

## Übersicht über die Anwendung des Kapazitätsrechts in ausgewählten Bundesländern

Zusammenstellung auf Grundlage von Informationen einiger Wissenschaftsministerien der Länder,  
Stand Frühjahr 2018

Trotz aller Kritik am Kapazitätsrecht gilt das Curricularnormwert (CNW)-Verfahren für zentral zulassungsbeschränkte Studiengänge aus Gründen der Rechtssicherheit als unumstößlich. Das als Alternative vorgeschlagene Kostennormwert-Verfahren (KNW) ist insofern auf wenig Zustimmung in den Wissenschaftsministerien gestoßen. Für örtlich zulassungsbeschränkte Studiengänge werden in den Bundesländern sehr heterogene Verfahren angewendet. Dabei werden kapazitätsneutrale Maßnahmen verwendet, um die Qualität der Lehre zu verbessern. Was lässt sich dabei voneinander lernen, was sollte vereinheitlicht werden?

Im Frühjahr 2018 hat die Planungsrunde des ‚Netzwerk Wissenschaft‘ der Friedrich-Ebert-Stiftung (vorher: Netzwerk Exzellenz an deutschen Hochschulen) bundesweit alle Wissenschaftsministerien und Senatsverwaltungen / Behörden für Wissenschaft gebeten, zu sechs Thesen zur Reformierung des Kapazitätsrechts Stellung zu nehmen. Aus elf Ländern sind Rückmeldungen eingegangen, die ausgewertet wurden. Viele Länder begrüßten den Ansatz für eine Reform des Kapazitätsrechts grundsätzlich und sind an einer weiteren Debatte interessiert. Diese Debatte muss immer den Zusammenhang zur Hochschulfinanzierung insgesamt herstellen.

### **Einschätzung des gegenwärtigen CNW-Verfahrens für zentral zulassungsbeschränkte Studiengänge**

Das Kapazitätsrecht muss in erster Linie den verfassungsrechtlichen Erfordernissen entsprechen. Alle Länder betonen, dass eine rechtssichere Grundlage für die erschöpfende Auslastung der Ausbildungskapazitäten benötigt wird. Dabei muss ein Ausgleich zwischen dem verfassungsrechtlich begründeten Kapazitätserschöpfungsgebot und den Bedürfnissen der Hochschulen nach hoher Qualität in der Lehre gefunden werden.

Handlungsbedarf besteht nach Ansicht vieler Länder in den zentral zulassungsbeschränkten Studiengängen, wo das CNW-Verfahren noch zur Anwendung kommt und Reformen sich wegen einer befürchteten Klagewelle als schwierig erweisen. Kritisiert wird z.B. die Orientierung am „fiktiven“ Personal gemäß Stellenplan sowie die starr festgelegten Kapazitätsnormen. Die CNW gelten seit Einführung des gestuften Bachelor-Master-Systems nicht mehr als zeitgemäß (Profildebatte). Aktuell werden die unwesentlich flexibleren Curricularwerte (CW) genutzt. Zu Reformvorschlägen siehe unter anderem der Beitrag von Prof. Dr. Oliver Günther, Präsident der Universität Potsdam.

Alle Bundesländer sind aktuell damit befasst, die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts beim Hochschulzulassungsrecht der Humanmedizin bis 31.12.2019 zu erfül-

len. Zeitlich eine Änderung des Kapazitätsrechts durchführen zu wollen, sehen manche Länder als Überforderung. Hierzu werden unter anderem auch Empfehlungen des Wissenschaftsrats erwartet.

Mehrere Länder weisen darauf hin, dass Kriterien wie das Recht auf sozial gerechte Teilhabe – wenn überhaupt – nur über das Hochschulzugangsgrecht gewährleistet werden können.

