

Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kapazitätsrechtlicher Regelungen

Mit dieser Mitteilung legt der Senat der Bürgerschaft den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kapazitätsrechtlicher Regelungen vor.

1. Anlass und Zielsetzung

Nachdem das Verwaltungsgericht Hamburg und das Hamburgische Obergericht der von der Bürgerschaft im Februar 2014 beschlossenen Reform des Kapazitätsrechts in Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes vorläufig ihre Anerkennung versagt hatten, hat die Bürgerschaft am 6. Mai 2015 beschlossen, für das Wintersemester 2015/2016 und das Sommersemester 2016 zeitlich befristet wieder zum früheren Recht zurückzukehren (sog. Interimsgesetz, siehe Drucksache 21/298), um Zeit für die Erarbeitung einer tragfähigen Lösung zu gewinnen. Nachfolgend wird ein Vorschlag für eine solche Lösung vorgelegt.

2. Überblick über die Eckpunkte der vorgeschlagenen Lösung

Die vorgeschlagene Lösung hat die folgenden Eckpunkte:

Erhalt des Ausbildungskapazitätsgesetzes: Das im Jahre 2013 mit der Drucksache 20/9095 vorgelegte Ausbildungskapazitätsgesetz (AKapG) wurde durch das 2015 beschlossene Interimsgesetz

nicht aufgehoben, sondern lediglich zeitlich befristet für das Wintersemester 2015/2016 und das Sommersemester 2016 ausgesetzt. Das AKapG soll auch zukünftig nicht aufgehoben werden, sondern grundsätzlich bestehen bleiben. Die mit ihm als strategisches Steuerungsinstrument eingeführten Kapazitätsvereinbarungen bleiben erhalten, ebenso die Einbindung in das Haushaltsverfahren und die Beteiligung der Bürgerschaft.

Trennung von Binnen- und Außenverhältnis: Im Binnenverhältnis zwischen Staat und Hochschule bleiben die Kapazitätsvereinbarungen (§ 2 AKapG) erhalten und bilden auch zukünftig das Hauptsteuerinstrument des Staates. Sie werden auch zukünftig der Bürgerschaft vorgelegt (§ 4 AKapG). Ähnlich wie der Haushaltsplan sind die Vereinbarungen zukünftig reines Binnenrecht der öffentlichen Hand ohne Außenwirkung (vgl. § 5 Absatz 2 der Landeshaushaltsordnung – LHO). Aus diesem Grund haben die Vereinbarungen gegenüber Studienbewerberinnen und Studienbewerbern zukünftig keine grundrechtsbegrenzende Funktion mehr. Durch diese Trennung von Binnen- und Außenverhältnis wird ein klares und transparentes System geschaffen.

Einführung des Bandbreitenmodells: Zur Herstellung von Rechtssicherheit richtet sich im Außen-

verhältnis zwischen der Hochschule und den Studienbewerberinnen und Studienbewerbern der Umfang der Verpflichtung zur Aufnahme von Studienanfängerinnen und Studienanfängern in den einzelnen Studiengängen grundsätzlich wieder nach der Kapazitätsverordnung (KapVO). Dadurch werden die zentralen in den Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes geäußerten gerichtlichen Bedenken ausgeräumt. Allerdings wird das Verfahren nach der KapVO gegenüber dem früheren Verfahren modifiziert:

- Zur Steigerung der Hochschulautonomie werden Curricularwerte und Zulassungshöchstzahlen zukünftig nicht mehr von der zuständigen Behörde durch Verordnung, sondern von der jeweiligen Hochschule durch Satzung beschlossen. Die Hochschule ist bei der Festsetzung der Curricularwerte an bestimmte Ober- und Untergrenzen gebunden (sog. „Bandbreitenmodell“). Dieses Bandbreitenmodell wird in mehreren anderen Ländern bereits praktiziert und ist dort gerichtserprobt.
- Zur Verbesserung der Rechtssicherheit werden verschiedene Einzelprobleme, die in der Vergangenheit immer wieder zu hohen Zahlen von außerplanmäßigen Studienanfängerinnen und Studienanfängern auf Grund von gerichtlichen Verfahren geführt haben, durch gezielte gesetzliche Regelungen aufgelöst oder abgemildert.

Durch dieses Bündel von Maßnahmen wird die staatliche Steuerung des Gesamtsystems sichergestellt, die Hochschulautonomie gestärkt und die Rechts- und Planungssicherheit für die Hochschulen verbessert. Trotz der teilweise umfangreichen Änderungen werden dadurch die wesentlichen Reformziele des AKapG weiter verfolgt. Zugleich ist das Gesetz flexibel konzipiert, um zukünftig möglichst einfach auf Entwicklungen in den Hochschulen und in der Rechtsprechung reagieren zu können. Der Senat wird hierzu bei Bedarf entsprechende Vorschläge vorlegen.

3. Rechtlicher Rahmen und Einzelheiten des Gesetzentwurfs

3.1 Ausgangslage und Zielsetzung

Die bisher im vorläufigen Rechtsschutz ergangene Rechtsprechung zum AKapG hat insbesondere bemängelt, dass das Gesetz keine gerichtlich nachprüfbaren Maßstäbe für die Kapazitätsermittlung bereitstelle (vgl. insbesondere OVG Hamburg, Beschl. v. 9. Februar 2015, Az.: 3 Nc 55/14). Damit sei das Grundrecht aus Artikel 12 Absatz 1 des Grundgesetzes verletzt. Auch wenn es sich hierbei und bei den anderen bislang

ergangenen Entscheidungen lediglich um einstweilige Anordnungen handelt und die Entscheidungen in den Hauptsachen – soweit anhängig – noch ausstehen, werden diese Entscheidungen für die nächsten Semester die Rechtsprechungspraxis prägen. Unabhängig von der Bewertung dieser Rechtsprechung ist es nicht sinnvoll, in der Schwebezeit bis zur Klärung der zugrundeliegenden Rechtsfragen das sog. „Interimsgesetz“ auf unbestimmte Zeit zu verlängern und auf diese Weise den Rechtszustand von vor 2014, der für die Hochschulen mit großen Planungsunsicherheiten verbunden war (hierzu siehe beispielsweise die Vorbemerkung in der Antwort des Senats auf die Schriftliche Kleine Anfrage aus der Drucksache 21/930), mittel- oder langfristig festzuschreiben. Ziel sollte es vielmehr sein, bereits kurzfristig zu spürbaren Verbesserungen des Kapazitätsrechts zu kommen. Daher schlägt der Senat Gesetzesänderungen vor, die die gerichtlichen Bedenken entkräften, aber zugleich die wichtigsten Reformziele des AKapG weiter verfolgen.

3.2 Beibehaltung der Kapazitätsvereinbarungen

Die politische Steuerung des Hochschulsystems in Hamburg erfolgt bereits seit vielen Jahren nicht mehr inputorientiert über Haushaltstitel oder über gesondert zugewiesene Personalbudgets, sondern outputorientiert über die Vereinbarung der von den Hochschulen aus einem gegebenen Budget zu erbringenden Leistungen. Eine wesentliche Leistung war und ist dabei die Bereitstellung von Studienanfängerplätzen, deren Anzahl bereits seit vielen Jahren in den Ziel- und Leistungsvereinbarungen vereinbart wird. Das AKapG hat diese Praxis erstmals in Gesetzesform zur Kenntnis genommen, ein inhaltliches Schema vorgegeben (siehe §2 AKapG) und die Einbindung in das Haushaltsverfahren geregelt (siehe §4 AKapG). Damit erfolgte eine wichtige Angleichung von Praxis und Rechtslage. Der damit verbundene Zugewinn an Transparenz und die erstmalige Einbindung der Hamburgischen Bürgerschaft auf dieser Ebene der Hochschulsteuerung sind wichtige Errungenschaften, die erhalten bleiben sollen. Daher schlägt der Senat vor, auf eine grundsätzliche Abkehr vom AKapG zu verzichten, das AKapG als gesetzlichen Rahmen beizubehalten und an den darin geregelten Kapazitätsvereinbarungen festzuhalten.

Um die rechtlichen Bedenken der Gerichte aufzugreifen, sollen die Kapazitätsvereinbarungen zukünftig jedoch keine grundrechtsbegrenzende Funktion gegenüber den Studienbewerberinnen und Studienbewerbern mehr haben. Vielmehr

sind die Kapazitätsvereinbarungen nach dem Gesetzentwurf reine Instrumente der Binnensteuerung der öffentlichen Hand und binden nur Staat und Hochschule. Ähnlich wie beim Haushaltsplan werden durch dieses Instrument der Binnensteuerung Rechte und Pflichten außenstehender Dritter weder begründet noch aufgehoben (vgl. §5 Absatz 2 LHO). Das Rechtsverhältnis zwischen Hochschule und Studienbewerberinnen und Studienbewerbern wird ausschließlich durch gesonderte kapazitätsrechtlichen Bestimmungen geregelt, die neu in das AKapG aufgenommen werden. Auf diese Weise werden die hochschulpolitisch-planerische Ebene und die kapazitätsrechtliche Ebene klar voneinander getrennt.

Im Hinblick auf die Wiedereinführung gesonderter kapazitätsrechtlicher Bestimmungen und die damit wieder verstärkte Außensteuerung der Hochschulen soll die Detailtiefe der Kapazitätsvereinbarungen zurückgenommen werden. Insbesondere wird an den großen Hochschulen die Zahl der Studienanfängerplätze in den einzelnen Fakultäten mit einer Schwankungsbreite („Korridor“) versehen, um den Hochschulen bei Wahrung der hochschulweiten Gesamtsumme mehr Freiräume für unterjährige Umschichtungen einzuräumen. Außerdem wird damit der unter der Geltung des AKapG gewonnenen praktischen Erfahrung, dass eine studienplatzgenaue Aufgliederung der Gesamtsumme auf die Fakultäten zwangsläufig mit Unsicherheiten verbunden ist, Rechnung getragen. Ebenso wird die Lehrleistung zukünftig auch an den großen Hochschulen nur noch als hochschulweite Gesamtsumme mit „Korridor“ vereinbart, da die punktgenaue Planung der Lehrleistung an praktische Grenzen stößt und die Aufteilung der tatsächlich vorhandenen Lehrleistung auf die Fakultäten bzw. Studiengänge durch die neuen kapazitätsrechtlichen Regelungen rechtlich weitgehend determiniert ist.

3.3 Etablierung eines Bandbreitenmodells

Die Festsetzung der Zulassungshöchstzahlen in den einzelnen Studiengängen erfolgt zukünftig in entsprechender Anwendung der Bestimmungen der KapVO. Zu diesem Zweck wird in das AKapG ein entsprechender Verweis auf die – wegen der Studiengänge im zentralen Vergabeverfahren (Humanmedizin, Zahnmedizin, Pharmazie) – weiterhin vorhandene KapVO aufgenommen. Dem zentralen Einwand der Gerichte, dass das AKapG kein geregeltes Verfahren zur Ermittlung der Aufnahmekapazität in den einzelnen Studiengängen enthält, wird damit abgeholfen.

Um jedoch die mit dem AKapG erreichte Vergrößerung der Hochschulautonomie möglichst zu erhalten, sollen die Curricularwerte und die Zulassungshöchstzahlen zukünftig nicht mehr von der zuständigen Behörde durch Rechtsverordnung, sondern von der jeweiligen Hochschule durch Satzung beschlossen werden. Hinsichtlich der Zulassungshöchstzahlen ist die Hochschule dabei an die KapVO gebunden, hinsichtlich der Curricularwerte an Ober- und Untergrenzen (sog. „Bandbreiten“), die in den Kapazitätsvereinbarungen festgelegt werden. Damit wird das sog. Bandbreitenmodell etabliert, das in mehreren Ländern bereits erfolgreich angewendet wird und seine Gerichtsfestigkeit dort erwiesen hat.

Zur Gewährleistung der staatlichen Gesamtverantwortung bedürfen die vorgenannten Satzungen über Curricularwerte der Genehmigung durch die zuständige Behörde. Damit soll die Angemessenheit der studienangewandten Curricularwerte sichergestellt werden. Da dies bei Curricularwerten, die sich innerhalb der festgelegten Bandbreiten bewegen, grundsätzlich vermutet werden kann, kann die Genehmigung auch in allgemeiner Form durch Verordnung erteilt werden. Auch die Satzungen über die Zulassungshöchstzahlen bedürfen in der Einführungs- und Erprobungsphase der neuen Regelungen einer behördlichen Genehmigung, wobei diese Genehmigung nach Ablauf von zwei Wochen als stillschweigend erteilt gilt.

