

# Ist der Platz noch frei? – Kapazitätsrecht und zulassungsbeschränkte Studiengänge

ERGEBNISSE EINER FACHKONFERENZ AM 22. OKTOBER 2018, FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG BERLIN

Das Kapazitätsrecht enthält Regelungen, mit denen das Ausbildungsvolumen einer staatlichen Hochschule festgestellt werden kann: Mit einem bestimmten Berechnungsverfahren wird die Höchstzahl der Studienberechtigten ermittelt, die an einer Hochschule in einem bestimmten Studiengang mit dem Studium beginnen können. Für zulassungsbeschränkte Studiengänge, in denen die Studienendnachfrage größer ist als das Lehrangebot, sind die errechneten Studienplatzkapazitäten von entscheidender Bedeutung.

Allerdings wirkt sich das Kapazitätsrecht nicht nur auf die Zulassungszahlen, sondern auch auf andere Bereiche des Hochschulsystems aus. So werden

kapazitätsrechtliche Regelungen immer wieder als Hindernis für eine höhere Lehrqualität, bessere Betreuungsverhältnisse und eine Profilbildung der Hochschulen genannt. Kritiker\_innen betrachten das damit verbundene Berechnungssystem als zu bürokratisch und nicht mehr zeitgemäß. Manche fordern eine Weiterentwicklung, andere die Abschaffung des Kapazitätsrechts.

In dieser Publikation wird ein Überblick über die derzeitige Situation gegeben und der Reformbedarf des Kapazitätsrechts in den Blick genommen: Welche Funktionen hat das Kapazitätsrecht für zulassungsbeschränkte Studiengänge und welche Veränderungen sollten in Angriff genommen werden?

## HINTERGRUND

Durch die Öffnung des Hochschulsystems für breitere Bevölkerungsschichten nahm die Zahl der Studienberechtigten und die Nachfrage nach Hochschulbildung seit dem Ende der 1960er Jahre stark zu. Der Ausbau der Hochschulen hielt mit dieser politisch gewollten Entwicklung aber nicht Schritt, sodass ein Überhang an Studieninteressierten entstand, für die nicht genügend Studienplätze vorhanden waren. Deshalb führten die Hochschulen in einigen stark nachgefragten Studiengängen eine **Zulassungsbeschränkung** (sog. Numerus clausus, NC) ein, von der vor allem kostenintensive Studienplätze wie Humanmedi-

zin betroffen waren. Die Zulassungszahlen wurden an den Hochschulstandorten auf der Basis verschiedener Rechtsgrundlagen und mit unterschiedlichen Berechnungsmethoden ermittelt und festgesetzt. Abgewiesene Studienberechtigten versuchten daraufhin immer wieder, sich auf einen Studienplatz einzuklagen.

Die maßgeblichen rechtlichen Anforderungen für zulassungsbeschränkte Studiengänge wurden dann durch das **Grundsatzurteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG)** von 1972 in Bezug auf das Medizinstudium aufgestellt. Das Gericht bewertete die ver-

weigerte Zulassung zu einem Hochschulstudium als Einschränkung u.a. des **Grundrechts auf freie Wahl des Berufes und der Ausbildungsstätte** (Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG) und stellte fest, dass dies nur in engem Rahmen auf Basis gesetzlicher Regelungen geschehen dürfe. Absolute Zulassungsbeschränkungen in einer Fachrichtung dürften nur „in den Grenzen des unbedingt Erforderlichen unter erschöpfender Nutzung der vorhandenen Ausbildungskapazität“ angeordnet werden. Auch müsse die Auswahl und Verteilung der Hochschulzugangsberechtigten nach **sachgerechten Kriterien** erfolgen, wobei die individuelle Wahl des Ausbildungsortes zu berücksichtigen sei. Die Kriterien für die Ermittlung der Kapazitäten müssten objektiv und **nachvollziehbar** sein. Zudem müsse der Gesetzgeber die Kriterien zur Auswahl der Bewerber\_innen in den wesentlichen Grundsätzen selbst festlegen. Darüber hinaus sei sicherzustellen, dass die Verteilung der Studienplätze in bundesweit zulassungsbeschränkten Studiengängen überregional nach einheitlichen Auswahlkriterien erfolgt. Aus dem Verfassungsurteil wurde das Gebot einer **bundeseinheitlichen Kapazitätsausschöpfung** abgeleitet, das zu bundesweit gleichen Betreuungsrelationen (Verhältnis Lehrende zu Studierenden) und einer vergleichbaren Auslastung aller Hochschulen führen soll.

Zur Umsetzung der verfassungsrechtlichen Vorgaben schlossen die Bundesländer einen **Staatsvertrag über die Vergabe von Studienplätzen**, der am 1. Mai 1973 in Kraft trat und auf Länderebene den Erlass einer Kapazitätsverordnung (zur Berechnung der Studienplätze) und einer Vergabeverordnung (zur rechtlichen Festlegung der Kriterien für die Vergabe der Studienplätze) zur Folge hatte. Mit einer in allen Ländern nahezu gleichlautenden **Kapazitätsverordnung (KapVO)** wurde ein **bundeseinheitliches Verfahren** etabliert und die Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVS) eingerichtet, die die Verteilung von Studienplätzen in bundesweit zulassungsbeschränkten Fächern koordinieren sollte. Wenn die Fächer ihre Kapazitäten maximal ausgeschöpft hatten und der NC griff, wurden die Studienplätze nach verschiedenen gewichteten Leistungskriterien – vor allem der Abiturdurchschnittsnote – und sozialen Kriterien verteilt; Bewerber\_innen konnten sich auch auf eine Warteliste setzen lassen.

Das Modell zur Berechnung von Studienplätzen in bundesweit zulassungsbeschränkten Studiengängen stützt sich auf **Curricularnormwerte (CNW)** als fächerspezifische Richtgrößen für die Ermittlung der Aufnahmekapazität an Hochschulen: 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. Dabei werden die verschiedenen Arten von Lehrveranstaltungen gewichtet und auch die Gruppengröße einbezogen. Je höher der CNW, desto intensiver ist die Betreuung, desto kleiner sind die Lerngruppen und desto geringer ist die Aufnahmekapazität der Hochschule – und umgekehrt.

Im Zuge der Föderalismusreform 2006 erhielten die Länder mehr Gestaltungsspielraum bei der Anwendung des Kapazitätsrechts. Im **neuen Staatsvertrag** über die Vergabe von Studienplätzen, der am 1. Januar 2008 in Kraft trat, fiel Art. 7 Abs. 6 des alten Staatsvertrags 1999 weg, in dem festgehalten war, dass die Vorschriften zur Kapazitätsermittlung für alle – bundesweit und örtlich – zulassungsbeschränkten Studiengänge gelten. Seitdem können die Länder eigene kapazitätsrechtliche Regelungen zur Ermittlung und Festsetzung von Zulassungszahlen für örtlich zulassungsbeschränkte Studiengänge treffen und bei Kapazitätsberechnungen die etwas flexibleren **Curricularwerte (CW)** zugrundelegen.

