

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Uwe Barth, Cornelia Pieper, Patrick Meinhardt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 16/6462 –**

Ablösung der Kapazitätsverordnung als Steuerungsinstrument im System der Hochschulbildung

Vorbemerkung der Fragesteller

Mit Urteilen aus den Jahren 1972 und 1973 gab das Bundesverfassungsgericht den Anstoß, den Hochschulzugang auf der Grundlage von Kapazitätsverordnungen zu regeln. Ziel war es, die vorhandenen Lehrkapazitäten möglichst vollständig auszuschöpfen und ein Verfahren zur gleichmäßigen Belastung der Hochschulen zu entwickeln. Dadurch entstand ein zentrales Planungs- und Verteilungsinstrument, das die Entwicklung der deutschen Hochschullandschaft maßgeblich beeinflusst hat.

Nach über 30 Jahren und der Neuausrichtung der Zielsetzung im Wissenschaftssystem, insbesondere in Hinblick auf Hochschulautonomie und der Förderung von Exzellenz in Forschung und Lehre, ist es Zeit zu fragen, ob das Kriterium der einheitlichen „Lehrauslastung“ von Fächern den heutigen Ansprüchen gerecht wird. Die Freiheit der Länder und Hochschulen, miteinander in Wettbewerb zu treten, die Studienplatzvergabe zu dezentralisieren, Studienentgelte zu erheben und damit die Lehrbedingungen, z. B. durch kleine Tutorien und Seminare, deutlich zu verbessern, verdeutlicht, wie unzeitgemäß die Orientierung an einer maximalen Kapazitätsausschöpfung ist. Ziel der Politik ist es schließlich nicht, homogene Studiengänge in den einzelnen Disziplinen zu erzwingen, sondern im Wettbewerb ein heterogenes Studiengangangebot entstehen zu lassen, dass die unterschiedlichen Bedürfnisse der Studierenden berücksichtigt. Ein solches Studienangebot ist zwingende Voraussetzung, wenn man das politische Ziel einer höheren Akademikerquote erreichen möchte.

Die Bundesministerin für Bildung und Forschung, Dr. Annette Schavan, hat öffentlichkeitswirksam erklärt („Weg mit den alten Zöpfen“, DIE ZEIT, 23. August 2007), dass die Kapazitätsverordnung abgeschafft werden müsse. „Darum sollten sich die Länder kümmern“, so Dr. Annette Schavan im Interview. Wie diese Forderung umgesetzt werden sollte, gab die Bundesministerin jedoch nicht an. Es bleibt allerdings zu klären, inwiefern der verfassungsrechtliche Spielraum für eine Neuordnung von Studienangebot und Hochschulzugang möglichst ausgeschöpft werden kann bzw. ob eine veränderte Bewertung durch das Bundesverfassungsgericht herbeigeführt werden kann, wie dies von

Niedersachsens Wissenschaftsminister Lutz Stratmann in Aussicht gestellt wurde („Weniger Studenten pro Professor“, DER TAGESSPIEGEL, 24. August 2007).

1. Inwiefern hält es die Bundesregierung für zeitgemäß, an einem einheitlichen System der zentralen Planung und Verteilung auf der Basis von Kapazitätsverordnungen festzuhalten?
2. Wie lässt sich dieses System mit den Bestrebungen des Bundes (z. B. über die Exzellenzinitiative) und der Länder in Einklang bringen, wonach der Wettbewerb zwischen den Hochschulen gestärkt und die Spitzen im Wissenschaftssektor sichtbarer gemacht und weiter ausgebildet werden sollen?

Bund und Länder verfolgen das gemeinsame Ziel, die Autonomie der Hochschulen zu stärken. Diese ist eine wesentliche Grundlage dafür, dass sich Exzellenz im Wettbewerb entwickeln kann.

Viele verschiedene Maßnahmen von Bund und Ländern – so auch die Exzellenzinitiative – knüpfen in unterschiedlichen Bereichen an diesem Grundgedanken an. Mit dem Gesetzentwurf zur Aufhebung des Hochschulrahmengesetzes verfolgt die Bundesregierung diesen Weg konsequent weiter.

Restriktionen müssen aber auch im Bereich des Kapazitätsrechts fallen. Ein enges System, das den Hochschulen keine Freiheiten gibt, den Studierenden ein verbessertes Betreuungsangebot zu bieten, ist nicht zeitgemäß. Die Hochschulen müssen auch hier die Möglichkeit erhalten, ein eigenes Profil zu entwickeln. Eine solche Reform des Kapazitätsrechts durch die Länder würde sich daher in die oben genannte Zielsetzung einpassen.

3. Inwiefern werden Maßnahmen der Hochschulen zur Verbesserung der Lehre, z. B. durch das Angebot kleiner Tutorien und Seminare, durch Kapazitätsverordnungen konterkariert?

Die Kapazitätsverordnungen beruhen auf einer staatsvertraglichen Vereinbarung der Länder, die eine im Wesentlichen in den siebziger Jahren entstandene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts umsetzt. Im ersten und weiterhin maßgeblichen NC-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 1972 (1 BvL 32/70, 1 BvL 25/71) zu Zulassungsbeschränkungen in einzelnen Studiengängen hat das Gericht u. a. eine erschöpfende Nutzung der vorhandenen Ausbildungskapazitäten je Hochschule und eine vergleichbare Auslastung der verschiedenen Hochschulen gefordert. Für eine Einschränkung des Grundrechtes auf Zulassung zum Hochschulstudium (abgeleitet aus Artikel 12 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem allgemeinen Gleichheitssatz und dem Sozialstaatsprinzip) wurde ein Gesetz als erforderlich eingestuft.