### **Örtlich zulassungsbeschränkte Studiengänge**

Das CNW-Verfahren kommt für örtlich zulassungsbeschränkte Studiengänge in den meisten Ländern nicht mehr zur Anwendung. Ermöglicht wurde dies durch eine Veränderung des Staatsvertrages über die Vergabe von Studienplätzen im Jahr 2006 (trat zum 1.1.2008 in Kraft). Das Kapazitätsrecht wurde in den letzten Jahren novelliert und weiterentwickelt, soweit dies örtlich zulassungsbeschränkte Studiengänge betrifft. Dabei werden verschiedene Ansätze für kapazitätsneutrale Maßnahmen gewählt (Zusatzmittel oder Qualitätssicherungsmittel können kapazitätsneutral verwendet werden, unbesetzte Stellen werden nicht angerechnet etc.). Die Länder legen unterschiedliche Verfahren für die Kapazitätsberechnung zugrunde.

### **Modifiziertes CNW-Modell**

Das modifizierte CNW-Modell findet zum Beispiel in Brandenburg für örtlich zulassungsbeschränkte Studiengänge Anwendung. Dort wurde das CNW-Verfahren mit einem Aufschlag umgerechnet. Das modifizierte Modell mit individuellen Werten für jeden Studiengang wurde von anderen Ländern als aufwändig beschrieben, weswegen eine Clusterbildung ratsam wäre. Dadurch sei man aber wieder nah am Bandbreitenmodell.

### **Bandbreitenmodell**

Das Bandbreitenmodell findet eine hohe Verbreitung und genügt seinen Befürworter\_innen als Möglichkeit der Profilbildung und Qualitätsverbesserung. Dabei werden Curricularwerte (CW) auf Basis der Studien- und Prüfungsordnungen ermittelt.

In Baden-Württemberg werden Curricular-Bandbreiten genutzt. Das Kapazitätsrecht greift damit die Ausdifferenzierung der Studiengänge auf. Ein Qualitätssicherungsgesetz wurde geschaffen, um öffentliche Mittel für Qualitätsverbesserung kapazitätsneutral einsetzen zu können.

In Bayern wurden CNW vor über zehn Jahren durch das Bandbreitenmodell ersetzt, um der gewünschten Profilbildung entsprechen zu können.

Nordrhein-Westfalen nutzt, ausgehend von den ursprünglichen CNW, das Bandbreitenmodell. Bei Niedrig-CNW-Studiengängen hat die deutliche Anhebung der Bandbreite zu einer Verbesserung der Betreuungsrelation geführt. Außerdem werden Mit-

tel zur Qualitätsverbesserung kapazitätsneutral eingesetzt: z.B. Personal und Lehraufträge aus öffentlichen Mitteln, die der Verbesserung der Lehre gewidmet sind.

In Sachsen wird derzeit eine Neufassung des Kapazitätsrechts geplant. Aktuell besteht die Überlegung, das Bandbreitenmodell einzuführen. Außerdem existiert eine Zuschussvereinbarung 2017 bis 2024 zwischen der sächsischen Landesregierung und ihren Hochschulen, welche eine auskömmliche Finanzierung unabhängig vom Kapazitätsrecht ermöglichen soll. Diese sichert den sächsischen Hochschulen zu, dass die frei gewordenen BAföG-Mittel, die Mittel des Hochschulpakts und der Landesanteil der Exzellenzinitiative an die Hochschulen weitergeleitet werden. Die Zuschussvereinbarung verankert weiterhin die Leistungsverpflichtungen der Hochschulen und bildet die finanzielle Grundlage für die individuellen Zielvereinbarungen, die zwischen dem sächsische Ministerium für Wissenschaft und Kunst und den einzelnen Hochschulen geschlossen werden. So verpflichten sich die Hochschulen u.a. dazu, die staatlichen Vorgaben zu Studienanfänger\_innen und Studierendenzahlen zu erreichen, gemeinsame Leistungs- und Ressourcenpotenziale auszuschöpfen sowie ihr Verwaltungshandeln weiter zu optimieren.

In Sachsen-Anhalt wurde die Kapazitätsverordnung mit Einführung eines Bandbreitenmodells an die gestufte Studienstruktur angepasst. Hier fließen keine CNW, sondern Curricularwerte ein. Das Modell gilt als bewährt und bietet autonome Entscheidungsmöglichkeiten.

