

Karoline Haake

*Weiterentwicklung des Kapazitätsrechts – von der „erschöpfenden“ Nutzung hin zur Qualität von Studium und Lehre*

*Bericht über die Tagung des Vereins zur Förderung des deutschen und internationalen Wissenschaftsrechts e.V. am 15./16.6.2023*

„Es ist eine alte Geschichte, doch bleibt sie immer neu“: Mit diesem Heine-Vers eröffnete *Dr. Michael Stückrad*, Vorstandsvorsitzender des Vereins für deutsches und internationales Wissenschaftsrecht, die Tagung zur Weiterentwicklung des Kapazitätsrechts von der erschöpfenden Nutzung hin zur Qualität von Studium und Lehre im Deutschen GeoForschungsZentrum am Telegrafenberg in Potsdam am 15. und 16.6.2023. *Stückrad* deutete damit daraufhin, dass das Kapazitätsrecht die Hochschulen bereits seit der ersten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 1972 beschäftigt und daher eine „alte Geschichte“ sei, aber dennoch immer neue Aspekte entwickelte. Zuletzt formulierten die die Regierungskoalition im Bund bildenden Parteien im Koalitionsvertrag die Absicht, einen Bund-Länder-Prozess zur Weiterentwicklung des Kapazitätsrechts in Gang zu setzen.

Der Verein zur Förderung des deutschen und internationalen Wissenschaftsrechts nutzte diesen Anlass, um einen Überblick über die Anwendung von Kapazitätsrecht und Kapazitätsplanung in den Ländern und Hochschulen ebenso wie die Erwartungen von Hochschulpolitik und Hochschulen an die Weiterentwicklung der Kapazitätsverordnungen geben. Moderiert wurde die Tagung von Wissenschaftsjournalist *Jan-Martin Wiarda*.

### **I. Einstieg: Weiterentwicklung des Kapazitätsrechts auf der politischen Agenda**

Die Tagung läutete *Dr. Jens Brandenburg* (Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium für Bildung und Forschung) mit einem Statement zur Aktualität des Themas ein. Das Kapazitätsrecht sei heute so aktuell wie vor 50 Jahren. Heute gebe es wesentlich mehr Studierende als damals und eine größere Diversität in der Hochschullandschaft. Außerdem stehe die Gesellschaft vor immensen Herausforderungen als auch großen Umbrüchen. Zur Bewältigung anstehender globaler Herausfor-

derungen seien exzellent ausgebildete Menschen und exzellente Hochschulen erforderlich.

*Brandenburg* beobachtete drei wesentliche Entwicklungen seit der ersten bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidung. Zunächst sei eine Bildungsexpansion zu verzeichnen: Mittlerweile nehmen ein Anteil von 55 % eines Geburtsjahrgangs ein Studium auf, es handle sich um einen selbstverständlichen Teil des Bildungswegs. Überdies sei infolge der Bologna-Reform eine Europäisierung und Globalisierung der Universitätsbildung eingetreten: Seit Abschaffung des Diploms mit dem Ziel internationaler Hochschul- und Masterkarrieren sei eine große Vielfalt an Bachelor- und Masterprogrammen entstanden. Drittens habe auch die Digitalisierung neue Möglichkeiten geschaffen: Nicht zuletzt die Covid-19-Pandemie habe gezeigt, dass Hochschulen auch digital funktionieren können, gleichzeitig aber auch von Präsenzlehre leben. Die Möglichkeit digitaler Lehre erfordere insbesondere neue Konzepte und Formate, welche auch neue Anforderungen an rechtliche Rahmenbedingungen stellten.

Angesichts dieser Entwicklungen habe sich die Hochschullandschaft im Vergleich zu 1972 gravierend verändert. Gerade vor dem Hintergrund der Bedeutung des Kapazitätsrechts als Dreh- und Angelpunkt eines modernen Hochschulsystems mit Einfluss auf die Grundlagen von Studiengängen, Lehrveranstaltungen und auch Personal- und Finanzierungsstrukturen habe sich die Bundesregierung im Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode die Weiterentwicklung des Kapazitätsrechts vorgenommen. Sie möchte daher einen ergebnisoffenen Bund-Länder-Hochschul-Dialog über mögliche und notwendige Weiterentwicklungen der kapazitätsrechtlichen Rahmenbedingungen und Anwendungen initiieren. Dabei soll vor allem gemeinsam mit Ländern und Hochschulen erörtert werden, wo genau die Probleme liegen und was Lösungsansätze sein können.

## II. Verfassungsrechtliche Grundlagen des Kapazitätsrechts – Würde des BVerfG heute anders entscheiden als 1972?

Daraufhin analysierte *Prof. Dr. Winfried Kluth* (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Richter am Landesverfassungsgericht a. D.) den aktuellen Stand der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung zum Kapazitätsrecht aus dem Blickwinkel der Frage, ob daraus Tendenzen zur Veränderung ablesbar sind.

Im ersten NC-Urteil von 1972<sup>1</sup> entwickelte das BVerfG das Teilhaberecht der Studieninteressierten: Art. 12 Abs. 1 GG vermittele in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG einen Anspruch auf chancengleichen Zugang zu den vorhandenen Studienplätzen ihres gewünschten Studiengangs.<sup>2</sup> Wegen der Einschränkung der Berufsfreiheit müsse der parlamentarische Gesetzgeber über das Rangverhältnis der Bewerber<sup>3</sup> um einen Studienplatz entscheiden. Bei der Kapazität handele es sich insbesondere um keine rein empirische Größe, sondern die Bemessung sei weitgehend normativ bestimmt, angefangen von Vorschriften über Studienpläne, über die Zahl der Pflichtveranstaltungen und deren höchstzulässige Teilnehmerzahl, bis hin zur Lehrbefähigung und zumutbaren Belastung des Personals unter Berücksichtigung der Forschungsaufgaben und der Beanspruchung durch öffentliche oder privatnützige Nebentätigkeiten sowie der Art der Universitätsorganisation.<sup>4</sup> Dabei gelte zugunsten der Studieninteressierten das Gebot der erschöpfenden Kapazitätsauslastung,<sup>5</sup> welches nicht nur von der Verwaltung, sondern auch vom Gesetzgeber zu beachten sei.<sup>6</sup> Beschränkende Maßnahmen müssten unbedingt erforderlich zur Funktionsfähigkeit der Hochschule in Wahrnehmung ihrer Aufgaben in Forschung und Lehre sein.<sup>7</sup> Bei der Festsetzung der Kapazität dürfe keine „unzulässige Niveaupflege“ betrieben werden, indem elitären Interessen zulasten der breiten Masse von Studieninteressierten durchgesetzt würden.