Diesen Vorgaben haben die Länder u. a. durch die Festlegung von gleichen Grundsätzen bei der Ermittlung der vorhandenen Studienplatzkapazität entsprochen. Eine Erhöhung der Lehrkapazität bedingt daher regelmäßig eine Erhöhung der Aufnahmekapazität.

Bisher galten für die bundesweit zulassungsbeschränkten Studiengänge und die nicht bundesweit zulassungsbeschränkten Studiengänge, in denen Zulassungszahlen festgesetzt wurden, die gleichen in § 7 Staatsvertrag über die Vergabe von Studienplätzen geregelten Grundsätze. Im neuen Staatsvertrag über die Vergabe von Studienplätzen vom 22. Juni 2006 haben die Bundesländer als ersten wichtigen Schritt die Geltung dieser Grundsätze für die nicht in das Verfahren der Zentralstelle einbezogenen Studiengänge aufgehoben.

Der Staatsvertrag ist noch nicht in Kraft getreten. Die Folgen dieser Entwicklung können daher noch nicht bewertet werden.

4. Kann ausgeschlossen werden, dass die Einnahmen aus Studienentgelten im Rahmen des bestehenden Kapazitätsrechts dazu führen, dass die Hochschulen ihre Aufnahmekapazitäten ausweiten müssen?

Die Frage einer Ausweitung der Aufnahmekapazität stellt sich stets bei der Erhöhung der Lehrkapazität und unabhängig von der Finanzierungsquelle. Ob und inwieweit der Einsatz von Studienbeiträgen tatsächlich zur Erhöhung der Aufnahmekapazität führt, kann pauschal nicht beantwortet werden. Die Vorgaben der jeweiligen geltenden Kapazitätsverordnung sind auch hier zu beachten.

5. In welchem Maße werden Hochschulen per Kapazitätsverordnung dazu genötigt, Studierende aufzunehmen, auch wenn diese aus Sicht der Hochschulen die zur Erlangung des Abschlusses notwendigen Voraussetzungen nicht vorweisen können?
6. Wie wirken sich ggf. von Hochschulen durchgeführte Aufnahmeprüfungen diesbezüglich aus?

Die Kapazitätsverordnungen der Länder legen fest, wie viele Studienplätze in den zulassungsbeschränkten Studiengängen zur Verfügung stehen. Sie regeln in keiner Weise Fragen, die mit der Studierfähigkeit der Studienbewerber und dem Erwerb der Hochschulzugangsberechtigung in Zusammenhang stehen. Aufnahmeprüfungen der Hochschulen, wie sie beispielsweise in den Bereichen Kunst und Sport sowie bei der Feststellung der sprachlichen Voraussetzungen für ein Studium seit jeher üblich sind, dienen der ergänzenden Feststellung der Studierfähigkeit für den angestrebten Studiengang.

7. Inwiefern eröffnen die Kapazitätsverordnungen abgewiesenen Studienbewerbern immer wieder die Möglichkeit, sich erfolgreich an Hochschulen „einzuklagen“?
8. Inwiefern erschwert dies den Hochschulen eine systematische Planung und Entwicklung der Fachbereiche?

Ablehnende Zulassungsentscheidungen des Staates oder der öffentlichen Hochschulen können stets gerichtlich überprüft werden. Diese Möglichkeit eröffnen nicht die Kapazitätsverordnungen, da sie stets nur mittelbar überprüft werden.

9. Über welche Möglichkeiten verfügen die Bundesländer, ihren Hochschulen das Recht einräumen zu können, nur geeignete Bewerberinnen und Bewerber aufnehmen zu müssen?
10. Welche Bundesländer bzw. Hochschulen machen von diesen Möglichkeiten Gebrauch?

Die Beurteilung der Studierfähigkeit der Studienbewerber ist eine Frage des Hochschulzugangs und im Recht der Länder geregelt. Diese Regelungen sind unterschiedlich ausgestaltet. Eine Gesamtauswertung liegt der Bundesregierung nicht vor. Die Zuständigkeit liegt seit der Föderalismusreform allein bei den Ländern.

11. Inwiefern lassen sich die Kapazitätsverordnungen mit den Bologna-Beschlüssen, insbesondere mit Blick auf die Regelungen hinsichtlich der Begrenzung des Zugangs zu Masterstudiengängen, in Einklang bringen?

Im Rahmen des so genannten Bologna-Prozesses wurden keine Beschlüsse gefasst, die einen Mitgliedstaat zur Bereitstellung einer bestimmten Zahl von Studienplätzen verpflichten. Die Qualitätsanforderungen des Bologna-Prozesses hingegen erfüllt die Bundesrepublik Deutschland ausweislich des so genannten Stocktaking-Berichts der Londoner Konferenz vom 17./18. Mai 2007. Gleichwohl unterstützt die Bologna-Erklärung von London mit ihren Forderungen nach einer besseren Finanzierung, einer höheren Wettbewerbsfähigkeit und mehr Autonomie für die Hochschulen den Kurs der Bundesregierung, den sie zum Beispiel mit der Exzellenzinitiative, dem Hochschulpakt und der Abschaffung des Hochschulrahmengesetzes eingeschlagen hat.

