

Stellungnahme des CHE Centrum für Hochschulentwicklung

für den Ausschuss für Wissenschaft, Kunst und Medien
des Thüringer Landtags

zum Gesetzentwurf der Landesregierung des Freistaats Thüringen

Thüringer Gesetz zur Änderung des Hochschulzulassungs-
und -zugangsrecht
– Drucksache 4/4244 –

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Thüringer Landesregierung

Das CHE Centrum für Hochschulentwicklung nimmt im Folgenden aus seiner Sicht Stellung zum Gesetzentwurf insgesamt sowie zu einigen einzelnen Aspekten des vorgelegten Gesetzentwurfs. Die Struktur dieser Stellungnahme verläuft insofern analog zu derjenigen des Gesetzentwurfs. Die vertretenen Positionen und Bewertungen schließen an bisherige Stellungnahmen und Veröffentlichungen des CHE an, in denen jeweils ausführlichere Begründungen und Erläuterungen der vertretenen Positionen dargestellt werden.¹

Mit Blick auf den Regelungsgegenstand des Gesetzentwurfes insgesamt begrüßt das CHE den Impetus der Thüringer Landesregierung, sämtliche den Hochschulzugang und die Hochschulzulassung betreffenden Steuerungsaspekte in einem Landesgesetz zusammenzuführen. Der vorliegende Gesetzentwurf kann in dieser Hinsicht als funktional bewertet werden. Gleichzeitig begrüßt das CHE die in der Präambel des Entwurfs geäußerte Absicht der Thüringer Landesregierung, Regelungen zu treffen, die beruflich besonders qualifizierten Menschen ein Studium

¹ Vgl. insbesondere

- Witte, Johanna; von Stuckrad, Thimo (2007): „[Kapazitätsplanung in gestuften Studienstrukturen](#) – Vergleichende Analyse des Vorgehens in 16 Bundesländern“. Arbeitspapier Nr. 89, Gütersloh.
- von Stuckrad, Thimo; Gabriel, Gösta (2007): „[Die Zukunft vor den Toren](#) – Aktualisierte Berechnungen zur Entwicklung der Studienanfängerzahlen bis 2020“. Arbeitspapier Nr. 100, Gütersloh.
- Berthold, Christian; Hener, Yorck; von Stuckrad, Thimo (2008): "[Demographische Entwicklung und Hochschulen – Pilotprojekt Sachsen](#), Bestandsaufnahme und politische Empfehlungen". Arbeitspapier Nr. 104, Gütersloh.

auf Probe ermöglichen. Dabei wird darauf zu achten sein, den Hochschulen ein maßgebliches Gewicht bei der Feststellung des jeweiligen inhaltlichen Bezugs vorausgegangener beruflicher Qualifikationen der BewerberInnen zum gewählten Studiengang einzuräumen.

Stellungnahme zu einzelnen Regelungsaspekten des Gesetzentwurfs der Thüringer Landesregierung

§ 2 Absatz (1)

Das Ziel einer erschöpfenden Nutzung der Ausbildungskapazitäten ist eine direkte Ableitung aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Bedingungen von Zulassungsbeschränkungen und zu Kriterien der Ermittlung von Studienplatzkapazitäten bei strukturellem Bewerberüberhang. Angesichts des zu erwartenden Akademikerersatzbedarfs, des politischen Ziels einer systematisch höheren Beteiligung junger Menschen an Angeboten tertiärer Bildung und eines zunehmenden Fachkräftemangels infolge demographischer Entwicklungen, erscheint das Ziel einer erschöpfenden Nutzung von Ausbildungskapazitäten an den Hochschulen des Freistaats Thüringen sinnvoll. Allerdings sollte sich die Ermittlung von Zulassungszahlen an Thüringer Hochschulen nicht ausschließlich am solitären Kriterium der erschöpfenden Nutzung von räumlichen und personellen Lehrkapazitäten orientieren. Vielmehr muss es das integrale Ziel der Hochschulen des Freistaats Thüringen sein, neben einer hohen Bruttobeteiligung (gemessen bspw. am Anteil der StudienanfängerInnen an der altersentsprechenden Bevölkerung) eine hohe Zahl an HochschulabsolventInnen (gemessen bspw. an Absolventen- oder Studienerfolgsquoten) zu generieren. Das Ziel einer erschöpfenden Nutzung der Ausbildungskapazitäten sollte durch ein zusätzliches Ziel der Optimierung von Studienbedingungen mit Bezug auf den Studienerfolg ergänzt und relativiert werden.