## KRITIK AM KAPAZITÄTSRECHT

Viele Wissenschaftsakteure und Hochschulrechtler\_innen konstatieren einen Reformbedarf des Kapazitätsrechts.<sup>1</sup> **Zentrale Kritikpunkte** lauten, dass das CNW-Berechnungsverfahren zu bürokratisch, kompliziert, unflexibel und intransparent ist. Vor allem verhindere die **Kopplung von personellen Lehrkapazitäten und Aufnahmeverpflichtung** der Hochschule grundsätzlich eine Verbesserung der Betreuungsrelationen und der Lehrqualität: Zusätzliche Mittel, die für eine höhere Studienqualität eingesetzt werden könnten, z.B. durch mehr Personal oder kleinere Lerngruppen, würden automatisch zur Verpflichtung der Hochschule führen, mehr Studienanfänger\_innen aufzunehmen. In einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts 1980<sup>2</sup> war es den Hochschulen untersagt worden, bei der Festsetzung der Kapazität „**unzulässige Niveaupflege**“ zu betreiben, indem sie sich an idealen

Ausbildungsverhältnissen orientieren: Investitionen in die Studienqualität dürften nicht zulasten der Aufnahme neuer Studierender gehen.

Auch wird darauf hingewiesen, dass das CNW-Berechnungsverfahren kein objektives Parametersystem ist, sondern auf **normativen Festlegungen** beruht. Dies habe in der Vergangenheit dazu geführt, dass die Länder als Finanzträger öffentlicher Hochschulen die Aufnahmekapazität kostenneutral erhöhen konnten, ohne gleichzeitig das Lehrangebot durch zusätzliche Stellen auszubauen. So konnte z.B. der CNW in einem Studiengang abgesenkt und dadurch die Kapazität erhöht werden, indem der Anrechnungsfaktor einer Lehrveranstaltung reduziert wurde.<sup>3</sup>

Im hochschulpolitischen Diskurs wird immer wieder darauf hingewiesen, dass das Kapazitätsrecht den gegenwärtigen Anforderungen des Hochschulsystems nicht mehr gerecht werde: Die KapVO beruhe auf dem Prinzip der Gleichheit der Hochschulen und auf zentraler Steuerung über das CNW-System. Dies widerspreche dem **Paradigmenwechsel im Hochschulsystem** in den letzten zwanzig Jahren durch die Etablierung der Bachelor-Master-Studienstruktur im Zuge des Bologna-Prozesses, der Ausdifferenzierung des Hochschulsystems und der zunehmenden Autonomie und gewünschten Profilbildung der Hochschulen sowie den modernen Steuerungsinstrumenten im Haushalt (Globalbudget, Zielvereinbarungen) und in der Personalbewirtschaftung. Aufgrund der Studienplatzklagen und „unberechenbaren“, keineswegs bundeseinheitlichen Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte stünden kapazitätsrechtliche Regelungen auch der notwendigen **Planungssicherheit** der Hochschulen entgegen. Die Forderungen reichen von einer Anpassung über eine grundlegende Reformierung bis hin zur Abschaffung des Kapazitätsrechts.

## DAS KAPAZITÄTSRECHT — GEGENWÄRTIGE SITUATION

Nach Auffassung von Christian Münch, der an der Humboldt-Universität zu Berlin für Kapazitätsplanung zuständig ist, sollte das Kapazitätsrecht reformiert, aber nicht abgeschafft werden. Als Teil des Hochschulzulassungsrechts, bei dem die Forderung nach **sozial gerechter Teilhabe an Hochschulbildung** ansetze, erfülle es wichtige Funktionen. Teilhabegerechtigkeit hängt nach Münch aber vor allem mit anderen Fragen zusammen: der Definition des Kreises der Hochschulzugangsberechtigten (z.B. Hochschulzugang für be-

ruflich qualifizierte Bewerber\_innen ohne schulische Hochschulzugangsberechtigung<sup>4</sup>), der Auswahl unter diesen Zugangsberechtigten, der Finanzierung des Studiums (insbesondere BAföG), der Kostenfreiheit des Studiums und der Studienmöglichkeit an einem konkreten Standort.

Zunächst sollte zwischen **zulassungsbeschränkten und zulassungsfreien Angeboten** unterschieden werden. Laut Hochschulkompass waren im Wintersemester 2018/19 ca. 60 Prozent der Studiengänge zulassungsfrei. Bei den zulassungsbeschränkten Studiengängen zeigten sich beträchtliche regionale Unterschiede: Während z.B. im Saarland 60,3 Prozent der Studiengänge zulassungsbeschränkt waren, waren es in Thüringen nur 20,3 Prozent. Besonders viele NC-Fächer gab es in den Stadtstaaten (Berlin: 64,8 Prozent, Hamburg: 64,4 Prozent, Bremen: 59,1 Prozent).<sup>5</sup>

Zu unterscheiden ist auch zwischen **bundesweit zulassungsbeschränkten** Studiengängen, die an allen staatlichen Hochschulen der Bundesrepublik einem Numerus clausus unterliegen, und **örtlich zulassungsbeschränkten Studiengängen**, die nur an bestimmten Hochschulen durch einen NC begrenzt sind. Bundesweit zulassungsbeschränkt sind derzeit die Studiengänge Humanmedizin, Tiermedizin, Zahnmedizin und Pharmazie. Hier erfolgt die Bewerbung und Vergabe von Studienplätzen zentral über die Stiftung für Hochschulzulassung, die 2008 die ZVS ersetzt hat. Die Aufnahmekapazitäten der Hochschulen werden dabei über das CNW-Verfahren ermittelt.

Im **klassischen CNW-Berechnungsverfahren** bestimmt die Lehrnachfrage als erste Säule den Umfang dessen, was im verfassungsrechtlichen Sinne als **angemessen für die ordnungsgemäße Ausbildung** gelten kann. Die zweite, hierzu zu bilanzierende Säule bildet das Lehrangebot, also die Summe aller Lehrleistungen mit Bezug zum Ausbildungsaufwand. Münch verwies darauf, dass der Normgeber bei der Bestimmung eines CNW – nach den Vorgaben der Rechtsprechung – zwar keine „unzulässige Niveaupflege“ betreiben dürfe, doch sei er auch nicht zur „schlechtesten“ Ausbildung gezwungen, die gerade noch der Prüfungsordnung genüge. Somit sei es durchaus möglich, sich auch von **qualitätsorientierten Erwägungen** leiten zu lassen und einen höheren CNW zu wählen.<sup>6</sup>

Auch erfordere die häufig synonym anzutreffende Verwendung von „CNW“ und „CW“ einen systematisierenden Ansatz: Mit „CNW“ dürften in der Regel vornehmlich die **bundeseinheitlich festgesetzten Curricularnormwerte** gemeint sein, wie sie aus den Rah-

menordnungen der Kultusministerkonferenz (KMK) und dem jeweiligen ZVS-Beispielstudienplan abgeleitet wurden. Damit gab es auch hier schon einen – wenn auch nur schwachen – Bezug zum realen Ausbildungsaufwand, meinte Münch. Lange Zeit waren diese CNW für alle zulassungsbeschränkten Studiengänge allgemein gültig. Erst gemäß dem Staatsvertrag vom 22. Juni 2006 müssen sie nur noch bei bundesweit zulassungsbeschränkten Studiengängen zugrunde gelegt werden. Im Unterschied dazu kommen bei Kapazitätsberechnungen in örtlich zulassungsbeschränkten Studiengängen meist stark regional differenzierte **Curricularwerte (CW)** zur Anwendung. Sie werden nach Landesrecht festgesetzt – haben also ebenfalls einen normativen Gehalt –, basieren aber auf den konkreten, profildbildenden Studien- und Prüfungsordnungen von Studiengängen und unterscheiden sich von Hochschule zu Hochschule.

