



NETZWERK
WISSENSCHAFT

Angela Borgwardt

Höhere Qualität von Lehre und Studium – Welche Möglichkeiten bietet das Kapazitätsrecht?

ERGEBNISSE DER UMFRAGE UND DER KONFERENZ AM 22. OKTOBER 2018, FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG

Hochschulen sind das Herzstück des deutschen Wissenschaftssystems. Umso wichtiger ist es, dass sie flächendeckend eine hohe Lehrqualität und gute Betreuungsverhältnisse sicherstellen können. Als wichtiger Grund wird – neben einer ungenügenden Grundfinanzierung – immer wieder das Kapazitätsrecht angeführt, das die Aufnahmekapazitäten in Studiengängen regelt.

Ein wichtiger Kritikpunkt ist, dass das Kapazitätsrecht grundsätzlich eine bessere Qualität von Stu-

dium und Lehre verhindere: Zusätzliche Mittel, die z.B. für mehr Personal eingesetzt werden könnten, führten automatisch zur Verpflichtung der Hochschule, die Studienkapazitäten zu erhöhen und mehr Studierende aufzunehmen. Zudem sei das Kapazitätsrecht zu bürokratisch und intransparent und weder mit der Bachelor-Master-Studienstruktur noch mit modernen Formen der Hochschulgovernance vereinbar. Grundlegende Reformen seien deshalb überfällig.

EINFÜHRUNG

Im deutschen Hochschulsystem ist das Kapazitätsrecht auch für die **Planung von Studienkapazitäten** in zulassungsbeschränkten Studiengängen prägend. Die rechtliche Basis bildet das Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1972, in dem festgestellt wurde, dass der Anspruch von Hochschulzugangsberechtigten auf einen Studienplatz grundgesetzlich geschützt ist – abgeleitet aus dem Recht auf freie Wahl des Berufes und der Ausbildungsstätte (Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG) in Verbindung mit dem allgemeinen Gleichheitssatz und dem Sozialstaatsprinzip.¹ Dieses Grundrecht dürfe nur auf gesetzlicher Basis eingeschränkt werden.

In der Folge wurden in Rechtsprechung und Literatur **drei Grundforderungen** für das Kapazitätsrecht abgeleitet: Die vorhandenen Studienplatzkapazitäten müssen erschöpfend genutzt sein, bevor in einem Studiengang eine Zulassungsbeschränkung (Nume-

rus clausus, NC) eingeführt werden kann (bundeseinheitliche Kapazitätsausschöpfung), die Hochschulen müssen bundesweit gleichmäßig ausgelastet sein und es bedarf einer Normierung objektiver, nachvollziehbarer Kriterien zur Kapazitätsberechnung.² Mit bundeseinheitlichen Verfahren der Kapazitätsermittlung und der Auswahl und Verteilung der Bewerber_innen müsse sichergestellt werden, dass die Abweisung von Studienberechtigten überall nach den gleichen Kriterien erfolgt. Die Rechtsprechung untersagte auch „unzulässige Niveaupflege“ – also die Verbesserung von Studienbedingungen über ein definiertes Maß hinaus auf Kosten möglicher weiterer Studienplätze zu schlechteren Bedingungen.

Um diesen Forderungen gerecht zu werden, wurden in den Ländern auf der Basis eines Staatsvertrags über die Vergabe von Studienplätzen 1973 zwei Rechts-

verordnungen erlassen: eine **Kapazitätsverordnung (KapVO)** zur Berechnung der Studienplatzkapazitäten und eine Vergabeverordnung zur rechtlichen Festlegung der Vergabekriterien von Studienplätzen. Da die auf entsprechenden Beschlüssen der ZVS beruhenden Kapazitätsverordnungen in den Ländern nahezu den gleichen Wortlaut hatten, wurde damit ein **bundeseinheitliches Verfahren** etabliert. Das Modell zur Berechnung von Studienplätzen in zulassungsbeschränkten Studiengängen stützte sich seitdem auf **Curricularnormwerte (CNW)** als Richtgrößen, um die Aufnahmekapazität von einzelnen Fächern an Hochschulen zu ermitteln: Demnach können in einem Studiengang so viele Studienanfänger_innen aufgenommen werden, wie das Lehrangebot der Lehrnachfrage entspricht. Das Lehrangebot wird von der Anzahl der Stellen der Lehrenden und der Höhe ihrer Lehrverpflichtung in Deputatsstunden (LVS, entspricht Semesterwochenstunden/SWS unter Beachtung des Anrechnungsfaktors 1,0) bestimmt, die Lehrnachfrage (CNW) richtet sich nach der Anzahl der Lehrveranstaltungsstunden (LVS), die ein einzelner Student bzw. eine einzelne Studentin unter idealtypischen Annahmen während des Studiums höchstens für einen erfolgreichen Studienabschluss in Anspruch nehmen muss.

Diese Normierung betraf sämtliche **Studiengänge mit Zulassungsbeschränkung**. Im Zuge der Föderalismusreform wurde ein neuer Staatsvertrag über die Vergabe von Studienplätzen geschlossen, der am 1. Januar 2008 in Kraft trat und den Ländern durch den Wegfall von Art. 7 Abs. 6 mehr Gestaltungsspielraum bei der Anwendung des Kapazitätsrechts einräumte. Seitdem können die **Länder eigene kapazitätsrechtliche Regelungen** zur Ermittlung und Festsetzung von Zulassungszahlen für **örtlich zulassungsbeschränkte Studiengänge**³ treffen. Die Kapazitätsverordnung (KapVO) und die Lehrverpflichtungsverordnung (LVVO) bilden gemeinsam die Rechtsgrundlagen, um die Aufnahmekapazitäten fach und standortübergreifend berechenbar zu machen. In vielen Ländern wird das Instrumentarium der KapVO darüber hinaus auch zur Planung von Studienangeboten und zur Mittelverteilung auf Landesebene und innerhalb der Hochschulen genutzt.⁴

In den letzten zwei Jahrzehnten wurde die KapVO zunehmend zum **Gegenstand von Kritik**. Die kapazitätsrechtlichen Regelungen seien intransparent und bürokratisch und könnten dem Paradigmenwechsel im Hochschulsystem im Zuge des Bologna-Prozesses nicht mehr gerecht werden. Vor allem verhindere die KapVO grundsätzliche Qualitätsverbesserungen in Studium und Lehre. Die Forderungen reichten von ei-

ner Weiterentwicklung des Kapazitätsrechts bis hin zu seiner Abschaffung.

