

Gutachten
über die Folgen einer Streichung des Begriffs „Regelstudienzeit“
aus dem Berliner Hochschulgesetz

I. Auftrag

Der Präsident des Abgeordnetenhauses von Berlin hat aufgrund einer entsprechenden Bitte der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und der Piratenfraktion den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst mit der Erstellung eines Gutachtens über die Folgen einer ersatzlosen Streichung des Begriffs „Regelstudienzeit“ aus dem Berliner Hochschulgesetz beauftragt. Folgende Fragen sollen erörtert werden:

1. Welche Rechtsfolgen hätte eine ersatzlose Streichung der „Regelstudienzeit“ als Begriff insbesondere aus dem Abschnitt 3 des Berliner Hochschulgesetzes?
2. Welche Auswirkungen hätte eine solche Streichung insbesondere auf
 - a. die Kapazitätsermittlung und -festsetzung sowie die Festsetzung von Zulassungszahlen?
 - b. die Verpflichtung von Hochschulen, für ein studierbares Studium zu sorgen?
 - c. die Verpflichtung von Studierenden, im Regelfall in Vollzeit zu studieren?
 - d. die Hochschulverträge und die durch sie geregelte Mittelverteilung an die Berliner Hochschulen?
 - e. die Förderung von Studierenden nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz?

Die Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

3. Welche rechtlichen Alternativen zur Streichung gibt es, um die negativen Auswirkungen des Kriteriums „Regelstudienzeit“ als definierenden Begriff im Berliner Hochschulgesetz und weiteren Rechtskontexten in Berlin auf Studierende (insbesondere implizit angenommene Verpflichtung zum Vollzeitstudium, Androhung der Zwangsexmatrikulation, sowie: Anreiz für Hochschulen, Studierende jenseits der Regelstudienzeit zu exmatrikulieren) abzuschaffen?

II. Gutachten

- A. Zu den Fragen 1 und 2 – Rechtsfolgen einer Streichung der Regelstudienzeit aus dem Berliner Hochschulgesetz

1. Zum Begriff und zur Funktion der Regelstudienzeit

Das Hochschulrahmengesetz (HRG)¹ enthält zum Begriff und zur Bedeutung der Regelstudienzeit in § 10 Abs. 2 HRG folgende Aussagen:

(2) In den Prüfungsordnungen sind die Studienzeiten vorzusehen, in denen ein berufsqualifizierender Abschluss erworben werden kann (Regelstudienzeit). Die Regelstudienzeit schließt Zeiten einer in den Studiengang eingeordneten berufspraktischen Tätigkeit, praktische Studiensemester und Prüfungszeiten ein. Die Regelstudienzeit ist maßgebend für die Gestaltung der Studiengänge durch die Hochschule, für die Sicherstellung des Lehrangebots, für die Gestaltung des Prüfungsverfahrens sowie für die Ermittlung und Festsetzung der Ausbildungskapazitäten (§ 29 Abs. 1) und die Berechnung von Studentenzahlen bei der Hochschulplanung.

Der Gesetzgeber hat die Einführung der Regelstudienzeiten damit begründet, die Planung des Lehrangebots in Studienordnungen und Studienplänen einerseits und die Kapazitätsermittlung im Zulassungswesen und in der Hochschulplanung andererseits kämen ohne einen Orientierungsrahmen für die Studiendauer in den einzelnen Studiengängen nicht aus; auf diesen Größen müsse auch eine optimale Nutzung der kostspieligen Hoch-

¹ In der Fassung vom 19. Januar 1999 (BGBl. I S. 18), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. April 2007 (BGBl. I S. 506).

schuleinrichtungen gründen.² Von der Rechtsprechung werden die Regelstudienzeiten als ein Instrument zur Verkürzung der Studiendauer betrachtet.³

Als Regelstudienzeit bis zum ersten berufsqualifizierenden Abschluss sieht § 11 Satz 1 HRG bei Fachhochschulstudiengängen vier Jahre und bei anderen Studiengängen vier-einhalb Jahre vor; darüber hinausgehende Regelstudienzeiten dürfen nur in besonders be-gründeten Fällen festgesetzt werden. Für Bachelorstudiengänge beträgt die Regelstudien-zeit gemäß § 19 Abs. 2 HRG mindestens drei und höchstens vier Jahre, für Masterstudien-gänge gemäß § 19 Abs. 3 HRG mindestens ein und höchstens zwei Jahre, für konsekutive Studiengänge gemäß § 19 Abs. 4 HRG insgesamt höchstens fünf Jahre. Das Berliner Hochschulgesetz (BerLHG)⁴ enthält in § 23 Abs. 2 bis 4 der BerLHG entsprechende Rege-lungen für Bachelor- und Masterstudiengänge. Gemäß § 31 Abs. 2 Nr. 2 BerLHG müssen die Hochschulen des Landes Berlin Prüfungsordnungen erlassen, in denen die fachspezi-fische Regelstudienzeit festgesetzt wird.