12. Welche Bestrebungen finden sich seitens der Länder, das Kapazitätsrecht zu novellieren oder abzuschaffen?
13. Welche Vorstöße seitens der Länder hat es diesbezüglich gegeben?

Es wird auf den Bericht der Kultusministerkonferenz vom 17. November 2005 zur Weiterentwicklung des Kapazitätsrechts sowie den Bericht der Arbeitsgruppe „Weiterentwicklung des Kapazitätsrechts“ vom 13. Februar 2007 verwiesen (siehe Anlage).

14. Wie werden diese Vorstöße seitens der Bundesregierung bewertet?

Die Bundesregierung begrüßt es, dass die Bundesländer dieses wichtige Thema aufgegriffen haben und vorantreiben.

15. Wie beurteilt die Bundesregierung den Vorstoß des Niedersächsischen Wissenschaftsministers Lutz Stratmann, das Bundesverfassungsgericht die Kapazitätenfrage aufgrund der veränderten Bedingungen neu klären zu lassen (DER TAGESSPIEGEL, 24. August 2007)?
16. Wie bewertet die Bundesregierung die Erfolgsaussichten einer neuerlichen Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht?

Ob und mit welchen Erfolgsaussichten das Kapazitätsrecht erneut zum Gegenstand eines Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht wird, kann von der Bundesregierung nicht beurteilt werden. Möglicher Anknüpfungspunkt eines solchen Verfahrens wäre eine Neuregelung des Kapazitätsrechts. Diese steht noch aus.

**SEKRETARIAT DER STÄNDIGEN KONFERENZ
DER KULTUSMINISTER DER LÄNDER
IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND**

Bonn, 28.10.2005

<R\III\3\BE_050920_Kapazitaetsermittlung_Th_Ka.doc>

Weiterentwicklung des Kapazitätsrechts

- Ausgestaltung der Kapazitätsermittlung und –festsetzung durch die Länder –

**Bericht des Ausschusses für Hochschule, Forschung und Weiterbildung
an die Kultusministerkonferenz**

Mit dem Ziel, den Hochschulen zur Stärkung von Profilbildung und Wettbewerb im Rahmen der Einführung von Bachelor- und Masterstudiengängen mehr Gestaltungsfreiheit bei der Festsetzung der Studienplatzkapazitäten einzuräumen, hat sich die Kultusministerkonferenz im Juni 2005 dafür ausgesprochen, das Kapazitätsrecht fortzuentwickeln und zu modernisieren. Dazu soll den Ländern die Möglichkeit eröffnet werden, länderspezifische Kapazitätsregelungen für Studiengänge zu treffen, die nicht einem bundesweiten Verfahren unterliegen. Dies macht eine Änderung des geltenden Staatsvertrags über die Vergabe von Studienplätzen (Ziffer 1) sowie eine Neuordnung der Verfahren der Kapazitätsermittlung und Kapazitätsfestsetzung in den einzelnen Ländern erforderlich. Als Alternative zu dem bisherigen CNW-Modell kommen mit dem „Bandbreitenmodell“ (Ziffer 2) und dem „Vereinbarungs- oder Vorgabemodell“ (Ziffer 3) zwei weitere Verfahrensmöglichkeiten in Betracht. Der Zeitbedarf für die Einführung der neuen Kapazitätsmodelle ist in Ziffer 4 dargestellt. Ziffer 5 und 6 behandeln die prozessrechtlichen Risiken sowie den Koordinierungs- und Abstimmungsbedarf unter den Ländern.

1. Änderung des Staatsvertrages über die Vergabe von Studienplätzen (StV)

Damit die Länder bei der Ermittlung der Studienplatzkapazitäten mehr eigenen Gestaltungsspielraum erhalten, hat die KMK beschlossen, Art. 7 Abs. 6 des Staatsvertrages aufzuheben. Art. 7 Abs. 6 StV legt fest, dass die Vorschriften im Staatsvertrag zur Kapazitätsermittlung in den ZVS-Studiengängen für die Studiengänge entsprechend gelten, die nicht in das zentrale

...

Verfahren einbezogen sind. Eine Streichung dieser Vorschrift hat zur Folge, dass die Länder in den Nicht-ZVS-Studiengängen frei sind, wie sie die Regelungen zur Kapazitätsermittlung ausgestalten.

Eine Änderung des Staatsvertrags erfordert folgende Verfahrensschritte:

- Beschluss des Verwaltungsausschusses der ZVS
- Beschluss der Kultusministerkonferenz
- Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz
- Durchführung der Ratifizierungsverfahren in den Ländern mit Erlass von Zustimmungsgesetzen zum neuen Staatsvertrag
- Hinterlegung der Ratifizierungsurkunden bei der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen.

2. Neuordnung der Ermittlung und Festsetzung der Kapazitäten nach dem „Bandbreitenmodell“

Das Bandbreitenmodell sieht vor, dass für die Ermittlung der Kapazität in einem Studiengang nicht mehr ein Curricularnormwert fest vorgegeben, sondern jeweils eine Bandbreite eröffnet wird, innerhalb derer die Ausbildungskapazität des einzelnen Studiengangs festgelegt werden kann. Zur Implementierung eines neuen Systems der Kapazitätsermittlung nach dem „Bandbreitenmodell“ sind in den Ländern mehrere Verfahrensschritte erforderlich. Zu unterscheiden ist dabei zwischen der Schaffung der Rechtsgrundlagen für Zulassungsbeschränkungen und der Bemessung der Kapazitäten nach dem neuen Verfahren.