Bei der Diskussion um das Kapazitätsrecht wird immer wieder darauf hingewiesen, dass die CNW-Berechnungsmethode **bessere Betreuungsverhältnisse** an Hochschulen verhindere. Dazu merkte Münch an, dass der CNW grundsätzlich durch die Anzahl der Präsenzstunden bestimmt ist und die Gruppengrößen pro Lehrveranstaltung bzw. Lehrveranstaltungsart erfasst werden. Gerechnet werde mit allen Lehrkräften und sonstigen Lehrleistungen, nicht „pro Professor\_in“. In Rankings zum Thema Studium und Lehre würden Betreuungsrelationen aber überwiegend nur das Verhältnis von Studierenden zu Professor\_in abbilden, wodurch deutsche Hochschulen häufiger schlechter abschneiden. In der Realität der Hochschulen sei das tatsächliche Betreuungsverhältnis jedoch auch von der Ausstattung einer Professur bzw. der Anzahl an Mittelbaustellen, Sonderprofessuren und Lehrbeauftragten abhängig. Der CNW wirke sich auf die Betreuungsrelation allenfalls mittelbar durch die Gesamtzahl der Studierenden aus, die aber auch durch andere Faktoren bestimmt wird, wie z.B. durch Überbuchungen, Zielvereinbarungen mit dem jeweiligen Sitzland oder schlicht ausbleibende Nachfrage.

„Eine Verbesserung der Betreuungsrelation kostet grundsätzlich Studienplätze“, sagte Münch, „auch dann, wenn zusätzliche Mittel bereitgestellt werden, da diese nämlich auch für zusätzliche Plätze eingesetzt hätten werden können.“ Die Rechtsprechung tendiere dazu, eher eine etwas schlechtere Ausbildung zu akzeptieren als Studieninteressierten gar keine Ausbildungschance zu gewähren. Die Forderung nach Qualitätsverbesserung der Lehre könne daher auch **einschränkend auf sozial gerechte Teilhabe** an Hochschulbildung wirken.

## ZIELE UND LEISTUNGEN DES KAPAZITÄTSRECHTS

Sollte das derzeitige Kapazitätsrecht grundlegend reformiert werden? Münch betonte, dass die **Ansprüche der Rechtsprechung** die Primärziele waren und sind, die bei Kapazitätsfragen unbedingt erfüllt werden müssen, da es hier letztlich um Eingriffe in verfassungsrechtlich geschützte Positionen geht. Hier liege ein großer Vorteil des gegenwärtigen Kapazitätsrechts: Es sei ein **anerkanntes System**, das den erforderlichen Ausgleich zwischen dem Zugangsrecht der Hochschulbewerber\_innen, der grundrechtlich gewährleisteten Forschungs- und Lehrfreiheit der Hochschullehrenden (Art. 5 Abs. 3 GG) und den Ausbildungsbedürfnissen der bereits zugelassenen Studierenden zu erzielen vermag. Dabei sei schon ein einzelner Studienplatz von großer Bedeutung – und die Kapazitätsberechnungen in der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung bis auf vier Nachkommastellen genau.

Das geltende Kapazitätsrecht habe zumindest eine **gewisse Transparenz**, auch wenn diese manchmal eingeschränkt und nicht immer ohne Weiteres nachvollziehbar sei. Doch biete das derzeitige System grundsätzlich die **Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung**, die von Verfassungs wegen auch gefordert ist. Im Übrigen haben die Verfassungsgerichte festgestellt, dass dem Normgeber eine ständige Beobachtungs- und Überprüfungsobliegenheit zukommt und dabei jeweils der aktuelle Erkenntnis- und Erfahrungsstand zu berücksichtigen ist. Hieraus ergeben sich dem Grunde nach auch regelmäßig Nachbesserungspflichten. Vor allem aber trifft den Normgeber eine Darlegungspflicht hinsichtlich seiner Annahmen und Wertungen. An diesen rechtlichen Anforderungen müssten sich alle Kapazitätssysteme messen lassen.

Dennoch bestehen nach Münch **rechtliche Herausforderungen im bestehenden System**, die bearbeitet werden müssen. Dies betreffe vor allem die bekanntesten Bereiche, die oft vorschnell für eine Abschaffung des althergebrachten Modells ins Felde geführt werden: der Aufwand im Rechtsschutzverfahren (Nachweis der Kapazitätserschöpfung), das Dienst- und Arbeitsrecht (insbesondere bezogen auf Sonderprogramme und Projekte), das Haushaltsrecht und die Haushaltsbewirtschaftung, die Selbstverwaltungsautonomie der Hochschulen bzw. die korrespondierenden Aufsichtsrechte der Länder sowie das Ausbildungsrecht selbst. Die Grenzen des Möglichen seien hingegen in der Verfassung begründet, also nicht

schränkenlos, aber dennoch mehr als bisher allgemein angenommen gestaltbar.

Die **Ansprüche von Hochschulen und Politik** sind nach Münch eher als Sekundärziele einzustufen, die das derzeitige Kapazitätsrecht seinem eigenen Anspruch nach nicht oder nur zum Teil erfüllen kann bzw. soll:

- Die von Hochschulen geforderte **Planungssicherheit** könne durch das Kapazitätsrecht nicht gewährleistet werden, da prinzipielle und zeitliche Gründe dagegen sprechen, z.B. wegen der gerichtlichen Überprüfung und divergierenden Rechtsprechung, der Anpassung von Studien- und Prüfungsordnungen und dem Jährlichkeitsprinzip einer so nur jeweils kurzlebigen Berechnung.
- Das Kapazitätsrecht könne nur teilweise als **Instrument der politischen Steuerung** eingesetzt werden, z.B. aufgrund der nur bedingten Abbildbarkeit von Zielvereinbarungen und/oder von externen bzw. internen Mittelbemessungssystemen sowie schließlich der Tatsache, dass ein Grundrechtseingriff per se keine „Verhandlungssache“ sein kann.
- Auch die Forderung nach mehr **Flexibilität** im Zuge des Paradigmenwechsels an Hochschulen (z.B. Globalhaushalte, Abschaffung von Stellenplänen) wolle und könne das Kapazitätsrecht nicht erfüllen, da es sich um kapazitätsfremde Erwägungen in der Ausbildungswirklichkeit handle. Die Abstraktheit des Kapazitätsrechts solle vor Manipulation schützen und Stabilität bewirken, auch in Ansehung der Dauer eines Studiums.
- Die **Profilbildung** der Hochschulen sei teilweise mit dem gegenwärtigen Kapazitätsrecht zu vereinbaren. Bei örtlich zulassungsbeschränkten Studiengängen sei Schwerpunktsetzung und Profilbildung durch die Vielfalt der umgesetzten Modelle bereits möglich. Bei bundesweit zulassungsbeschränkten Studiengängen stünde diesem Ziel die eingeforderte „Bundeseinheitlichkeit“ entgegen. Doch sei diese ungeachtet des einheitlichen Wortlauts der KapVO praktisch bereits stark aufgeweicht: Die Gerichte in den Bundesländern würden – auch zur gleichen Norm – durchaus unterschiedlich entscheiden.
- Die gewünschte **Internationalisierung** und Digitalisierung könne mit dem derzeitigen Kapazitätsrecht vereinbart werden, doch sollten künftig digitale Lehre und Programmstudierende im Kapazitätsrecht angemessen abgebildet werden.