In Thüringen wurden Flexibilisierungen durch die Einräumung von Bandbreiten, den kapazitätsneutralen Einsatz von Personalmitteln sowie z.B. die lehrqualitätsorientierte Gestaltung der Lehrverpflichtungsverordnungen erreicht.

Bremen nutzt eine Regelung nach Normwerten statt Bandbreiten oder KNW. Dabei können Kriterien der Qualitätssicherung berücksichtigt werden: Studiengänge mit besonderem Betreuungs- und Prüfungsaufwand, Exzellenzschwerpunkte, Forschungsstudiengänge, international ausgerichtete Studiengänge.

### **Vereinbarungsmodell**

Das Vereinbarungmodell wird in einigen Antworten als rechtsunsicher eingestuft. Dieses Urteil wird mit Blick auf die Rechtsprechung des Hamburgischen Oberlandesgerichts gefällt. In Hamburg wurde das Kapazitätsrecht mit dem Ziel der Flexibilisierung modifiziert. Seit 2016 wird in Hamburg eine Kombination aus Vereinbarung- und Bandbreitenmodell praktiziert. Dabei werden Curricularbandbreiten als Ober- und Untergrenzen für Betreuungsdichte, Gesamtlehrleistung und Zahl der Studienanfängerplätze vereinbart. Die Curricularwerte für die Studiengänge können die Hochschulen selbst bestimmen. Das Hamburgische Obergericht kam im Grundsatz zur Entscheidung, dass dieses Modell verfassungskonform sei, allerdings gibt es zu den individuellen Sonderregelungen noch keine feste Rechtsprechung.

## **Kostennormwertverfahren (KNW-Verfahren)**

Das KNW-Verfahren wird von einigen Ländern als grundsätzlich umsetzbar und auch rechtlich überprüfbar angesehen, jedoch gibt es Bedenken, es sei zu starr für die hochschulischen Haushalte. Der Haupteinwand ist jedoch dahingehend, dass ein neues (bzw. jedes neue) Modell erst in einer Reihe von Klagen seine Rechtssicherheit beweisen muss.

Das KNW-Modell wird deshalb im Ergebnis von vielen Ländern als zu komplex und rechtsunsicher eingeschätzt. Es wird auf frühere Überlegungen im Rahmen der KMK verwiesen, dieses Berechnungssystem für das Fach Humanmedizin anzuwenden. Das KNW wurde 2005 für die Hochschulmedizin abgelehnt. Offensichtlich stand das KNW 2003 im Verwaltungsausschuss der ZVS zur Abstimmung, fand dort aber nicht die nötige 2/3-Mehrheit.

Gleichzeitig erfährt das KNW-Verfahren auch Ablehnung, weil sich die Diskussion in den Bereich der Budgetverwendung verlagern würde. Statt um Lehrkapazitäten würde es um Preise für einzelne Studienplätze in einzelnen Fächern gehen. Als Folge wird eine Debatte erwartet, ob mehr vergleichsweise billigere Studienplätze geschaffen werden müssten, um mehr Menschen ein Studium zu eröffnen. Oder es bestünde die Gefahr der Hochschulfinanzierung nach Kassenlage, da die Festlegung der Kostennormwerte für einzelne Studiengänge erfolgen müsste. Theoretisch müssten KNW und CNW korrelieren, da die Kosten für einen Studiengang durch das Lehrpersonal bestimmt werden.

## **Bessere Grundausrüstung der Hochschulen**

Sinnvoll könnte ein „Drei-Säulen-Modell“ der Hochschulfinanzierung sein: Die Hochschulen erhalten erstens einen Sockelbetrag, der grundsätzlich als Basisausstattung gebraucht wird (unabhängig von der Zahl der Studienplätze), zweitens Mittel für die Anzahl und Art der Studienplätze bzw. Studierende, und drittens Mittel zur gezielten Profilbildung.

*Zusammenfassung auf Grundlage der Antworten aus den Wissenschaftsministerien bzw. Senatsverwaltungen / Behörden für Wissenschaft. Wir übernehmen keine Gewähr für die Richtigkeit der Aussagen im Detail.*

Kontakt: Marei John-Ohnesorg, [marei.john@fes.de](mailto:marei.john@fes.de)