2. Die Kompetenz des Berliner Gesetzgebers zum Verzicht auf Regelstudienzeiten

Fraglich erscheint, ob der Berliner Gesetzgeber die Kompetenz hat, den Begriff der Regelstudienzeit aus dem Hochschulrecht des Landes Berlin zu streichen. Die Regel-studienzeit im Sinne des § 10 Abs. 2 HRG stellt eine bundesrechtliche, verbindliche Vor-gabe für das Hochschulrecht der Länder dar. Zwar hat der Bund gegenwärtig keine Befugnis mehr für eine Rahmengesetzgebung auf dem Gebiet des Hochschulrechts, da Art. 75 Abs. 1 Nr. 1a des Grundgesetzes⁵, der dem Bundesgesetzgeber die Kompetenz zur Regelung der allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens einräumte, im Zuge der Föderalismusreform aufgehoben worden ist.⁶ Das Hochschulrahmengesetz gilt aber nach Maßgabe von Art. 125a Abs. 1 GG trotz der fehlenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes fort.

In Bezug auf Gesetzgebungsmaterien, für die das Bundesrecht insoweit weiter gilt, können die Länder gemäß Art. 125a Abs. 1 Satz 2 GG neue Regelungen treffen. Sie

² BT-Drs. 7/1328, S. 42.

³ VGH Mannheim, NJW 1976, S. 1706; Bay VGH, DVBl. 1989, S. 105, 109; vgl. auch BVerwG, NVwZ-RR 1990, S. 79, 80.

⁴ Gesetz über die Hochschulen im Land Berlin in der Fassung vom 26. Juli 2011 (GVBl. S. 378).

⁵ Vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. Juli 2012 (BGBl. I S. 1478).

⁶ Durch Gesetz vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034).

müssen dabei aber nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts zumindest abgrenzbare Teilbereiche regeln und dürfen nicht lediglich einzelne Vorschriften ersetzen.⁷ Es ist fraglich, welche Folgerungen sich hieraus für Materien aus dem Bereich der Rahmengesetzgebung ziehen lassen, bei der die Länder bereits nach der früheren Rechtslage berufen waren, den bundesrechtlich vorgegebenen Rahmen mit eigenen Gesetzen auszufüllen. Jedenfalls haben die Regelstudienzeiten nach der jetzigen Rechtslage eine so umfassende Bedeutung für die Ordnung des Studiums, dass ein Verzicht auf sie allein aus praktischen Erwägungen umfassende Neuregelungen durch den Berliner Gesetzgeber erforderlich machen dürfte.

3. Auswirkungen auf die Kapazitätsermittlung und Kapazitätsfestsetzung sowie auf die Festsetzung von Zulassungszahlen

Die Regelstudienzeit ist gemäß § 10 Abs. 2 Satz 3 HRG maßgebend für die Ermittlung und Festsetzung der Ausbildungskapazitäten und die Berechnung von Studentenzahlen bei der Hochschulplanung. Gemäß § 29 Abs. 1 Satz 2 HRG ist bei der Berechnung der Ausbildungskapazitäten die für den jeweiligen Studiengang festgesetzte Regelstudienzeit zugrunde zu legen. Man geht hierbei von der Fiktion aus, dass alle Studierenden ihr Studium in der Regelstudienzeit tatsächlich beenden können. Die Überschreitung von Regelstudienzeiten durch bereits zugelassene Studierende hat daher keinen Einfluss auf die Festsetzung der Zulassungszahlen.⁸ Es soll nach der Vorstellung des Gesetzgebers kein Studienplatzbewerber abgewiesen werden, weil bereits zugelassene Bewerber die vorgesehenen Studienzeiten überschreiten.⁹ Die Regelstudienzeit ist in diesem Zusammenhang Indikator für die studentische Nachfrage nach Lehrleistungen pro Studiengang, da das Studiendeputat in Abhängigkeit von der Regeldauer des Studiengangs steht.¹⁰ Die Berechnung der Studentenzahlen bei der Hochschulplanung, die ebenfalls von den Regelstudienzeiten ausgeht, erfolgt fiktiv, also nicht auf der Grundlage einer Prognose über die tatsächlichen Zahlen.¹¹

⁷ BVerfGE 111, 10, 30 zu Art. 125a Abs. 2.

⁸ Epping, in: Hailbronner/Geis (Hrsg.), Hochschulrecht in Bund und Länder, Kommentar, Stand 2014, § 10 Rn. 27; vgl. Reich, Hochschulrahmengesetz, Kommentar, 11. Aufl. 2012, § 10 Rn. 11; OVG Münster, Wissenschaftsrecht 1976, S. 265.

⁹ Großkreutz, in: Hailbronner/Geis (Fn. 8), § 29 Rn. 7; Reich (Fn. 8), § 29 Rn. 3.

¹⁰ Großkreutz (Fn. 9), § 29 Rn. 7.

¹¹ Reich (Fn. 8), § 10 Rn. 12.