- Die Aufrechterhaltung der **Studienplatzkapazität** – gegenüber Bestrebungen sowohl einer Absenkung wie auch einer Erhöhung – könne über das bestehende Kapazitätsrecht gewährleistet werden, auch wenn es insoweit auf eine jeweils adäquate Umsetzung/Ergänzung von Regelungen wie sonst auch ankomme.
- **Rechenschaft** könne teilweise geleistet werden: Die Kapazitätsberechnung liefere zwar Plätze in einem komplexen Berechnungsverfahren mit dem Anspruch auf Überprüfbarkeit und Angemessenheit, verhalte sich aber nicht zu der Frage, ob diese Plätze überhaupt besetzbar sind oder besetzt werden. Rechenschaft werde erst im Rahmen der Auslastung bzw. tatsächlichen Besetzung abgelegt.

## ALTERNATIVE MODELLE IN DEN LÄNDERN

Seit 2008 können die Bundesländer entscheiden, mit welchen Regelungsmodellen sie ihren größeren Gestaltungsspielraum bei einem örtlichen Numerus clausus ausfüllen möchten. Mögliche Optionen sind das Bandbreitenmodell, das Vereinbarungsmodell und das modifizierte CNW-Modell.<sup>7</sup> Münch ging auf die Alternativmodelle in den Ländern ein und benannte jeweils die Vor- und Nachteile aus seiner Sicht.

Beim **Bandbreitenmodell** wird eine Bandbreite für Curricularwerte (CW) – und mittelbar auch für Studienplätze – festgelegt. Der unterste Wert der Bandbreite (höchste Zulassungszahl) entspricht der Kapazitätserschöpfung unter Normalbedingungen. Alle höheren Werte müssen besonderen bildungs- oder forschungspolitischen Zielen dienen, was nachweispflichtig ist. Der oberste Wert der Bandbreite (niedrigste Zulassungszahl) entspricht der Ausbildungskapazität, die auf jeden Fall erreicht werden muss.

### Vorteile:

- Es ist eine spezifische Profilbildung möglich, da der konkrete Ausbildungsaufwand für jedes Angebot ermittelt wird.
- Das Kapazitätsgrundsystem mit seinen rechtlichen Überprüfungsmöglichkeiten wird beibehalten.
- Das Modell ist aufgrund seiner Ausgestaltung als Bandbreitenvorgabe grundsätzlich unempfindlich für Änderungen der einzelnen Ausbildungs-

inhalte. Dies darf aber nicht in einer vollkommen fiktiven Festsetzung münden, da Bezüge zum konkreten Ausbildungsaufwand bestehen bleiben und so auch eine Anpassung der festgelegten Bandbreiten bei grundlegenden Änderungen der Studiengangsinhalte und/oder Studiengangstrukturen erfordern.

#### Nachteile:

- Bildungs- oder forschungspolitische Ziele müssen dann spiegelbildlich zur eingeräumten Berechtigung auch ausgewählt und belegt werden.
- Von den Sekundärzielen wird nur die Profilbildung erreicht.
- In Notzeiten eines außerordentlichen Bewerber\_innenüberhangs im Verhältnis zu verfügbaren Studienplätzen ist es fraglich, ob bildungs- oder forschungspolitische Ziele über das Mindestmaß hinaus akzeptiert werden (Vorrang einer Studienmöglichkeit gegenüber der Qualität dieser Studienmöglichkeit).
- Die in diesem Modell grundsätzlich mögliche Ausschöpfung der Bandbreite hin zu flächendeckend höchsten CW gerät schnell in die Nähe zur „unzulässigen Niveaupflege“.

Beim **Vereinbarungsmodell** werden mittels Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen dem Fachministerium des Landes und der Hochschule Studienplatzkapazitäten mit Bezug auf einen konkreten finanziellen Rahmen festgelegt. Die Zielvereinbarung wird durch die Mittelzuweisung gemäß Haushaltsgesetz parlamentarisch bestätigt, was als Anlage zu dieser gesetzlichen und damit höchstmöglichen Regelung auch die Ausweisung und somit mittelbar den Beschluss über die Anzahl der Studienplätze bzw. der Anfänger\_innenzahlen umfasst. Dadurch ist sowohl eine exekutive als auch legislative Kontrolle gegeben. Insgesamt entspreche dieses Vorgehen für sich genommen aber nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen, meinte Münch.

#### Vorteile:

- Durch die gesetzliche Festlegung der Studienplatzkapazitäten im Wege einer parlamentarisch bestimmten Widmung von Ressourcen besteht zumindest eine – wenngleich nur eingeschränkte – gerichtliche Überprüfbarkeit.

- Das Modell ist grundsätzlich unempfindlich für kurz- bis mittelfristige Änderungen der Ausbildungsinhalte, obwohl natürlich unverändert eine Beobachtungs- und Aktualisierungspflicht gegeben ist.
- Je nach Laufzeit kann auch ein gewisser Grad an Planungssicherheit erreicht werden.

#### Nachteile:

- Der Ableitungszusammenhang wird verwässert und das Kapazitätssystem verlassen. Deshalb werden die Gerichte vermutlich an anderer Stelle und notfalls nach „klassischem“ Kapazitätsrecht weiter prüfen, um die Annahmen des Gesetzgebers zu plausibilisieren.
- Das Modell hat eine träge Reaktionsfähigkeit.
- Es findet eine Detailfestlegung kraft Gesetzes statt, was ein mögliches Hindernis für das Bedürfnis nach flexiblen Gestaltungsspielräumen der Hochschule wie auch der Exekutive sein kann. Gleichzeitig erfordert diese Festlegung, dass der Gesetzgeber zumindest in der abstrakten Lage ist, die kapazitären Zusammenhänge aufgrund ausführlicher Berichte überhaupt angemessen bewerten zu können.

Nach Auffassung von Münch kann auch keines der neueren Kapazitätssysteme alle Ansprüche von Rechtsprechung, Politik und Hochschulen gleichermaßen erfüllen. Deshalb plädiert er dafür, das **bisherige CNW-System beizubehalten und nur zu modifizieren**. Dafür würden drei Aspekte sprechen:

- Es wäre möglich, sich an die Sekundärziele anzunähern, auch wenn die Primärziele (verfassungsrechtliche Ansprüche) dadurch nicht verdrängt werden dürfen.
- Diese Annäherung könne Unterschiede und Besonderheiten in den Regionen berücksichtigen und eine unterschiedlich starke Prägung aufweisen, erlaube also eine Differenzierung zwischen den Hochschulstandorten und Ländern: Die örtlichen Hochschulen und Ministerien wüssten am besten, was „ihre“ Rechtsprechung noch mittragen würde und wie weit also jedes Land gehen kann.
- Jede Änderung des Kapazitätsrechts müsse sich in das konkrete Gesamtsystem eines Landes einfügen. Dabei seien immer ergänzende Korrektive mitzudenken, so etwa die ebenfalls nunmehr län-

derspezifischen Regelungen zur Lehrverpflichtung. Dies würde am Ende auch gegen eine bundeseinheitliche oder im Ländervergleich ähnliche Ausgestaltung neuerer Modelle sprechen.

Münch sprach sich **gegen ein Ersatzmodell** aus, da dieses ähnlich komplex wie das bisherige gelagert sein müsste, um die praktische Konkordanz der verfassungsrechtlich geschützten Positionen in einer gerichtlich akzeptablen Weise herbeiführen zu können. Davon seien bisherige Alternativmodelle aber weit entfernt.

