

Weiterentwicklung des Kapazitätsrechts

- **Ausgestaltung der Kapazitätsermittlung und –festsetzung durch die Länder –**

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

(von der Kultusministerkonferenz am 17.11.2005 zustimmend zur Kenntnis genommen)

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

Festsetzung 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 Curricu-

larwert 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 Zuschnitts 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 Curicularnormwerte 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 Zielparameter 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 Magisterstudiengängen entsprechen. Aus diesen und aus übergreifenden hochschulpolitischen Erwägungen zeichnet sich daher in den Ländern die Tendenz ab, dass die Einführung von Bachelor- und Masterstudiengängen trotz höherem Betreuungsaufwand im Bachelorstudium und der Bereitstellung von Ka-

* 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).

pazitäten 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 landespezifisch 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.