2.1 Rechtliche Grundlagen

Nach Wegfall von Art. 7 Abs. 6 StV enthält der Staatsvertrag nur noch Regelungen für Studiengänge im zentralen Vergabeverfahren. Da Zulassungsbeschränkungen als Eingriffe in Grundrechte nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes verfassungsrechtlich zulässig sind, sind in allen Ländern Landesgesetze als Rechtsgrundlage für die örtlichen Zulassungsbeschränkungen erforderlich. Dabei dürfte es sich empfehlen, in einem förmlichen Gesetz nur die wesentlichen Voraussetzungen für eine Beschränkung der Hochschulzulassung zu regeln und im Übrigen die jeweils zuständigen Landesminister/innen zu ermächtigen, auf dieser gesetzlichen Grundlage im Ordnungswege die Einzelheiten des Zulassungsverfahrens festzulegen. Die für jedes Semester erforderliche konkrete Fest-

...

setzung einer Zulassungszahl in zulassungsbeschränkten Studiengängen kann ebenfalls durch ministerielle Verordnung oder durch Hochschulsatzung erfolgen.

(1) Hochschulzulassungsgesetz

In den Hochschulzulassungsgesetzen der Länder sind mindestens zu regeln:

- Grundlage der Aufnahmekapazität: Lehrangebot und Ausbildungsaufwand
- Definition der Begriffe „Lehrangebot“, „Ausbildungsaufwand“, „Curricularwert“, „Bandbreite“
- Grundsätze der Ermessungsausübung bei der Festlegung eines Curricularwerts innerhalb der Bandbreite
- Festsetzungsebene (Studiengang, Fächergruppe)
- Ermächtigung zum Erlass der Kapazitätsverordnung
- Ermächtigung zur Festsetzung von Zulassungszahlen durch Rechtsverordnung/Hochschulsatzung

(2) Kapazitätsverordnung

Die aufgrund des Hochschulzulassungsgesetzes zu erlassende Kapazitätsverordnung regelt im Einzelnen das Verfahren der Kapazitätsermittlung und Kapazitätsfestsetzung, wobei folgender wesentlicher Inhalt Gegenstand der Kapazitätsverordnung ist:

- Berechnungsverfahren (Zuständigkeiten, Fristen, Termine)
- Festlegung der Bandbreiten für die Curricularwerte

2.2 Kapazitätsbemessung

Auf der Grundlage des jeweiligen Zulassungsgesetzes und der jeweiligen Kapazitätsverordnung sind in den Ländern die Verfahren zur tatsächlichen Bemessung der Aufnahmekapazitäten durchzuführen. Dabei sind zwei Schritte zu unterscheiden:

In einem ersten Schritt müssen für einen Studiengang (z. B. BWL) oder für eine Gruppe verwandter Studiengänge (z. B. Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften) die Curricularwerte mit Bandbreiten festgelegt werden. Dabei müssen auch die Grundsätze definiert werden, die eine Spreizung des Curricularwertes in eine Bandbreite rechtfertigen und an die das Ermessen der Hochschule bei der Festlegung der Curricularwerte für die einzelnen Studiengänge gebunden ist. In einem zweiten Schritt muss der Curricular-

...

wert für den konkreten Studiengang einer Hochschule, der dann die festzusetzende Aufnahmekapazität definiert, ermittelt werden.

Für die Festlegung der Bandbreiten gilt:

- Der untere Wert der Bandbreite (höchste Zulassungszahl) stellt die erschöpfende Nutzung der Ausbildungskapazitäten in einem Studiengang unter Normalbedingungen dar. Er markiert zugleich die Grenze, die nicht unterschritten sein darf, um mit der vorhandenen sächlichen und personellen Ausstattung eine qualitativ noch akzeptable Ausbildung zu gewährleisten.
- Curricularwerte oberhalb der unteren Bandbreite bedeuten erschöpfende Nutzung der Ausbildungskapazitäten unter Berücksichtigung besonderer, im Einzelnen nachzuweisender bildungs- oder forschungspolitischer Ziele.
- Der obere Wert der Bandbreite (niedrigste Zulassungszahl) markiert die Ausbildungskapazität, die von einer Lehreinheit auch unter Berücksichtigung besonderer bildungs- oder forschungspolitischer Ziele mindestens erreicht werden muss.

Bei der Festlegung der Bandbreiten für die Curricularwerte in den Bachelor- und Masterstudiengängen können sich die Länder als Ausgangspunkt an den Curricularnormwerten vergleichbarer Diplom- und Magisterstudiengänge orientieren. Dabei können Studien- und Prüfungsordnungen bereits eingerichteter Bachelor- und Masterstudiengänge hinzugezogen werden.

Die Bandbreiten für einen Studiengang oder eine Gruppe von Studiengängen legt das für das Hochschulwesen zuständige Landesministerium einheitlich für alle Hochschulen einer Hochschulart des jeweiligen Landes in der Kapazitätsverordnung fest.