Seitdem herrsche ein hohes Maß an Kontinuität in der bundesverfassungsrechtlichen Rechtsprechung zum Kapazitätsrecht, welche *Kluth* zuletzt in einem Kammerbeschluss des BVerfG von 2022<sup>8</sup> bestätigt sah. *Kluth* wies jedoch darauf hin, dass die bestehenden bundesverfas-

sungsrechtlichen Entscheidungen als Verfassungsbeschwerden derjenigen Studienbewerber, die „draußen vor der Tür“ geblieben seien und Zugang zu Studienplätzen begehrten, ihren rechtlichen Schwerpunkt auf die Zugangsregulierung legten. Aus diesem Grund seien die Rechte der Lehrenden und der bereits Studierenden nur am Rande thematisiert worden. Das Zugangsinteresse der Studienbewerber stehe jedoch in einem grundrechtlichen Spannungsverhältnis mit der Forschungs- und Lehrfreiheit der Lehrenden und den Ausbildungsbedürfnissen der Studierenden. Diese tripolaren Interessen müssen bei der Kapazitätsberechnung abgestimmt werden.<sup>9</sup> Über diese Abwägung könne auch die Qualität der Forschung und Lehre Einzug in Kapazitätserwägungen erhalten. Wichtig sei dabei nur, die Qualitätssicherung aus diesen rechtlich zulässigen Gesichtspunkten und nicht allein aus haushaltspolitischen Gründen herzustellen. Auch das vom BVerfG formulierte Verbot der Niveaupflege stehe dem nicht entgegen.

Bisher beobachtete *Kluth*, dass das geltende Kapazitätsrecht in der Praxis eine unzureichende Gestaltungsfreiheit und Abhängigkeit der Ausbildungsqualität von der Studienplatznachfrage zum Resultat habe. Die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung neige dazu, die Interessen der Studienbewerber vorzuziehen. Dies gehe zu Lasten der Qualität von Forschung und Lehre. Diese messe sich insbesondere an der Betreuungsrelation, dem Verhältnis der Anzahl der Studierenden zu den Lehrenden. Die Qualität der Lehre sei dabei insbesondere von der Studiengangsausgestaltung abhängig. Diese stehe jedoch in enger Wechselwirkung zum Kapazitätsrecht. Gerade die schlechte Betreuungsrelation lasse dabei einen umfangreichen Handlungsbedarf erkennen, um die Lehrqualität zu verbessern. Eine solche Verbesserung sei insbesondere aufgrund vieler gesellschaftlicher Herausforderungen und Transformationsaufgaben der nächsten Jahrzehnte notwendig, welche eine höhere Leistungsfähigkeit der nächsten Generationen erforderten. Der Hochschulausbildung und -forschung komme in diesem Zuge eine Schlüsselaufgabe zu.

Das Kapazitätsrecht sei aufgrund des vorgegebenen Rechtsrahmens und insbesondere der grundrechtlichen Implikationen zwar keine „freie Stellschraube“, aber dennoch stehe dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung

<sup>1</sup> BVerfGE 33, 303 ff.

<sup>2</sup> Eine Bereitstellungspflicht für neue Studienplätze ist vom BVerfG dagegen nicht anerkannt, wird jedoch auf Ebene des Landesverfassungsrechts diskutiert, wie bereits im Vorlagebeschluss des VG Hamburg v. 21.8.1970 – IV VG 615/70.

<sup>3</sup> Soweit im Folgenden allein aus Gründen besserer Lesbarkeit die Form des generischen Maskulinums verwendet wird, sind stets

alle Geschlechter mitumfasst.

<sup>4</sup> BVerfGE 33, 303 (340).

<sup>5</sup> BVerfGE 33, 303 (337 f.); 54, 173 (191); 85, 36 (54, 57).

<sup>6</sup> BVerfG NVwZ 2023, 591 (592).

<sup>7</sup> BVerfGE 66, 155 (179); 85, 36 (56).

<sup>8</sup> BVerfG NVwZ 2023, 591, dazu *Kluth*, NVwZ 2023, 591 (594 ff).

<sup>9</sup> BVerfGE 85, 36 (57); 134, 1 (13 f.), BVerfG NVwZ 2023, 591 (592).

ein Gestaltungsspielraum zu.<sup>10</sup> Änderungen zugunsten von mehr Qualität seien daher auch im Lichte der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung möglich und als Teil einer umfassenderen Debatte über die Reform von Studiengängen und die Aufgabe der Hochschulen in der Transformation geboten.<sup>11</sup>

### III. Ein buntes Bild – Überblick zur Anwendung des Kapazitätsrechts in den Ländern und Hochschulen

Eine Podiumsdiskussion zwischen *Dr. Kerstin Burck* (Johannes Gutenberg-Universität Mainz, Dezernentin für Hochschulentwicklung), *Dr. Frieder Dittmar* (Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst Baden-Württemberg, Referatsleiter Grundsatzangelegenheiten der Hochschulentwicklung), *Prof. Dr. Gerhard Sagerer* (Universität Bielefeld, Rektor) und *Christian Tusch* (Ministerium für Kultur und Wissenschaft Nordrhein-Westfalen, Referat Hochschulstatistik, Hochschulkapazitäten, Hochschulcontrolling) bot einen Überblick über die praktische Anwendung des Kapazitätsrechts in den Ländern.