3.4 Regelungen für konkrete Problemfelder

Auch unter der Geltung der KapVO wurde eine teilweise hohe Zahl von Studienanfängerinnen und Studienanfängern auf Grund gerichtlicher Entscheidungen zum Studium zugelassen. Im Jahre 2012 erreichte die Zahl der außerplanmäßigen Studierenden mit 972 ihren bisherigen Höchststand. Die zuständige Behörde hat gemeinsam mit den Hochschulen geprüft, welche Gründe für die Gerichtsentscheidungen maßgeblich waren, welche Schwierigkeiten damit für die Hochschulen verbunden waren, sowie ob und gegebenenfalls wie diese und auch andere Probleme durch gesetzliche Regelungen behoben werden könnten. Dies hat zu einer Reihe von konkreten Regelungsvorschlägen geführt, die spezifische praktische Probleme im Gesetzesvollzug identifizieren und soweit möglich beseitigen oder abmildern sowie die Handhabung des Kapazitätsrechts für die Hochschulen erleichtern sollen.

Die wesentlichen Vorschläge sind die Folgenden:

(a) In Anwendung des sog. „abstrakten Stellenprinzips“ berücksichtigen die Gerichte auch die

fiktive Lehrleistung vakanter Stellen. Dies ist grundsätzlich richtig, denn eine zufällige Vakanz zu einem bestimmten Stichtag sollte nicht zu Schwankungen in der Zulassungszahl führen. Von diesem Grundsatz sollen zukünftig jedoch dauerhaft vakante Stellen, die keiner Lehrinheit mehr zugeordnet sind (sog. „entwidmete Stellen“) und über deren weitere Verwendung noch nicht entschieden wurde, ausgenommen werden.

(b) Studienplätze, die in einem Studiengang frei geblieben sind, müssen nach den bestehenden kapazitätsrechtlichen Regelungen in einem anderen Studiengang der betroffenen Lehrinheit vergeben werden (sog. „horizontale Substitution“). Dies ist grundsätzlich richtig und soll auch zukünftig so bleiben. Allerdings geht die KapVO davon aus, dass die Lehrangebote der Lehrpersonen in einer Lehrinheit untereinander austauschbar sind, sodass die tatsächlichen Verhältnisse innerhalb der Lehrinheit keine Rolle spielen. Dies kann die Hochschulen vor erhebliche Probleme stellen, wenn diese Austauschbarkeit auf Grund von fachlichen Spezialisierungen praktisch nicht herstellbar ist (beispielsweise gehören der Lehrinheit „Romanistik“ Professuren für Französisch, Italienisch, Spanisch und Portugiesisch an). Daher soll die horizontale Substitution durch Gesetz ausgeschlossen werden, wenn auf Grund der fachlichen Spezialisierung des vorhandenen Lehrpersonals eine adäquate Versorgung der Studierenden mit Lehre nicht gewährleistet wäre.

(c) Nach der Rechtsprechung besteht eine Zweifelsregel, wonach im Zweifel anzunehmen ist, dass wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Lehrleistung erbringen. Wenn wissenschaftliche Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter ausnahmsweise keine Lehrleistung erbringen, so ist die Hochschule hierfür und für die rechtlichen Gründe beweispflichtig. Eine schlichte Ausweisung als „Funktionsstelle“ o.ä. reicht daher nicht aus. Vielmehr muss die Hochschule nachweisen, dass und warum die Stelleninhaberin oder der Stelleninhaber keine Lehrleistung erbringt. Insbesondere bei Verwaltungs- und Forschungsstellen erzeugt dies unnötigen Verwaltungs- und Verfahrensaufwand. Daher soll zukünftig eine Vermutungsregel gelten, wonach Funktions-, Verwaltungs- und Forschungsstellen im Zweifel keine Lehrleistung erbringen. Dadurch wird die rechtliche Betrachtung der tatsächlichen Situation an den Hochschulen angenähert.

(d) Unterrichten Professorinnen oder Professoren im Rahmen internationaler Kooperationsprogramme an auswärtigen Hochschulen bzw. unterrichten sie Gaststudierende auswärtiger Hoch-

schulen in besonderen Veranstaltungen an einer hamburgischen Hochschule, so kann die hierfür aufgewendete Lehrleistung nicht bei der Kapazitätsermittlung abgezogen werden. Dies setzt falsche Anreize und hemmt die Entwicklung der zunehmend wichtiger werdenden internationalen Kooperationen. Daher soll Lehrleistung, die in internationale Kooperationsprogramme investiert wird, zukünftig bei der Kapazitätsermittlung für das Regelangebot unberücksichtigt bleiben, wenn und soweit zum Ausgleich im gleichen Volumen Lehraufträge erteilt werden. Dadurch wird verhindert, dass sowohl die (faktisch nicht vorhandene) Lehrleistung als auch zusätzlich die zur Kompensation erteilten Lehraufträge berücksichtigt werden. Das gleiche soll auch für die zunehmend wichtiger werdenden Studienangebote in der Weiterbildung gelten.

(e) Die Hochschulen ermitteln die Kapazitäten auf Grund der Daten eines Stichtages, der längstensfalls neun Monate vor dem Beginn des jeweiligen Studienjahres liegt. Zu diesem Zeitpunkt liegen regelhaft noch keine unterzeichneten Ziel- und Leistungsvereinbarungen und damit auch noch keine Lehrentlastungskontingente im Sinne von § 19 Absatz 2 der Lehrverpflichtungsverordnung (LVVO) vor. Die später gewährten Lehrentlastungen beispielsweise für Forschungstätigkeit (§ 16 LVVO), für die Promovierendenbetreuung (§ 16a LVVO) und für Aufgaben in der Selbstverwaltung (§ 17 LVVO) werden daher von den Gerichten nicht anerkannt. Dies führt dazu, dass faktisch fehlende Lehrleistung in die Kapazitätsermittlung mit einbezogen wird. Um dies zukünftig zu vermeiden soll im Gesetz geregelt werden, dass die Lehrentlastungskontingente bis zum Zeitpunkt der Vorlage des Kapazitätsberichts bei der zuständigen Behörde (§ 4 KapVO) nachgereicht werden können. Dies entzerrt die Verfahren und führt zu einer Angleichung der rechtlichen Betrachtung an die tatsächliche Situation an den Hochschulen.

(f) Um das Volumen der Lehraufträge zu ermitteln, wird bislang der Durchschnittswert der beiden zurückliegenden Semester herangezogen (§ 10 KapVO). Dadurch werden auch Lehraufträge berücksichtigt, die auf Grund von Schwankungen in der Lehrnachfrage nur vorübergehend erteilt wurden. Das dadurch eigentlich nur temporär vorgesehene höhere Niveau wird auf diese Weise verstetigt und in den Folgejahren fortgeschrieben, sodass sich eine nur schwer zu durchbrechende „Aufwärtsspirale“ entwickelt. Dies soll zukünftig vermieden werden, in dem Lehraufträge, die zu vorübergehenden Zwecken erteilt wurden, unberücksichtigt bleiben.

(g) Studiengänge, die nur in jedem zweiten Jahr neue Studierende aufnehmen, können nach der derzeitigen Rechtslage auch nur in jedem zweiten Jahr bei der Kapazitätsplanung berücksichtigt werden. Das führt dazu, dass in den anderen Studiengängen der Lehreinheit spiegelbildlich dazu die Aufnahmekapazität in geraden und in ungeraden Jahren stark schwankt. Diese Unwucht soll zukünftig dadurch vermieden werden, dass der Lehrbedarf dieser Studiengänge in der Kapazitätsberechnung über zwei Jahre verteilt werden kann, während die Zulassungszahlen der beiden Jahre im ersten Jahr konzentriert werden. Die Hochschule nimmt dann gewissermaßen im ersten Jahr die Studierenden für beide Jahre auf.

(h) Darüber hinaus sollen zukünftig bei der Festsetzung von Curricularwerten auch die besonderen Betreuungs- und Prüfungsaufwände in Studiengängen in Exzellenzschwerpunkten, in forschungsorientierten Studiengängen, in international ausgerichteten Studiengängen sowie in Studiengängen, die in Kooperation mit einer anderen Hochschule oder einer außeruniversitären Forschungseinrichtung durchgeführt werden, berücksichtigt werden.

(i) Schließlich wird die Regelung aus Artikel 3a des Gesetzes zum Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung über die Kapazitätsneutralität von Mitteln, die einer haushaltsrechtlichen Zweckbindung für die Verbesserung der Studienbedingungen unterliegen, in das AKapG übernommen. Damit wird beispielsweise sichergestellt, dass

Mittel aus dem Gemeinsamen Programm für bessere Studienbedingungen und mehr Qualität in der Lehre (sog. „Qualitätspakt Lehre“) kapazitätsneutral bleiben (vgl. § 6 der Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern vom 18. Oktober 2010, Bundesanzeiger Nr. 164 vom 28. Oktober 2010, S. 3631).

Durch diese Maßnahmen sollen die Hochschulen einen spürbaren Zugewinn an Gestaltungsraum und Rechtssicherheit erhalten, der das Kapazitätsrecht in der Zukunft erheblich realitätsnäher und leichter handhabbar machen soll. Der Katalog ist dabei nicht als endgültig abschließende Regelung gedacht, sondern kann zukünftig flexibel an Entwicklungen in den Hochschulen oder in der Rechtsprechung angepasst werden. Der Senat wird hierzu bei Bedarf entsprechende Vorschläge vorlegen.

Die Regelungen sollen mit dem nächsten kommenden Studienjahr zum Sommersemester 2017 Inkrafttreten. Die Geltungsdauer des im Mai 2015 beschlossenen Interimsgesetzes wird daher um ein Semester bis zum Wintersemester 2016/2017 verlängert.

4. **Kosten**

Die Kosten des Gesetzes werden durch die Hochschulbudgets gedeckt.

5. **Petition**

Der Senat beantragt, die Bürgerschaft wolle das anliegende Gesetz beschließen.

Gesetz zur Änderung kapazitätsrechtlicher Regelungen

Vom

Artikel 1

Änderung des Ausbildungskapazitätsgesetzes

Das Ausbildungskapazitätsgesetz vom 14. März 2014 (HmbGVBl. S. 99) wird wie folgt geändert:

1. § 1 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 Satz 1 erhält folgende Fassung:

„Ziel des Gesetzes ist, nach Maßgabe der nachfolgenden Bestimmungen

1. die Nachfrage nach Studienplätzen zu befriedigen,
2. an den staatlichen Hochschulen der Freien und Hansestadt Hamburg (Hochschulen) qualitativ hochwertige Studienbedingungen zu gewährleisten, die ein hohes Ausbildungsniveau und guten Studienerfolg ermöglichen, und
3. den Hochschulen Gestaltungsraum für autonome Schwerpunktsetzungen in der Lehre wie in der Profilierung der Studienangebote einzuräumen.“

b) Absatz 2 erhält folgende Fassung:

„(2) Dieses Gesetz gilt nicht für personelle und sächliche Ausstattung und daraus geschaffene oder unterhaltene Studienplätze, die eine Hochschule aus finanziellen Mitteln bereitstellt, die sie von einem Dritten oder im Rahmen von gemeinsam mit Dritten finanzierten Programmen, insbesondere solchen nach Artikel 91b Absatz 1 des Grundgesetzes, erhält.“

c) In Absatz 3 werden die Wörter „die Hochschule der Polizei Hamburg“ durch die Wörter „den Fachhochschulbereich der Akademie der Polizei Hamburg“ ersetzt.

2. § 2 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 erhält folgende Fassung:

„(1) Die für das Hochschulwesen zuständige Behörde (Behörde) und die Hochschule vereinbaren für jedes Studienjahr (Sommer- und folgendes Wintersemester)

1. die Gesamtlehrleistung und die hiervon für Bachelorstudiengänge und andere grundständige Studiengänge sowie für Masterstudiengänge einzusetzende Lehrleistung,
2. die Ober- und Untergrenze (Bandbreite) für den in Deputatsstunden gemessenen Lehraufwand, der für die Ausbildung einer Stu-

dentin oder eines Studenten in einem Studiengang aufzuwenden ist (Curricularwert),

3. die Zahl der Studienanfängerplätze, die die Hochschule in Bachelorstudiengängen und in anderen grundständigen Studiengängen sowie in Masterstudiengängen bereitzustellen hat (Aufnahmekapazitäten).

