazitätsverordnung.

Die Idee des Curricularwerts

Ihren Kern bildet das Konzept des Curricularnormwerts (CNW) – laut Wikipedia „eine Festlegung, wie viele Deputatsstunden für die Ausbildung eines Studenten in einem bestimmten Studiengang an Hochschulen erforderlich sind“. Höhere CNWs indizieren einen Bedarf an mehr Personal, das in dem entsprechenden Studiengang pro Studierendem vorzusehen ist. Die CNWs waren ursprünglich festgelegt in den Kapazitätsverordnungen der Bundesländer, inzwischen sind sie in den unwesentlich flexibleren Curricularwerten (CWs) aufgegangen.

KapVOs und CWs sind ein gefragtes Konstrukt, wenn es um das sogenann-

te Einklagen von Studienplätzen geht. Richter berechnen hier aufgrund der Personaltabaus der Hochschulen das insgesamt verfügbare Lehrdeputat einer Fakultät oder eines Instituts. (Einschlägige Prozessakten beeindrucken durch den Detaillierungsgrad, mit dem hier gerechnet wird.) Dieser Wert geteilt durch den CW eines Studiengangs ergibt die theoretisch verfügbare Kapazität. Ist diese nicht durch die immatrikulierten Studierenden ausgeschöpft, wird der Klage stattgegeben und der Klagesteller ist zuzulassen.

Ein Rückblick in die Geschichte

So weit so gut. Oder vielleicht nicht so gut. Denn seit Einführung der KapVO hat sich in der bundesdeutschen Hochschullandschaft doch einiges verändert. Als Mitte der 1970er-Jahre in der alten Bundesrepublik per Staatsvertrag die Grundlagen für die KapVO gelegt wurden, gingen dort gerade einmal gut 18 Prozent eines Altersjahrgangs auf eine Hochschule (1). In der DDR waren es damals knapp über 10 Prozent (2). Fachhochschulen waren in der Bundesrepublik gerade eingeführt worden, als praxisorientierte Alternative zu den scheinbar theorielastigen Universitäten. Eine Kernidee war, Bildungsaufsteigern und jungen Menschen mit Berufserfahrung über ein praxisorientiertes, betreuungsintensives Studium den Weg in die Führungsetagen zu ebnen. Die hohe Betreuungsintensität hat sich von vornherein in den vergleichsweise hohen CWs der Fachhochschulen (FH) niedergeschlagen – einem Alleinstellungsmerkmal der FHs, das auch heute noch von hoher Relevanz ist, da es wesentlich zur Attraktivität des FH-Studiums beiträgt.

Trotz anfänglicher Skepsis gegenüber dem Dipl.-Ing. (FH) oder auch dem Dipl.-Kfm. (FH) hat sich das Modell Fachhochschule als Erfolgsmodell erwiesen. Heute besucht laut Statisti-

chem Bundesamt rund ein Drittel aller Studierenden in Deutschland eine Fachhochschule oder absolviert ein noch stärker praxisorientiertes duales Studium. Auch als Sprungbrett für junge Menschen aus sogenannten bildungsfernen Schichten haben sich Fachhochschulen und duale Hochschulen enorme Meriten erworben. Das diskriminierende Kürzel (FH) in den verliehenen Titeln ist verschwunden, viele Fachhochschulen sind zu Hochschulen für angewandte Wissenschaften (HAW) geworden. Die Absolventen haben sehr gute Chancen am Arbeitsmarkt, sie verdienen nicht selten mehr als jene von der Universität.

Statt der erwähnten 10 bis 15 Prozent eines Altersjahrgangs beginnt wie gesagt derzeit mehr als die Hälfte ein Hochschulstudium. Nur ein Bruchteil dieser jungen Menschen ist an einer wissenschaftlichen Laufbahn interessiert (3). Wenn 60 Prozent eines Jahrgangs studieren, muss ein akademisches Studium mehr als bisher auf den Beruf vorbereitet. Genau das leisten unsere Fachhochschulen. Aber warum studiert trotzdem nur gut ein Drittel an einer Fachhochschule? Wäre es andersherum nicht besser für alle Beteiligten? Sollte die Fachhochschule nicht zur Regelhochschule werden? Eine Forderung, die sich auch viele FH-Kollegen zu eigen machen.