Alle Referenten waren sich einig, dass in Zusammenhang mit einer Reform des Kapazitätsrechts insbesondere Qualitätsverbesserungen der Lehre anzustreben seien. Das Kapazitätsrecht sei schon lange kein bloßes Kapazitätsbegrenzungsrecht mehr, wie es in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung beurteilt wird. Vielmehr sei das Kapazitätsrecht ein zentrales Steuerungsinstrument für den Hochschulbereich, das von den Ländern und den Hochschulen jedoch unterschiedlich angewendet werde.

*Burck* und *Dittmar* berichteten von umfangreichen Handlungsspielräumen und Freiheiten, welche den Hochschulen durch den Landesgesetzgeber gewährt werden. So sei es etwa möglich, Stellen bedarfsgerecht zwischen Studiengängen zu verschieben. In Baden-Württemberg werden nach *Dittmar* die Spielräume, die das Kapazitätsrecht und der Staatsvertrag von 2006 zugunsten besserer Betreuungsverhältnisse ermöglichen, gut genutzt, wie die Betreuungsrelationen im Ländervergleich zeigen: beispielsweise die Möglichkeit, Stellen kapazitätsneutral zu setzen, die Nutzung von Bandbreiten oder die Ausgestaltung der Lehrverpflichtungsverordnung. *Sagerer* sah hingegen im Kapazitätsrecht eine systematische Verhinderung einer besseren Betreuung der

Studierenden und damit einer Verbesserung der Qualität des Studiums. Was diese angehe, seien die Hochschulen in einem „Hamsterrad“ gefangen: Wollten sie die Betreuungsrelation durch mehr Lehrpersonal verbessern, seien sie im gleichen Zuge verpflichtet, mehr Studierende aufzunehmen. Deshalb seien zur Verbesserung der Betreuungsqualität mehr kapazitätsneutrale Mittel notwendig.

*Tusch* wies darauf hin, dass auch im bestehenden System Stellschrauben vorhanden seien, mit denen bessere Betreuung erreicht werden könne. So könne in Nordrhein-Westfalen von den Hochschulen die Spanne des Bandbreitenmodells genutzt werden. Mittel, die gezielt der Verbesserung der Qualität von Steuerung und Lehre dienen, führten gemäß § 1 des nordrhein-westfälischen Hochschulzulassungsgesetzes ausdrücklich nicht zur Steigerung der Aufnahmekapazität. Auch Bundesländer-Vereinbarungen wie der Qualitätspakt Lehre enthielten ähnliche kapazitätsneutrale Mittel zur Verbesserung der Lehre. Die Qualität von Studium und Lehre sei überdies ein erklärtes Ziel des „Zukunftsvertrags Studium und Lehre stärken“.

Was den geplanten Bund-Länder-Prozess angehe, so sah *Dittmar* keinen bundesweiten Reformbedarf, da im bestehenden Kapazitätsrecht genügend Spielräume für die Landesebene vorhanden seien, die genutzt und nicht gefährdet werden sollten. Seit dem Staatsvertrag von 2006 hätten sich die Situationen in den Ländern mehr denn je auseinanderentwickelt. *Tusch* erhoffte sich deshalb, dass der Bund-Länder-Dialog die Differenzierungen zwischen den Ländern abbilden und sich deren unterschiedliche Erfahrungen zunutze machen werde. Das System des Kapazitätsrechts müsse jedoch nicht „vom Kopf auf die Füße“ gestellt werden. *Burck* forderte, dass aufgrund der heterogenen Hochschullandschaft die Hochschulen Teil des Bund-Länder-Prozesses sein müssten. So könnten insbesondere die Länder gemeinsam mit den Hochschulen ihre unterschiedlichen Regelungen diskutieren und Angleichungs- und Reformbedarf besprechen. Der Bund könne hierfür den Anstoß bieten. Dennoch plädierte sie auch aus Gründen der Rechtssicherheit gegen eine umfassende Reform. Schließlich habe sich bereits ein rechtssicheres System der Hochschulzulassungen etabliert.

*Sagerer* betonte die gesellschaftliche Verantwortung der Hochschulen und forderte deshalb, dass der Bund-

<sup>10</sup> BVerfGE 136, 338 (363).

<sup>11</sup> *Kluth* plädierte für ein Vereinbarungsmodell auf Landesebene, in dessen Zuge die von den Hochschulen bereitzustellenden Studienplätze in den einzelnen Fachrichtungen durch eine Vereinbarung mit dem Land konkretisiert werden. Auf diese Weise können

Kapazitätsgesichtspunkte mit Qualitätserwägungen unter stärkerer Einbindung der Hochschulen berücksichtigt werden, dazu *Kluth*, Steuerung von Ausbildungskapazitäten an Hochschulen durch Vereinbarungen, 2010.

Länder-Prozess anstelle vom Aufbau neuer Studienplätze die Steigerung der Absolventenzahlen in den Vordergrund stelle. Dies könne insbesondere durch bessere Betreuung erreicht werden. Gerade das finanzielle Augenmerk liege im System des Kapazitätsrechts jedoch regelmäßig nur auf dem Zugang zum Studium, nicht jedoch auf den Studienbedingungen, der Betreuungsrelation und der Anzahl der Abschlüsse. Dennoch plädierte auch *Sagerer* gegen eine große Reform des Kapazitätsrechts, da dies insbesondere zu zeitintensiv sei. Stattdessen sollten durch Reformen im geltenden Kapazitätsrecht mehr Stellschrauben für die Verbesserung der Qualität der Lehre und Forschung geschaffen werden.