In der Regel wird die Lehrleistung je Hochschule vereinbart. Curricularwert-Bandbreiten werden in der Regel je Hochschule beziehungsweise für Hochschulen mit Fakultäten je Fakultät vereinbart. Aufnahmekapazitäten werden in der Regel je Hochschule und für Hochschulen mit Fakultäten außerdem auch je Fakultät vereinbart. In Einzelfällen können die Vereinbarungen auch für Fächer oder Fächergruppen getroffen werden. Bei der Vereinbarung der Lehrleistung und bei der Vereinbarung von Aufnahmekapazitäten für Fakultäten, Fächer oder Fächergruppen soll die Möglichkeit eingeräumt werden, die vereinbarten Werte um bestimmte Beträge zu über- oder zu unterschreiten (Korridore). Die Vereinbarungen können für mehrere Studienjahre getroffen werden. Die Vereinbarungen sollen mit den Ziel- und Leistungsvereinbarungen gemäß § 2 Absatz 3 des Hamburgischen Hochschulgesetzes (HmbHG) verbunden werden oder in ihnen enthalten sein. Kommen die Vereinbarungen nicht rechtzeitig zu Stande, so setzt die Behörde nach Anhörung der Hochschule Lehrleistung, Curricularwert-Bandbreiten und Aufnahmekapazitäten fest. Im Übrigen gelten die in diesem Gesetz enthaltenen Regelungen über die Vereinbarungen für die Festsetzungen durch die Behörde entsprechend.“

b) Absätze 3 und 4 erhalten folgende Fassung:

„(3) Bei der Vereinbarung der Curricularwert-Bandbreiten und der Aufnahmekapazitäten sind insbesondere die in § 1 Absatz 1 Satz 1 genannten Ziele abzuwägen. Die Curricularwert-Bandbreiten sind dabei so zu bemessen, dass die Hochschulen sachgerechte und den Anforderungen von § 3 Absatz 3 genügende Curricularwerte festsetzen können.

(4) Die Hochschule ist gegenüber der Freien und Hansestadt Hamburg verpflichtet, ihre personelle und sächliche Ausstattung so zu planen und zu steuern, dass bei der Anwendung von § 3 Absatz 3 die in der Vereinbarung vorgesehene Lehrleistung erbracht, die vorgesehenen

Curricularwert-Bandbreiten eingehalten und die vorgesehenen Aufnahmekapazitäten bereitgestellt werden. Rechte oder Pflichten Dritter werden durch die Vereinbarung weder begründet noch aufgehoben.“

3. §3 erhält folgende Fassung:

„§3

Festsetzung von Curricularwerten
und Zulassungshöchstzahlen

(1) Die Hochschule setzt unter Beachtung der Curricularwert-Bandbreiten die Curricularwerte fest.

(2) Für Studiengänge, die in das Serviceverfahren nach Artikel 4 des Staatsvertrages über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung (Staatsvertrag) einbezogen sind, beschränkt die Hochschule die Zulassung durch Festsetzung der Zahl der jeweils höchstens aufzunehmenden Bewerberinnen und Bewerber (Zulassungshöchstzahl). Für andere Studiengänge kann die Hochschule die Zulassung durch Festsetzung von Zulassungshöchstzahlen beschränken, wenn Anlass zu der Vermutung besteht, dass die Zahl der Bewerberinnen und Bewerber die vorhandenen Aufnahmekapazitäten überschreiten wird.

(3) Die Festsetzung der Curricularwerte nach Absatz 1 sowie die Festsetzung der Zulassungshöchstzahlen nach Absatz 2 erfolgen in entsprechender Anwendung der in Artikel 6 des Staatsvertrages und der in den gemäß Artikel 12 Absatz 1 Nummer 7 des Staatsvertrages erlassenen Rechtsverordnungen enthaltenen Bestimmungen über die Festsetzung von Normwerten (Curricularnormwerten), die Kapazitätsermittlung und die Festsetzung von Zulassungszahlen. Hierbei sind die folgenden Maßgaben zu beachten:

1. Unbesetzte Stellen von Angehörigen des wissenschaftlichen und künstlerischen Lehrpersonals, die keiner bestimmten Lehreinheit zugeordnet sind und über deren weitere Verwendung die Hochschule noch nicht entschieden hat (entwidmete Stellen), bleiben bei der Ermittlung der Aufnahmekapazitäten unberücksichtigt.
2. Eine im Rahmen der sonstigen kapazitäts- und zulassungsrechtlichen Bestimmungen vorzunehmende Übertragung freigebliebener Studienplätze von einem Studiengang auf einen anderen Studiengang der Lehreinheit unterbleibt, wenn und soweit auf Grund der fachlichen Ausrichtung des der Lehreinheit zur Verfügung stehenden wissenschaftlichen und künstlerischen Lehrpersonals oder aus sonstigen Gründen der tatsächlich vorhandenen personellen oder sächlichen Ausstattung eine der Studien- und Prüfungsordnung entsprechende Versorgung

der Studierenden mit Lehr- und Prüfungsleistungen nicht gewährleistet wäre.

3. Weist die Funktionsbeschreibung einer Stelle diese als Forschungs-, Verwaltungs- oder Funktionsstelle aus, ohne ausdrücklich eine Tätigkeit in der Lehre vorzusehen, so wird im Zweifel vermutet, dass die auf der Stelle geführte Person keine Lehrleistung erbringt.
4. Erbringen Angehörige des wissenschaftlichen und künstlerischen Lehrpersonals im Rahmen einer vertraglich geregelten Kooperation mit Zustimmung der Hochschule Lehrleistung an einer anderen Hochschule, so bleibt diese Lehrleistung bei der Ermittlung der Aufnahmekapazitäten unberücksichtigt, wenn und soweit als Ersatz für die unberücksichtigt bleibende Lehrleistung im gleichen Umfang zusätzliche Lehraufträge erteilt werden. Das Gleiche gilt für Lehrleistung, die mit Zustimmung der Hochschule für Studienangebote in der Weiterbildung geleistet wird.
5. Ermäßigungen oder Aufhebungen der Lehrverpflichtung (Lehrentlastungen) können auch dann noch berücksichtigt werden, wenn sie erst nach dem Stichtag, dessen Daten für die Ermittlung der Aufnahmekapazitäten maßgeblich sind (Berechnungstichtag), aber noch vor dem Tag der Vorlage des Kapazitätsberichtes vereinbart, verteilt oder bewilligt wurden.
6. Als Lehrauftragsstunden werden die Lehrveranstaltungsstunden in die Berechnung einbezogen, die der Lehreinheit für den nach der Studien- und Prüfungsordnung erforderlichen Ausbildungsaufwand in den dem Berechnungstichtag vorausgehenden zwei Semestern im Durchschnitt je Semester zur Verfügung gestanden haben und nicht auf einer Regellehrverpflichtung beruhen. Hierbei bleiben jedoch Lehrveranstaltungsstunden unberücksichtigt, wenn und soweit sie der Befriedigung der schwankenden Lehrbedarfe in Wahlpflichtbereichen oder Nebenfächern, dem Ausgleich zusätzlicher Belastungen auf Grund der bisherigen Entwicklung der Zahl der Studienanfängerinnen und Studienanfänger oder der Zahl der Studierenden, oder der Deckung sonstiger vorübergehender Bedarfe dienen.
7. In Studiengängen, in denen nur in jedem zweiten Jahr eine Aufnahme in das Studium erfolgt, kann die Hochschule im ersten der beiden Jahre die Zulassungszahl doppelt so hoch festsetzen, als es der Anteilsquote des Studienganges entspricht. In diesem Falle kann die Hochschule im zweiten der beiden Jahre eine Zulassungszahl von 0 festsetzen und den Studiengang in der

Kapazitätsermittlung für dieses Jahr mit einer Anteilsquote berücksichtigen, die sich ergäbe, wenn in dem Studiengang eine Zulassungszahl festgesetzt werden würde, die der Hälfte der im ersten der beiden Jahre festgesetzten Zulassungszahl entspricht.

8. Bei der Festsetzung der Curricularwerte können auch die besonderen Betreuungs- und Prüfungsaufwände von in der Struktur- und Entwicklungsplanung gesondert ausgewiesenen Studiengängen in Exzellenzschwerpunkten, in forschungsorientierten Studiengängen, in international ausgerichteten Studiengängen sowie in Studiengängen, die in Kooperation mit einer anderen Hochschule oder einer außeruniversitären Forschungseinrichtung durchgeführt werden, berücksichtigt werden.
 9. Die personelle und sächliche Ausstattung, die aus Haushaltsmitteln finanziert wird, die ausdrücklich der Verbesserung der Qualität in Studium und Lehre gewidmet sind, bleibt bei der Ermittlung der Aufnahmekapazität unberücksichtigt. Das Gleiche gilt für die personelle und sächliche Ausstattung, die aus Mitteln finanziert wird, die den Hochschulen durch Dritte oder auf Grund einer Vereinbarung nach Artikel 91b Absatz 1 des Grundgesetzes aus dem Bundes- oder Landeshaushalt zugewendet werden; dies gilt nicht, soweit die Mittel mit der ausdrücklichen Maßgabe zugewendet werden, die Aufnahmekapazität zu steigern.
- (4) Curricularwerte und Zulassungshöchstzahlen werden vom Präsidium als Satzung beschlossen; in Hochschulen mit Fakultäten entscheidet das Präsidium im Benehmen mit dem jeweils zuständigen Dekanat. In den Fällen des §2 Absatz 3 des Hochschulzulassungsgesetzes kann die Ermittlung der Aufnahmekapazität einheitlich erfolgen, ein einheitlicher Bericht mit den Kapazitätsberechnungen vorgelegt und eine einheitliche Zulassungshöchstzahl (Gesamtzulassungshöchstzahl) festgesetzt werden. Lehrleistung, die aus Mitteln Dritter oder im Rahmen von besonderen Programmen gemeinsam mit Dritten finanziert wird, soll im einheitlichen Bericht soweit möglich gesondert ausgewiesen werden.“
4. Es werden folgende §§5 und 6 angefügt:

„§5

Aufsicht; Rechtsverordnungen

(1) Satzungen nach §3 Absatz 4 über Curricularwerte bedürfen der Genehmigung durch die zuständige Behörde. Die Genehmigung gilt kraft Gesetzes als erteilt, wenn eine Rechtsverordnung

nach Absatz 2 dies vorsieht. Absatz 3 bleibt unberührt.

(2) Der Senat wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung vorzusehen, dass Satzungen nach §3 Absatz 4 über Curricularwerte, die die Curricularwert-Bandbreiten beachten, als genehmigt gelten.

(3) Der Senat wird ermächtigt, Curricularwerte und Zulassungshöchstzahlen durch Rechtsverordnung festzusetzen, wenn die Hochschule es unterlässt, die erforderlichen Festsetzungen rechtzeitig vorzunehmen, oder wenn die Festsetzungen der Hochschule rechtswidrig oder aus anderen Gründen unwirksam sind; hierfür gilt §3 Absatz 3 entsprechend. Das Gleiche gilt, wenn die von der Hochschule festgesetzten Curricularwerte außerhalb der vereinbarten Curricularwert-Bandbreiten liegen, oder wenn die von der Hochschule festgesetzten Zulassungshöchstzahlen in der Gesamtschau des Studienjahres nicht mindestens die vereinbarten Aufnahmekapazitäten erreichen. §107 HmbHG bleibt unberührt.

(4) Der Senat kann die Ermächtigungen nach den Absätzen 2 und 3 durch Rechtsverordnung auf die zuständige Behörde weiter übertragen.

§6

Übergangsbestimmungen

(1) Satzungen nach §3 Absatz 4 über Zulassungshöchstzahlen bedürfen bis zum Wintersemester 2019/2020 der Genehmigung durch die zuständige Behörde. Die Genehmigung gilt als stillschweigend erteilt, wenn die Satzung der zuständigen Behörde angezeigt wurde und die Behörde nicht innerhalb von zwei Wochen Einspruch erhoben hat. §107 HmbHG bleibt unberührt.