„Das Kapazitätsrecht ist flexibel und verfassungsrechtlich nicht abschließend vorgezeichnet“, sagte Münch. Es stehe bei hinreichender Dokumentation rationaler Abwägung offen und erlaube **Weiterentwicklungen**, auch wenn die Kreativität im Umgang mit dem Kapazitätsrecht sicherlich nicht schrankenlos sei. So müsse sich auch der Gesetzgeber weiterhin an der Rechtsprechung orientieren und unterliege eigenen Beschränkungen. Den Hochschulen könne er in dieser Frage allenfalls begrenzte Freiräume geben, denn er müsse – nach der ständigen und erst jüngst wieder im Bereich des Hochschulzulassungsrechts bekräftigten Forderung des Bundesverfassungsgerichts – die wesentlichen Entscheidungen selbst treffen. Im Mittelpunkt der Überlegungen sollte nach Münch daher das **Prinzip der Wesentlichkeit**<sup>8</sup> stehen: Der Bundes- bzw. Landesgesetzgeber kann und muss hier die Verantwortung übernehmen. Wenn das Verhältnis von Qualität zu Quantität von Studienplätzen geklärt werden muss, seien klare, durchaus auch detaillierte Normen zu nur scheinbar unwesentlichen Aspekten erforderlich. Die Parallelität von verschiedenen Modellen zu demselben Zweck und mit gleicher Verbindlichkeit sei dabei ausgeschlossen.

**Modifikationen im CNW-System** können aus Münchs Sicht auf beiden Ebenen von Lehrangebot und Lehrnachfrage vorgenommen werden – und zwar bei allen zulassungsbeschränkten Studiengängen. Die länderspezifischen Kapazitätsregelungen für örtlich zulassungsbeschränkte Studiengänge würden sehr deutlich zeigen, dass **im bisherigen System zahlreiche Handlungs- und Interpretationsspielräume** bestehen. Es sei festzustellen, dass Profilbildung stattfinde und eine Vielfalt an kapazitätsneutralen Maßnahmen umgesetzt werde, um die Qualität der Lehre auch erfolgreich zu erhöhen.<sup>9</sup> Dazu gehören z.B. Bereichsausnahmen von der kapazitären Wirksamkeit für Lehrleistungen aus bestimmten Programmen oder zusätzlichen Finanzierungsquellen, das Ersetzen des abstrakten Stellenprinzips durch das konkrete Stellenprinzip, die Erleichterung

der Herausnahme von zeitlich befristeten Stellen aus der Berechnung, die verstärkte Nutzung bzw. Einführung von konkretisierten Erprobungsklauseln, eine Absenkung der Lehrverpflichtung bzw. die erleichterte Berücksichtigung abgesenkter individueller Lehrverpflichtungsfestlegungen, eine grundsätzliche Erhöhung der CNW sowie die Einbeziehung von Angeboten der Weiterbildung und der Nachwuchsqualifizierung in die Kapazitätsberechnung.

## HANDLUNGSBEDARF BEIM ZULASSUNGSVERFAHREN

Vor diesem Hintergrund verursacht das Kapazitätsrecht nach Münch erst einmal keinen vorrangigen Handlungsbedarf. Auch die Rechtsprechung habe sich z.B. mit neueren Entwicklungen wie Exzellenzprogrammen arrangiert und dadurch gezeigt, dass sie in der Lage ist, das Kapazitätsrecht (vorsichtig und langsam) weiterzuentwickeln. Demgegenüber verursache die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts 2017 zum **Auswahlverfahren**<sup>10</sup> **einen prioritären Handlungsbedarf** im Zulassungsrecht (ohne Kapazitätsrecht) selbst: Das Bundesverfassungsgericht hatte festgestellt, dass das Zulassungsverfahren im Studienfach Humanmedizin nur bedingt mit dem Grundrecht auf freie Berufswahl zu vereinbaren ist und gefordert, dass Bund und Länder bis zum 31. Dezember 2019 im Auswahl- und Zulassungsverfahren zahlreiche Änderungen vornehmen.

Dieses Urteil betrifft nach Münch die **Fundamente des Auswahlsystems** in allen bundesweit zulassungsbeschränkten Studiengängen. Doch seien auch Auswirkungen auf die örtlich zulassungsbeschränkten Studiengänge zu erwarten, etwa beim Umgang mit Wartezeitsemestern. Betroffen sei dann ebenfalls die neue „Zwitter“-Kategorie von Studiengängen, die zwar als örtlich zulassungsbeschränkt gelten, aber faktisch mit einem bundesweiten NC belegt sind, etwa das Fach Psychologie. Grundsätzlich sei die **Regelung der Kriterien bei der Studierendenauswahl** eine allgemeine Aufgabe, die nicht nur die bundesweite, sondern auch die örtliche Ebene betreffe, und also neben dem Landesgesetz- und -verordnungsgeber auch die Hochschulen selbst treffe.

## WEGWEISENDES BVERFG-URTEIL 2017 ZUM ZULASSUNGSVERFAHREN IN DER HUMANMEDIZIN

Das Studienfach Humanmedizin gehört zu den bundesweit zulassungsbeschränkten Fächern mit sehr hohem NC: Im Wintersemester 2017/2018 war die Zahl der Bewerber\_innen fünf Mal so hoch wie die Zahl der Studienplätze. Im derzeitigen Zulassungssystem ist zunächst eine bestimmte Anzahl an Plätzen sog. Härtefällen, internationalen Studieninteressierten und weiteren Vorabquoten vorbehalten. Dann vergibt die Stiftung für Hochschulzulassung 20% der bundesweiten Plätze nach Abiturbestenquote und weitere 20% nach Wartezeit (im WS 2017/18 in Humanmedizin durchschnittlich 14 Wartesemester – und damit zwei Semester mehr als die Regelstudienzeit von zwölf Semestern). Die übrigen 60% der Plätze vergeben die Hochschulen in selbst gestalteten Auswahlverfahren nach eigenen Kriterien, z.B. mittels Eignungstests, Abiturdurchschnittsnote, Auswahlgesprächen und der positiven Wertung einer praktischen Ausbildung im medizinischen Bereich. Bewerber\_innen können bis zu sechs Hochschulen als möglichen Ausbildungsort in einer Reihenfolge angeben, wobei manche Hochschulen Bewerbungen nur berücksichtigen, wenn sie als erste Präferenz genannt sind.

Das Bundesverfassungsgericht stellte in seinem Urteil vom 19. Dezember 2017 fest, dass das Auswahlverfahren im Studienfach Medizin in Teilen verfassungswidrig ist. Es gebe zwar kein individuelles Recht auf Erschaffung eines Studienplatzes, aber „jede Studienplatzbewerberin und jeder Studienplatzbewerber (habe) ein Recht auf gleiche Teilhabe an staatlichen (vorhandenen) Studienangeboten und damit auf gleichheitsgerechte Zulassung zum Studium ihrer Wahl“. Als verfassungswidrig stufte das Gericht ein, dass

- der Gesetzgeber den Hochschulen ein eigenes Kriterienerfindungsrecht überlässt,

- die Standardisierung und Strukturierung hochschuleigener Eignungsprüfungen nicht sichergestellt ist,
- die Hochschulen neben eignungsbezogenen gesetzlichen Kriterien uneingeschränkt auch auf das Kriterium eines frei zu bestimmenden Ranges der Ortspräferenz zurückgreifen dürfen,
- im Auswahlverfahren der Hochschulen die Abiturnoten berücksichtigt werden können, ohne einen Ausgleichsmechanismus für deren nur eingeschränkte länderübergreifende Vergleichbarkeit vorzusehen,
- für einen hinreichenden Teil der Studienplätze neben der Abiturdurchschnittsnote keine weiteren Auswahlkriterien mit erheblichem Gewicht Berücksichtigung finden müssen.