§ 2 Absatz (4)

Der Absatz enthält Regelungen zum Hochschulzugang bzw. zur Zulassung in zulassungsbeschränkten Studiengängen für BewerberInnen, die das 55. Lebensjahr vor Ende der Bewerbungsfrist vollendet haben. Jungen Studienberechtigten soll insofern ein Vorrang beim Zugang zu zulassungsbeschränkten Studiengängen an Thüringer Hochschulen eingeräumt werden, als BewerberInnen ab dem 56. Lebensjahr schwerwiegende wissenschaftliche oder berufliche Gründe anzuführen und nachzuweisen hätten, die eine Beteiligung an den hochschulischen Auswahlverfahren erforderlich machen. Das Steuerungsinteresse einer Vorrangregelung zugunsten junger Studienberechtigter erscheint zwar angesichts des zu erwartenden Fachkräftemangels und Akademikerersatzbedarfs im Freistaat Thüringen zunächst sinnvoll. Jedoch ist die Versorgung des Arbeitsmarkts im Freistaat Thüringen mit jungen HochschulabsolventInnen nur ein strategisches Element einer Hochschulpolitik in Zeiten demographischen Wandels. Gerade um die Nachhaltigkeit der Qualifikationen der erwerbsfähigen Bevölkerung zu sichern, ist eine systematische Integration von Strukturen und Angeboten lebenslangen Lernens in das Hochschulsystem erforderlich. Die vorgeschlagene Vorrangregelung

richtet jedoch lediglich weitere Schwellen für ältere BewerberInnen beim Zugang zu Angeboten höherer Bildung auf. Vor dem Hintergrund des zu erwartenden drastischen Rückgangs der Alterskohorte, innerhalb derer klassischerweise ein Studium aufgenommen wird, sowie bei einer etwa gleichbleibend hohen Übergangsquote in das Hochschulsystem werden ältere Studienberechtigte und beruflich besonders Qualifizierte zu einer zentralen Zielgruppe für spezifische, aber auch für breite Angebote höherer Bildung an Thüringer Hochschulen.

Mithin verursacht die im Gesetzentwurf vorgeschriebene, für alle Hochschulen verbindliche besondere Prüfung der Unterlagen älterer BewerberInnen ggf. einen für den Sachverhalt unangemessenen, zusätzlichen Verwaltungsaufwand. Die Hochschulen sollten in die Lage versetzt werden, statt der übergreifend gültigen, eigene Kriterien für die Zulassung älterer BewerberInnen zu Auswahlverfahren festzulegen. Diese sollten entlang des Hochschulprofils und dezentraler Strategieentwicklung in den jeweiligen Satzungen festgeschrieben werden können. Im Verein damit sollten für die Thüringer Hochschulen auf Landesebene Anreize gesetzt werden, akademische Weiterbildung systematisch in die Profilentwicklung mit einzubeziehen und entsprechende Angebote – insbesondere in Form von public-private-partnerships – zu konzipieren.²

§ 4 Absatz (1)

Das CHE begrüßt die durch den Gesetzentwurf eingeräumte Möglichkeit, Zulassungszahlen für zulassungsbeschränkte Studiengänge per Satzung hochschulspezifisch festlegen zu können. Auf den Genehmigungsvorbehalt durch das für das Hochschulwesen zuständige Ministerium kann verzichtet werden, wenn die jeweiligen Zulassungszahlen – wie unten diskutiert – als Anhang zu den Haushaltsgesetzen der Hochschulen durch das Parlament verabschiedet werden.