(2) Der Senat wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung bestimmte Hochschulen, Fakultäten, Fächergruppen oder Fächer von der Anwendung des Absatzes 1 auszunehmen, wenn die staatliche Gesamtverantwortung auch während der Einführungs- und Erprobungsphase gewährleistet erscheint oder dies erprobt werden soll. Der Senat ist ermächtigt, durch Rechtsverordnung die Regelung des Absatzes 1 für bestimmte Hochschulen, Fakultäten, Fächergruppen oder Fächer über das Wintersemester 2019/2020 hinaus zu verlängern, wenn eine weitere Erprobung des Verfahrens erforderlich ist oder dies aus anderen wichtigen Gründen angezeigt erscheint. Der Senat kann die Ermächtigungen nach den Sätzen 1 und 2 durch Rechtsverordnung auf die zuständige Behörde weiter übertragen.

(3) Die nach den Bestimmungen des Artikels 9 des Gesetzes zur Neuordnung des Kapazitätsrechts

vom 14. März 2014 (HmbGVBl. S. 99), zuletzt geändert am ... [einzusetzen sind die Daten dieses Gesetzes] (HmbGVBl. S. ...), bislang fortgeltenden oder festgesetzten Curricularnormwerte gelten auch nach dem 14. Februar 2017 als Curricularwerte nach diesem Gesetz fort, bis sie durch Satzungen nach §3 Absatz 4 oder durch Rechtsverordnungen nach §5 Absatz 3 geändert oder neu festgesetzt werden.“

Artikel 2

Änderung des Hochschulzulassungsgesetzes

Das Hochschulzulassungsgesetz vom 28. Dezember 2004 (HmbGVBl. S. 515), zuletzt geändert am 8. Juli 2014 (HmbGVBl. S. 269, 281), wird wie folgt geändert:

1. In §1 wird hinter den Wörtern „Hochschulen der Freien und Hansestadt Hamburg“ die Textstelle „für die Zulassungshöchstzahlen (§2) festgesetzt wurden,“ eingefügt.
2. §2 erhält folgende Fassung:

„§2

Zulassungshöchstzahlen

(1) Die Zahlen der in den einzelnen Studiengängen jeweils höchstens aufzunehmenden Bewerberinnen und Bewerber (Zulassungshöchstzahlen) werden nach dem Ausbildungskapazitätsgesetz (AKapG) vom 14. März 2014 (HmbGVBl. S. 99), geändert am ... [einzusetzen sind die Daten der Änderung des Ausbildungskapazitätsgesetzes durch Artikel 1 des vorliegenden Gesetzes] (HmbGVBl. S. ...), in der jeweils geltenden Fassung festgesetzt, soweit nachfolgend nichts anderes bestimmt ist.

(2) Soweit eine Hochschule von einem Dritten oder im Rahmen von gemeinsam mit Dritten finanzierten Programmen, insbesondere solchen nach Artikel 91b Absatz 1 des Grundgesetzes, finanzielle Mittel zur Schaffung oder Unterhaltung von Studienplätzen erhält, richtet sich die Verpflichtung der Hochschule zur Bereitstellung von personeller und sächlicher Ausstattung gegenüber der mittelgewährenden oder -verwaltenden Stelle nach den jeweiligen Vereinbarungen oder Vorgaben; Rechte oder Pflichten Dritter werden hierdurch weder begründet noch aufgehoben. Für die Ermittlung der sich aus der bereitgestellten personellen und sächlichen Ausstattung ergebenden Aufnahmekapazitäten, für die Festsetzung von Zulassungshöchstzahlen und, sofern kein Fall des Absatzes 3 Satz 2 vorliegt, auch für die Festsetzung von Curricularnormwerten gelten die Bestimmungen der §§3, 5 und 6 AKapG entsprechend; an die Stelle der Vereinbarungen nach §2 AKapG treten dabei die

jeweiligen Vereinbarungen oder Vorgaben nach Satz 1.

(3) Ist in einem Studiengang sowohl eine Zulassungshöchstzahl nach Absatz 1 als auch eine Zulassungshöchstzahl nach Absatz 2 Satz 2 festzusetzen, so kann die Ermittlung der Aufnahmekapazität in der Lehreinheit einheitlich erfolgen, ein einheitlicher Bericht mit den Kapazitätsberechnungen vorgelegt und eine einheitliche Zulassungshöchstzahl (Gesamtzulassungshöchstzahl) festgesetzt werden. Bei der einheitlichen Ermittlung der Aufnahmekapazität ist einheitlich der für die Festsetzung der Zulassungshöchstzahl nach Absatz 1 festgesetzte Curricularwert anzuwenden.“

3. In §3 Absatz 1 Satz 1 und in §9 Absatz 1 Satz 1 wird jeweils das Wort „Zulassungszahlen“ durch das Wort „Zulassungshöchstzahlen“ ersetzt.
4. In §10 Absatz 2 wird hinter den Wörtern „die den Anträgen beizufügenden Unterlagen“ die Textstelle „, die Überbuchung von Studienplätzen“ eingefügt.

Artikel 3

Änderung des Gesetzes zur Neuordnung des Kapazitätsrechts

Artikel 9 des Gesetzes zur Neuordnung des Kapazitätsrechts vom 14. März 2014 (HmbGVBl. S. 99), geändert am 15. Mai 2015 (HmbGVBl. S. 97), wird wie folgt geändert:

1. In der Überschrift wird die Textstelle „das Wintersemester 2015/2016 und das Sommersemester 2016“ durch die Textstelle „das Wintersemester 2015/2016, das Sommersemester 2016 und das Wintersemester 2016/2017“ ersetzt.
2. Im Absatz 1 Satz 1 wird die Textstelle „zum Wintersemester 2015/2016 und zum Sommersemester 2016“ durch die Textstelle „zum Wintersemester 2015/2016, zum Sommersemester 2016 und zum Wintersemester 2016/2017“ ersetzt.

Artikel 4

Änderung der Kapazitätsermittlungsverordnung 2015/2016

Die Kapazitätsermittlungsverordnung 2015/2016 vom 10. Juni 2015 (HmbGVBl. S. 117), geändert am 25. Juni 2015 (HmbGVBl. S. 123), wird wie folgt geändert:

1. Im Titel und in Absatz 1 Satz 1 des Einzigen Paragraphen wird jeweils die Textstelle „das Wintersemester 2015/2016 und das Sommersemester 2016“ durch die Textstelle „das Wintersemester 2015/2016, das Sommersemester 2016 und das Wintersemester 2016/2017“ ersetzt.

2. In Absatz 2 des Einzigsten Paragraphen wird folgender Satz angefügt: „Der Festsetzung der Zulassungszahlen für das Wintersemester 2016/2017 kann eine Ermittlung der Aufnahmekapazität für das Studienjahr 2016 (Sommersemester 2016 und Wintersemester 2016/2017) zu Grunde gelegt werden, wobei der auf das Sommersemester 2016 entfallende Anteil abzuziehen ist.“

Artikel 5

Änderung der Lehrverpflichtungsverordnung für die Hamburger Hochschulen

Die Lehrverpflichtungsverordnung für die Hamburger Hochschulen vom 21. Dezember 2004 (HmbGVBl. S. 497), zuletzt geändert am 8. Juli 2014 (HmbGVBl. S. 269, 282), wird wie folgt geändert:

1. § 19 Absatz 2 Sätze 1 und 2 wird durch folgende Sätze ersetzt:

„Die in den §§ 16 bis 17 genannten Kontingente werden in Ziel- und Leistungsvereinbarungen nach § 2 Absatz 3 HmbHG oder in Vereinbarungen nach § 2 des Ausbildungskapazitätsgesetzes (AKapG) vom 14. März 2014 (HmbGVBl. S. 99), geändert am ... [einzusetzen sind die Daten der Änderung des Ausbildungskapazitätsgesetzes durch Artikel 1 des vorliegenden Gesetzes] (HmbGVBl. S. ...), in der jeweils geltenden Fassung festgelegt. Sie gelten auch dann als wirksam vereinbart, wenn die Vereinbarungen noch gemäß § 4 AKapG unter Vorbehalt stehen. Die Kontingente werden in Hochschulen mit Fakultäten vom Präsidium auf die Fakultäten verteilt.“

2. § 20 Absatz 5 wird aufgehoben.

Artikel 6

Aufhebung von Vorschriften

(1) Artikel 2 und Artikel 9 des Gesetzes zur Neuordnung des Kapazitätsrechts vom 14. März 2014 (HmbGVBl. S. 99), geändert am [einzusetzen sind die Daten dieses Gesetzes] (HmbGVBl. S. ...), werden aufgehoben.

(2) Die Verordnung zur Weiterübertragung der Verordnungsermächtigung nach Artikel 9 Absatz 2 des Gesetzes zur Neuordnung des Kapazitätsrechts vom 2. Juni 2015 (HmbGVBl. S. 103) und die Kapazitätsermittlungsverordnung 2015/2016 vom 10. Juni 2015 (HmbGVBl. S. 117) in der geltenden Fassung werden aufgehoben.

Artikel 7

Schlussbestimmungen

(1) Artikel 6 tritt am 15. Februar 2017 in Kraft. Artikel 9 des Gesetzes zur Neuordnung des Kapazitätsrechts und die in Artikel 6 Absatz 2 genannten Verordnungen sind letztmalig für die Zulassungen zum Wintersemester 2016/2017 anzuwenden.

(2) Im Übrigen tritt dieses Gesetz am 1. Mai 2016 in Kraft. Die Artikel 3 und 4 sind für die Zulassungen zum Wintersemester 2016/2017 anzuwenden. Die Artikel 1, 2 und 5 sind erstmals für die Zulassungen zum Sommersemester 2017 anzuwenden.

Begründung

A.

Allgemeine Begründung

Mit dem vorstehenden Gesetzentwurf soll das AKapG unter Wahrung der mit ihm verbundenen Reformziele an die Rechtsprechung angepasst werden. Damit soll Rechtssicherheit hergestellt, die Hochschulautonomie gefördert und die strategische Steuerung des Hochschulsystems durch den Staat sichergestellt werden.

Diese Ziele werden durch die folgenden Maßnahmen verfolgt:

1. Das 2014 beschlossene Ausbildungskapazitätsgesetz (AKapG) wird nicht aufgehoben, sondern bleibt grundsätzlich bestehen. Die mit ihm als strategisches Steuerungsinstrument eingeführten Kapazitätsvereinbarungen bleiben erhalten, ebenso die Einbindung in das Haushaltsverfahren.
2. Im Binnenverhältnis zwischen Staat und Hochschule bleiben die Kapazitätsvereinbarungen (§ 2 AKapG) erhalten und bilden auch zukünftig das Hauptsteuerungsinstrument des Staates. Sie werden auch zukünftig der Bürgerschaft vorgelegt (§ 4 AKapG). Ähnlich wie der Haushaltsplan sind die Vereinbarungen reines Binnenrecht der öffentlichen Hand ohne Außenwirkung (vgl. § 5 Absatz 2 der Landeshaushaltsordnung – LHO). Insbesondere haben die Vereinbarungen gegenüber Studienbewerberinnen und Studienbewerbern keine grundrechtsbegrenzende Funktion. Durch diese Trennung von Binnen- und Außenverhältnis wird ein klares und transparentes System geschaffen.
3. Zur Herstellung von Rechtssicherheit richtet sich im Außenverhältnis zu den Studienbewerberinnen und Studienbewerbern der Umfang der Verpflichtung zur Aufnahme von Studienanfängerinnen und Studienanfängern in den einzelnen Studiengängen grundsätzlich wieder nach der Kapazitätsverordnung (KapVO). Dadurch werden die zentralen gerichtlichen Bedenken ausgeräumt. Allerdings wird das Verfahren nach der KapVO gegenüber dem früheren Verfahren modifiziert:
 - Zur Steigerung der Hochschulautonomie werden Curricularwerte und Zulassungshöchstzahlen zukünftig nicht mehr von der zuständigen Behörde durch Verordnung, sondern von der jeweiligen Hochschule durch Satzung beschlossen. Die Hochschule ist bei der Festsetzung der Curricularwerte an bestimmte Ober- und Untergrenzen gebunden (sog. „Bandbreitenmodell“). Dieses Bandbreitenmodell wird in mehreren an-

deren Ländern bereits praktiziert und ist dort gerichtserprobt.