Das BVerfG stellte fest, dass sich die Regeln für die Verteilung knapper Studienplätze grundsätzlich am Kriterium der Eignung orientieren müssen und der Gesetzgeber die Art der Auswahlkriterien bei der Vergabe von knappen Studienplätzen als einer wesentlichen Frage selbst regeln und gesetzlich festlegen muss; den Hochschulen könnten jedoch gewisse Spielräume für die Konkretisierung dieser Auswahlkriterien eingeräumt werden. Es sei notwendig, mindestens die annähernde Vergleichbarkeit der Abiturnoten über Ländergrenzen hinweg sicherzustellen. Zudem müsse die maßgebliche Orientierung der Vergabeentscheidung an höchstens sechs Studienortwünsche aufgegeben werden, um zu verhindern, dass Bewerber\_innen, die bei einer anderen Studienortwahl einen Studienplatz erhalten hätten, am Ende leer ausgehen. Die Einrichtung einer Wartezeitquote sei verfassungsrechtlich zwar zulässig, doch dürfe sie den jetzigen Anteil von 20% der Studienplätze nicht überschreiten und die Wartezeit müsse in der Dauer begrenzt sein.

*Quellen:* Bundesverfassungsgericht: Leitsätze zum Urteil des Ersten Senats vom 19. Dezember 2017, 1 BvL 3/14 und 1 BvL 4/14 – Rn. (1-253), [http://www.bverfg.de/e/ls20171219\\_1bvl000314.html](http://www.bverfg.de/e/ls20171219_1bvl000314.html) (Zugriff: 20.3.2019); Numerus Clausus für Medizin in Teilen verfassungswidrig, Zeit Online, 19.12.2017, URL: <https://www.zeit.de/campus/2017-12/bundesverfassungsgericht-medizin-nc-in-teilen-verfassungswidrig> (Zugriff: 15.4.2019).

Nach Münch sind zwei Punkte beim BVerfG-Urteil 2017 auch unter dem Aspekt des Kapazitätsrechts besonders interessant. Zum einen gebe es nun ausdrücklich klarstellend **keinen Kapazitätsverschaffungsanspruch**: Abgelehnte Studienplatzbewerber\_innen könnten also nicht darauf klagen, dass zusätzliche Studienplätze extra nachfrageabhängig geschaffen werden, sondern nur auf eine richtige Verteilung bzw. Ermittlung des Vorhandenen. Diesen Punkt hätte das BVerfG in seinem Urteil 1972 noch offen gelassen. Zum anderen werde erneut bestätigt, dass die Möglichkeit zur eigenen Schwerpunktsetzung und Profilbildung der Hochschulen verfassungsrechtlichen Rang hat und damit ebenfalls geschützt und zu beachten ist.

Für eine **sozial gerechte Lösung** sind nach Münch vor allem die Auswirkungen auf die örtlich beschränkten Studiengänge zu beachten. Hier sei es notwendig, transparente, erhebliche Alternativkriterien zu schaffen und für eine Vergleichbarkeit mindestens der Abiturnoten, wenn nicht sogar der Noten aller Hochschulzugangsberechtigungen zu sorgen. Die Auswahlkriterien müssten aus seiner Sicht auf dezen-

traler Ebene nicht vereinheitlicht werden, soweit die betroffenen Studienangebote „echt“ lokal sind und solange das Prinzip der Wesentlichkeit eingehalten wird. Das bedeutet, dass sich die den Hochschulen übergeordneten Ebenen auf Details zum Auswahlverfahren – insbesondere zur Wartezeitfrage – rechtzeitig einigen und dabei ein etwaiger Vertrauensschutz von Altwartenden in angemessener Form und dem Umfang nach gesichert wird. Vor allem müsse insgesamt die notwendige Sorgfalt angesichts der verfassungsrechtlichen Komponente ausgeübt werden.

Nach Auffassung von Münch könnte die Neuregelung des **Auswahlverfahrens als Priorität vor die Lösung von Kapazitätsfragen** geschoben werden, weil es nicht nur um das bundeseinheitliche Vergabeverfahren gehe, sondern tatsächlich auch um die möglichst rechtssichere Ausgestaltung der örtlichen Verfahren. Die Realisierung einer **sozial gerechten Teilhabe** vollziehe sich eher auf der Ebene des Zugangs und der Zulassung zum Studium sowie im Bereich der Studienfinanzierung, weniger hingegen bei der Frage, ob und wie eine konkrete Anzahl von Studienplätzen errechnet werden sollte.

## NEUER STAATSVERTRAG DER LÄNDER ZUR HOCHSCHULZULASSUNG

Um die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zum Zulassungsverfahren in der Humanmedizin umzusetzen, verabschiedeten die Ministerpräsident\_innen der Länder am 21. März 2019 einen neuen Staatsvertrag zur Hochschulzulassung. Demnach wird die Zulassung für die Studienfächer Humanmedizin, Zahnmedizin, Tiermedizin und Pharmazie neu geregelt:

- Künftig können die Länder bis zu 20% der Studienplätze innerhalb einer Vorabquote vergeben und individuell darüber entscheiden, ob sie eine Quote für beruflich Qualifizierte ohne Abitur schaffen und/oder Plätze vorab über eine sog. Landarztquote vergeben möchten.

Nach Abzug der Vorabquote werden die verbleibenden Studienplätze nach folgenden Quoten verteilt:

- Die Quote der Abiturbestennote wird erhöht (30% statt bisher 20%). Länderspezifische Unterschiede in den Abiturnoten sollen auf der Basis von Prozentrangverfahren und unter Bildung von Landesquoten ausgeglichen werden.
- Eine „zusätzliche Eignungsquote“ wird eingeführt (10%), die ausschließlich schulnotenunabhängige Kriterien bewerten soll, z.B. über einen Studieneignungstest, ein Auswahlgespräch oder eine erworbene Berufsqualifikation (mit Ausnahme des Studiengangs Pharmazie). In einer Übergangsphase von zwei Jahren sollen dabei auch Bewerber\_innen mit einer hohen Zahl an Warte-

semestern („Altwartende“) die Chance auf einen Studienplatz bekommen.

- Die Quote für hochschuleigene Auswahlverfahren bleibt konstant (60%), doch wird die Abiturnote darin an Einfluss verlieren. Neben der Durchschnittsnote der Hochschulzugangsbeurteilung muss mindestens ein schulnotenunabhängiges Eignungskriterium maßgebliches Gewicht besitzen; im Studiengang Humanmedizin müssen es zwei schulnotenunabhängige Eignungskriterien sein. Ein fachspezifischer Studieneignungstest wird für die Studiengänge Humanmedizin, Zahnmedizin und Tiermedizin als verbindliches Kriterium vorgegeben, für Pharmazie können die Länder bestimmte Ausnahmeregelungen treffen. Eine Vorauswahl nach der Ortspräferenz darf nur in geringem Maße erfolgen.
- In Zukunft wird es nicht mehr möglich sein, einen Studienplatz allein über Wartesemester zu erhalten. Zum Ausgleich bestimmter Härtefälle soll die Wartezeit als Auswahlkriterium für eine Übergangszeit von zwei Jahren weiter berücksichtigt werden. Bei Medizin, Zahnmedizin und Tiermedizin wird sie innerhalb der zusätzlichen Eignungsquote mit abnehmendem Gewicht berücksichtigt, für den Studiengang Pharmazie gibt es diese Möglichkeit nicht.