§ 4 Absatz (3) ff. sowie § 5 Absätze (1) und (2)

Mit dem Wegfall von Artikel 7, Absatz in der novellierten und ratifizierten Fassung des Staatsvertrags über die Vergabe von Studienplätzen vom 22. Juli 2006 haben die Länder die Möglichkeit, eigene, von der bisherigen Praxis abweichende Verfahren zur Ermittlung von Aufnahmekapazitäten in zulassungsbeschränkten Studiengängen zu implementieren. Die oben genannten Paragraphen und Absätze konstituieren die für diese Fälle relevanten Regelungen für den Freistaat Thüringen.

Bei der Festsetzung von Zulassungszahlen für örtlich zulassungsbeschränkte Studiengänge sind aus Sicht des CHE zwei grundlegende Güter abzuwägen: Zum einen müssen die Zulassungszahlen so festgelegt werden, dass einem möglichst großen Teil der formal und materiell qualifizierten jungen Menschen im Freistaat Thüringen der Zugang zu einem Studium der Wahl eröffnet werden kann. Zum anderen müssen die Hochschulen in die Lage versetzt werden, genau die Qualitätsstandards in Lehre, Forschung und Unterstützungsleistungen zu etablieren und nachhaltig zu gewährleisten, die erforderlich sind, um den überwiegenden Anteil

² Vgl. Berthold, Christian; Hener, Yorck; von Stuckrad, Thimo (2008): "[Demographische Entwicklung und Hochschulen – Pilotprojekt Sachsen](#), Bestandsaufnahme und politische Empfehlungen". Arbeitspapier Nr. 104, Gütersloh: S. 55 ff.

der StudienanfängerInnen zum qualifizierten Hochschulabschluss zu führen. Eine notwendige Bedingung dieser letzten Zielstellung wird den Hochschulen durch die Verfahrensregeln für örtliche Auswahlverfahren eröffnet. Durch diese werden Bedingungen geschaffen, unter denen eine optimierte ‚Passung‘ zwischen StudienbewerberInnen und Anforderungsprofilen in den einzelnen Studiengängen ermöglicht wird.

Dabei reicht eine Erprobungsklausel für von der allgemeinen Regel abweichende Kapazitätsermittlungen nicht aus. Vielmehr ist bei zunehmender Differenzierung von Studien- und Hochschulprofilen die Entwicklung und der Einsatz neuer, anforderungsbezogener Lehrformen ein wesentliches Kriterium, um im Wettbewerb mit anderen Hochschulen und Landeshochschulsystemen bestehen zu können. Gerade unter den Bedingungen des demographischen Wandels und dem damit verbundenen signifikanten Rückgang relevanter Altersgruppen³ im Freistaat Thüringen wird die Entwicklung und Einbindung innovativer und anforderungsbezogener Lehrformen zum Normalfall und zu einem entscheidenden Wettbewerbsvorteil um die besten Studierenden.

Die jährliche Aufnahmekapazität soll nach § 5 zunächst im Rekurs auf das Verfahren und die Indikatoren der Kapazitätsverordnung (KapVO) ermittelt werden. Dieses Verfahren wird seit vielen Jahren als überkomplex, wissenschaftsinadäquat und tendenziell nivellierend bewertet.⁴ Mithin ist die KapVO als Steuerungsinstrument kontraproduktiv, da sie zur Ermittlung von Zulassungszahlen unter der Annahme einer geringsten vertretbaren Lehrqualität bzw. Betreuungsrelation (aufgehoben in dem Aggregatwert des Curricularnormwerts) dient. Die KapVO und die zugrundeliegenden Curricularnormwerte führen dazu, dass mehr StudienanfängerInnen aufgenommen werden, als am Studienerfolg orientierte und Lehrinnovation dezidiert einschließende Qualitätsstandards nahelegten. Aus diesem Grund sollte ein von der klassischen Ermittlung von Zulassungszahlen nach KapVO, die nach Streichung von Artikel 7, Absatz 6 des novellierten Staatsvertrags ohnedies nicht mehr zwingend erforderlich ist, abgesehen werden. Auch das im Gesetzentwurf angelegte Bandbreitensystem von Curricularnormwerten zur Ermittlung von Zulassungszahlen löst das grundlegende Problem mangelnden Handlungs- und Innovationsraums für Thüringer Hochschulen nicht auf. Zwar eröffnet eine Bandbreitenregelung nach Fächergruppen kleinere Spielräume für Hochschulen, die Betreuungsverhältnisse insbesondere in Studiengängen mit traditionell niedrigen Curricularnormwerten zu verbessern. Jedoch schränken fächergruppenspezifische Mittelwerte oder Durchschnittsvorgaben diese gewonnenen Handlungsräume wieder deutlich ein. Dem Ausschuss wird daher vorgeschlagen, ein Vereinbarungsmodell zur Ermittlung von Zulassungszahlen nach Hamburger Vorbild zu entwickeln und zu implementieren. Anknüpfungspunkte für die Festlegung und Verhandlung konkreter Zulassungszahlen je Studiengang bieten die vorliegenden Akkreditierungsberichte sowie Erfahrungswerte aus vorangegangenen Semestern bzw. vergleichbaren Studiengängen im Bundesgebiet.