Die Konkretisierung des Curricularwertes für einen bestimmten Studiengang innerhalb der Bandbreite erfolgt durch die Hochschule unter Berücksichtigung der entsprechenden bildungs- und forschungspolitischen Ziele im jeweiligen Studienbereich. Um zu verhindern, dass eine Hochschule Einschränkungen der Aufnahmekapazität dadurch vornimmt, dass in allen Studiengängen Curricularwerte am oberen Wert der Bandbreite festgelegt werden, ist es möglich, über Zielvereinbarungen mit der Hochschule die Ausbildungsleistung einer bestimmten Fächergruppe festzulegen. Dies hätte zur Folge, dass Curricularwerte oberhalb des Mittelwerts der Bandbreite in einigen Studiengängen notwendiger Weise zu Curricularwerte unterhalb des Mittelwerts in anderen Studiengängen

...

führen müssten. Damit könnten eine bestimmte Aufnahmekapazität gewährleistet und gleichzeitig Schwerpunktsetzung und Profilbildung an der jeweiligen Hochschule gefördert werden.

3. Neuordnung der Ermittlung und Festsetzung der Kapazitäten nach dem „Vereinbarungs- oder Vorgabemodell“

Nach dem Vereinbarungs- oder Vorgabemodell sollen die Kapazitäten zwischen Hochschulen und Ministerium ausgehandelt oder vom Ministerium im Benehmen mit den Hochschulen festgesetzt werden. Die Kapazitätsvereinbarung bzw. -vorgabe werden dem Parlament als Erläuterung des Zuschusstitels für eine Hochschule oder des entsprechenden Haushaltskapitels beigelegt und erlangen mit dem Haushaltsbeschluss gesetzliche Verbindlichkeit. Zur Implementierung dieses Verfahrens muss das die Kapazitätsfestsetzung bisher regelnde Landesrecht aufgehoben werden. Ohne weitere gesetzliche Regelung kann dann zum neuen Verfahren der Kapazitätsvereinbarung bzw. -vorgabe übergegangen werden.

3.1 Rechtliche Grundlagen

Mit Aufhebung von Art. 7 Abs. 6 des Staatsvertrags kann das Landesrecht, das im Fall der örtlichen Zulassungsbeschränkung die analoge Anwendung der Regeln des zentralen Zulassungsverfahrens regelt, ersatzlos aufgehoben werden. Im Gegensatz zum Bandbreitenmodell ist eine generelle gesetzliche Regelung durch ein Kapazitätsgesetz nicht erforderlich. An dessen Stelle tritt die turnusmäßige Befassung des Parlaments mit der Kapazitätsfestsetzung im Rahmen der Haushaltsberatungen. Mit dem Haushaltsgesetz werden die festgelegten Kapazitäten verbindlich. Das gilt im Fall einer Ministerium und Hochschule bindenden Zielvereinbarung ohne weiteres. Im Fall der einseitigen ministeriellen Kapazitätsvorgabe ist erforderlich, dass das Parlament die diese Vorgabe enthaltende Erläuterung zum Haushalt für verbindlich erklärt.

Im Fall von sog. Doppelhaushalten mit einer Laufzeit von zwei Kalenderjahren können die Kapazitäten - auch im Sinn Planungssicherheit - für beide Jahre festgelegt werden. Sollte das nicht möglich sein oder sich Änderungsbedarf ergeben, kann dies im Weg eines Nachtrags zum jeweiligen Haushaltsjahr oder als Korrektur des Haushalts erfolgen.

3.2 Kapazitätsbemessung

(1) Neue Maßstäbe

...

Curricularnormwerte als in sich normative Vorgaben können - müssen aber nicht - als formelle Grundlage der Kapazitätsermittlung entfallen. Sie sollten durch einfachere und zielgerechtere Maßstäbe ersetzt werden, die an sich schon den Hochschulen Flexibilität hinsichtlich der Gestaltung einzelner Studienangebote abverlangen und ermöglichen, ohne sie in ein System von Veranstaltungsarten mit normierten Gruppengrößen und Anrechnungsfaktoren zu zwingen. Dies könnte insb. das nur noch in Semesterwochenstunden ausgedrückte Lehrvolumen je Regelzeit-Studienplatz - damit bliebe man im System der bisherigen an der Lehrleistung gemessenen Kapazität - oder evtl. auch der jährliche Kostenwert je Regelzeit-Studienplatz sein. Zweckmäßig ist in beiden Fällen, in den ersten Jahren die derzeitigen Curricularnormwerte als Orientierungsgröße zu nutzen und ihn begleitend fortzuschreiben. Damit kann der Systemwechsel zu neuen Maßstäben hinsichtlich des entscheidenden Parameters "Betreuung bzw. Aufwand pro Studierenden" Parlament und Öffentlichkeit transparent und nachvollziehbar gemacht werden. Das trägt auch dem politischen Ziel Rechnung, die Studierendenbetreuung in vielen Bachelorstudien der Universitäten nachvollziehbar zu verbessern. Hierzu wird sich sukzessive auch ein Benchmarking im neuen System zwischen der Ländern ergeben, so dass vergleichende Betrachtung möglich ist.