In vorliegender Publikation wird ein Einblick gegeben, wie die Länder mit ihren Freiräumen bei der Kapazitätsberechnung umgehen und welchen Reformbedarf sie beim derzeitigen Kapazitätsrecht sehen. Die Ausführungen stützen sich zum einen auf die Auswertung einer **bundesweiten Umfrage** unter Wissenschaftsministerien und Senatsverwaltungen für Wissenschaft, die vom Netzwerk Wissenschaft⁵ der Friedrich-Ebert-Stiftung im Frühjahr 2018 konzipiert und durchgeführt wurde,⁶ zum anderen auf Ergebnisse der **Fachkonferenz** „Ist der Platz noch frei? Kapazitätsrecht, Grundfinanzierung, Hochschulpakt“ am 22. Oktober 2018 in der Friedrich-Ebert-Stiftung in Berlin.

VERSCHIEDENE WEGE DER KAPAZITÄTSBERECHNUNG

Viele der befragten Wissenschaftsminister_innen der Länder halten eine **Weiterentwicklung des Kapazitätsrechts** vor allem in den bundesweit zulassungsbeschränkten Studiengängen für erforderlich, wo die Kapazitätsermittlung meist noch unverändert auf der Basis des klassischen CNW-Systems stattfindet. Da das Kapazitätsrecht hier in erster Linie den verfassungsrechtlichen Erfordernissen entsprechen muss, sollte aus Gründen der **Rechtssicherheit** am CNW-System festgehalten werden. Doch sei es notwendig, die starren Werte zu flexibilisieren und an die neuen Entwicklungen im Hochschulsystem anzupassen.

Eine andere Einschätzung zeigten die Minister_innen in Bezug auf die Kapazitätsberechnung für **örtlich zulassungsbeschränkte Studiengänge**, wo die Länder eigene kapazitätsrechtliche Regelungen treffen können und in den letzten zehn Jahren unterschiedliche Wege beschritten haben. Grundsätzlich können dabei drei verschiedene Modelle zur Kapazitätsberechnung genutzt werden:

- Im **modifizierten CNW-Modell** werden einige der bisherigen kapazitätsrechtlichen Parameter durch neue Parameter ersetzt, sodass eine stärkere Orientierung an der Bachelor-Master-Struktur und neuen Lehr-/Lernformen möglich ist.
- Das **Bandbreitenmodell** basiert nicht mehr auf bundeseinheitlich festgelegten CNWs, sondern es

werden für bestimmte Studiengänge oder Fächergruppen Bandbreiten von Curricularwerten (CWs) festgelegt, die auf der Grundlage der konkreten Studien- und Prüfungsordnung eines Studiengangs von den Hochschulen ermittelt und dann per Landesrecht festgelegt werden.

- Im **Vereinbarungsmodell** werden Ausbildungskapazitäten in Zielvereinbarungen zwischen Hochschulen und Fachministerien für einzelne Fachbereiche festgelegt und anschließend durch den Haushaltsgesetzgeber legitimiert.⁷

Das klassische CNW-Verfahren kommt in den meisten Bundesländern bei Studiengängen mit örtlichem NC nicht mehr zur Anwendung. Auch das Vereinbarungmodell spielt nur eine geringe Rolle. Einige der befragten Landespolitiker_innen verweisen auf die damit verbundene Rechtsunsicherheit, was am Beispiel Hamburg deutlich werde, wo seit 2016 eine Kombination aus Vereinbarungs- und Bandbreitenmodell umgesetzt wird. Das Hamburgische Obergericht hatte dieses Modell zwar als grundsätzlich verfassungskonform eingestuft, doch gibt es zu den individuellen Sonderregelungen noch keine feste Rechtsprechung.

In den Ländern am weitesten verbreitet ist das **Bandbreitenmodell mit Curricularwerten (CW)**, die auf den einzelnen Studiengang bezogen sind. Dieses Verfahren wird z.B. in Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen umgesetzt. Als wesentliche Gründe für die Wahl dieses Modells geben die Landesminister_innen an, dass damit die **Veränderungen durch das Bachelor-Master-System** aufgenommen werden können und die gewünschte **Profilbildung** von Hochschulen möglich ist, etwa indem bei der Berechnung ein besonderer Betreuungs- und Prüfungsaufwand in einem Studiengang, ein thematischer Schwerpunkt oder eine verstärkte internationale Ausrichtung berücksichtigt wird. Bremen hat dazu außerhalb des Bandbreitenmodells eine explizite Regelung im Hochschulzulassungsgesetz getroffen, die die Berücksichtigung besonderer Anforderungen in folgenden Fällen vorsieht: bei Forschungsstudiengängen, international ausgerichteten Studiengängen, in Exzellenzschwerpunkten und bei fachspezifischen Gegebenheiten, in Erprobungsphasen und bei Auflagen im Zuge von Akkreditierungsentscheidungen.

Die Mehrheit der befragten Wissenschaftsminister_innen betont, dass die erforderliche Umstellung auf die gestufte Studienstruktur im Rahmen der Kap-

VO umgesetzt und mit den modernen Steuerungsinstrumenten an Hochschulen in Einklang gebracht werden konnte. Kapazitätsrechtliche Regelungen würden auch nicht grundsätzlich eine Verbesserung der Lehrqualität oder der Betreuungsrelationen verhindern. In vielen Ländern wurde das Kapazitätsrecht weiterentwickelt, um den Hochschulen mehr Gestaltungsmöglichkeiten zu eröffnen. Meist wurden ergänzend gesetzliche Voraussetzungen für **kapazitätsunwirksame bzw. kapazitätsneutrale Maßnahmen** geschaffen. Dadurch können die Hochschulen z.B. zusätzliche Mittel oder externes Lehrpersonal für Qualitätsverbesserungen in Lehre und Studium einsetzen, ohne dass sich dadurch die Aufnahmekapazität erhöht. Aus Sicht der Länderministerien haben die Hochschulen schon heute unter den gegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen **Handlungsspielräume** bei der Festsetzung von Zulassungszahlen.