³ Vgl. von Stuckrad, Thimo; Gabriel, Gösta (2007): „[Die Zukunft vor den Toren](#) – Aktualisierte Berechnungen zur Entwicklung der Studienanfängerzahlen bis 2020“. Arbeitspapier Nr. 100, Gütersloh sowie [Aktuelle Kompaktversion der Länderberichte zur Entwicklung der Studienanfängerzahlen bis 2020](#).

⁴ Vgl. dazu Witte, Johanna; von Stuckrad, Thimo (2007): „[Kapazitätsplanung in gestuften Studienstrukturen](#) – Vergleichende Analyse des Vorgehens in 16 Bundesländern“. Arbeitspapier Nr. 89, Gütersloh.

Die Abschaffung der KapVO als Grundlage zur Kapazitätsermittlung erlaubte zudem, gezielte Anreize zur verstärkten Integration wissenschaftlicher Weiterbildung in das Angebotsportfolio der Hochschulen zu setzen.⁵

§11 Auswahlverfahren der Hochschulen

Im ergänzenden Auswahlverfahren des örtlichen Auswahlverfahrens nach §6 wird den Hochschulen auch die Möglichkeit eingeräumt, alleine nach der Durchschnittsnote der Hochschulzugangsberechtigung auszuwählen. Beim Auswahlverfahren der Hochschule nach §11 muss dagegen neben der Durchschnittsnote mindestens ein weiteres Kriterium Anwendung finden.

Dies ist inkonsistent und widerspricht u. E. auch dem Ziel der möglichst einheitlichen Regelung der Zulassung zu örtlich und bundesweit beschränkten Studiengängen.

Auch erscheint diese Regelung bei §11 nicht sinnvoll, weil den Hochschulen letztlich die Entscheidung über die Ausgestaltung und Gewichtung der Kriterien überlassen wird. Im Zweifel kann von der Hochschule dem zusätzlichen Kriterium ein zu vernachlässigendes Gewicht eingeräumt werden, um den gesetzlichen Anforderungen zu genügen. Damit wäre die gesetzliche Regelung de facto wirkungslos.

Auch wenn die Einbeziehung weiterer Kriterien neben der Abiturnote durchaus wünschenswert ist (z.B. die Anerkennung einer einschlägigen Berufsausbildung), so sollte auch im Sinne der gewünschten Autonomie der Hochschule bei der Auswahlentscheidung auf eine gesetzliche Vorgabe verzichtet werden.

Gütersloh, 01. November 2008
Thimo von Stuckrad
Cort-Denis Hachmeister

⁵ Vgl. Berthold, Christian; Hener, Yorck; von Stuckrad, Thimo (2008): "[Demographische Entwicklung und Hochschulen – Pilotprojekt Sachsen](#)", Bestandsaufnahme und politische Empfehlungen". Arbeitspapier Nr. 104, Gütersloh: S. 20 ff sowie S. 72 f.