- Zur Verbesserung der Rechtssicherheit werden verschiedene Einzelprobleme, die in der Vergangenheit immer wieder zu hohen Zahlen von außerplanmäßigen Studienanfängerinnen und Studienanfängern auf Grund von Gerichtsentscheidungen geführt haben, durch gezielte gesetzliche Regelungen aufgelöst oder entschärft.

Durch diese Maßnahmen sollen die staatliche Steuerung des Gesamtsystems sichergestellt, die Hochschulautonomie gestärkt und die Rechts- und Planungssicherheit für die Hochschulen verbessert werden.

B.

Einzelbegründung

Zu Artikel 1 – Änderung des Ausbildungskapazitätsgesetzes

Zu Nummer 1 – § 1

Zu Buchstabe a) – Absatz 1 Satz 1

Die Neufassung von § 1 Absatz 1 Satz 1 ist redaktioneller Natur und enthält gegenüber der derzeit geltenden Fassung drei Änderungen im Text:

Zum einen wird die Reihenfolge der aufgelisteten Belange geändert, indem die bisherige Nummer 3 als Nummer 1 vorgezogen wird. Damit wird die gerichtliche Kritik aufgegriffen, nach der das Gesetz u.a. deshalb unverhältnismäßig sei, weil die Befriedigung der Studiernachfrage im Text erst als letztes der drei Gesetzesziele genannt werde (OVG Hamburg, Beschl. v. 9. Februar 2015, Az.: 3 Nc 55/14, Rdnr. 16). Die Änderung der Reihenfolge ändert aber nichts daran, dass das Gesetz drei unterschiedliche Grundrechtspositionen berücksichtigen muss:

- die Rechte der Zugang begehrenden Studienbewerberinnen und Studienbewerber (Artikel 12 Absatz 1 i.V.m. Artikel 3 Absatz 1 GG),
- die Ausbildungsbedürfnisse der bereits zugelassenen Studierenden (Artikel 12 Absatz 1 GG),
- die Forschungs- und Lehrfreiheit der Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer sowie die Autonomie der Hochschule als Institution (Artikel 5 Absatz 3 GG).

Diese drei Belange sind einzubeziehen und zum Ausgleich zu bringen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 22. Oktober 1991, Az.: 1 BvR 393/85, Rdnr. 73; BVerwG, U. v. 21. April 1980, Az.: VII C 104.77, Rdnr. 27; OVG Hamburg, Beschl. v. 9. Februar 2015, Az.: 3 Nc 55/14, Rdnr. 13; VGH Mannheim, U. v. 20. November 2013,

Az.: NC 9 S 174/13, Rdnr. 26; ebenso: Wissenschaftsrat, Empfehlungen zur Qualitätsverbesserung von Lehre und Studium, WR-Drucksache 8639-08 vom 4. Juli 2008, S. 102). Dies ist unabhängig von der redaktionellen Reihenfolge, in der diese Belange im Text aufgeführt werden.

Zum anderen wird in der neuen Nummer 1 das Wort „angemessen“ gestrichen. Auch dies erfolgt im Hinblick auf einen kritischen Hinweis des Gerichts (vgl. OVG Hamburg, Beschl. v. 9. Februar 2015, Az.: 3 Nc 55/14, Rdnr. 16). Die Streichung führt aber nicht dazu, dass die Belange der Nummer 1 zukünftig unangemessen zu berücksichtigen sind. Vielmehr wäre es auch denkbar gewesen, in den Nummern 2 und 3 das Wort „angemessen“ zu ergänzen. Die Streichung des Wortes aus der Nummer 1 erspart die dadurch entstehende Redundanz und ist redaktionell die bessere Lösung. Inhaltliche Änderungen ergeben sich dadurch nicht, da alle grundrechtlich fundierten Belange im Sinne der praktischen Konkordanz stets angemessen zu berücksichtigen sind.

Schließlich wird durch einen Einschub am Beginn der Aufzählung klargestellt, dass die Auflistung der Gesetzesziele keine eigenständige Eingriffsgrundlage darstellt. Vielmehr sind die aufgeführten Ziele nach Maßgabe der nachfolgenden konkreten Regelungen zu verfolgen und insoweit durch diese bedingt.

Zu Buchstabe b) – Absatz 2

Die Neufassung von Absatz 2 ist ebenfalls redaktioneller Art. Die Regelung bestimmt bislang, dass aus Dritt- oder Sonderprogrammmitteln geschaffene Studienplätze nicht dem AKapG unterfallen. Dabei soll es bleiben. Durch die neu aufgenommene ausdrückliche Erwähnung von Artikel 91b Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) werden aber etwaige Zweifel, ob die Mittel aus dem Hochschulpakt solche Sonderprogrammmittel sind, ausgeräumt. Außerdem wird eine Bezugnahme auf die Bereitstellung personeller und sächlicher Ausstattung in den Gesetzestext aufgenommen um klarzustellen, dass bei Dritt- oder Sonderprogrammmitteln nicht nur die formale Festsetzung der Zulassungshöchstzahlen vom Geltungsbereich des AKapG ausgenommen ist, sondern auch die materielle Ermittlung der Kapazitäten. Beides erfolgt bei Dritt- oder Sonderprogrammmitteln nämlich nach §2 Absatz 2 des Hochschulzulassungsgesetzes (siehe unten die Erläuterung zu Artikel 2 Nummer 2).

Zu Buchstabe c) – Absatz 3

Es handelt sich um eine redaktionelle Anpassung an die geänderte Bezeichnung (siehe Drucksache 20/8279).

Zu Nummer 2 – §2

Zu Buchstabe a) – Absatz 1

Durch die Neufassung von Absatz 1 werden die notwendigen Inhalte der Kapazitätsvereinbarungen angepasst.

Zwar sollen auch zukünftig Lehrleistung und Aufnahmekapazitäten zwischen der zuständigen Behörde und der Hochschule vereinbart werden, um die staatliche Steuerung des Gesamtsystems sicherzustellen. Zusätzlich sollen auch noch Ober- und Untergrenzen (Bandbreiten) für die Curricularwerte vereinbart werden, um den Rahmen für die hochschulautonome Festsetzung der Curricularwerte abzustecken. Diese Vereinbarungen sollen zukünftig aber nur die Vereinbarungspartner binden und keine Auswirkungen auf die Rechte Dritter haben (siehe unten die Erläuterung zu Buchstabe b – Absatz 4).

Für die drei Dimensionen der Vereinbarung soll zukünftig Folgendes gelten:

- Die Lehrleistung ist bei der Festsetzung der Zulassungshöchstzahlen nach den Bestimmungen der KapVO zu ermitteln (siehe unten die Erläuterung zu Nummer 3 – §3 Absatz 3). Dadurch unterliegt die Hochschule einer engmaschigen rechtlichen Kontrolle, sodass die Detailtiefe der hochschulplanerischen Zielvorgaben reduziert werden kann. Hinsichtlich der Vereinbarung einer anzustrebenden Planzahl soll daher auf eine fakultätsgenaue Festlegung verzichtet werden; eine Vereinbarung auf Hochschulebene genügt. Hierbei soll auch eine Schwankungsbreite („Korridor“) vereinbart werden, da eine punktgenaue Vereinbarung exakter Lehrleistungswerte für zwei Studienjahre im Voraus schon aus praktischen Gründen nicht leistbar ist.
- Die Curricularwert-Bandbreiten sind hingegen spezifisch für Fakultäten bzw. Fächergruppen und werden auch für diese vereinbart. Sie stecken den Rahmen für die hochschulautonome Festsetzung der Curricularwerte ab (siehe unten die Erläuterung zu Buchstabe b – Absatz 3).
- Die Aufnahmekapazitäten als wichtigste Steuerungsgröße werden auch weiterhin sowohl in einer hochschulweiten Gesamtsumme als auch je Fakultät bzw. Fächergruppe vereinbart. Die Erfahrungen mit dem AKapG haben jedoch gezeigt, dass eine fakultäts- bzw. fächergruppenscharfe Aufteilung der Gesamtsumme zwangsläufig mit Unsicherheiten verbunden ist. Daher sollen für die fakultäts- bzw. fächergruppenspezifische Aufteilung Abweichungen nach oben und unten („Korridore“) vereinbart werden. Die hochschulweite Gesamtsumme ist hingegen als konkreter Wert ohne Korridor zu vereinbaren und bildet eine auch haushaltsrecht-

lich verbindliche Planzahl (vgl. § 4 Absatz 2 AKapG).

Durch diese Änderungen soll das Gesamtgefüge im Hinblick auf die Wiedereinführung der Kapazitätsberichte neu austariert werden, um durch die Definition sinnvoller Steuerungsgrößen eine Überforderung der Hochschulen zu vermeiden und zugleich eine strategische Steuerung des Gesamtsystems durch den Staat als Hochschulträger sicherzustellen.

Im Übrigen können die Kapazitätsvereinbarungen zukünftig auch direkt im Text der Ziel- und Leistungsvereinbarungen (ZLV) enthalten sein, sodass die Kapazitätsvereinbarungen in den ZLV aufgehen. Dies dient der Vereinfachung und ermöglicht eine stärkere Integration der Steuerungsinstrumente.

Sollten die Verhandlungen zwischen Behörde und Hochschule scheitern, so bleibt die Befugnis der Behörde, die Verpflichtungen der Hochschule einseitig festzusetzen, erhalten. Hierbei hat die Behörde die Interessen der Hochschule mit den staatlichen Leistungserwartungen abzuwägen und muss eine insgesamt angemessene Regelung treffen. Im Hinblick auf die grundsätzliche Hochschulautonomie muss die Hochschule vorher die Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten.

Zu Buchstabe b) – Absätze 3 und 4

Zu Absatz 3: Im ersten Satz werden die Curricularwert-Bandbreiten als neue Vereinbarungsinhalte ergänzt. Im zweiten Satz wird klargestellt, dass die Curricularwert-Bandbreiten nicht so festgelegt werden dürfen, dass den Hochschulen die Erfüllung ihrer Pflichten aus dem neuen § 3 Absatz 3 (siehe unten zu Nummer 3 – § 3 Absatz 3) unmöglich gemacht wird. Vielmehr sind die Bandbreiten so festzusetzen, dass die Hochschule eine gleichmäßige und erschöpfende Auslastung der Kapazitäten gewährleisten kann. Hierfür gilt Folgendes:

- Der untere Wert der Bandbreite markiert die Grenze, die nicht unterschritten sein darf, um mit der vorhandenen sächlichen und personellen Ausstattung eine qualitativ noch akzeptable Ausbildung zu gewährleisten (vgl. Beschluss der Kultusministerkonferenz „Weiterentwicklung des Kapazitätsrechts“ vom 17. November 2005, Seite 4).
- Der obere Wert der Bandbreite markiert die Ausbildungskapazität, die von einer Lehreinheit auch unter Berücksichtigung besonderer bildungs- oder forschungspolitischer Ziele mindestens erreicht werden muss (Kultusministerkonferenz, a.a.O.).

Innerhalb dieser Bandbreite entscheidet die Hochschule innerhalb der rechtlichen Grenzen selbst über den Curricularwert. Bedenken gegen dieses sog. „Bandbreitenmodell“, das inzwischen eine Reihe von

Ländern eingeführt haben, bestehen keine (vgl. zuletzt z.B. VGH Mannheim, U. v. 20. November 2013, NC 9 S 174/13, Rdnr. 51).

Zu Absatz 4: Im Hinblick auf die Wiedereinführung der Kapazitätsberichte (siehe unten Erläuterung zu Nummer 3 – § 3 Absatz 3) sind die bisher vorgesehenen Begründungen der Kapazitätsvereinbarungen entbehrlich. Im Übrigen sollen durch die neue Regelung die Verpflichtungsebenen voneinander getrennt werden: Die zwischen Staat und Hochschule abgeschlossene Kapazitätsvereinbarung entfaltet ihre Verbindlichkeit ausschließlich im Binnenverhältnis der Vereinbarungspartner. Sie ist – insofern dem Haushaltsplan ähnlich – ein Instrument der Binnensteuerung ohne Außenwirkung (vgl. insoweit § 5 Absatz 2 der Landeshaushaltsordnung) und verpflichtet die Hochschule zu internen Planungs- und Steuerungsmaßnahmen. Im Außenverhältnis zu den Studienbewerberinnen und Studienbewerbern richtet sich die Verpflichtung der Hochschule zur Aufnahme neuer Studierender ausschließlich nach den im neuen § 3 Absatz 3 verankerten kapazitätsrechtlichen Bestimmungen.