(2) Bemessungsebene und -verfahren

Kapazitätsbemessungs- bzw. -festsetzungsebene kann nicht nur ein Studiengang oder das Studienangebot einer Fächergruppe, sondern auch eine institutionelle Ebene (Fachbereiche, Fakultäten oder kleine Hochschulen) sein. Die Wahl der Festsetzungsebene bestimmt das Maß wettbewerblicher Flexibilität der Hochschulen bei der fachlichen Schwerpunktsetzung. Ob und welche Grenzen der Zusammenfassung von fachlichen Angeboten in einer Kapazitätsfestsetzung sinnvoll gezogen werden sollen, wird anhand der Erfahrungen insb. mit den neuen Bachelor-Angeboten zu beurteilen sein. Die Ministerien haben jedenfalls sowohl beim Vereinbarungs- wie beim Vorgabemodell die Steuerung der Gesamtkapazität stets in der Hand. Die Abstimmung der Kapazitätsvereinbarung bzw. -vorgabe zwischen Ministerien und Hochschulen kann in den bisher geübten Abläufen der Kapazitätsfestsetzung geleistet werden. Die Parlamente werden Zulassungszahlen als mittelfristig steuerbare Zielparаметer der Hochschulentwicklung erörtern. Der quantitative und qualitative Planungsrahmen der Hochschulen könnte so stabilisiert werden.

...

4. Zeitschiene

Die Kultusministerkonferenz ist in ihrem Beschluss vom 02.06.2005 (NS 310. KMK, 02.06.2005, Nr. 8) davon ausgegangen, dass länderspezifische Verfahren bereits zum Wintersemester 2006/07 angewandt werden können. Die zuvor dargestellten notwendigen Verfahrensschritte führen auch bei optimistischen Zeitannahmen dazu, dass die Zulassungsverfahren nach dem neuen System frühestens zum Wintersemester 2007/08 eingeführt werden können. Um dieses zu erreichen, müsste folgender Zeitplan eingehalten werden:

4.1 Änderung des Staatsvertrages

Der neue Staatsvertrag kann frühestens Ende 2006 in Kraft treten, wenn folgende Verfahrensschritte eingehalten sind:

- 09.12.2005: Beschluss des Verwaltungsausschusses der ZVS zum Entwurf des neuen Staatsvertrags
- 15.12.2005 Verabschiedung des Entwurfs des neuen Staatsvertrags in der Kultusministerkonferenz
- 30.03.2006: Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz zum neuen Staatsvertrag
- April 2006: Einleitung der Ratifizierungsverfahren in den Ländern
- Ende 2006: In Kraft treten des neuen Staatsvertrags nach Hinterlegung der Ratifizierungsurkunden bei der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen.

Die Kultusministerkonferenz hat sich in ihrem Beschluss vom 02.06.2004 dafür ausgesprochen, die notwendige Änderung des Staatsvertrags zur Weiterentwicklung des Kapazitätsrechts nicht durch separaten Änderungsvertrag zu erreichen, sondern die Aufhebung von Art. 7 Abs. 6 Staatsvertrag im Zusammenhang mit der anstehenden Änderung des Staatsvertrages aufgrund der 7. HRG-Novelle vorzunehmen. In diesem Zusammenhang soll auch die Rechtsgrundlage für eine Weiterentwicklung des ZVS geregelt werden. Wenn das neue System der Kapazitätsbemessung und -festsetzung zum Wintersemester 2007/2008 eingeführt werden soll, kann diese Verbindung nur aufrecht erhalten werden, wenn das „Gesamtpaket“ der Änderungen zum Staatsvertrag spätestens in der 312. Sitzung der Kultusministerkonferenz am 15.12.2005 beschlossen werden kann.

...

4.2 Schaffung der Rechtsgrundlagen und die Festsetzung der Ausbildungskapazitäten nach dem „Bandbreitenmodell“

Der geänderte Staatsvertrag ist Voraussetzung für die Verabschiedung der Hochschulzulassungsgesetze und der Kapazitätsverordnung in den Ländern. Zwar können die Rechtsgrundlagen parallel zum Verfahren der Änderungen des Staatsvertrags vorbereitet werden. Eine formelle Beschlussfassung in den Landesparlamenten kann jedoch erst erfolgen, wenn der Staatsvertrag ratifiziert ist. Wird das Gesetzgebungsverfahren zeitgleich mit oder unmittelbar nach Ratifikation des Staatsvertrages eingeleitet, könnten das Hochschulzulassungsgesetz und die Kapazitätsverordnungen bestenfalls im ersten Drittel des Jahres 2007 in den Ländern in Kraft gesetzt werden.

Für die Bemessung der Kapazitäten und die Kapazitätsfestsetzung gilt ebenfalls, dass sie bereits parallel zur Ratifikation des Staatsvertrags vorbereitet und dann möglichst unverzüglich durchgeführt werden können. Insofern ist es möglich, bis Mitte 2007 zu einer Festsetzung der Zulassungszahlen nach dem neuen Kapazitätsrecht erstmals zum Wintersemester 2007/08 zu kommen. Damit wäre auch genügend Vorlauf für eine ausreichende Information der Studienbewerber über die im Wintersemester geltenden Zulassungsbeschränkungen.

Sollte das Bandbreitengesetz nicht so rechtzeitig in Kraft gesetzt werden können, dass das neue Verfahren auf dessen Grundlage erstmals zum Wintersemester 2007/08 angewandt werden kann, kommt in Betracht, die Kapazitäten für eine Übergangszeit auch auf der geltenden Rechtsgrundlage landesspezifisch nach dem Bandbreitenmodell festzulegen, da übereinstimmende landesrechtliche Regelungen für diese Studiengänge noch nicht vorliegen. Ferner eröffnet der Staatsvertrag in Art. 7 Abs. 2 Satz 2 die Möglichkeit, bei der Neuordnung von Studiengängen die Kapazitäten auch abweichend vom herkömmlichen Verfahren festzusetzen.