*Dittmar* hingegen argumentierte, dass zwar der Studienerfolg und der Anteil der erfolgreichen Abschlüsse gesteigert werden müsse, um den akademischen Fachkräftebedarf in den Ländern zu decken. Dahinter stecke jedoch keine Frage des Kapazitätsrechts, da dieses schon heute umfängliche Möglichkeiten für bessere Betreuungsverhältnisse bereithält, sondern die schlichte Haushaltspolitische Frage nach der Finanzierung, also wie viele Mittel Bund und Länder für die Finanzierung der Hochschulen bereitstellen wollen.

In der aktuell zu beobachtenden sinkenden Anzahl von Studienanfängern sah *Burck* die Chance, die Ausbildung an den Hochschulen zu verbessern und stärkere Profile zu bilden. Sie wies jedoch darauf hin, dass die Qualität des Studiums sich nicht allein an der Anzahl des Lehrpersonals, sondern auch an Inhalt und Zuschnitt des Studiengangs bemesse. Auch *Tusch* betonte, dass allein die Unterauslastung einen Studiengang nicht automatisch besser mache, sondern neben die Betreuungsrelation weitere Faktoren treten, die es zu verbessern gelte. Dazu sei laut *Burck* eine Weiterentwicklung der Ausgestaltung der einzelnen Studiengänge innerhalb der jeweiligen Hochschulen notwendig, auch wenn dies einen mühsamen internen Veränderungsprozess bedeute.

Bilanzierend waren sich die Referenten einig, dass zur Verbesserung der Studienqualität keine umfassende Reform des Kapazitätsrechts notwendig sei. Vielmehr seien als Stellschrauben zur Qualitätssteigerung die konsequentere Nutzung der vorhandenen Spielräume seitens der Länder, ggf. kleinere Detailanpassungen des Kapazitätsrechts, aber auch Veränderungen der Ausgestaltung der einzelnen Studiengänge innerhalb der Institutionen erforderlich. Ein enger Diskurs mit den Hochschulen sei im geplanten Bund-Länder-Prozess unerlässlich.

*Henning Rockmann* (Hochschulrektorenkonferenz, Leiter der Geschäftsstelle) resümierte für den ersten Tagungsteil, dass sich dem Kapazitätsrecht aktuell weniger Zulassungs-, sondern Qualitätsfragen stellten. Diese seien in der bundesverfassungsrechtlichen Rechtsprechung bisher wenig berücksichtigt worden. Das Kapazitätsrecht werde von vielen Ländern nicht nur als Zugangs-, sondern als Steuerungsinstrument benutzt. Um die wichtigen Transformationsfragen der Gesellschaft in Zukunft zu lösen, sei eine Qualitätsverbesserung der Lehre und Forschung notwendig. Angesichts der in der Diskussion aufgezeigten großen Diversität in der Hochschullandschaft müssten am von der Bundesregierung anzustößenden Dialog nicht nur Bund und Länder, sondern auch die Hochschulen von Anfang an beteiligt sein.

#### IV. Weiterentwicklung des Kapazitätsrechts als Baustein einer zukunftsfähigen Ausgestaltung von Studium und Lehre

Aus Perspektive des Wissenschaftsrats berichtete *Prof. Dr. Dorothea Wagner* (Karlsruhe Institute of Technology, Lehrstuhl Institut für Theoretische Informatik und ehemalige Vorsitzende des Wissenschaftsrats) am nächsten Tagungstag von dessen Empfehlungen zur Verbesserung der Qualität der Lehre und Weiterentwicklung des Kapazitätsrechts.

Bereits 1990 habe der Wissenschaftsrat mit Blick auf die Studienexpansion der 1970er und 1980er Jahre, und der damit einhergehenden Verschlechterung der Betreuungsrelation, gefordert, dass die Kapazitätsverordnungen nur als Maßnahme auf Zeit zur Sicherung der Ausbildung geburtenstarker Jahrgänge eingesetzt werden und die „Überlast“ nicht zur „Normallast“ werden dürfe.<sup>12</sup> Mit der Fortsetzung der Bildungsexpansion und Steigerung der Studierneigung sei es jedoch dauerhaft notwendig geblieben, die Erwartungen und Ansprüche der Studienberechtigten, Studierenden und Lehrenden im Rahmen des Kapazitätsrechts in Ausgleich zu bringen. Der Wissenschaftsrat habe dessen Entwicklung daher kontinuierlich beobachtet und insbesondere in den letzten 15 Jahren einen dringenden Änderungsbedarf des Kapazitätsrechts und der damit verbundenen Lehrverpflichtungsverordnungen insbesondere hinsichtlich der Verbesserung der Betreuungsrelation proklamiert:

2008 kam der Wissenschaftsrat zu dem Ergebnis, dass das Kapazitätsrecht seiner Aufgabe, nämlich dem Interessenausgleich zwischen Studienplatzbewerbern,

<sup>12</sup> Empfehlungen für die Planung des Personalbedarfs der Universitäten, <https://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/9866-90.html> (zuletzt abgerufen am: 01.12.2023).

eingeschriebenen Studierenden und Lehrenden, nur unzureichend nachkäme. Vielmehr habe das Kapazitätsrecht eine schlechte Betreuungssituation in vielen Fächern verursacht und perpetuiert.<sup>13</sup> Als Nebeneffekt im Verhältnis von Hochschule und Staat sei eine Detailsteuerung und Überbürokratisierung zu beobachten, die der angestrebten Profilbildung und Autonomie der Hochschulen entgegenstehe. Auch 2010 forderte der Wissenschaftsrat eine stärkere Profilierung und Ausdifferenzierung in der Hochschullandschaft.<sup>14</sup> Mit Blick auf eine innovative Lehrorientierung der Hochschulen seien jedoch Zeit und Aufwand seitens der Lehrkräfte zu berücksichtigen. Länder und Bund sollten daher ihre Finanzinstrumente ausschöpfen, insbesondere für den kapazitätsneutralen Ausbau des lehrorientierten Personals.