Gründe für die Überzahl von Studierenden an Universitäten

Drei Gründe lassen sich ausmachen. Erstens bieten die Fachhochschulen nicht alle Fächer an. So lassen sich zum Beispiel Jura oder Medizin nur an einer Universität studieren, auch das Lehramtsstudium ist traditionell eine Domäne der Universitäten. Zweitens gilt das Studium an einer Fachhochschule vielfach noch als Studium zweiter Klasse; dies ist insbesondere bei der Eltern- und Großelterngeneration des Bildungsbürgertums der Fall, die dem

Quellen

- (1) https://de.wikipedia.org/wiki/Abiturientenquote_und_Studienanfängerquote
- (2) Rolf Becker, Alexander Schulze: *Bildungskontexte – Strukturelle Voraussetzungen und Ursachen ungleicher Bildungschancen*, Springer Verlag 2013
- (3) Heike Kahlert: *Risikante Karrieren – Wissenschaftlicher Nachwuchs im Spiegel der Forschung*. Verlag Barbara Budrich 2012

Nachwuchs dann „sicherheitshalber“ doch zum universitären Studium rät. Und drittens haben die Universitätsleitungen gemischte Gefühle hinsichtlich einer Umschichtung: Einerseits hätten viele nichts gegen geringere Jahrgangsstärken, weil sich so schnell Verbesserungen in der Studienqualität erzielen ließen. Andererseits hat man Sorge, dass derartige Verschiebungen Haushaltskürzungen zur Folge haben könnten. Dies wäre insbesondere bei den forschungsstarken Universitäten auch volkswirtschaftlich problematisch, da diese im internationalen Vergleich ohnehin schon strukturell unterfinanziert sind.

Es gilt, das Image der Fachhochschulen zu verbessern

Die politische Herausforderung besteht also darin, das Image der Fachhochschulen weiter zu verbessern und vielleicht auch über neue Berufsbilder in den traditionell universitär verankerten Studienfächern nachzudenken. So engagieren sich viele Fachhochschulen bereits im Bereich der Gesundheitsberufe oder in der Rechtspflege. Darüber hinaus müssen die angestrebten Verschiebungen der Kapazitäten aber auch finanziell unterlegt werden. Hier schlägt nun, siehe oben, wieder die Stunde der ungeliebten KapVO. Denn der gordische Knoten könnte durch folgenden Dreisprung elegant zerschlagen werden:

- (1) Eine signifikante Erhöhung der CWs der Universitäten (möglicherweise abhängig von deren Forschungsleistung);
- (2) Konstanz (oder zwecks Profilwahrung leichte Erhöhung) der CWs für die Fachhochschulen;
- (3) eine privilegierte Behandlung der Fachhochschulen bei der Verteilung zusätzlicher Finanzmittel – ohne dass dies zu Absenkungen bei den Haushalten der Universitäten führt.

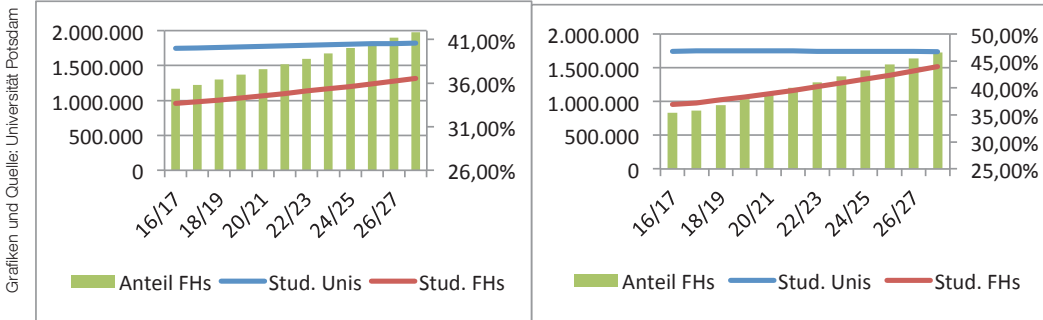
Mit Maßnahme (1) würde die Anzahl der Studienplätze an den Universitäten tendenziell sinken und die Studienqualität entsprechend ansteigen. Die Maßnahmen (2) und (3) würden zu mehr Studienplätzen an den Fachhochschulen führen, ohne an der Studienqualität Abstriche zu machen. Finanzielle Zuwächse würden den Universitäten ebenso wie den Fachhochschulen zuteil und der Steuerzahler bekäme letztlich mehr von dem, was das Land wirklich braucht. Alle Maßnahmen zusammen bewirken, dass sich das derzeitige Verhältnis von Studienplätzen bundesweit von etwa 1/3 FHs zu 2/3 Unis schrittweise zugunsten der Fachhochschulen erhöht.