Zu Nummer 3 – § 3

Zu Absatz 1:

Innerhalb der Bandbreite soll die Hochschule zur Stärkung der Hochschulautonomie zukünftig selbst über die Festsetzung des Curricularwertes entscheiden; hiergegen bestehen keine rechtlichen Bedenken (vgl. z.B. jüngst VGH Mannheim, U. v. 20. November 2013, NC 9 S 174/13, Rdnr. 51). Vielmehr spiegeln sich in dieser Entscheidungsbefugnis der Hochschule ihre Verantwortung für das Curriculum (vgl. Löwer, Rechtsfragen der Einführung eines Curricularwertes, 2010, Seite 44) und ihre Autonomie (Artikel 5 Absatz 3 des Grundgesetzes) wieder. Eine Verpflichtung, stets den niedrigsten denkbaren Wert zu wählen, besteht dabei nicht (vgl. schon BVerwG, U. v. 21. April 1980, Az.: VII C 104.77, Rdnr. 27; ebenso: Löwer, Rechtsfragen der Einführung eines Curricularwertes, 2010, S. 24/25).

Zu Absatz 2:

Anders als nach dem derzeit geltenden AKapG, sollen zukünftig nicht mehr für alle Studiengänge Zulassungshöchstzahlen festgesetzt werden. Der neue Absatz 2 soll regeln, für welche Studiengänge Zulassungshöchstzahlen festgesetzt werden können: Für die Studiengänge, die am sog. Serviceverfahren der Stiftung für Hochschulzulassung teilnehmen, sind Zulassungshöchstzahlen obligatorisch festzulegen, da die Stiftung diese Zahl für die Verfahrensadministration benötigt. In allen anderen Studiengängen steht der Hochschule ein Wahlrecht zu. Sie wird regelhaft

Zulassungshöchstzahlen festsetzen, wenn die Zahl der Bewerbungen die Zahl der Plätze vermutlich überschreiten wird.

Der gesonderten Anordnung einer Zulassungsbeschränkung, die nach altem Recht Voraussetzung für die Festsetzung einer Zulassungshöchstzahl war, bedarf es zukünftig nicht mehr. Vielmehr erfolgt die Zulassungsbeschränkung zukünftig „durch“ Festsetzung einer Zulassungshöchstzahl, d.h. die Festsetzung einer Zulassungshöchstzahl bewirkt implizit eine Zulassungsbeschränkung, ohne dass es hierzu eines gesonderten Aktes bedarf.

Zu Absatz 3:

Dieser Absatz bildet zusammen mit dem neuen § 2 Absatz 4 den Kern der Änderungen. Durch ihn wird die gerichtliche Forderung nach einem rechtlich normierten Verfahren zur Kapazitätsermittlung erfüllt. Zu diesem Zweck verweist das Gesetz auf Artikel 6 des Staatsvertrages über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung, der die Rechtsgrundlage für die Kapazitätsermittlung in den Studiengängen des zentralen Vergabeverfahrens (Humanmedizin, Zahnmedizin, Pharmazie) bildet. Durch den Verweis bilden die Bestimmungen des Artikels 6 des Staatsvertrages auch in den Studiengängen, die nicht in das zentrale Vergabeverfahren einbezogen sind, die Rechtsgrundlage für die Kapazitätsermittlung und die Festsetzung von Curricularwerten und Zulassungshöchstzahlen. Ergänzend wird auch auf die Verordnungen verwiesen, die in Ausführung des Staatsvertrages konkretisierende Regelungen zur Kapazitätsermittlung enthalten; derzeit ist dies die Kapazitätsverordnung (KapVO). Insofern haben die Hochschulen zukünftig für die Ermittlung der Zulassungshöchstzahlen wieder die KapVO anzuwenden.

Die in der Vergangenheit aufgetretenen Probleme bei der Administration der KapVO, die beispielsweise im Jahre 2012 zu einem Spitzenwert von 972 gerichtlich bedingten außerplanmäßigen Zulassungen geführt haben, sollen zukünftig durch gezielte rechtliche Regelungen gelöst oder abgemildert werden. Diese Regelungen modifizieren die Bestimmungen der KapVO in einzelnen Bereichen und sind in Satz 2 aufgelistet. Dies ist zulässig, weil die KapVO selbst nicht über Verfassungsrang verfügt und der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Kapazitätsrechts über einen weiten Gestaltungsspielraum verfügt (vgl. OVG Hamburg, Beschl. v. 9. Februar 2015, Az.: 3 Nc 55/14, Rdnr. 13). Insbesondere ist zu berücksichtigen, dass die Kapazitätsermittlung notwendigerweise wertende Elemente enthält, da Kapazitäten nicht mit dem „Metermaß“ ermittelt werden können (BVerwG, U. v. 7. Juni 1978, Az.: VII C 63.76, Rdnr. 35) und das Grundgesetz nicht vorgibt, was Kapazitäten sind und wie sie zu

ermitteln sind (BVerfG, Beschl. v. 22. Oktober 1991, Az.: 1 BvR 393/85, Rdnr. 73; Löwer, Rechtsfragen der Einführung eines Curricularwertes, 2010, S. 19).

Es werden die folgenden modifizierenden Regelungen vorgeschlagen:

Zu Nummer 1 (unbesetzte Stellen): Nach der KapVO ist auch die fiktive Lehrleistung vakanter Stellen zu berücksichtigen (sog. „abstraktes Stellenprinzip“). Dies soll jedenfalls bei entwidmeten Stellen, die dauerhaft unbesetzt sind und über deren weitere Verwendung noch nicht entschieden wurde, aufgehoben werden. Dies stellt gegenüber der völligen Aufhebung des abstrakten Stellenprinzips – die auch zulässig gewesen wäre (hierzu vgl. VG Bremen, Beschl. v. 19. November 2014, Az.: 6 V 1268/14, Rdnr. 32) – das mildere Mittel dar, ist sachgerecht und verhältnismäßig. Insbesondere wird dadurch dem Umstand Rechnung getragen, dass die Hochschulen ein einheitliches Globalbudget für Personal- und Sachkosten erhalten (vgl. § 6 Absatz 1 HmbHG), über dessen Verwendung sie innerhalb der haushaltsrechtlichen Vorgaben selbst entscheiden. Der Stellenplan bildet in diesem Zusammenhang eine Ermächtigungsgrundlage für die Hochschulen, Personal zu beschäftigen; die Hochschulen unterliegen aber keiner Rechtspflicht, alle im Stellenplan ausgewiesenen Stellen zu besetzen (ebenso: VG Bremen, Beschl. v. 19. November 2014, Az.: 6 V 1268/14, Rdnr. 32).

Zu Nummer 2 (horizontale Substitution): Studienplätze, die in einem Studiengang frei geblieben sind, müssen nach den bestehenden kapazitätsrechtlichen Regelungen in einem anderen Studiengang der betroffenen Lehrereinheit vergeben werden (sog. „horizontale Substitution“, vgl. z.B. OVG Hamburg, Beschl. v. 24. August 2012, Az.: 3 Nc 163/11, Rdnr. 80). Dies ist grundsätzlich richtig und soll auch zukünftig so bleiben. Allerdings geht die KapVO davon aus, dass „die Lehrangebote der Lehrpersonen in einer Lehrereinheit untereinander austauschbar sind“ (vgl. OVG Hamburg, a.a.O.), sodass die tatsächlichen Verhältnisse innerhalb der Lehrereinheit keine Rolle spielen (Rdnr. 91). Dies kann die Hochschulen vor erhebliche Probleme stellen, wenn diese Austauschbarkeit auf Grund von fachlichen Spezialisierungen praktisch nicht herstellbar ist (z.B. gehören der Lehrereinheit „Romanistik“ Professuren für Französisch, Italienisch, Spanisch und Portugiesisch an). Daher soll die horizontale Substitution durch Gesetz ausgeschlossen werden, wenn auf Grund der fachlichen Spezialisierung des vorhandenen Lehrpersonals eine adäquate Versorgung der Studierenden mit Lehre nicht gewährleistet wäre.

Zu Nummer 3 (Funktionsstellen): Nach der Rechtsprechung besteht eine Zweifelsregel, wonach im Zweifel anzunehmen ist, dass wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Lehrleistung erbringen

(vgl. z.B. OVG Hamburg v. 7. Oktober 2013, Az.: 3 Nc 209/12). Wenn wissenschaftliche Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter ausnahmsweise keine Lehrleistung erbringen, so ist die Hochschule hierfür und für die rechtlichen Gründe beweispflichtig. Eine schlichte Ausweisung als „Funktionsstelle“ o.ä. reicht daher nicht aus. Vielmehr muss die Hochschule nachweisen, dass und warum die Stelleninhaberin oder der Stelleninhaber keine Lehrleistung erbringt. Insbesondere bei Verwaltungs- und Forschungsstellen erzeugt dies unnötigen Verwaltungs- und Verfahrensaufwand. Daher soll zukünftig eine Vermutungsregel gelten, wonach Funktions-, Verwaltungs- und Forschungsstellen im Zweifel keine Lehrleistung erbringen. Dadurch wird die rechtliche Betrachtung der tatsächlichen Situation an den Hochschulen angenähert.

Zu Nummer 4 (Lehrexporte): Unterrichten Professorinnen oder Professoren im Rahmen internationaler Kooperationsprogramme an auswärtigen Hochschulen bzw. unterrichten sie Gaststudierende auswärtiger Hochschulen in besonderen Veranstaltungen an der hamburgischen Hochschule, so kann die hierfür aufgewendete Lehrleistung nicht bei der Kapazitätsermittlung abgezogen werden (vgl. z.B. OVG Hamburg v. 4. April 2012, Az.: 3 Nc 53/11). Dies hemmt die Entwicklung der zunehmend wichtiger werdenden internationalen Kooperationen und setzt falsche Anreize. Daher soll Lehrleistung, die in internationale Kooperationsprogramme investiert wird, zukünftig bei der Kapazitätsermittlung für das Regelangebot unberücksichtigt bleiben, wenn und soweit zum Ausgleich im gleichen Volumen Lehraufträge erteilt werden. Dadurch wird verhindert, dass die (faktisch nicht vorhandene) Lehrleistung und die Lehraufträge beide berücksichtigt werden. Das gleiche soll auch für die zunehmend wichtiger werdenden Studienangebote in der Weiterbildung gelten.

Zu Nummer 5 (Lockerung der Stichtagsregelung für Lehrentlastungen): Die Hochschulen ermitteln die Kapazitäten auf Grund der Daten eines Stichtages, der längstensfalls neun Monate vor dem Beginn des jeweiligen Studienjahres liegt. Zu diesem Zeitpunkt liegen regelhaft noch keine unterzeichneten Ziel- und Leistungsvereinbarungen und damit auch noch keine Lehrentlastungskontingente im Sinne von §19 Absatz 2 der Lehrverpflichtungsverordnung (LVVO) vor. Die später gewährten Lehrentlastungen z.B. für Forschungstätigkeit (§ 16 LVVO), für die Promovierendenbetreuung (§16a LVVO) und für Aufgaben in der Selbstverwaltung (§ 17 LVVO) werden daher von den Gerichten nicht anerkannt (vgl. z.B. OVG Hamburg v. 5. Februar 2013, Az.: 3 Nc 228/12). Dies führt dazu, dass faktisch fehlende Lehrleistung in teilweise beträchtlichem Volumen in die Kapazitätsermittlung mit einbezogen wird. Um dies zukünftig zu vermeiden, soll im Gesetz geregelt werden, dass die Lehrentlas-

tungskontingente bis zum Zeitpunkt der Vorlage des Kapazitätsberichts bei der zuständigen Behörde (§ 4 KapVO) nachgereicht werden können. Dies entzerrt die Verfahren und führt zu einer spürbaren Angleichung der rechtlichen Betrachtung an die tatsächliche Situation an den Hochschulen.