2017 machte der Wissenschaftsrat abermals das Spannungsfeld von Lehrkapazität und -qualität deutlich.<sup>15</sup> Da die Aufgaben in der Lehre weit über die Erteilung von Lehrveranstaltungen hinausgingen und dazu auch fachliche Beratungs- und Betreuungsleistungen, die Entwicklung von Curricula und neuen, neuerdings auch digitalen Lehrformaten sowie die Vor- und Nachbereitung von Evaluationen zählten, müsse dies angemessen in den geltenden Berechnungsgrundlagen innerhalb des Kapazitätsrechts abgebildet sein. Insbesondere müsse eine solche realistische und alle Aufgaben der Lehre inkludierende Bemessung des Lehrdeputats in die Lehrverpflichtungsverordnungen eingearbeitet werden.

In seinem Positionspapier von 2018 zur Hochschulbildung im Anschluss an den Hochschulpakt 2020 beobachtete der Wissenschaftsrat, dass sich die Betreuungsrelation von Professoren zu Studierenden trotz des finanziellen Engagements von Bund und Ländern negativ entwickelt habe, obgleich der Hochschulpakt den Trend ein wenig ausgebremst habe. Betreuungsrelationen seien aber eine notwendige, wenn auch nicht hinreichende Bedingung für hohe Lehr- und Studienqualität. Die Hochschulen hätten gelegentlich die Überbuchung von Studiengängen als zusätzliche Finanzierungsquelle basierend auf der Konstruktion des Hochschulpakts genutzt. Die große Expansion der Studierendennachfrage sei dabei nicht mit einem proportionalen Ausbau des Bestandes an Professuren und anderen hauptamtlichen Lehrkräften einhergegangen.

In seinen Empfehlungen für eine zukunftsfähige Ausgestaltung von Studium und Lehre 2022<sup>16</sup> habe der Wissenschaftsrat daher ein umfangreiches Maßnahmenpaket zur Sicherung des Leistungsniveaus und der Zukunftsfähigkeit der Hochschulbildung vorgeschlagen: Es seien neue Lehr- und Prüfungsformate sowie eine neue Ausgestaltung des Verhältnisses von Lehrenden und Studierenden notwendig. Konkret werde das Format eines akademischen Mentorats empfohlen, in dem regelmäßige fachliche und persönlichkeitsbildende Studiengespräche durchgeführt werden sollten. Das hauptamtliche Lehrpersonal solle dafür die Verantwortung tragen. Eine interaktionsgeprägte, diskursorientierte und reflektierte Lehre sei insbesondere durch kleine Lehr- und Lerngruppen zu erreichen, die eine erhöhte Betreuungsintensität erfordern. Dies bedeute angesichts des Aufbaus und der Weiterentwicklung der digitalen Lehre insbesondere, dass Studierendengruppen nicht beliebig vergrößert werden können.

Mit dem Zukunftsvertrag als Dauerförderprogramm seien bereits Schritte zur Weiterentwicklung der Qualitätsverbesserung von Studium und Lehre unternommen worden. Angesichts aktuell sinkender Zahlen der Studienanfänger bestehe nun die Chance für Qualitätsverbesserungen. Einen bedeutsamen Beitrag würde in diesem Zusammenhang ein weiterentwickeltes Kapazitätsrecht leisten. Gleichzeitig seien noch zusätzliche Anstrengungen zur Verbesserung der Lehrqualität erforderlich, welche nach Hochschularten, Fächern und Studiengängen unterschiedlich auszurichten und dezentral in den Fächern vorzunehmen seien.

## V. Niveaupflege kostet – Qualitätsverbesserung im Studium am Beispiel der Gesundheitsberufe

In einer Podiumsdiskussion nahmen *Prof. Dr. Simone Fulda* (Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Präsidentin), *Prof. Dr. Martina Kadmon* (Universität Augsburg, Dekanin der Medizinischen Fakultät) und *Prof. Dr. Gerhard Werner* (Dr. Fettweis & Sozien Rechtsanwälte, Rechtsanwalt) exemplarisch Weiterentwicklungen und Qualitätsverbesserungen auf dem Gebiet der Gesundheitsberufe in den Blick.

*Werner* sah das Kapazitätsrecht nicht pauschal als „enges Korsett“ an. Da er Hochschulen im Rahmen von

<sup>13</sup> Empfehlungen zur Qualitätsverbesserung von Lehre und Studium, <https://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/8639-08.html> (zuletzt abgerufen am: 01.12.2023).

<sup>14</sup> Empfehlungen zur Differenzierung der Hochschulen, <https://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/10387-10.html> (zuletzt abgerufen am: 01.12.2023).

<sup>15</sup> Positionspapier zu Strategien für die Hochschullehre, <https://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/6190-17.html> (zuletzt abgerufen am: 01.12.2023).

<sup>16</sup> <https://www.wissenschaftsrat.de/download/2022/9699-22.html> (zuletzt abgerufen am: 01.12.2023).

Kapazitätsberechnungen begleite und berate, habe er die Erfahrung gemacht, dass diese zwar einen erheblichen Aufwand und Bürokratie bedeuteten, aber bei guter Strukturierung eine verlässliche und gerichtssichere Planungsgrundlage böten. Zudem sei das bestehende System an sich für Qualitätsverbesserungen offen oder jedenfalls durch relativ „kleine Eingriffe“ zu öffnen (z.B. durch Anhebung der Curricularwerte bzw. des oberen Bandbreitenwertes oder durch verbesserte Anrechnungsmöglichkeiten für Sonderaufwände). Eines „Systemwechsels“ bedürfe es hierfür nicht; natürlich sei aber die Mitwirkung der Ministerien erforderlich. Qualitätsverbesserungen seien insbesondere eine Frage finanzieller Ressourcen, wenn sie ohne Verlust von bestehenden Studienplätzen realisiert werden sollen. Es finde zwischen Bund, Ländern und Hochschulen ein stetes Ringen um zusätzliche Finanzmittel für Forschung und Lehre statt. Daher seien auch die jeweiligen Finanzministerien an Reformdiskussionen zu beteiligen. Da mit Ausnahme der medizinischen und psychologischen Studiengänge jedoch sinkende Studienanfängerzahlen zu verzeichnen seien, rechnete *Werner* insbesondere in Anbetracht der Belastung der öffentlichen Haushalte durch vergangene und aktuelle Krisen nicht mit einer signifikanten Steigerung der finanziellen Ressourcen zur Qualitätsverbesserung.