Die neuen Regelungen sollen bis zum Beginn des Vergabeverfahrens für das Sommersemester 2020 in Kraft treten.

*Quelle:* Kultusministerkonferenz, URL: <https://www.kmk.org/aktuelles/artikelansicht/studienplatzvergabe-im-zentralen-vergabeverfahren-kultusministerkonferenz-verabschiedet-entwurf-des.html> (Zugriff: 10.2.2019); Gesetz zu dem Staatsvertrag über die Hochschulzulassung und zur Änderung des Hochschulzulassungsgesetzes, <https://www.hochschulverband.de/fileadmin/redaktion/download/pdf/landesverband/BWUE/Hochschulzulassungsgesetzes.pdf>; Länder verabschieden Staatsvertrag zur Zulassung zum Medizinstudium, <https://www.aerzteblatt.de/nachrichten/101859/Laender-verabschieden-Staatsvertrag-zur-Zulassung-zum-Medizinstudium> (Zugriff: 03.08.2019).

## HOCHSCHULPOLITISCHE STEUERUNG

Nach Ansicht von Prof. Dr. Oliver Günther, Präsident der Universität Potsdam, ist das derzeitige Kapazitätsrecht dringend reformbedürftig. Im Unterschied zu Münch vertrat er nicht die Auffassung, dass die erforderlichen Veränderungen in den vorhandenen Strukturen erreicht werden können. Es gebe zwar Möglichkeiten, im Rahmen des geltenden Systems Profilbildung und kapazitätsneutrale Maßnahmen umzusetzen, doch seien die Freiräume sehr klein. „Wir doktern nur an den Symptomen herum. Ein Durchbruch lässt sich nur über einen **grundsätzlichen Eingriff in das Kapazitätsrecht** schaffen“, sagte Günther. Die CNWs bzw. CWs müssten an die Veränderungen im Hochschulsystem in den letzten zwanzig Jahren angepasst werden, vor allem an die Bachelor-Master-Studienstruktur, den starken Anstieg der Studierendenzahlen und die zunehmende Heterogenität der Studierendenschaft, etwa im Hinblick auf Vorbildung oder soziale Herkunft.

Dabei sollten die Veränderungen im Kapazitätsrecht dazu genutzt werden, die Aufteilung der Studierenden zwischen Universitäten und Hochschulen für Angewandte Wissenschaften (HAWs) neu zu regeln. Gegenwärtig sind bundesweit etwa zwei Drittel der Studierenden an Universitäten und ein Drittel an HAWs eingeschrieben. Der hohe Anteil an Universitätsstudierenden sei gesamtgesellschaftlich zumindest zu hinterfragen, meinte Günther, da auf dem Arbeitsmarkt die Nachfrage nach HAW-Absolvent\_innen stetig ansteige. Zudem würden sich viele junge Menschen eine kurze, anwendungsorientierte Berufsausbildung wünschen, für die ein wissenschaftlich-theoretisches Universitätsstudium nicht geeignet sei. Deshalb könnte eine **Verlagerung von Studierenden von den Universitäten in die HAWs** durch eine Umschichtung der Studienplatzkapazitäten angestrebt werden.

Günther hat einen Vorschlag entwickelt, wie dieses Ziel erreicht werden könnte.<sup>11</sup> Mit dem „magischen Dreieck“ **CWs, Studierendenzahlen und finanzielle Mittel** sollte kreativ umgegangen werden. Wichtig sei dabei, die Verschiebung der Studienkapazitäten mit ausreichend finanziellen Mitteln zu unterlegen. Folgende Schritte sollten unternommen werden:

1. signifikante Erhöhung der CWs für Universitäten,
2. Konstanz oder leichte Erhöhung der CWs für HAWs,

3. größere Anteile für HAWs bei der Verteilung zusätzlicher Finanzmittel, ohne dass dies zu Absenkungen bei den Haushalten der Universitäten führt,

4. Einführung traditioneller Universitätsstudiengänge, wie z.B. Jura und Medizin, an HAWs.

Aus Günthers Sicht würden diese Maßnahmen allen Beteiligten Vorteile bringen: Die Politik erhielte für mehr Mittel auch mehr Studienplätze. Höhere CWs an Universitäten hätten zur Folge, dass die Anzahl der Studienplätze sinkt und die Studienqualität tendenziell steigt. An HAWs würde durch finanzielle Aufwüchse bei gleichbleibenden oder leicht erhöhten CWs die Zahl der Studienplätze steigen, ohne die Studienqualität zu beeinträchtigen. Auf diese Weise könnte bundesweit innerhalb von zehn Jahren schrittweise das Verhältnis der Studienplätze zugunsten der HAWs erhöht werden, bis sich die Studierenden etwa hälftig auf die beiden Hochschulformen verteilen. Begleitend wäre es wichtig, das Image der HAWs zu verbessern und den jungen Menschen zu vermitteln, dass das Ausbildungsangebot an einer HAW für viele attraktiver sein kann als an einer Universität. Dafür sollten auch unterstützende Marketing- und Informationsmaßnahmen durchgeführt werden.

In der Diskussion wurde angezweifelt, dass das vorgeschlagene Modell dazu beitragen kann, einen Teil der Kapazitätsprobleme zu lösen, die Studienqualität zu erhöhen und HAWs für Studierende attraktiver zu machen.

Aus Sicht von Dr. Eva-Maria Stange, Staatsministerin für Wissenschaft und Kunst in Sachsen, ist es nicht zielführend, pauschal die Studienkapazitäten an HAWs zu erhöhen. Die HAWs stünden gegenwärtig vor anderen Problemen, die dringend gelöst werden müssten. In den letzten Jahren sei die Zahl der Studierenden an HAWs stark angestiegen, allerdings vor allem in den westdeutschen Bundesländern: So sind z.B. in Brandenburg gerade einmal 28 Prozent der Studierenden an HAWs eingeschrieben, in Sachsen nur 23 Prozent. Stange berichtete, dass es in Sachsen nur noch an einer einzigen HAW – der Hochschule für Technik, Medien und Wirtschaft in Leipzig – NC-Studiengänge gibt, an allen anderen Hochschulen seien sämtliche Studiengänge zulassungsfrei. Somit sei hier keine politische Umsteuerung nötig: Ohne NC sei der Weg zu den HAWs ohnehin offen, und selbst bei beliebten Studiengängen wären nur wenige Studierende bereit, an Hochschulen in kleineren Städten oder ländlichen Gebieten in Ostdeutschland zu studieren.

Ziel sollte nach Stange deshalb sein, **Studium und Lehre an HAWs grundsätzlich attraktiver zu gestalten**, um sowohl Studierende als auch qualifizierte Professor\_innen für HAWs zu gewinnen. Der nächste Hochschulpakt von Bund und Ländern sollte die Grundlage bilden, um mehr feste Stellen zu schaffen und die Forschungsbedingungen zu verbessern.<sup>12</sup> Die HAWs bräuchten vor allem dauerhafte finanzielle Mittel für die Forschung, einen Mittelbau und geeignete Forschungsinfrastrukturen sowie die Möglichkeit einer Lehrverpflichtungsreduktion bei Forschungstätigkeit. Bisher werde das große Potenzial der angewandten Forschung an HAWs noch bei Weitem nicht ausgeschöpft. Zur Stärkung der HAWs wäre es darüber hinaus wichtig, die Gleichwertigkeit von Professuren an HAWs und Universitäten ernst zu nehmen und die Berufschancen von HAW-Absolvent\_innen im Öffentlichen Dienst zu verbessern. Stange betonte, dass vor allem stimmige **Rahmenbedingungen** und **ausreichend finanzielle Mittel** eine hohe Qualität von Lehre und Studium ermöglichen. Eine reine Kapazitätsverlagerung von Studienplätzen von Universitäten an die HAWs könnte weder die Probleme des Kapazitätsrechts lösen noch die Lehrqualität und Betreuungsintensität an Hochschulen substanziell erhöhen.