REFORMVORSCHLAG KOSTENNORMWERT-VERFAHREN

Im hochschulpolitischen Diskurs zum Kapazitätsrecht ist immer wieder das Kostennormwert (KNW)-Verfahren als Reformvorschlag in der Diskussion. Dabei soll das stellenbezogene CNW-Modell durch ein budgetbezogenes KNW-Verfahren ersetzt werden, das auf einem zweiteiligen Zuschuss des Landes basiert: einem Zuschuss für die **Grundausstattung**, die unmittelbar und dauerhaft zur Ausbildung von Studierenden in einem Studiengang – einschließlich der erforderlichen **Forschungsgrundausstattung** – benötigt wird, und einem Zuschuss für die **Ergänzungsausstattung**, den die Hochschulen zur Erfüllung weiterer Aufgaben erhalten, etwa für Profilbildung in Lehre und Forschung.⁸ In der Grundausstattung wird das verfügbare Budget den Ausbildungskosten eines Studienanfängers bzw. einer Studienanfängerin gegenübergestellt. Um eine gleichmäßige und erschöpfende Auslastung der Hochschulen zu gewährleisten, müssten in der KapVO für die jeweiligen Studiengänge Kosten für die ordnungsgemäße Ausbildung in einem bestimmten Studiengang festgelegt werden. Diese **Kostennormwerte** würden dann die Höhe des anrechnungsfähigen Mittelbedarfs je Studienanfänger_in und Jahr angeben. Die Aufnahmekapazität in einem Studiengang ergäbe sich dann dadurch, dass der Zuschuss für die Grundausstattung durch den KNW geteilt wird.⁹

Befürworter_innen des KNW-Modells betonen, dass dieses Verfahren der modernen Hochschulgovernance

und dem Bachelor-Master-System besser gerecht werden könne als das derzeitige CNW-Verfahren. Auch hätten die Hochschulen mehr Handlungsmöglichkeiten, weil sie frei über die Aufteilung der Mittel entscheiden könnten. Das Modell ermögliche mehr Transparenz und sowohl eine Profilbildung der Länder (über die Ergänzungsausstattung) als auch eine Profilbildung der Hochschulen, die das Land dann nicht mehr über Stellenpläne, sondern über ein Budget steuern würde. Wichtig wäre eine Differenzierung der Kostennormwerte für Studiengänge auf der Basis von Kosten-Leistungsrechnungen. Letztlich müsste der Gesetzgeber bundeseinheitliche Kostennormwerte für Fächergruppen festlegen, um das Budget für Lehre an den Hochschulen genau zu bestimmen und von anderen Aufgaben separieren zu können.

Bei den Wissenschaftsministerien der Länder stieß das Kostennormwert (KNW)-Verfahren auf **wenig Zustimmung**. Kritisch gesehen wird z.B., dass sich die Diskussion dadurch in den Bereich der Budgetverwendung verlagern würde: Statt um Lehrkapazitäten und Lehrqualität ginge es dann um Preise für einzelne Studienplätze in einzelnen Fächern. Ökonomische Aspekte würden dadurch in den Vordergrund rücken. Auch wird die Gefahr einer Hochschulfinanzierung nach Kassenlage gesehen. Auf die Hochschulen könnte Druck ausgeübt werden, mehr „billigere“ Studienplätze zu schaffen, um mehr Studierende aufzunehmen. Hinzu komme, dass das Modell erst in einer Reihe von Klagen seine Rechtssicherheit beweisen müsste. Im Ergebnis wird das KNW-Verfahren von den Ländern als zu komplex, risikobehaftet und rechtsunsicher eingeschätzt.

Mit dem KNW-Modell befasste sich auf der Konferenz auch Christian Münch, der an der Humboldt-Universität zu Berlin für Kapazitätsplanung zuständig ist. Zwar hätte das Verfahren sicherlich Vorteile, etwa die Möglichkeit einer realistischeren Kostenabbildung und eine größere Transparenz. Doch überwiegen aus seiner Sicht bei Weitem die **Nachteile**: Die Detailsteuerung des Staates würde bis in die Hochschulen hineinreichen und die Handlungsfreiräume der Hochschulen weiterhin beschränken – nur anders als bisher. Die Hochschulen müssten strengere Vorgaben zur Haushaltswirtschaft erfüllen und neuen Dokumentationspflichten nachkommen. Zudem wäre die (Erst-)Ermittlung der KNW für die Fächer extrem aufwendig, und die Bestimmung der Werte würde auch aufwendig bleiben, da diese – aufgrund der rechtlichen Vorgaben zur Aktualisierung – alljährlich überprüft und nachgewiesen werden müssen.

Insgesamt bewertete Münch das Verfahren als rechtlich und politisch riskant und die Berechnungsmethode als kompliziert und schwer handhabbar. Schließlich werde das althergebrachte Kapazitätssystem auch nicht vollends verlassen, da die Bemessung des Ausbildungsaufwandes (Lehrnachfrage, CNW) sowie die personelle Ausstattung (Lehrangebot) zumindest übergangsweise eine notwendige Vorfestlegung für die Berechnung von KNW darstellen. Letztlich würde das KNW-Modell also nur eine weitere Ebene einführen und darüber hinaus den Anschein erwecken, die Gewährleistung von Grundrechten und Grundrechtspositionen sei verhandelbar und ausschließlich in Geld zu messen. Die geplante Einführung des KNW-Verfahrens für die bundesweit zulassungsbeschränkten Studiengänge Human- und Zahnmedizin sei daher zu Recht gescheitert und finde sich demzufolge auch nicht mehr als Alternative zum CNW-Verfahren in den entsprechenden Staatsverträgen ab 2006.

Nach Auffassung von Münch zeigen die rechtlichen Regelungen und kreativen Praktiken für örtlich zulassungsbeschränkte Studiengänge in den Ländern deutlich, dass das derzeitige Kapazitätsrecht grundsätzlich funktioniert und innerhalb der KapVO die notwendigen Veränderungen umgesetzt werden können. Bei der örtlichen Kapazitätsberechnung werde bereits Profilbildung vollzogen und es finde ein ausgeprägter Wettbewerb statt. Ziel sollte es deshalb sein, das CNW-System zu modifizieren und ergänzend kapazitätsunwirksame Maßnahmen zur Qualitätssteigerung und damit insbesondere zur Förderung des Studienerfolges zu ermöglichen.