Zu Nummer 6 (temporäre Lehraufträge): Um das Volumen der Lehraufträge zu ermitteln, wird bislang der Durchschnittswert der beiden zurückliegenden Semester herangezogen (§ 10 KapVO). Dadurch werden auch Lehraufträge berücksichtigt, die auf Grund von Schwankungen in der Lehnachfrage nur vorübergehend erteilt wurden. Das dadurch eigentlich nur temporär vorgesehene höhere Niveau wird auf diese Weise verstetigt und in den Folgejahren fortgeschrieben, sodass sich eine nur schwer zu durchbrechende „Aufwärtsspirale“ entwickelt. Dies soll zukünftig vermieden werden, in dem Lehraufträge, die zu vorübergehenden Zwecken erteilt wurden, unberücksichtigt bleiben.

Zu Nummer 7 (Studiengänge mit zweijährigem Aufnahmerhythmus): Studiengänge, die nur in jedem zweiten Jahr neue Studierende aufnehmen, können nach der derzeitigen Rechtslage auch nur in jedem zweiten Jahr bei der Kapazitätsplanung berücksichtigt werden. Das führt dazu, dass in den anderen Studiengängen der Lehreinheit spiegelbildlich dazu die Aufnahmekapazität in geraden und in ungeraden Jahren stark schwankt. Diese Unwucht soll zukünftig dadurch vermieden werden, dass der Lehrbedarf dieser Studiengänge über zwei Jahre verteilt werden kann, während die Zulassungszahlen der beiden Jahre im ersten Jahr konzentriert werden. Die Hochschule nimmt dann gewissermaßen im ersten Jahr die Studierenden für beide Jahre auf, während im zweiten Jahr niemand aufgenommen wird. Dadurch wird die rechtliche Betrachtung an die tatsächliche Situation angepasst.

Zu Nummer 8 (besondere Studiengänge): Darüber hinaus sollen bei der Festsetzung von Curricularwerten auch die besonderen Betreuungs- und Prüfungsaufwände in Studiengängen in Exzellenzschwerpunkten, in forschungsorientierten Studiengängen, in international ausgerichteten Studiengängen sowie in Studiengängen, die in Kooperation mit einer anderen Hochschule oder einer außeruniversitären Forschungseinrichtung durchgeführt werden, berücksichtigt werden. Damit wird klargestellt, dass in qualitativen Schwerpunktbereichen der Hochschule die individuelle und institutionelle Wissenschaftsfreiheit (Artikel 5 Absatz 3 des Grundgesetzes) besonderes Gewicht erlangen und bei der Abwägung mit der Ausbildungsfreiheit (Artikel 12 Absatz 1 des Grundgesetzes) entsprechend berücksichtigt werden können. Dazu gehören neben forschungsorientierten, internationalen und kooperativen Studiengängen auch Studiengänge mit

überregionalem Exzellenzziel. Die hier gewählte Formulierung orientiert sich an §2 Absatz 6 des Bremischen Hochschulzulassungsgesetzes.

Zu Nummer 9 (kapazitätsneutrale Mittel): Schließlich wird die Regelung aus Artikel 3a des Gesetzes zum Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung über die Kapazitätsneutralität von Mitteln, die einer haushaltsrechtlichen Zweckbindung für die Verbesserung der Studienbedingungen unterliegen, in das AKapG übernommen. Damit wird z.B. sichergestellt, dass Mittel aus dem Gemeinsamen Programm für bessere Studienbedingungen und mehr Qualität in der Lehre („Qualitätspakt Lehre“, vgl. die Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern vom 18. Oktober 2010) kapazitätsneutral bleiben.

Zu Absatz 4: Es bleibt dabei, dass Curricularwerte und Zulassungshöchstzahlen vom Präsidium beschlossen werden. Es ist hierbei allerdings an die kapazitätsrechtlichen Bestimmungen gebunden (siehe oben die Erläuterungen zu Absatz 3). Die verfassungsrechtlichen Bedenken der Gerichte sind damit ausgeräumt.

Im Übrigen gilt das vorliegende Gesetz nur für Studienplätze, die aus Budgetmitteln geschaffen werden (vgl. § 1 Absatz 2 AKapG). Für Studienplätze, die aus Dritt- oder Sonderprogrammmitteln (z.B. Mitteln des Hochschulpakts) geschaffen werden, gilt hingegen § 2 Absatz 2 des Hochschulzulassungsgesetzes (HZG). Da in vielen Studiengängen eine Mischfinanzierung aus beiden Quellen stattfindet, soll in solchen Fällen eine künstliche Trennung vermieden und eine einheitliche Kapazitätsermittlung durchgeführt werden. Zu diesem Zweck ordnet Satz 2 an, dass in solchen Fällen eine einheitliche Kapazitätsermittlung durchgeführt werden kann. Die aus Drittmitteln finanzierte Lehrleistung soll jedoch aus Gründen der Transparenz gesondert ausgewiesen werden.

An der Universität Hamburg gilt das AKapG für alle Fakultäten, also auch für die Medizinische Fakultät. Sollte die Medizinische Fakultät zukünftig Studiengänge anbieten, die nicht in das zentrale Verfahren einbezogen sind, so würde das Präsidium der Universität auch für diese Studiengänge die Curricularwerte und die Zulassungshöchstzahlen festsetzen. Hierbei müsste das Präsidium allerdings den besonderen Status der Medizinischen Fakultät beachten. Derzeit bestehen solche Studiengänge aber nicht.

Zu Nummer 4 – §§5 und 6:

Die neuen §§5 und 6 sind überwiegend technischer Art und enthalten insbesondere die auf Grund der neuen Struktur erforderlichen Regelungen zur Hochschulaufsicht.

Zu §5:

Zu den Absätzen 1 und 2: Diese Regelungen grenzen die Verantwortungssphären von Staat und Hochschule gegeneinander ab. Die Festsetzung der Curricularwerte als zahlenförmiges Abbild der Lehrinhalte fällt dabei in die von Artikel 5 Absatz 3 des Grundgesetzes (GG) geschützte Lehrfreiheit und Hochschulautonomie. Zugleich hat der Staat aber eine Gewährleistungsverantwortung für das Grundrecht aus Artikel 12 Absatz 1 GG. Diese beiden Positionen sind im Wege der praktischen Konkordanz dadurch zum Ausgleich zu bringen, dass der Staat die Rahmenbedingungen verantwortet und die Hochschule die nähere Ausgestaltung (vgl. Löwer, Rechtsfragen der Einführung eines Curricularwertes, 2010, Seite 40 ff.). Im Rahmen des Bandbreitenmodells bedeutet dies, dass der Staat die Ober- und Untergrenzen für die Curricularwerte in den Fakultäten oder Fächergruppen festlegt, während die individuellen Curricularwerte von den Hochschulen innerhalb dieser Ober- und Untergrenzen festgelegt werden (ebenso: Artikel 4 Absatz 1 BayHZG; §6 KapVO NRW 2010; §3 Absatz 3 Landesgesetz zum Staatsvertrag Rheinland-Pfalz; §3 Absatz 4 HZG Mecklenburg-Vorpommern; §2 Absätze 3 und 6 HZG Schleswig-Holstein; §5 Absatz 1 HZG Thüringen; §5 Absatz 4 HZG Baden-Württemberg; §4a Absatz 3 HZG Sachsen-Anhalt). Um eine rechtsverbindliche Festsetzung der Bandbreiten auch im Außenverhältnis zu gewährleisten, soll eine entsprechende Verordnungsermächtigung in das Gesetz aufgenommen werden (§5 Absatz 2). Die vereinbarten Curricularwert-Bandbreiten können – beispielsweise als Anlage – in diese Verordnung aufgenommen werden und werden dadurch außenwirksam veröffentlicht. Sobald eine entsprechende Verordnung erlassen wurde, kann die Hochschule innerhalb der festgesetzten Bandbreiten die Curricularwerte festsetzen. Solange eine solche Verordnung noch nicht erlassen wurde, bedürfen die Hochschulsatzungen mit den Curricularwerten der Genehmigung durch die zuständige Behörde (§5 Absatz 1). Angesichts der individuellen und institutionellen Wissenschaftsfreiheit (Artikel 5 Absatz 3 des Grundgesetzes) und der vorrangigen Verantwortung der Hochschulen für das Curriculum (vgl. Löwer, Rechtsfragen der Einführung eines Curricularwertes, 2010, S. 40) ist die Aufsicht der Behörde insoweit jedoch auf eine Plausibilitätsprüfung beschränkt, sodass die Genehmigung zu erteilen ist, wenn die vereinbarte Bandbreite eingehalten wird und der Curricularwert nicht erkennbar (offensichtlich) rechtswidrig ist. Im Übrigen kann die Behörde die Genehmigung verweigern, wenn überhöhte Curricularwerte die vereinbarten Aufnahmekapazitäten gefährden.

Zu den Absätzen 3 und 4: Diese Regelung stellt eine besondere Ausprägung der Hochschulaufsicht

dar. Sie ermöglicht es dem Staat, die Curricularwerte und Zulassungshöchstzahlen selbst festzusetzen, wenn die Hochschule dies versäumt oder ihre Festsetzungen unwirksam sind. Dabei kommt es nicht darauf an, ob dieser Zustand von der Hochschule schuldhaft herbeigeführt wurde. Entscheidend und ausreichend ist es, wenn die beschriebenen Situationen objektiv eintreten. Materiell-rechtlich gelten hierfür die inhaltlichen Regelungen des §3 Absatz 3 entsprechend. Sofern die Umstände es zulassen, wird es regelhaft mit Rücksicht auf die Hochschulautonomie erforderlich sein, dass die Hochschule vorher angehört wird. Im Übrigen wird klargestellt, dass neben diesem Selbsteintrittsrecht des Staates hilfsweise auf die übrigen Aufsichtsmittel des § 107 HmbHG zurückgegriffen werden kann.

Zu §6:

Zu Absatz 1: Die Ermittlung der Aufnahmekapazitäten ist gesetzgebundene Verwaltung. Bei der Festsetzung der Zulassungshöchstzahlen verfügt die Hochschule – abgesehen von der Festsetzung der Anteilsquoten der Studiengänge innerhalb der Lehreinheiten – nur über wenige Entscheidungsspielräume. Durch diese starke rechtliche Vorprägung der Entscheidung, durch die staatliche Mitwirkung bei der Festsetzung der Curricularwerte (siehe die vorstehenden Erläuterungen zu §5 Absätze 1 und 2) sowie durch die staatliche Steuerung des Gesamtsystems (siehe die vorstehenden Erläuterungen zu Artikel 1 Nummer 2) ist die aus Artikel 12 Absatz 1 GG fließende staatliche Gesamtverantwortung hinreichend gewährleistet. Eine staatliche Mitwirkung bei der Festsetzung jeder einzelnen Zulassungshöchstzahl ist vor diesem Hintergrund und auch im Hinblick auf die verfassungsrechtlich verbürgte Hochschulautonomie (Artikel 5 Absatz 3 GG) entbehrlich. Die Hochschulen können und sollen aus diesem Grund ohne Mitwirkung des Staates eigenverantwortlich über die Festsetzung der Zulassungshöchstzahlen entscheiden.

Dessen ungeachtet sollen während der Einführungs- und Erprobungsphase des neuen Gesetzes in den ersten drei Jahren alle Hochschulsatzungen über Zulassungshöchstzahlen der zuständigen Behörde zur Genehmigung vorgelegt werden. Damit soll im Hinblick auf die fehlenden Erfahrungen mit der neuen Verantwortungsverteilung eine ausgewogene Entwicklung des Gesamtsystems in der Einführungs- und Erprobungsphase sichergestellt werden. Angesichts der vorrangigen Verantwortung der Hochschulen für die Richtigkeit der Zulassungshöchstzahlen ist die Aufsicht der Behörde insoweit jedoch auf eine Plausibilitätsprüfung beschränkt, sodass die Genehmigung zu erteilen ist, wenn die jeweilige Zulassungshöchstzahl dem Kapazitätsbericht entspricht und dieser keine erkennbaren (offensichtlichen) Fehler enthält. Im Übr-

gen kann die Behörde die Genehmigung verweigern, wenn eine Unterschreitung der vereinbarten Studienanfängerzahlen droht. Im Hinblick auf die auf eine Plausibilitätsprüfung reduzierte Prüfungskompetenz der Behörde gilt die Genehmigung aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung nach Ablauf von zwei Wochen als stillschweigend erteilt. Die Frist beginnt zu laufen, wenn die Hochschule die Satzung der zuständigen Behörde anzeigt.

