

## Sicherung des Kernbestands länderübergreifender Regelungsmaterien im Hochschulberich

(Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 12. Juni 2008)

### 1. Ausgangslage

Vor dem Hintergrund der Föderalismusreform und dem Wegfall der Rahmenkompetenz des Bundes für die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens hat die Kultusministerkonferenz mit Beschluss vom 2.6. 2006 die Amtschefskommission „Qualitätssicherung in Hochschulen“ damit beauftragt,

- einen Beschluss der Kultusministerkonferenz vorzubereiten, ob und inwieweit ein unabdingbar notwendiger Kernbereich länderübergreifender Regelungsmaterien im Hochschulbereich zu definieren ist
- einen Verfahrensvorschlag vorzubereiten, wie gewährleistet werden kann, dass ein solcher unabdingbar notwendiger Kernbestand länderübergreifend gesichert werden kann.

### 2. Rechtliche Verpflichtung zur Sicherung des Kernbestands länderübergreifender Regelungsmaterien

Das Grundgesetz kennt keine ausdrückliche Regelung, aus der sich eine Verpflichtung der Länder zum Zusammenwirken ergäbe. Es ist Aufgabe eines jeden Landes und des Bundes – und nicht der Ländergemeinschaft – zu gewährleisten, dass die verfassungsmäßige Ordnung der Länder den Grundrechten entspricht (Art. 28 Abs. 3) und die Länder die sich aus dem Grundgesetz ergebenden Bundespflichten erfüllen (Art. 37 Abs. 1). Soweit der Kernbestand des Hochschulwesens durch die Grundrechte geschützt ist (Art. 5 Abs. 3, Art. 11 oder Art. 12), ist es somit Aufgabe jedes einzelnen Landes und des Bundes sicherzustellen, dass die Rechtsordnung des Landes den Schutz des Grundrechts gewährleistet.

Auch eine gesetzliche Verpflichtung der Länder zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse kennt das Grundgesetz nicht. Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist – bei den im Grundgesetz enumerativ aufgeführten Regelungsmaterien (Art. 72 Abs. 2) – Voraussetzung für die Gesetzgebung des Bundes im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung. Allenfalls indirekt ließe sich daraus eine Verpflichtung der Länder ableiten, in ihren Zuständigkeitsbereichen soweit zusammenzuwirken, dass eine gesetzliche Regelung des Bundes nicht erforderlich ist.

Auch aus dem Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens lässt sich eine Verpflichtung der Länder zur Wahrung des Kernbestands des Hochschulwesens nicht ableiten. Grundsätzlich gilt, dass der Landesgesetzgeber nicht gehindert ist, innerhalb seines Kompetenzbereichs von der Gesetzgebung anderer Länder abweichende Regelungen zu treffen (BVerfGE 33, 352). Bei Sachverhalten, die in die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers fallen, und ihrer Natur nach über die Ländergrenzen hinaus greifen und eine für alle Staatsbürger der Bundesrepublik in allen

Bundesländern gleichermaßen gewährleistete Rechtsposition berühren, hat das Bundesverfassungsgericht allerdings eine Verpflichtung des Landesgesetzgebers gesehen, sorgsam zu prüfen, ob eine Regelung nicht zur Entwertung von Grundrechten führen würde, wenn andere Länder ebenso verfahren (BVerfGE 33, 352 f.). Eine generelle rechtliche Verpflichtung der Länder zur Sicherung eines Kernbestands länderübergreifender Regelungen kann daraus jedoch nicht abgeleitet werden.

### **3. Sicherung des Kernbestands länderübergreifender Regelungsmaterien aufgrund politischer Entscheidung der Länder**

Aus ihrer Zugehörigkeit zum Bundesstaat folgt, dass die Länder auf freiwilliger Basis in ihrem Kompetenzbereich zusammenwirken und für einen gewissen Kernbestand ihrer Aufgaben übereinstimmende Regelungen herbeiführen (BVerfGE 1, 299, 315). In welchem Umfang die Länder dieses tun, liegt in der politischen Entscheidungsbefugnis der Länder. Diese wird maßgeblich auch dadurch geprägt, inwieweit unterschiedliche, nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes mögliche Regelungen innerhalb der Bevölkerung Akzeptanz finden.

Die Hochschullandschaft in Deutschland ist geprägt von einem historisch gewachsenen, nicht an Ländergrenzen gebundenen Verständnis von Hochschule. Vor der Hochschulgesetzgebung der Länder Mitte der 60er Jahre beruhte das deutsche Hochschulrecht zum größten Teil auf ungeschriebenen, weitgehend bundeseinheitlich angewandten Grundsätzen und ständiger Übung. Diese wurde im Wesentlichen im Hochschulrahmenrecht des Bundes übernommen. Eine völlige Zersplitterung der Hochschullandschaft nach Abschaffung der Rahmenkompetenz des Bundes im Zuge der Föderalismusreform würde von der Bevölkerung nicht akzeptiert. Sie würde darüber hinaus die Mobilität in Deutschland und das Zusammenwirken der Hochschulen sowie die Handlungsfähigkeit Deutschlands im internationalen Bereich und damit auch die internationale Verflechtung der Hochschulen erschweren und dem föderalen Prinzip der Bundesrepublik Deutschland schaden. Von daher ist die Sicherung des Kernbestands des Hochschulwesens eine gemeinsame hochschulpolitische Aufgabe der Länder.