KAPAZITÄTSUNWIRKSAME MASSNAHMEN

Münch benannte verschiedene Maßnahmen im bestehenden System, um mehr Personal bzw. ein größeres Lehrangebot kapazitätsunwirksam auszugestalten:

- Explizite Bereichsausnahmen für Lehrleistungen aus bestimmten Programmen und/oder Finanzierungsquellen entsprechender Zweckbindungen (z.B. Studiengebühren, sonstige Mittel zur Qualitätssicherung, Programme für bessere Studienbedingungen und mehr Qualität in der Lehre, Drittmittel)
- Abkehr vom abstrakten Stellenprinzip und Hinwendung zum konkreten Stellenprinzip (grundsätzliche Billigung durch das Oberverwaltungsgericht Bremen)

- Individual- statt Regellehrverpflichtung als Bezugspunkt
- Berücksichtigung von geplanten, zukünftigen (statt realisierten) Lehraufträgen
- Absenkung der Lehrverpflichtung in der Lehrverpflichtungsverordnung (LVVO), Vereinfachung der Berücksichtigungsfähigkeit von Ermäßigungen der Lehrverpflichtung
- Herausnahme von bestimmtem, ggf. zweckgebundenem Lehrpersonal, insbesondere verstärkte Nutzung von zeitlichen Befristungen von ein bis zu zwei Jahren (ohne faktische Dauerhaftigkeit von Stellenzuwachsen)
- Befristete Nutzung von Erprobungs- bzw. Abweichungsklauseln, z.B. bei der Neuordnung von Studiengängen, bei Modellstudiengängen oder beim Auf- und Ausbau von Hochschulen

Möglich sei auch eine grundsätzliche (nicht einzelfallbezogene oder befristete) begründete Erhöhung der CNW sowie eine Qualitätssicherung der Lehre durch Tutorien, Mentoring und Beratung, die als Leistungen außerhalb des CNWs die praktische Betreuungssituation verbessern können. Selbst hochschulfreundliche Modifikationen bzw. Festlegungen im Rahmen der Bemessung des Verbleibeverhaltens der Studierenden (Schwund) wie etwa im Bereich der Abbildung von Lehrverflechtungen zwischen Studiengängen und Lehreinheiten könnten dazu dienlich sein, eine sich fiktiv ergebene Betreuungsrelation bzw. deren Verbesserung auch in der Wirklichkeit real zur Geltung kommen zu lassen. Auch durch eine Ausweitung der Lehrnachfrage könne die Anzahl der abstrakt verfügbaren Studienplätze reduziert werden, z.B. durch das Einbeziehen neuer Kriterien in die Kapazitätsberechnung wie Weiterbildungsangebote, Forschungsleistungen oder Nachwuchsqualifizierung (Promotionsstudium). Dadurch könnte eine realitätsnähere Abbildung des Lehraufwands erreicht werden.

Bei allen kapazitätsunwirksamen Maßnahmen sei aber klar, dass Qualitätsverbesserungen auf Kosten der Anzahl verfügbarer Studienplätze gehen, weil diese Mittel grundsätzlich auch für eine Ausweitung der Kapazitäten eingesetzt werden könnten.

BLICK IN DIE LÄNDER: SACHSEN, BREMEN, BRANDENBURG

Im **Freistaat Sachsen** werden anhand der Studien- und Prüfungsordnungen CW-Bandbreiten für einzelne Studiengänge festgelegt, an denen sich die Aufnahmekapazitäten der Hochschulen bei örtlich zulassungsbeschränkten Studiengängen orientieren müssen. Dr. Eva-Maria Stange, Staatsministerin für Wissenschaft und Kunst in Sachsen, verwies darauf, dass die CW-Bandbreiten nicht nur die Grundlage für die Verordnung zu örtlichen NC-Studiengängen auf Basis des Hochschulzulassungsgesetzes sind, sondern auch zur Berechnung der Studienplatzkapazitäten an allen sächsischen Hochschulen dienen.

In Sachsen ist nur etwa ein Drittel der Studiengänge zulassungsbeschränkt. 2006 waren es noch mehr als 60 Prozent, doch ist die Studierendennachfrage in den letzten zehn Jahren – wie auch in anderen ostdeutschen Bundesländern – in der Tendenz zurückgegangen. Diese Entwicklung wird sich in den nächsten Jahren vermutlich fortsetzen, was nach Stange für eine Qualitätssteigerung in der Lehre genutzt werden könnte: Wenn bei sinkenden Studierendenzahlen das Personal an Hochschulen stabil gehalten wird, werde sich der CW der Studiengänge automatisch erhöhen und z.B. kleinere Lerngruppen und bessere Betreuungsverhältnisse ermöglichen.

In Sachsen werden gegenwärtig verschiedene kapazitätsneutrale Maßnahmen umgesetzt: So gehen z.B. Lehrleistungen von Wissenschaftler_innen aus außeruniversitären Forschungseinrichtungen an Universitäten nicht in die Kapazitätsberechnung ein. Auch wurde die Lehrverpflichtungsverordnung (LVVO) so verändert, dass der Aufwand für Weiterbildung in das Lehrdeputat eingerechnet werden kann – allerdings nur dann, wenn die Deputatsstunden nicht für das grundständige Studium benötigt werden. Zudem werden zusätzliche Mittel aus Bund-Länder-Programmen wie dem Qualitätspakt Lehre kapazitätsneutral eingesetzt. Darüber hinaus weist die Landesregierung die freigewordenen BAföG-Mittel im Haushalt extra aus und stellt sie den Hochschulen zur Verfügung, wodurch auch diese kapazitätsneutral verwendet werden können.

Im **Bundesland Bremen** legen die Hochschulen ihre Zulassungszahlen durch Satzung des Rektorats fest. Grundlage hierfür sind die der Wissenschaftsbehörde jährlich vorzulegenden Kapazitätsberichte, in denen

die Hochschulen ihre Kapazitätsberechnungen und die daraus abzuleitenden Zulassungszahlen darlegen. Genehmigungspflichtig sind die CW für einzelne Studiengänge oder Lehreinheiten, wenn sie um mehr als den Wert 0,5 vom Wert des Vorjahres abweichen, oder wenn der jeweilige Studiengang neu eingerichtet wird. Die Wissenschaftsbehörde kann die Zulassungszahlen einer Hochschule durch Rechtsverordnung festlegen, wenn die Hochschule die rechtlichen Vorgaben zur Kapazitätsermittlung nicht beachtet oder ihre Satzung nicht rechtzeitig erlassen hat.