4.3 Schaffung der Rechtsgrundlagen und die Festsetzung der Ausbildungskapazitäten nach dem „Vereinbarungs- oder Vorgabemodell“

Auch für das „Vereinbarungs- oder Vorgabemodell“ gilt, dass zunächst der geänderte Staatsvertrag in Kraft treten muss, bevor die weiteren Schritte zur Änderung des Kapazitätsrechts und die Zulassungszahlen rechtsförmlich beschlossen werden können. Es ist außerdem zu berücksichtigen, dass das Haushaltsverfahren für das Jahr 2007 eines gewis-

...

sen Vorlaufs bedarf. In der ersten Hälfte des Jahres 2006 ist die Vereinbarung über die bzw. ist die ministerielle Festlegung der Zulassungszahlen (Ebene Ministerium – Hochschulen) zu erzielen, um diese in das Haushaltsverfahren (Kabinett, Parlament) einzubringen. Im November 2006 wird das Haushaltsgesetz vom Parlament verabschiedet.

Soweit der geänderte Staatsvertrag bis zur Verabschiedung des Haushaltsgesetzes nicht in Kraft getreten ist, muss eine Regelung über ein Nachtragsverfahren zum Haushalt erreicht werden, um das neue Zulassungsverfahren für das Wintersemester 2007/08 in Kraft zu setzen. Auch für das Vereinbarungs- und Vorgabemodell gilt, dass Abweichungen vom herkömmlichen System der Kapazitätsermittlung in einer Übergangsphase möglich sein müssen, in der länderübergreifende Regelungen noch nicht vorliegen und eine grundlegende Neuordnung der Studiengänge dieses rechtfertigt.

Genügend Vorlauf für eine ausreichende Information der Studienbewerber ist hiermit ebenfalls gegeben.

5. Prozessrechtliche Risiken

Dem Beschluss der Kultusministerkonferenz zur Weiterentwicklung des Kapazitätsrechts ist eine sorgfältige, durch ein Rechtsgutachten von Prof. Hailbronner (Universität Konstanz) gestützte Prüfung der Vereinbarkeit der beiden Modelle mit dem geltenden Verfassungsrecht vorausgegangen*. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass Kapazitätsbemessung und –festsetzung auf der Grundlage der für das „Bandbreitenmodell“ und das „Vorgabe- und Vereinbarungsmodell“ entwickelten Verfahren rechtlich nicht zu beanstanden sind und die Zulassungsentscheidungen, die sich darauf gründen, Rechtsbestand haben werden. Gewissheit lässt sich insoweit jedoch nur erreichen, wenn Zulassungsentscheidungen auf der Grundlage des neuen Zulassungsrechts gerichtlich angefochten werden.

In jedem Fall dürfte sich das Prozessrisiko deutlich vermindern, wenn die nach dem neuen Zulassungsrecht festgesetzten Kapazitäten im Bachelorstudium in etwa den bisherigen, gerichtlich bestätigten Zulassungskapazitäten in vergleichbaren Diplom- und Masterstudiengängen entsprechen. Aus diesen und aus übergreifenden hochschulpolitischen Erwägungen zeichnet sich daher in den Ländern die Tendenz ab, dass die Einführung von Bachelor- und Masterstudien-

* Vgl. „Rechtliche Möglichkeiten ...“, Gutachten Hailbronner und „Weiterentwicklung des Kapazitätsrecht – Bericht des Ausschusses für Hochschule, Forschung und Weiterbildung an die Kultusministerkonferenz (RS Nr. 159/05 vom 11.04.2005).

gängen trotz höherem Betreuungsaufwand im Bachelorstudium und der Bereitstellung von Kapazitäten für das Masterstudium nicht zu einer Reduzierung der Aufnahmekapazitäten der Hochschulen, zumindest aber nicht zu einer Reduzierung der Absolventenzahlen führen darf.

6. Koordinierungs- und Abstimmungsbedarf

Die Einführung des neuen Kapazitätsrechts kann auf der Grundlage von vorliegenden Beschlüssen der Kultusministerkonferenz landesspezifisch unterschiedlichen ausgestaltet werden. Weitere koordinierende Beschlüsse der Kultusministerkonferenz sind insoweit nicht erforderlich. Zur Vermeidung von Prozessrisiken erscheint es jedoch sinnvoll, dass sich die Länder bei der Einführung des neuen Kapazitätsrechts eng untereinander abstimmen und regelmäßig über die Entwicklung ihrer Verfahren, insbesondere auch über Gerichtsentscheidungen informieren.

Behörde für Wissenschaft und Forschung
Hamburg

02.03.2007

335. HoA, Bericht der AG „Weiterentwicklung des Kapazitätsrechts“ vom 13.02.2007

Entwurf

**Bericht der Arbeitsgruppe
„Weiterentwicklung des Kapazitätsrechts“**

Voraussichtlich im Juli/August 2007 wird der neue ZVS-Staatsvertrag über die Vergabe von Studienplätzen in Kraft treten. Damit entfällt die Verpflichtung, bundeseinheitliche Grundsätze der Kapazitätsermittlung und -festsetzung auch in den Studiengängen anzuwenden, die nicht dem ZVS-Verfahren unterliegen. Der Hochschulausschuss hat vor diesem Hintergrund die Arbeitsgruppe in seiner 334. Sitzung gebeten, über die Weiterentwicklung des Kapazitätsrechts in den Ländern zu berichten. Die Arbeitsgruppe hat am 13.02.2007 länderoffen getagt und den Vorsitzenden gebeten, den in der Sitzung in Umrissen diskutierten Bericht über den Stand in den Ländern dem Hochschulausschuss als Entwurf vorzulegen und in der Sitzung des Hochschulausschusses am 15./16.03.2007 ausführlich zu berichten.