Zur Förderung der Qualität setzte *Fulda* insbesondere auf Kooperationen zwischen Hochschulen und Disziplinen. Dazu sei jedoch die Bereitschaft der Fakultäten erforderlich und die Entwicklung hin zu dem Bewusstsein, dass nicht jede Fakultät jede Lehrveranstaltung anbieten müsse, sondern kooperative Angebote verstärkt Lücken schließen können. Gleichzeitig blockiere jedoch das geltende Kapazitätsrecht innovative Formate und Konzepte zur Umgestaltung des Medizinstudiums. *Fulda* plädierte deshalb für mehr Flexibilität und zusätzliche finanzielle Ressourcen, da ansonsten eine Verbesserung der Betreuungsrelation nicht möglich sei.

*Kadmon* sah fakultätsübergreifende Kooperationen zur Qualitätsverbesserung nur zwischen solchen Fakultäten für möglich, welche ein ähnliches Studienmodell haben. Ansonsten werde den Studierenden aufgrund der unterschiedlichen Gestaltungen der Studiengänge zu viel abverlangt und eine Bereicherung zur Qualitätssteigerung bleibe aus.

*Werner* betrachtete koordinierte hochschulübergreifende Lehrformate gerade angesichts der Digitalisierung als Chance zur Kapazitäts- und Qualitätsverbesserung. Zu beachten sei jedoch, dass deren Entwicklung zunächst einen größeren Lehr- und Planungsaufwand

verursache. In rechtlicher Hinsicht könne das Angebot bestimmter Instrumente oder Formate den Lehrenden aufgrund ihrer Wissenschafts- und Lehrfreiheit aus Art. 5 Abs. 3 GG nicht von Seiten der Hochschule vorgegeben werden, sodass solche Konzepte von der Freiwilligkeit der Lehrenden abhängig seien.

Angesichts der Forderungen nach Steigerungen der Betreuungsrelation und -qualität und der unverändert hohen Nachfrage nach Medizinstudienplätzen fragte sich *Fulda*, ob ein Bedarf an der Schaffung zusätzlicher Studienplätze bestehe. Eine angemessene Gesundheitsvorsorge müsse auch mit anderen Maßnahmen hergestellt werden: So müssten zukünftige Absolventen auch im Beruf gehalten und die Arbeitsbedingungen attraktiver gestaltet werden, beispielsweise durch die Vereinfachung der Verbindung von Beruf, Familie und Freizeit. Insbesondere müsse zukünftig auch auf die Erwartungen und Wünsche neuer Generationen an den Arbeitsplatz reagiert werden. Zudem herrsche ein Versorgungsman- gel insbesondere in ländlichen Regionen.

Auch *Kadmon* beobachtete insbesondere in den medizinischen Berufen einen Wandel der Vorstellungen der neuen Generation von der Arbeitswelt. Hier müsse mehr auf die Bedürfnisse von Arbeitseinsteigern eingegangen werden, die sich beispielsweise keine Arbeit in „einsamen Praxen“, sondern Austausch mit Kollegen und Spaß an der Medizin erwarteten. Medizinstudierenden müsse zudem bereits im Studium ein Einblick in das reale Arbeitsumfeld geboten werden, da diese bekanntermaßen Auswirkungen auf Karriereentscheidungen haben können.

Was die Kapazitäten im Medizinstudium angehe, so liege die Begrenzung oft nicht im Lehrpersonal, sondern in der Anzahl der Patienten, Räumlichkeiten und des Pflegepersonals. *Kadmon* schlug zur Verbesserung der Gesundheitsversorgung auch eine Betrachtung und Reform der anderen Gesundheitsberufe vor: Durch Akademisierung des Pflegepersonals könne die medizinische Versorgung verbessert und einem Fachkräftemangel entgegengewirkt werden. Insbesondere bestehe die Chance, Aufgaben zwischen Ärzten und Pflegenden neu zu verteilen.

*Werner* befürwortete zwar das Angebot einer Hochschulqualifikation für Pflegepersonal, bezweifelte jedoch, dass dies eine Verbesserung der medizinischen Versorgung bedeute. Eine akademische Qualifikation sei eher für Pflegepersonal in übergeordneten Leitungs- und Koordinierungsfunktionen angedacht, aber lindere nicht den Fachkräftemangel in der Pflege in der breiten Menge „am Bett“.

Dagegen warf *Kadmon* ein, dass laut ihrer Erfahrung viele Pflegenden bereits Aufgaben der Ärzte insbesondere bei Berufseinsteigern übernehmen. Da das Pflegepersonal ein großes Wissen im Bereich der täglichen Arbeit am Patienten habe, sei es bereits Realität, dass junge Mediziner von ihnen lernten. Die Akademisierung des Pflegepersonals könne in diesem Zusammenhang auch ein neues Selbstverständnis in der Pflege schaffen. Eine Hochschulqualifikation sei insofern nicht nur für Koordinierungsfunktionen, sondern auch für die Pflegenden „am Bett“ gedacht: durch Akademisierung und Steigerung der Wissenschaftlichkeit sowie Evidenzbasierung sei eine Steigerung der medizinischen Versorgung möglich.

Auch *Fulda* sah in der Ausbildung eines akademischen Pflegepersonals die Chance der Bildung einer neuen Berufsgruppe. In anderen Ländern zeige sich, dass das Medizinstudium nicht isoliert von anderen Berufsgruppen betrachtet werden dürfe, sondern eine interprofessionelle Ausbildung zukunftsweisend sei.