Bei der Einrichtung neuer Studiengänge sind die Hochschulen nach Angaben von Gerd-Rüdiger Kück, Staatsrat bei der Senatorin für Wissenschaft, Gesundheit und Verbraucherschutz in Bremen, gehalten, der Behörde genau darzulegen, wie sie die Lehre im Curriculum organisieren und umsetzen wollen. Durch die prinzipielle Freiheit in der curricularen Ausgestaltung ihres Studienangebots könnten sie zugleich aber auch Profilbildung betreiben. Alles in allem habe man durch das in Bremen verankerte Verfahren deutliche Verbesserungen der Lehrqualität an den Hochschulen erreicht, meinte Kück. In vielen Studiengängen seien Vorlesungen mit hohen Hörer_innenzahlen reduziert und die Betreuungsrelationen verbessert worden. Die positive Aufnahme des in Bremen praktizierten Modells sei auch in Gesprächen mit Verantwortlichen in den Hochschulen deutlich geworden. Hervorzuheben sei zudem, dass Kapazitätsprozesse in Bremen nur in wenigen überangewählten Studiengängen geführt würden.

Für ein erfolgreiches Studium sind nach Kück – neben einer hohen Lehrqualität – aber noch weitere Aspekte wichtig, vor allem eine individuelle Studienberatung am Anfang des Studiums sowie Unterstützungsangebote während des Studiums, etwa durch Tutorien.

Um geeignete Rahmenbedingungen für Lehre und Studium zu schaffen, hat Bremen darüber hinaus einen neuen Wissenschaftsplan¹⁰ und eine deutliche Steigerung der Grundfinanzierung beschlossen, was sich auch auf die Zahl der Studienplätze auswirken soll. Der finanzielle Aufwuchs der Grundmittel ist mit der Erwartung der Landesregierung verbunden, dass die Studienplatzkapazitäten an den staatlichen Hochschulen in Bremen und Bremerhaven weiter ausgebaut werden.

Im **Land Brandenburg** wurden im Jahr 2008 das Hochschulgesetz und in der Folge auch das Kapazitätsgesetz reformiert, um den Hochschulen mehr Handlungsspielraum zu geben. Bei den örtlich zulassungsbeschränkten Studiengängen werden im Rahmen des Bandbreitenmodells ebenfalls studiengangs-

bezogene Curricularwerte (CW) angewendet. Auch nach Auffassung von Carsten Feller, Leiter der Abteilung Wissenschaft und Forschung im Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur in Brandenburg, können CWs dazu beitragen, die Qualität des Curriculums und der Lehre deutlich zu erhöhen und zugleich die Profilbildung der Hochschulen befördern.

Im Gesetz wurden eine Reihe von kapazitätsneutralen Maßnahmen verankert. Demnach müssen Maßnahmen nicht auf die Kapazität angerechnet werden,

- wenn sie eine bestehende oder zu erwartende Überlast in einem Studiengang vermindern,
- die Studienbedingungen und die Betreuungsrelation verbessern,
- der Umsetzung von Bund-Länder-Vereinbarungen im Hochschulbereich dienen, wie z.B. des Qualitätspakts Lehre.

Durch eine Überarbeitung der KapVO des Landes ist es nun möglich,

- mit den tatsächlich besetzten Stellen an einer Hochschule (statt mit dem Stellenplan) zu rechnen,
- die individuelle Lehrbelastung von Professor_innen anzurechnen (abweichend von der Regellehrverpflichtung),
- bei Lehraufträgen die Planung für das kommende Jahr zu berücksichtigen (und nicht nur das IST des letzten Jahres),
- die Schwundquote flexibler zu berechnen.

Mit einer Kombination all dieser Maßnahmen hätte man sehr gute Erfahrungen gemacht, meinte Feller. Die Mittelzuweisungen des Landes an die Hochschulen seien in den letzten Jahren gestiegen, was meist nicht zu einer Ausweitung der Studienplatzkapazitäten, sondern zu Investitionen in die Qualität der Lehre geführt habe. Die im Gesetz vorgesehenen kapazitätsneutralen Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der Lehre seien von den Hochschulen genutzt worden. Die Klagequote sei relativ gering, weil die Gerichte die gewählten Maßnahmen und ihren Einsatz in der Regel bestätigt hätten.

AUSGESTALTUNG DES HOCHSCHULPAKTS

Bei den Mitteln des Hochschulpakts können Hochschulen entscheiden, ob sie diese kapazitätsneutral für Qualitätsverbesserungen oder für eine Kapazitätserhöhung einsetzen wollen. Feller kritisierte die

Ausrichtung des 2020 auslaufenden Hochschulpakts, in dem die Höhe der Bundesmittel für die Hochschulen von der Anzahl der Studienanfänger_innen im ersten Hochschulsesemester abhängig gemacht wird. Dies habe in in vielen Ländern zu erheblichen Problemen geführt, weil die Hochschulen dadurch motiviert worden seien, zu viele Studierende aufzunehmen, um zusätzliche Mittel zu erhalten. Es sei jedoch kontraproduktiv, wenn auf der einen Seite das Land durch filigrane Regelungen und mit erheblichem Aufwand die rechtlichen Voraussetzungen schafft, um durch geringere Studierendenzahlen die Lehrqualität verbessern zu können – und auf der anderen Seite politisch ein starker monetärer Anreiz gesetzt wird, um die Anzahl der Studierenden möglichst zu erhöhen. Bei der Fortführung des Hochschulpakts sollte deshalb darauf geachtet werden, nicht wieder politische Fehlanreize dieser Art zu setzen.