Zu Absatz 2: Wie bereits in der vorstehenden Erläuterung zu Absatz 1 ausgeführt, ist die staatliche Gesamtverantwortung durch die rechtliche Vorprägung der Hochschulentscheidung, durch die staatliche Mitwirkung bei der Festsetzung der Curricularwerte sowie durch die staatliche Steuerung des Gesamtsystems hinreichend sichergestellt. Das in Absatz 1 verankerte Genehmigungserfordernis in den ersten drei Jahren dient lediglich dazu, im Hinblick auf die fehlenden Erfahrungen mit der neuen Verantwortungsverteilung in der Einführungs- und Erprobungsphase eine ausgewogene Entwicklung des Gesamtsystems zu gewährleisten. Sofern für einzelne oder sogar alle Bereiche bereits vor Ablauf der drei Jahre erkennbar ist, dass dies hinreichend gewährleistet ist, kann das Genehmigungserfordernis auch vorzeitig aufgehoben werden. Dadurch sollen die Hochschulautonomie gestärkt und der Verwaltungsaufwand minimiert werden. Sollte sich umgekehrt erweisen, dass die Entwicklung des Gesamtsystems auch über die drei Jahre hinaus eine intensive staatliche Einflussnahme erfordert, kann das Genehmigungserfordernis auch über die drei Jahre hinaus ausgedehnt werden.

Zu Absatz 3: Diese Regelung dient der Verwaltungsvereinfachung und Stabilität. Die nach dem bisherigen Interimgesetz für das Wintersemester 2016/2017 fortgeltenden oder neu festgesetzten Curricularnormwerte sollen auch über das Wintersemester 2016/2017 hinaus als Curricularwerte unbefristet fortgelten, bis sie nach den Bestimmungen dieses Gesetzes neu festgesetzt oder geändert werden.

Zu Artikel 2 – Änderung des Hochschulzulassungsgesetzes (HZG)

Zu Nummer 1 – § 1

Diese Folgeänderung trägt dem Umstand Rechnung, dass zukünftig nicht mehr in allen Studiengängen Zulassungshöchstzahlen festzusetzen sind, sondern nur noch in Studiengängen, in denen mit einem Bewerberüberhang zu rechnen ist oder die in das Dialogorientierte Serviceverfahren der Stiftung für Hochschulzulassung (DoSV) einbezogen werden (siehe oben die Erläuterung zu Artikel 1 Nummer 3 – §3 Absatz 2). Insofern kann es auch zulassungsfreie Studiengänge geben, für die das HZG keine Anwen-

zung findet. Sein Geltungsbereich ist insoweit klarstellend zu begrenzen.

Zu Nummer 2 – § 2

Zu Absatz 1: Durch den Verweis wird klargestellt, dass die Festsetzung der Zulassungshöchstzahlen grundsätzlich nicht im HZG, sondern im AKapG geregelt ist. Das HZG regelt grundsätzlich nur die Verteilung der festgesetzten Zahl der Studienanfängerplätze auf die Bewerberinnen und Bewerber. Allerdings gilt das AKapG nur für budgetfinanzierte Studienplätze (siehe oben die Erläuterung zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe b – § 1 Absatz 2). Für Studienplätze, die aus Dritt- oder Sonderprogrammmitteln finanziert werden, enthält das HZG im neuen § 2 Absatz 2 (siehe unten) eine besondere Regelung.

Zu Absatz 2: Das AKapG gilt nur für budgetfinanzierte Studienplätze (siehe oben die Erläuterung zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe b – § 1 Absatz 2). Für Studienplätze, die aus Dritt- oder Sonderprogrammmitteln finanziert werden, gelten die in diesem Absatz enthaltenen besonderen Vorschriften. Dabei gilt der Grundsatz, dass der Mittelgeber darüber entscheidet, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang die Hochschule verpflichtet ist, die Mittel für personelle und sächliche Ausstattung in der Lehre einzusetzen. Insbesondere ergeben sich aus dem Hochschulpakt und vergleichbaren Programmen keine subjektiven Ansprüche auf Bereitstellung zusätzlicher personeller oder sächlicher Ausstattung (vgl. z.B. OVG Lüneburg, Beschl. v. 15. November 2012, Az.: 2 NB 220/12, Rdnr. 30; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 25. August 2015, Az.: OVG 5 NC 25.14). Insoweit enthält der Gesetzentwurf eine Klarstellung, dass entsprechende Vorgaben des Mittelgebers beziehungsweise Vereinbarungen mit dem Mittelgeber nur eine Binnenwirkung im Innenverhältnis zwischen Mittelgeber und Hochschule entfalten und durch sie Rechte oder Pflichten Dritter weder begründet noch aufgehoben werden.

Sofern die Hochschule die Mittel einsetzt, um personelle und sächliche Ausstattung zu schaffen oder zu unterhalten, ist diese Ausstattung bei der Kapazitätsermittlung zu berücksichtigen. Zu diesem Zweck ordnet Absatz 2 Satz 2 die entsprechende Anwendung der §§ 3, 5 und 6 AKapG an. Damit gelten unter anderem die Regelungen über die Kapazitätsermittlung (§ 3 Absatz 3 AKapG), über die Beschlussfassung durch Satzung (§ 3 Absatz 4 AKapG) sowie über die Aufsichtsrechte und die Verordnungsermächtigungen (§§ 5 und 6 AKapG). Sofern in den in Bezug genommenen Vorschriften auf die Kapazitätsvereinbarungen nach § 2 AKapG verwiesen wird, treten die mit der mittelgewährenden oder mittelverwaltenden Stelle getroffenen Vereinbarungen beziehungsweise deren Vorga-

ben an deren Stelle. Hinsichtlich des Hochschulpaktes sind dies regelhaft die mit der zuständigen Behörde getroffenen Vereinbarungen in den allgemeinen Ziel- und Leistungsvereinbarungen oder in besondere Ziel- und Leistungsvereinbarungen für den Hochschulpakt.

Zu Absatz 3: In einer Reihe von Studiengängen wird ein Teil der Studienplätze aus dem Budget finanziert und ein Teil der Studiengänge aus Dritt- oder Sonderprogrammmitteln. Insofern müsste in diesen Studiengängen eine Zulassungshöchstzahl nach dem AKapG und eine Zulassungshöchstzahl nach § 2 Absatz 2 HZG festgesetzt werden. Dies wäre jedoch eine künstliche Trennung, die wenig sachgerecht wäre und auch zusätzlichen Verwaltungsaufwand erzeugen würde. Aus diesem Grund sieht der Gesetzentwurf vor, dass in diesen Fällen eine einheitliche Kapazitätsermittlung auf der Grundlage eines einheitlichen Kapazitätsberichtes durchgeführt und eine einheitliche Zulassungshöchstzahl festgesetzt wird.

Zu Nummer 3 – § 3 Absatz 1 Satz 1 und § 9 Absatz 1 Satz 1

Redaktionelle Änderung zur Herstellung einer einheitlichen Terminologie.

Zu Nummer 4 – § 10 Absatz 2

Da nicht alle Studienbewerberinnen und Studienbewerber die ihnen angebotenen Studienplätze annehmen, versenden die Hochschulen regelmäßig mehr Zulassungsangebote, als Studienplätze zur Verfügung stehen (sogenannte „Überbuchung“). Im Zusammenhang mit der Überbuchungspraxis ist es verschiedentlich zu rechtlichen Unsicherheiten und Problemen gekommen, da nicht alle durch Überbuchungen vergebenen Studienplätze als kapazitätswirksam vergeben angesehen werden (vgl. z.B. VG Hamburg, Beschl. v. 19. Oktober 2015, Az.: 19 ZE BABE WS 2015/2016, S. 28; OVG Hamburg, Beschl. v. 6. August 2014, Az.: 3 Nc. 5/14, S. 7). Es ist daher sinnvoll, dass die Hochschulen ausdrücklich dazu ermächtigt werden, die Frage der Überbuchung in ihren Zulassungssatzungen zu regeln. Insbesondere wäre es denkbar, die Kriterien zur Bemessung der Überbuchungsfaktoren zu benennen und auf diese Weise Rechtssicherheit zu schaffen.

Zu Artikel 3 – Änderung des Gesetzes zur Neuordnung des Kapazitätsrechts

und

zu Artikel 4 – Änderung der Kapazitätsermittlungsverordnung 2015/2016

Hierdurch soll die von der Bürgerschaft am 6. Mai 2015 beschlossene Interimslösung (Drucksache 21/298) bis zum Wintersemester 2016/2017 verlängert werden.

Zu Artikel 5 – Änderung der Lehrverpflichtungsverordnung (LVVO)

Zu Nummer 1 – § 19 Absatz 2 Sätze 1 und 2

Diese Änderung dient der Erleichterung der Verfahren. Bislang müssen die Lehrentlastungskontingente zwingend in den Ziel- und Leistungsvereinbarungen (ZLV) nach § 2 Absatz 3 HmbHG enthalten sein. Sofern diese nicht rechtzeitig abgeschlossen werden können, können etwaige Lehrentlastungen nicht bei der Kapazitätsermittlung berücksichtigt werden. Nunmehr soll aber die Möglichkeit eröffnet werden, die Lehrentlastungskontingente auch in den Kapazitätsvereinbarungen nach § 2 AKapG zu vereinbaren, falls diese getrennt von den ZLV abgeschlossen werden. Diese Kontingente gelten auch dann als wirksam vereinbart, wenn die Kapazitätsvereinbarung noch gemäß § 4 AKapG unter Vorbehalt steht; damit wird sichergestellt, dass die vereinbarten Kontingente im Kapazitätsbericht berücksichtigt werden können, auch wenn das Haushaltsverfahren noch nicht abgeschlossen ist (hierzu vgl. auch oben die Erläuterung von Artikel 1 § 3 Absatz 3 Nummer 5).

Zu Nummer 2 – § 20 Absatz 5

Dies dient der Rechtsbereinigung. Die Norm ist durch § 2 AKapG überflüssig geworden.

Zu Artikel 6 – Aufhebung von Vorschriften

Hierdurch wird die von der Bürgerschaft am 6. Mai 2015 beschlossene Interimslösung (Drucksache 21/298) einschließlich der zu ihrer Durchführung erlassenen Rechtsverordnungen aufgehoben. Diese Aufhebung tritt allerdings erst zum Sommersemester

2017 in Kraft (siehe unten Erläuterung zu Artikel 7 Absatz 1).

Zu Artikel 7 – Schlussbestimmungen

Zu Absatz 1: Die von der Bürgerschaft am 6. Mai 2015 beschlossene Interimslösung (Drucksache 21/298) wird bis zum Wintersemester 2016/2017 verlängert (siehe oben die Erläuterung zu den Artikeln 3 und 4) und danach zum 15. Februar 2017 aufgehoben; zu diesem Zeitpunkt ist die Vorlesungszeit im Wintersemester 2016/2017 an allen Hochschulen beendet.

Zu Absatz 2: Die Artikel 1 bis 5 treten alle zum 1. Mai 2016 in Kraft. Die in den Artikel 3 und 4 enthaltenen Sonderregelungen für das Wintersemester 2016/2017 überlagern jedoch die Änderungen an AKapG, HZG und LVVO (Artikel 1, 2 und 5), da der Artikel 9 des Gesetzes zur Neuordnung des Kapazitätsrechts in der Fassung von Artikel 3 ausdrücklich anordnet, dass die Kapazitätsermittlung zum Wintersemester 2016/2017 abweichend von den Bestimmungen des AKapG zu erfolgen hat. Auch wenn die Textänderungen am AKapG bereits zum 1. Mai 2016 Inkrafttreten, ist das AKapG daher erstmals für die Zulassungen zum Sommersemester 2017 anzuwenden. Das frühe Inkrafttreten stellt aber sicher, dass vorbereitende Maßnahmen wie beispielsweise der Abschluss von Kapazitätsvereinbarungen und die Festsetzung von Curricularwerten und Zulassungshöchstzahlen für das Sommersemester 2017 auch deutlich vor dem Beginn des Sommersemesters 2017 auf einer sicheren Rechtsgrundlage durchgeführt werden können.