In der Diskussion wurde ein anderer Weg für sinnvoll erachtet, um Studieninteressierte dabei zu unterstützen, die geeignete Hochschulform zu finden und nicht automatisch Universitäten als vermeintlich besten Ausbildungsort vorzuziehen. Neben einer qualifizierten Berufsberatung wäre ein **Orientierungsstudium** sehr hilfreich.

So hat die Technische Universität (TU) Berlin vor

fünf Jahren ein Orientierungsstudium eingerichtet, wo Studierende die Möglichkeit haben, ein Jahr lang alle Fächer und Studiengänge an der TU kennenzulernen, Lehrveranstaltungen zu besuchen und Credit Points zu sammeln. Am Ende können sie entscheiden, welches Fach und an welcher Hochschule sie studieren wollen oder ob sie lieber eine berufliche Ausbildung machen möchten. Momentan wird das Orientierungsstudium an der TU fast ausschließlich aus Mitteln des Qualitätspakts Lehre finanziert.

Das Angebot eines Orientierungsstudiums gibt es auch in **Kooperation von Universitäten und HAWs**. Die Studierenden können dann die unterschiedlichen Hochschulformen in Studium und Lehre praktisch kennenlernen und am Ende sachbezogen entscheiden, welche Art, Inhalte, Schwerpunkte und Unterrichtsstoff sie für ihr Berufsziel brauchen. Diese Form der Berufsorientierung wurde in der Diskussion sehr positiv bewertet. Allerdings zeigten bisherige Erfahrungen, dass an solchen Orientierungsstudiengängen meist mehr Studierende aus bessergestellten Elternhäusern teilnehmen. Studierende aus sozial oder finanziell benachteiligten Familien wollten tendenziell kein Jahr verlieren, sondern gleich mit ihrem Wunschstudium beginnen und es in der Regelstudienzeit beenden. Ein wichtiger Grund wird in der fehlenden BAföG-Berechtigung in dieser Zeit gesehen. Dafür müsse unbedingt eine Lösung gefunden werden, um **sozialen Ungerechtigkeiten entgegenzuwirken**. Kooperative Orientierungsstudiengänge von Universitäten und HAWs sollten an möglichst vielen Standorten angeboten werden, um junge Menschen bei einer **passgenauen Wahl ihrer Ausbildung** zu unterstützen.

## FUSSNOTEN

- <sup>1</sup> Für einen Überblick über das Kapazitätsrecht und die Reformvorschläge vgl. Angela Borgwardt: Reformierung des Kapazitätsrechts. Kurzexpose sowie Ergebnisse eines Fachgesprächs. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Studienförderung 2017, URL: <http://library.fes.de/pdf-files/studienfoerderung/13369-20170602.pdf> (Zugriff: 22.2.2019).
- <sup>2</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 21. April 1980 – VII C 104.77 –, juris.
- <sup>3</sup> Vgl. Weber, Joachim D. (2010): Kapazitätsrecht. Quantität und Gleichheit versus Qualität und Wettbewerb. In: Carsten Würmann/Karin Zimmermann (Hrsg.): Hochschulkapazitäten – historisch, juristisch, praktisch. In: die hochschule 2/2010, hrsg. v. Institut für Hochschulforschung (HoF) an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, S. 73-85.
- <sup>4</sup> Vgl. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 6.3.2009: Hochschulzugang für beruflich qualifizierte Bewerber ohne schulische Hochschulzugangsberechtigung, URL: [https://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen\\_beschluesse/2009/2009\\_03\\_06-Hochschulzugang-erful-qualifizierte-Bewerber.pdf](https://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2009/2009_03_06-Hochschulzugang-erful-qualifizierte-Bewerber.pdf) (Zugriff: 13.5.2019).
- <sup>5</sup> Vgl. Anna Gehlke/Cort-Denis Hachmeister/Lars Hüning: Der CHE Numerus Clausus-Check 2018/19. Eine Analyse des Anteils von NC-Studiengängen in den einzelnen Bundesländern. CHE Centrum für Hochschulentwicklung. Arbeitspapier Nr. 211, Juli 2018, URL: [http://www.ch.de/downloads/CHE\\_AP\\_211\\_Numerus\\_Clausus\\_Check\\_2018\\_19.pdf](http://www.ch.de/downloads/CHE_AP_211_Numerus_Clausus_Check_2018_19.pdf) (Zugriff: 10.3.2019).
- <sup>6</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 21. April 1980 – VII C 104.77 –, juris.
- <sup>7</sup> Kultusministerkonferenz (KMK): Weiterentwicklung des Kapazitätsrechts, Bonn, 28.10.2005, [http://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen\\_beschluesse/2005/2005\\_11\\_17-Weiterentwicklung-Kapazitaetsrecht.pdf](http://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2005/2005_11_17-Weiterentwicklung-Kapazitaetsrecht.pdf) (Zugriff: 15.3.2019).
- <sup>8</sup> Die Wesentlichkeitstheorie besagt, dass wesentliche Entscheidungen in der deutschen Verfassung lediglich vom Parlament, also der Volksvertretung getroffen werden können. Im grundrechtsrelevanten Bereich meint „wesentlich“ in der Regel „wesentlich für die Verwirklichung der Grundrechte“. – BVerfGE 47, 46 (78f.) Vgl. JuraForum, URL: <https://www.juraforum.de/lexikon/wesentlichkeitstheorie> (Zugriff: 20.3.2019).
- <sup>9</sup> Ausführlicher zu den Modellen in den Ländern und zur Ausgestaltung kapazitätsneutraler Maßnahmen vgl. Angela Borgwardt: Höhere Qualität von Lehre und Studium! – Welche Möglichkeiten bietet das Kapazitätsrecht? Ergebnisse einer Umfrage und einer Konferenz am 22. Oktober 2018, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung 2019, <http://www.fes.de/cgi-bin/gbv.cgi?id=15619&ty=pdf>
- <sup>10</sup> Vgl. BVerfG, Urteil vom 19. Dezember 2017 – 1 BvL 3/14 –, BVerfGE 147, 253-363.
- <sup>11</sup> Vgl. Oliver Günther: Kapazitätsverordnung – ein ungeliebtes Kind neu gedacht. Wie man die Aufteilung der Studierenden auf Universitäten und Fachhochschulen neu ordnen könnte. In: duz Wissenschaft & Management 01/2019, S. 36-39, URL: <https://www.wissenschaftsmanagement-online.de/beitrag/kapazitsverordnung-ein-ungeliebtes-kind-neu-gedacht-9841> (Zugriff: 12.5.2019).
- <sup>12</sup> Durch die Einigung von Bund und Ländern auf den unbefristeten „Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken“ am 6. Juni 2019 ist im Grundsatz die Basis dafür geschaffen worden. Vgl. <https://www.bmbf.de/de/zukunftsvertrag-studium-und-lehre-staerken-9232.html> (Zugriff: 5.8.2019).

## 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](mailto:Martin.Pfafferott@fes.de)

Publikationen können Sie per e-mail nachbestellen bei:  
[Hochschulpolitik@fes.de](mailto:Hochschulpolitik@fes.de)