Verschiedene Diskussionsteilnehmer_innen kritisierten, dass beim Hochschulpakt 2020 die Höhe der Bundesmittel für die Hochschulen an die Anzahl der Studienanfänger_innen gekoppelt wurde. Dadurch hätten die Hochschulen deutlich zu viele Studienberechtigte aufgenommen, um mehr Mittel zu erhalten, und gleichzeitig keinen Anreiz gehabt, die Studierenden zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen. Da die Hochschulpaktmittel jedoch nur einen Teil der Vollkosten einer adäquaten Ausbildung decken, verfügten die Hochschulen zwar insgesamt über mehr Mittel, aber letztlich über weniger Mittel pro Student bzw. Studentin. Dies habe zu einer Verschlechterung der Lehrqualität und des Betreuungsverhältnisses geführt.¹¹

Kück widersprach der Einschätzung, die Hochschulen hätten die Studierenden aus rein finanziellen Motiven aufgenommen: Vielmehr hätten die meisten Hochschulen versucht, möglichst vielen jungen Menschen mit Hochschulpaktmitteln Studienchancen zu eröffnen und sich somit – angesichts einer großen Zahl an Studieninteressierten – ihrer gesellschaftlichen Verantwortung gestellt. Dies sei grundsätzlich positiv zu bewerten.

BUNDESEINHEITLICHE REGELUNGEN?

Aus den Ergebnissen der Umfrage und der Konferenz ging hervor, dass es bei örtlich zulassungsbeschränkten Studiengängen im Rahmen des geltenden Kapazitätsrechts bereits vielfältige **kapazitätsneutrale Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung** in der Lehre

umgesetzt werden. Wäre es vor diesem Hintergrund sinnvoll, einzelne Aspekte des Kapazitätsrechts **bundesweit einheitlich** zu regeln?

Stange, Kück und Feller sprachen sich einhellig gegen bundeseinheitliche Regelungen im Kapazitätsrecht bei örtlich zulassungsbeschränkten Studiengängen aus. Im föderalen System der Bundesrepublik sei Kapazitätsrecht Landesrecht. Deshalb sollten die Länder hier auch ihre jeweiligen politischen Ziele verfolgen können. Die Erfahrungen würden zeigen, dass die **individuell ausgestalteten Regelungen** in den Ländern zu guten Ergebnissen führen. Die Landesregierungen hätten die Hochschulen durch gesetzliche Regelungen in ihrer Autonomie gestärkt, damit sie ihre Studiengänge nach ihren Profilen ausgestalten können. Bundeseinheitliche Regelungen würden diese positive Entwicklung konterkarieren.

Deutlich wurde aber auch, dass sich die Länder bei bundesweit zulassungsbeschränkten Studiengängen in der Frage der **Hochschulzulassung** auf einen gemeinsamen Rahmen verständigen müssen, was mittelbar auch das Kapazitätsrecht betrifft. Dies ergibt sich aus dem **Urteil des Bundesverfassungsgerichts 2017** zum Zulassungsverfahren im bundesweit zulassungsbeschränkten Studiengang Medizin, in dem ein Nachregelungsbedarf konstatiert wurde.¹² In diesem Zusammenhang wird darüber diskutiert, ob die Vorgaben des BVerfG auf alle hochschulbezogenen Zulassungssysteme ausgeweitet werden müssen. Nach Ansicht von Feller sollten hier ohne zwingende rechtliche Gründe auf keinen Fall bundesweite Vereinheitlichungen angestrebt werden, um die in den letzten Jahren gewachsenen Handlungsfreiräume der Hochschulen nicht zu gefährden.

ERHÖHUNG DER CNW?

In der Diskussion wurde kritisiert, dass es offenbar als positive Errungenschaft betrachtet werde, wenn Hochschulen Mittel kapazitätsunwirksam einsetzen. Es könne doch nicht vorrangiges Ziel sein, auf eine Verringerung der Studienplatzkapazität hinzuwirken, um Verbesserungen in der Lehrqualität zu erreichen. Das Kapazitätsrecht sollte vor allem der **Berechnung von vorhandenen Studienplatzkapazitäten** dienen und dafür sorgen, dass möglichst viele Studierende ihr **Grundrecht auf freie Berufswahl** verwirklichen können. Für eine höhere Lehrqualität in der Breite des Hochschulsystems wäre es doch einfacher, die Curricularnormwerte (CNW) grundsätzlich zu erhöhen,

etwa um zehn Prozent. Dann würden Freiräume für die Hochschulen entstehen, um kleinere Lerngruppen und innovative Lehrformen umzusetzen und eine intensivere Betreuung von Studierenden sicherzustellen. Höhere CNW könnten gegenüber den Gerichten auch begründet werden, etwa mit der zunehmend heterogenen Studierendenschaft, die einen höheren Lehreinsatz pro Studierenden und kleinere Lerngruppen rechtfertigen würde.

Münch merkte dazu an, dass CNWs nicht einfach willkürlich erhöht werden können – weder vom Land noch von den Hochschulen. Ein solches Vorgehen würde die Rechtsprechung kritisch sehen. Änderungen dürften nur **unter bestimmten Bedingungen** vorgenommen werden, etwa im Zuge einer Überarbeitung der Studienprüfungsordnung oder nach der befristeten Durchführung eines Modellstudiengangs, wenn aus den Projekterfahrungen neue CNW-Werte für einen Studiengang abgeleitet werden und in die Regelstudiengänge einfließen sollen. Die CNWs seien relativ starr und könnten nur langfristige Veränderungen bewirken. Dagegen hätten zusätzliche Mittel den Vorteil, dass sie von den Hochschulen relativ flexibel für kapazitätsunwirksame Maßnahmen eingesetzt werden können. Solche Handlungsmöglichkeiten wären mit einer CNW-Änderung nicht zu erreichen.

Feller wies darauf hin, dass eine Erhöhung der CNW zwar die Anzahl der Studierenden reduzieren könnte, aber nicht automatisch die Qualität der Lehrveranstaltung oder des Curriculums verbessern würde. Eine pauschale CNW-Erhöhung würde den Hochschulen nicht die Sicherheit geben, die einzelnen Studiengänge individuell ausgestalten zu können. Zielführender sei deshalb der Weg, dass die Länderministerien ihren Hochschulen den **notwendigen Freiraum** geben, damit diese – je nach Profil – selbst über die Organisation und Umsetzung der Studiengänge entscheiden können.