1 Prämissen der Weiterentwicklung des Kapazitätsrechts

Alle Länder halten an dem Ziel fest, den Hochschulen für Profilbildung und Wettbewerb im Rahmen der Einführung von Bachelor- und Masterstudiengängen mehr Gestaltungsfreiheit bei der Festsetzung der Curricularwerte bzw. der Betreuungsintensität einzuräumen. Hierzu bilden sie in den Hochschulen Fächergruppen und legen für diese nur gewisse Rahmenbedingungen zu Studienanfängerkapazitäten und zur Betreuungsintensität fest. Die Hochschulen treffen überwiegend autonom Festsetzungen für die einzelnen Studiengänge.

Soweit ersichtlich gehen die Länder davon aus, dass die neue Gestaltungsfreiheit der Hochschulen nicht zu einem Abbau von Studienanfängerkapazitäten in den grundständigen Studiengängen führen soll. Die Ministerien geben in der Regel diese Bedingung vor bzw. treffen entsprechende Vereinbarungen mit den Hochschulen. Für die Kapazitäten in den Masterstudiengängen gibt es grundsätzlich keine vergleichbaren Vorgaben. Der Spielraum der Hochschulen im Masterangebot ist allerdings dadurch beschränkt, dass die Kapazitäten in den grundständigen Studiengängen gehalten werden und insofern Lehrleistung gebunden ist.

2 Einführung der neuen Modelle

Die KMK hat als alternative Modelle der Kapazitätsermittlung das Bandbreitenmodell und das Vereinbarungs- oder Vorgabemodell befürwortet (vgl. Bericht des HoA vom 28.10.2005). Die meisten Länder wollen das Bandbreitenmodell umsetzen, ein Land wählt statt einer Bandbreite für die Curricularwerte einen durchschnittlich pro Fächergruppe einzuhaltenden Curricularwert, allein Hamburg beabsichtigt die Einführung des Vereinbarungsmodells.

2.1. Bandbreitenmodell

In der Ausgestaltung des Bandbreitenmodells führen die Länder - soweit ersichtlich - die Systematik des geltenden Kapazitätsrechts fort. Die Kapazitätsverordnungen werden beibehalten bzw. geringfügig angepasst. Je Fächergruppe legen die Ministerien Bandbreiten für die Curricularwerte fest, wobei die Anzahl der Fächergruppen in den Ländern relativ stark differiert (derzeit von 3 – 12). Die Hochschulen sollen den Betreuungsaufwand für die einzelnen Studiengänge innerhalb der Bandbreiten autonom festlegen.

Die meisten Länder steuern die Nutzung der Bandbreiten durch eine rein quantitative Vorgabe zu den Studienanfängerkapazitäten in den grundständigen Studiengängen. Maßstab ist die bisherige Kapazität der einzelnen Fächergruppe (hier können die Hochschulen Kapazitäten nur innerhalb der Fächergruppe „verschieben“) oder auch die Kapazität der gesamten Hochschule. Alternativ zur Bandbreite gibt ein Land einen nach Studiengang-Anteilen der Fächergruppe gewichteten durchschnittlichen Curricularwert vor. Der durchschnittliche Wert ist lediglich insgesamt einzuhalten; innerhalb der Fächergruppe kann der Curricularwert je Studiengang variieren. In beiden Varianten obliegt die qualitative Steuerung und Gestaltung somit den Hochschulen.

2.2. Vereinbarungsmodell

Hamburg beabsichtigt, sich von der Systematik des geltenden Kapazitätsrechts zu lösen und eine neue gesetzliche Grundlage zu schaffen. Diese sieht ein zweistufiges Entscheidungsverfahren vor:

- Behörde und Hochschule vereinbaren für Fakultäten oder Hochschulen die für grundständige Studiengänge einzusetzende Lehrleistung und bestimmen damit das Gewicht der Bachelorausbildung insbesondere gegenüber der Masterausbildung. Sie vereinbaren außerdem auf der Fakultäten- oder Hochschulebene die Studienanfängerkapazität für die grundständigen Studiengänge auf der Basis bestimmter Qualitätsstandards. Diese Fest-

setzungen stellen nicht nur eine Verpflichtung der Hochschulen gegenüber der Behörde dar, sie erhalten als gesetzlich vorgeschriebenes Element der Kapazitätsermittlung eine verbindliche Außenwirkung. Ihnen liegen – ebenfalls gesetzlich verankerte – Ziele der Qualitätssicherung sowie der Wettbewerbs- und Nachfrageorientierung zugrunde.

- Die Hochschulen nehmen auf der zweiten Stufe die studiengangweisen Festsetzungen in dem ihnen eingeräumten Rahmen autonom vor. Alle Vereinbarungen sind zu begründen, wobei das Gesetz kein Begründungsmuster im Sinne einer Kapazitätsverordnung vorschreiben soll.

3 **Beschlussvorschlag**

- (1) Der Bericht der Arbeitsgruppe „Weiterentwicklung des Kapazitätsrechts“ wird zur Kenntnis genommen.
- (2) Die Arbeitsgruppe wird gebeten, den Hochschulausschuss über die weitere Entwicklung des Kapazitätsrechts zu unterrichten.