Dementsprechend haben sich die Länder im Zuge der Föderalismusreform zur Wahrnehmung „gesamtstaatlicher Verantwortung“ gerade auch nach Wegfall der Rahmenkompetenz des Bundes für die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens bekannt (vgl. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 15.12.2005). Bezogen auf den Hochschulbereich tragen die Länder gesamtstaatliche Verantwortung

- für die Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik, insbesondere durch ein regional ausgewogenes Angebot an Studienplätzen und ein Chancengleichheit gewährleistendes System des Zugangs zu den Hochschulen
- für die Mobilität der Studierenden, der Nachwuchswissenschaftler und des wissenschaftlichen Personals, insbesondere durch übereinstimmende Grundstrukturen des Studiums und der Qualifizierungs-

wege sowie eine vergleichbare Ausgestaltung der Beschäftigungsverhältnisse und der Besoldungs- und Versorgungssysteme

- für die akademische und berufliche Anerkennung der Abschlüsse im gesamten Bundesgebiet und die dafür erforderliche Gewährleistung der notwendigen Qualität der Ausbildung
- für die institutionelle Gliederung und die innere Kohärenz eines auf den Prinzipien der Freiheit von Forschung und Lehre und der Hochschulautonomie basierenden Hochschulsystems, auch im Hinblick auf die europäische und internationale Zusammenarbeit sowie die Außerdarstellung Deutschlands.

#### **4. Kernbestand länderübergreifender Koordinierungsmaterien**

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach Koordinierung in den nachfolgend aufgeführten Handlungsfeldern, die beispielhaft konkretisiert werden, wobei jeweils im Einzelfall zu beurteilen ist, in welchem Umfang die Notwendigkeit und die Möglichkeit unter den Ländern abgestimmten Vorgehens besteht und inwieweit unterschiedliche Regelungen sinnvoll und vertretbar sind. Der Kernbestand bedarf jedoch angesichts der dynamischen Entwicklung im Hochschulbereich einer regelmäßigen Aktualisierung. Zum Kernbestand aus heutiger Sicht gehören insbesondere:

- Grundlegende Anforderungen an Hochschulen, Hochschularten und ihre Aufgaben
- Hochschulzugang, wie z. B. Definition der schulischen Hochschulzugangsberechtigungen oder Hochschulzugang für beruflich qualifizierte
- Hochschulzulassung, wie z. B. Ermittlung bzw. Festlegung von Ausbildungskapazitäten oder Regelung der Voraussetzungen, Verfahren und Kriterien für einen länderübergreifenden NC
- Grundzüge der Struktur der Studiengänge
- Grundzüge der Qualitätssicherung, wie z. B. Akkreditierung, Evaluation, staatliche Anerkennung nichtstaatlicher Hochschulen oder Franchise-Modelle
- Abschlüsse, wie z.B. Qualifikationsniveau, Gleichwertigkeit, Hochschulgrade, Berechtigungen oder Anerkennung ausländischer Abschlüsse
- Grundzüge und Eckpunkte des Hochschulpersonals

Viele dieser Kernbereiche haben die Länder bereits im Rahmen ihrer gesamtstaatlichen Verantwortung geregelt. Dies gilt beispielsweise für die Hochschulzulassung, die im Staatsvertrag für die Vergabe von Studienplätzen abgestimmt wurde. Ferner sind die Ländergemeinsamen Strukturvorgaben gemäß § 9 HRG für die Akkreditierung von Bachelor- und Masterstudiengängen einschließlich der Vorgaben zur Modularisierung und Einführung eines Leistungspunktsystems (Beschluss der KMK vom

10.10.2003 i.d.F vom 15.6.2007) sowie das Gesetz des Landes Nordrhein-Westfalen zur Errichtung einer Stiftung „Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland“ vom 15.2.2005 zu nennen, mit dem die Rechtsgrundlage für den Akkreditierungsrat und das Akkreditierungsverfahren geschaffen wurde. Auch der KMK-Beschluss „Qualitätssicherung in der Lehre“ vom 22.9.2005 gehört in diesen Kontext ebenso wie der „Qualifikationsrahmen für deutsche Hochschulabschlüsse“ (KMK-Beschluss vom 21.4.2005), der eine systematische Beschreibung der im Hochschulsystem der Bundesrepublik zu erwerbenden Qualifikationen enthält. Schließlich ist auf die Beschlüsse der Kultusministerkonferenz zur Führung ausländischer akademischer Grade vom 14.4.2000 und 21.9.2001 sowie auf die Vereinbarung mit dem Bund zum „Hochschulpakt 2020“ zu verweisen.

#### **5. Verfahren**

Die Länder verpflichten sich zu einer frühzeitigen gegenseitigen Unterrichtung über Gesetzesvorhaben und andere geplante Regelungen und Maßnahmen, die den Kernbestand länderübergreifender Regelungsmaterien tangieren. Eine ggf. erforderliche Abstimmung zwischen den Ländern erfolgt im Rahmen der Geschäftsordnung der Kultusministerkonferenz i.d.F vom 2.6.2005. Sie wird durch die Amtschefscommission „Qualitätssicherung in Hochschulen“ vorbereitet.