Nach Auffassung von Kück ist der Zusammenhang zwischen Quantität und Qualität im Kapazitätsrecht grundsätzlich nicht eindimensional zu begreifen: Weniger Studierende würden nicht per se zu einer besseren Qualität der Lehre und einem höheren Studienerfolg führen, auch wenn es natürlich eine wünschenswerte Betreuungsrelation gebe. Ganz entscheidend für ein erfolgreiches Studium und die Berufsfähigkeit der Absolvent_innen seien die **Qualität der Curricula**, die **Qualität der einzelnen Lehrveranstaltung** sowie die **Kompetenzen und das Engagement der jeweiligen Lehrperson**. In diesem Kontext

wurde auch auf die wichtige Funktion der hochschuldidaktischen Zentren für die Qualitätsentwicklung der Lehre hingewiesen.

HANDLUNGSSPIELRÄUME AUS HOCHSCHULSICHT

Die Vertreter_innen der Länderministerien vertraten auf der Konferenz die Meinung, dass auf der Basis des derzeitigen Kapazitätsrechts viel Gestaltungsspielraum für die Hochschulen vorhanden ist. Wie stellt sich die Situation aus Sicht der Hochschulen dar?

Prof. Dr. Hans-Ulrich Heiß, Vizepräsident für Lehre, Digitalisierung und Nachhaltigkeit an der Technischen Universität (TU) Berlin, betonte, dass das Kapazitätsrecht zunächst dazu dienen soll, allen Studienberechtigten gute Chancen auf Hochschulbildung zu eröffnen. Die TU Berlin folge dem Leitbild einer offenen Hochschule und wolle deshalb **vielen Studierwilligen die Chance auf ein Studium geben**. Die Fakultäten seien dazu angehalten, möglichst viele Studiengänge zulassungsfrei zu halten und die errechnete Kapazität mit den Zulassungszahlen gegebenenfalls zu überschreiten, wenn es verantwortbar erscheint. Natürlich sei die Einführung eines NC unerlässlich, sobald die Mindestqualität der Lehre nicht mehr garantiert werden kann, da deutliche Überkapazitäten zu negativen Effekten führen, etwa zu einer Erhöhung der durchschnittlichen Studiendauer und der Abbrecher_innenquote.

Heiß ging auch auf die Kritik am Kapazitätsrecht ein, dass das CNW-System gute **Betreuungsverhältnisse im Studium** verhindere: Die deutschen Hochschulen würden im internationalen Vergleich bei den Betreuungsverhältnissen zwar relativ schlecht abschneiden, doch liege ein wichtiger Grund darin, dass sich entsprechende Rankings am Verhältnis Studierende pro Professor_in orientieren. Die reale Situation an deutschen Hochschulen werde damit jedoch nicht richtig abgebildet, da hier Lehrleistungen von weiteren Personen erbracht werden, z.B. von wissenschaftlichen Mitarbeiter_innen, Tutor_innen und externen Lehrbeauftragten. Wenn diese Tatsache einbezogen werde, zeige sich ein moderateres Bild, auch wenn die Betreuungsverhältnisse an deutschen Hochschulen natürlich noch weiter verbessert werden könnten. Dies wäre auch im Rahmen des derzeitigen Kapazitätsrechts möglich, z.B. indem Lehrveranstaltungsformen und Gruppengrößen an die tatsächlichen Bedürfnisse angepasst und die Lehrdeputate reduziert werden.

Aus Sicht von Heiß muss das derzeitige Kapazitätsrecht nicht grundsätzlich verändert oder ersetzt werden. Angesichts der bisherigen Verfassungsgerichtsurteile sei es erfolgversprechender, die Möglichkeiten im bestehenden System zu nutzen und an den Parametern zu arbeiten. Zahlreiche **Details in der KapVO und in der LVVO** könnten relativ leicht verändert werden, und die erforderlichen Maßnahmen seien auch relativ schnell umzusetzen. Wenn die Politik etwas mehr Mittel in die Hochschulen investieren würde, ohne gleichzeitig die Zahl der Studienplätze zu erhöhen, wären erhebliche Qualitätsverbesserungen in Lehre und Studium zu erreichen.

In der Diskussion wurde auf ein **Konfliktfeld zwischen Hochschulen und der Landespolitik** in kapazitätsrechtlichen Fragen aufmerksam gemacht: Wenn die Studierendennachfrage sehr hoch ist und ein großes Interesse an einem „Output“ von bestimmten Arbeitskräften besteht, seien CNWs **ein politisch enorm umkämpfter Bereich**. Dann würden Politiker_innen oft von den Hochschulen verlangen, dass sie möglichst viele Studierende in einem Fach aufnehmen oder in ihrem Ausbildungsangebot auf einen unmittelbaren gesellschaftlichen Bedarf von Fachkräften reagieren. Bei der Diskussion über einzelne Veranstaltungsformen im Rahmen der CNW-Berechnung stünden dann nicht mehr Qualitätsfragen, sondern politische Überlegungen im Mittelpunkt. Die Wissenschaftsverwaltung wolle dann z.B. erreichen,

durch mehr Vorlesungen und weniger Seminare in einem Studiengang den CNW zu senken und damit die Studienkapazitäten zu erhöhen. Dies sei für die Hochschulen mit großen Problemen verbunden, da sie nicht kurzfristig große Mengen an Studierenden in einem Studiengang aufnehmen können, ohne die Studienqualität und damit auch den Studienerfolg überhaupt massiv zu gefährden.

HOCHSCHULFINANZIERUNG IN VERANTWORTUNG VON BUND UND LÄNDERN

Auf der Konferenz wurde deutlich, dass kapazitätsrechtliche Fragen mit einer **verlässlichen und auskömmlichen Grundfinanzierung** und zusätzlichen Mitteln zur Qualitätsverbesserung für Lehre verbunden werden müssen. Dabei sei es wichtig, die Möglichkeiten des geänderten Art. 91b Grundgesetz (GG)¹³ auszuschöpfen und zu erreichen, dass sich der Bund dauerhaft an der strukturellen Finanzierung der Hochschulen beteiligt. Die Verstetigung und Weiterentwicklung des Hochschulpakts und des Qualitätspakts Lehre sollten dazu genutzt werden, die **Qualität von Lehre und Studium in der Breite der Hochschulen langfristig zu verbessern**. Dies sei eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Ländern.