Bilanzierend waren sich die Referenten einig, dass zur Verbesserung der Qualität von Studium und Lehre Änderungen innerhalb der Studiengänge notwendig seien. Hilfreich seien dazu neue insbesondere digitale Formate, Kooperationen und Netzwerke, um aus bestehenden Ressourcen Qualitätsgewinne zu schöpfen. Laut *Fulda* wirke das geltende Kapazitätsrecht als Schranke für Fortentwicklungen. Innovationen wie etwa Modellstudiengänge im Bereich der Humanmedizin würden nicht durch rechtliche Spielräume unterstützt und müssten daher durch Flexibilisierung des Kapazitätsrechts ermöglicht werden. Was mögliche Ergebnisse im Rahmen der Reformdiskussion rund um den „Masterplan Medizinstudium 2020“ angehe, so zog *Werner* Vergleiche zu aktuellen Reformbestrebungen im Zahnmedizinstudium. Er rechnete daher mit einer Erhöhung der Curricularwerte. Zur Verbesserung der Qualität und Flexibilität müssten diese nach oben gesetzt werden und Sonderaufwände in der Lehre, die über das Halten von Lehrveranstaltungen hinausgehen, hinreichend abbilden.

## **VI. Konvergenz nicht nur in der Forschung – wie man Studierendenströme zwischen Universitäten und Fachhochschulen neu verteilen könnte**

Zuletzt diskutierten *Dr. Thomas Grünewald* (Hochschule Niederrhein, Präsident), *Prof. Dr. Oliver Günther* (Universität Potsdam, Präsident) und *Dr. Waltraud Kreutz-Gers* (Johannes Gutenberg-Universität Mainz, Kanzle-

rin) über eine mögliche Neuverteilung der Studierenden zwischen Universitäten und Fachhochschulen/Hochschulen für angewandte Wissenschaften mithilfe des Kapazitätsrechts.

Die Debatte ging von einem Vorschlag *Günthers* zur Neuverteilung aus 2017 aus.<sup>17</sup> Die aktuelle Verteilung der Studierendenströme mit 60 % an die Universitäten und 40 % an die Fachhochschulen/HAWs sei nicht optimal. Dem Gründungskalkül entsprechend sei die Betreuungssituation an den FHs/HAWs wesentlich besser als an den Universitäten. *Günther* schlug vor, eine Verschiebung hin zu den FHs/HAWs zu erreichen. Um einer negativen Entwicklung der Betreuungsrelation an den Fachhochschulen vorzubeugen, sollten diese proportional mehr finanzielle Mittel erhalten. Mit einer Anhebung der Curricularnormwerte an den Universitäten könne dort die Betreuungsrelation verbessert werden, was freilich auch zusätzliche Kosten verursache.

Auch *Grünewald* hatte grundsätzlich nichts gegen eine Neuverteilung, in deren Rahmen die Fachhochschulen mehr Aufgabenfelder besetzen. Voraussetzung dafür sei jedoch in jedem Fall der proportionale Anstieg der finanziellen Ressourcen für Lehrpersonal. Der an den Fachhochschulen erreichte Status an Lehr- und Studienqualität sei unveräußerlich und dürfe im Zuge einer Neuverteilung der Studierenden nicht abgesenkt werden.

*Kreutz-Gers* sprach sich ebenfalls für eine Neuverteilung aus. Sie beobachtete in den letzten Jahren ohnehin ein steigendes Interesse der Studienanfänger an Fachhochschulen. Eine Neuverteilung sei deshalb für die Universitäten angesichts des demografischen Wandels und aktuell zu verzeichnenden Rückgangs der Studierendenzahlen eine Möglichkeit, die Studienqualität zu verbessern. Sie beobachtete eine Weiterentwicklung des Selbstverständnisses der Fachhochschulen, welche inzwischen mehr anwendungsorientierte Forschung betreiben und z.T. das Promotionsrecht innehaben, warnte jedoch davor, dass eine vollständige Angleichung nicht im Interesse der Studierenden sei. Die steigende Nachfrage nach Studienplätzen an Fachhochschulen zeige, dass auch die Unterschiede zu den Universitäten einen Vorteil ausmachten.

*Günther* und *Grünewald* beriefen sich auf die Gemeinwohlverpflichtung der Hochschulen: Bei der Verlagerung von Kapazitäten zwischen Universitäten und Fachhochschulen müsse sich nach den Bedürfnissen der neuen Generationen gerichtet und vor Augen geführt werden, welche Ausgestaltung des Hochschulsystems

<sup>17</sup> <https://www.jmwiarda.de/2017/10/10/neue-verhaeltnisse/> (zuletzt abgerufen am: 01.12.2023).

den gesellschaftlichen Auftrag der Hochschulen bestmöglich erfülle, z.B. bei der Bewältigung der Energiewende. Während *Günther* vorschlug, z.B. juristische und medizinische Inhalte oder Teile der Lehramtsausbildung an die Fachhochschulen zu verlegen, plädierte *Grünwald* für die Vereinbarung einer Arbeitsteilung zwischen Universitäten und Fachhochschulen in regionalen Clustern. Die Hochschule Niederrhein kooperiere bereits in einigen Fächern mit Universitäten in der näheren Umgebung.

*Grünwald* und *Kreutz-Gers* wiesen darauf hin, dass sowohl die Fachhochschulen als auch die Universitäten unterschiedliche Profilbildungsprozesse durchgemacht hätten. Anwendungsorientierte Studienangebote gebe es mittlerweile an beiden Hochschultypen, nicht mehr nur an den Fachhochschulen. Die ursprüngliche Forderung des Wissenschaftsrates, dass 60 % der Hochschulausbildung anwendungsorientiert und 40 % grundlagenorientiert erfolgen solle, können beide Hochschultypen partnerschaftlich miteinander einlösen. *Grünwald* sprach sich deshalb gegen eine typenreine Binnendifferenzierung aus, sondern präferierte vielmehr eine Profilbildung der jeweiligen Institution.