Die Umschichtung und ihre Folgen

Die folgenden Berechnungen zeigen, dass sich dieser Effekt vergleichsweise zügig erzielen ließe. Bundesweit lag der Anteil der FH-Studierenden 2017/18 bei gut 35 Prozent. Angenommen die Hochschulen würden ab 2018/19 pro Jahr insgesamt etwa 3,5 Prozent mehr Geld bekommen. Parallel hierzu würden die CWs der Universitäten pro Jahr um 3 Prozent erhöht, die CWs der FHs pro Jahr nur um ein halbes Prozent. Bundesweit würde ein solches Szenario nach zehn Jahren dazu führen, dass der Kapazitätsanteil der FHs von derzeit etwa 35 Prozent auf knapp 42 Prozent ansteige (s. Abb. 1a).

Wesentlich schneller ließe sich dieser Verschiebungseffekt erreichen, wenn neben den CWs auch die Verteilung der Finanzmittel auf Universitäten versus Fachhochschulen dynamisiert würde. Eine jährliche Steigerung der Hochschulhaushalte bundesweit in Höhe von etwa 3,5 Prozent könnte zum Beispiel bedeuten, dass die Zuwendungen an die Universitäten pro Jahr im Durchschnitt um 3 Prozent steigen, die an die FHs um 5 Prozent. Unter den gleichen An-

Abb. 1: Studienplatzkapazitäten Bund, Anstieg CWs Unis: 3%, Anstieg CWs FHs: 0,5%



(a) Aufwuchs Haushalt Unis und FHs: 3,5% (b) Aufwuchs Haushalt Unis: 3%, FHs: 5%

Tabelle 1 (zu Abb. 1b): Studienplatzkapazitäten Bund. Anstieg CWs Unis: 3%, Anstieg CWs FHs: 0,5%, Aufwuchs Haushalt Unis: 3%, Aufwuchs Haushalt FHs: 5%

Jahrgang	17/18	19/20	21/22	23/24	25/26	27/28
Stud. Unis	1.754.802	1.751.645	1.748.493	1.745.347	1.742.207	1.739.073
Stud. FHs	978.826	1.068.391	1.166.152	1.272.857	1.389.327	1.516.454
Stud. insg.	2.733.628	2.820.036	2.914.645	3.018.205	3.131.534	3.255.527
Anteil FHs	35,81%	37,89%	40,01%	42,17%	44,37%	46,58%
U:FH	1,79	1,64	1,50	1,37	1,25	1,15
Haushalt Unis	76,50%	81,16%	86,10%	91,35%	96,91%	102,81%
Haushalt FHs	23,50%	25,91%	28,56%	31,49%	34,72%	38,28%
Haushalt insg.	100,00%	107,07%	114,67%	122,84%	131,63%	141,09%
Aufwuchs/Jahr		3,48%	3,49%	3,51%	3,52%	3,54%

nahmen bezüglich CWs wie im ersten Szenario ließe sich bundesweit der Kapazitätsanteil der Fachhochschulen in zehn Jahren von 35 Prozent auf 46,5 Prozent steigern (s. Abb. 1b und Tabelle 1).

Offen ist in allen Fällen, ob die Nachfrage nach FH-Studienplätzen einer solchen Verschiebung von Kapazitäten folgen würde. Gegebenenfalls müsste die Kapazitätsverschiebung von geeigneten Marketingmaßnahmen begleitet werden, um die Attraktivität des FH-Studiums klar zu kommunizieren.

Fazit und Forderungen

Auch die teilweise überraschenden Rechenergebnisse lassen die eigentliche Schlussfolgerung nicht obsolet erscheinen: Die Curricular(norm)werte sind kein sachgerechtes Konstrukt für Hochschulbildung im 21. Jahrhun-

dert. Eigentlich gehört die Kapazitätsverordnung abgeschafft. Aber wenn die Politik schon davon absieht, den großen Schritt zu gehen, sollte das Konstrukt wenigstens an die derzeitigen Verhältnisse angepasst und für die vereinbarten politischen Ziele genutzt werden. Dabei sollte auch darüber nachgedacht werden, ob das Zwei-Klassen-System Universität versus Fachhochschule überhaupt noch den aktuellen Verhältnissen entspricht. Vielleicht wäre vielmehr eine Lösung entlang eines Spektrums sachgerecht. Dies würde freilich mehr Flexibilität bedingen, was die Aushandlung von CWs und Lehrdeputaten zwischen Landesregierung und Hochschule angeht. Dabei wären auch Sondertatbestände wie etwa die Lehramtsausbildung zu berücksichtigen. Vor einer solchen vergleichsweise radikalen Systemänderung scheuen die Landesministerien noch zurück. //