FUSSNOTEN

- 1 BVerfGE 33, 303 – numerus clausus I, Urteil des Bundesverfassungsgerichts, 18. Juli 1972, URL: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv033303.html> (Zugriff: 20.03.2019).
- 2 Vgl. Wissenschaftsrat: Rechtsgutachten über Fragen einer Neuregelung der Kapazitätsberechnung bei bundesweit zulassungsbeschränkten Studiengängen. Drs. 7252-18, Köln, 21.9.2018, URL: <https://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/7252-18.pdf> (Zugriff: 10.03.2019).
- 3 Örtliche Zulassungsbeschränkung bedeutet, dass ein Studiengang nicht bundesweit, sondern nur an einer bestimmten Hochschule zulassungsbeschränkt ist.
- 4 Vgl. Johanna Witte/Thimo von Stuckrad: Kapazitätsplanung in gestuften Studienstrukturen. Vergleichende Analyse des Vorgehens in 16 Bundesländern. CHE Centrum für Hochschulentwicklung, Arbeitspapier Nr. 89, Mai 2007, Gütersloh, URL: https://www.chc.de/downloads/Kapazitaetsplanung_in_gestuften_Studienstrukturen_AP89.pdf (20.03.2019).
- 5 Bis 2018 unter dem Namen „Netzwerk Exzellenz an deutschen Hochschulen“.
- 6 Die Wissenschaftsministerien aller Bundesländer wurden angeschrieben mit der Bitte, zum Reformbedarf des Kapazitätsrechts und dem Reformvorschlag des Kostennormwert (KNW-)Verfahrens Stellung zu nehmen. Aus elf Ländern gingen Rückmeldungen ein, die ausgewertet wurden.
- 7 Zu den Vor- und Nachteilen dieser Modelle vgl. Angela Borgwardt: Ist der Platz noch frei? Kapazitätsrecht und zulassungsbeschränkte Studiengänge, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung 2019, <http://www.fes.de/cgi-bin/gbv.cgi?id=15618&ty=pdf>
- 8 Vgl. Hartmut Riehn: Entwurf eines Kostennormwertverfahrens zur Ermittlung der Aufnahmekapazitäten von Bachelor- und Masterstudiengängen, Vorschlag im Rahmen des Netzwerks Wissenschaft der Friedrich-Ebert-Stiftung, 16.09.2017, URL: <https://www.fes.de/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=34306&token=cb5977c2df2507bbbd3a82c2c7c88958ddf11987> (Zugriff: 20.02.2019).
- 9 Vgl. Angela Borgwardt: Reformierung des Kapazitätsrechts. Kurzexpertise sowie Ergebnisse eines Fachgesprächs, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung 2017, URL: <http://library.fes.de/pdf-files/studienfoerderung/13369-20170602.pdf> (Zugriff: 22.02.2019).
- 10 Der Wissenschaftsplan 2025 wurde am 12. Februar 2019 vom Bremer Senat beschlossen. Vorgesehen ist u.a., die Anzahl der Studienplätze auszubauen, neue innovative Studienangebote einzurichten, weitere hochqualifizierte Arbeitsplätze für Wissenschaftler_innen zu schaffen und die Qualität der Lehre weiter zu stärken. Vgl. <https://www.bremen.de/wissenschaft/wissenschaftsplan-2025> (Zugriff: 20.02.2019).
- 11 Im Mai 2019 haben sich Bund und Länder auf das Nachfolgeprogramm des Hochschulpakts geeinigt: Der „Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken“ soll dazu beitragen, die Qualität von Studium und Lehre zu verbessern. Die Neuregelung sieht vor, dass die Verteilung der Bundesmittel auf die Länder nach verschiedenen Kriterien erfolgen soll: „Wie viele Bundesmittel jedes Land erhält, richtet sich nach seinem Anteil an den bundesweiten Zahlen der Studienanfängerinnen und -anfänger, der Studierenden in Regelstudienzeit zuzüglich zwei Semester sowie der Absolventinnen und Absolventen. Dieser Mischparameter wird jährlich neu berechnet.“ (<https://www.bmbf.de/de/zukunftsvertrag-studium-und-lehre-staerken-9232.html>).
- 12 Vgl. Angela Borgwardt: Ist der Platz noch frei? Kapazitätsrecht und zulassungsbeschränkte Studiengänge, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung 2019, <http://www.fes.de/cgi-bin/gbv.cgi?id=15618&ty=pdf>
- 13 Im Jahr 2015 wurde Art. 91b, Abs. 1 GG dahingehend geändert, dass Bund und Länder auch im Bereich der Lehre im Fall überregionaler Bedeutung zusammenarbeiten können. Nun ist ohne eine zeitliche Einschränkung das Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre möglich. Vgl. dazu Angela Borgwardt: Neuer Artikel 91b GG: Was ändert sich für die Wissenschaft? Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung 2015, URL: <http://library.fes.de/pdf-files/studienfoerderung/12269.pdf> (Zugriff: 10.03.2019).

DIE AUTORIN DIESER PUBLIKATION

Dr. Angela Borgwardt, Politikwissenschaftlerin und Germanistin, arbeitet als freie wissenschaftliche Publizistin und Redakteurin in Berlin.

IMPRESSUM

Copyright by Friedrich-Ebert-Stiftung 2019
Hiroshimastraße 17, 10785 Berlin
Abt. Studienförderung
Redaktion: Dr. Martin Pfafferott,
Theresia Müller vom Berge
Gestaltung & Satz: minus Design, Berlin

NETZWERK WISSENSCHAFT

Das Netzwerk Wissenschaft behandelt aktuelle wissenschafts- und hochschulpolitische Fragestellungen in Form von Konferenzen und Publikationen. Ziel der Aktivitäten ist es, zur Herstellung von Bildungsgerechtigkeit im Hochschulwesen, zur zukünftigen Gestaltung des deutschen Hochschulsystems und zum Transfer wissenschaftlicher Erkenntnisse in fortschrittliche Politik beizutragen.

Digitale Versionen aller Publikationen:
<http://www.fes.de/themen/bildungspolitik>

KONTAKT UND FEEDBACK

Dr. Martin Pfafferott
Bildungs- und Hochschulpolitik
Martin.Pfafferott@fes.de

Publikationen können Sie per e-mail nachbestellen bei:
Hochschulpolitik@fes.de