Was die Entwicklung der Hochschullandschaft von einer zweigleisigen Unterteilung zwischen Fachhochschulen und Universitäten hin zu einem Spektrum angehe, so sei nach *Günther* an eine komplette Änderung des geltenden Rechtsrahmens realistischerweise nicht zu denken. Allerdings entwickle sich das Zwei-Arten-System in verschiedene Modelle, die zwischen den zwei grundsätzlichen Typen angesiedelt seien.

*Günther* und *Grünwald* sprachen sich für ein kooperatives Zusammenwirken der Fachhochschulen und Universitäten in einzelnen Fächern aus: Anstelle einen „institutionellen Denkmalschutz“ zu betreiben und aus Tradition an der geltenden Verteilung festzuhalten, sei an Hochschulverbünde z.B. in der Lehramtsausbildung zu denken. Zudem zeige das Beispiel Wirtschaftswissenschaften mit VWL und BWL, dass es unterschiedliche Arten der Lehre an verschiedenen Hochschulen und Hochschultypen gebe. Bezüglich Kooperationen merkte *Kreutz-Gers* an, dass auch die Digitalisierung der Lehre beachtet werden müsse. Mit digitalen Formaten könne stärker zusammengewirkt werden, um sich an den einzelnen Hochschulen dann auf eine Kleingruppenbetreuung zu konzentrieren. Dabei dürfe nach *Grünwald* jedoch nicht außer Acht gelassen werden, dass insbesondere die Entwicklung interaktiver digitaler Formate einen höheren Betreuungsaufwand als die Präsenzlehre erfordere.

Deshalb warnten die Referenten davor, Rückgänge der Studierendenzahlen oder die Möglichkeit digitaler Formate zum Anlass zu nehmen, die finanziellen Ressourcen der Hochschulen zu kürzen. Eine solche demografische oder digitale Rendite dürfe nicht ausgenutzt werden. Nach *Günthers* Einschätzung sei eine Neuverteilung der Studierenden stattdessen nur mit zusätzlichen Mitteln möglich, da ansonsten die Neuverteilung hin zu den Fachhochschulen für die Universitäten nicht sachgerechte finanzielle Einbußen bedeute und deshalb nur schwer durchsetzbar sei.

*Kreutz-Gers* wies zudem darauf hin, dass die Betreuungsverhältnisse an den Universitäten gerade im internationalen Blick nicht konkurrenzfähig seien. Eine Steigerung der finanziellen Ressourcen im deutschen Hochschulsystem sei daher unbedingt notwendig, um im internationalen Wettbewerb bestehen zu können. Diese müsse jedoch nicht rein öffentlich sein, sondern sei beispielsweise auch über Studiengebühren möglich. Letztendlich waren sich die Referenten einig, dass eine Erhöhung der Curricularnormwerte an den Universitäten zur Verbesserung der Studienqualität notwendig sei. Gleichzeitig dürfe dies bei einer Studierendenneuverteilung jedoch nicht zu einer Absenkung der Betreuungsrelation an den Fachhochschulen führen. Die Referenten sprachen sich für eine kooperative Verteilung derart aus, dass die einzelnen Hochschulen ihr institutionelles Profil verschärfen und in Form von Netzwerken und Verbänden einen „guten Mix aus allem“ anbieten sollten.

## VII. Resümee und Ausblick

*Stückradt* resümierte, dass er und viele andere Tagungsteilnehmende die Eingangserwartung gehabt haben, dass eine große Reform des Kapazitätsrechts notwendig sei. Nach der Veranstaltung sei er sich diesbezüglich jedoch unsicher, da mit Änderungen einerseits Rechtsunsicherheiten für ein austariertes System der Hochschulzulassungen und Kapazitätsberechnungen und andererseits ein sehr zeitintensiver Aufwand des Änderungsprozesses einhergingen.

Insbesondere im Diskurs mit den Hochschulen habe sich abgezeichnet, dass die meisten Probleme im Zusammenhang mit dem Kapazitätsrecht nicht im Bereich der NCs und des Hochschulzugangs, sondern bei Betreuung und Qualität liegen. Es habe sich gezeigt, dass zwar eine gefestigte verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zum Kapazitätsrecht bestehe, diese aber keinesfalls ein starres System vorgebe, sondern insbesondere für Maßnahmen zum Zweck der Qualitätsverbesserung offen sei.

Deshalb erscheine es womöglich sinnvoller, anstelle einer kompletten Reform konkrete schrittweise Maßnahmen zu ergreifen, die zur Qualitätsverbesserung notwendig seien. Vielfach sei in diesem Zusammenhang auf eine stärkere Nutzung der Bandbreiten, eine Erhöhung der Curricularnormwerte sowie eine Absicherung oder Steigerung der Finanzierung hingewiesen worden. Ebenso seien Prozessvereinfachungen und Flexibilisierungen wichtig, um nicht jeden Einzelfall im Kapazitätsrecht abbilden und lösen zu müssen. Angesichts des aktuell erstmaligen Rückgangs der Studienanfängerzahlen bestehe eine Chance zur Verbesserung der Studienquali-

tät. Der vom Bund beabsichtigte Bund-Länder-Prozess zur Änderung des Kapazitätsrechts zeige dabei die Gesprächsbereitschaft und Veränderungsbereitschaft der Politik und lasse auf positive Veränderungen hoffen. Wichtig sei allerdings, dass dieser dringend notwendige Veränderungsprozess jetzt in der Tat vom Bund angestoßen und von den Ländern positiv mitgestaltet werde.

Dr. Karoline Haake ist Rechtsreferendarin am Oberlandesgericht Celle und Doktorandin an der Leibniz Universität Hannover.