Aus den Vorgaben des Hochschulrahmengesetzes folgt, dass die Regelstudienzeiten für die Vorschriften zur Hochschulzulassung auf Landesebene von maßgeblicher Bedeutung sind. Die Zulassungszahlen gemäß § 2 Abs. 1 der Berliner Kapazitätsverordnung (KapVO)¹² orientieren sich an den einzelnen Studiengängen. Ein Studiengang im Sinne der Hochschulzulassungsverordnung (BerlHZVO)¹³ ist ein Studium, das (neben anderen Kriterien) innerhalb einer bestimmten Regelstudienzeit erfolgt. Vor der Festsetzung der Zulassungszahl ist gemäß § 3 Abs. 1 KapVO zu prüfen, ob die Möglichkeiten zur Nutzung der Ausbildungskapazität ausgeschöpft worden sind. Die Ausbildungskapazität ergibt sich durch Multiplikation der Aufnahmekapazität mit der Regelstudienzeit.¹⁴

Ein Verzicht auf die Festsetzung von Regelstudienzeiten würde dazu führen, dass neue Maßstäbe für die Bestimmung von Studiengängen und Ausbildungskapazitäten gefunden werden müssten.

4. Auswirkungen auf die Verpflichtung der Hochschulen, für ein studierbares Studium zu sorgen

Eine Verpflichtung der Hochschulen, für ein studierbares Studium zu sorgen, ergibt sich aus § 21 Abs. 2 und § 22 Abs. 2 Nr. 2 BerlHG. Nach § 21 Abs. 2 BerlHG gewährleisten die Hochschulen, dass die Studierenden die in § 21 Abs. 1 BerlHG enthaltenen Studienziele im Rahmen der jeweils vorgegebenen Regelstudienzeiten erreichen können. Gemäß § 22 Abs. 2 Nr. 2 BerlHG haben die Hochschulen Studiengänge und Prüfungen so zu organisieren und einzurichten, dass sämtliche Studien- und Prüfungsleistungen innerhalb der Regelstudienzeit erbracht werden können. Diese Regelungen haben zur Folge, dass der jeweilige Studieninhalt von den Hochschulen nicht beliebig ausgedehnt werden darf, sondern sich in einem Umfang halten muss, der in der Regelstudienzeit zu bewältigen ist. Ein Ausufern des Studienumfangs wird dadurch im Interesse der Studierenden begrenzt.¹⁵

¹² Verordnung über die Kapazitätsermittlung, die Curricularnormwerte und die Festsetzung von Zulassungszahlen vom 10. Mai 1994 (GVBl. S. 186), zuletzt geändert durch Verordnung vom 19. Mai 2003 (GVBl. S. 181).

¹³ Verordnung zur Regelung der Zulassung in zulassungsbeschränkten Studiengängen durch die Hochschulen des Landes Berlin vom 4. April 2012 (GVBl. S. 111), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. Juni 2013 (GVBl. S. 198).

¹⁴ Bahro/Berlin, Das Hochschulzulassungsrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 4. Aufl. 2003, § 2 Kap VO Rn. 2.

¹⁵ Epping (Fn. 8), § 10 Rn. 17; Reich (Fn. 8), § 10 Rn. 8 (S. 164); vgl. Lindner, in: Hartmer/Detmer, Hochschulrecht, 2. Aufl. 2011, S. 568.

Ein Verzicht auf Regelstudienzeiten und die damit verbundene Begrenzung der Studien- und Prüfungsleistungen könnte daher theoretisch zur Folge haben, dass die Hochschulen den jeweiligen Studienumfang um weitere Studieninhalte erweitern, deren Vermittlung sie für die berufliche und wissenschaftliche Ausbildung der Hochschulabsolventen für sinnvoll ansehen; dies wiederum könnte eine Überforderung der Studierenden zur Folge haben.

5. Auswirkungen auf die Verpflichtung der Studierenden, im Regelfall in Vollzeit zu studieren

Ein Vollzeitstudium wird vom Gesetzgeber nicht ausdrücklich eingefordert. Weder das Hochschulrahmengesetz noch das Berliner Hochschulgesetz enthalten Vorschriften, die eine subjektive Pflicht der Studierenden zu einem solchen Studium festsetzen. Allerdings setzt die Regelstudienzeit praktisch ein Vollzeitstudium voraus. Hierbei widmet sich der Student im Wesentlichen seinem Studium und geht nicht einer Erwerbstätigkeit oder einer persönlichen Verpflichtung nach.¹⁶ Die Regelstudienzeit ist darauf ausgerichtet, dass ein normal befähigter Studierender, der sich zeitlich voll auf sein Studium konzentriert, den von ihm gewählten Studiengang im Rahmen der Regelstudienzeit abschließen kann. Das Leitbild des Vollzeitstudiums liegt offensichtlich auch § 9 Abs. 3 BerlHG zugrunde, wonach alle Studierenden verpflichtet sind, das Studium an den Studien- und Prüfungsordnungen (die gemäß § 31 Abs. 2 Nr. 1 BerlHG die fachspezifische Regelstudienzeit bestimmen) zu orientieren.¹⁷ Dementsprechend gehen die Hochschulen grundsätzlich davon aus, dass die an ihnen eingeschriebenen Studierenden ein Vollzeitstudium betreiben. So erklärt § 9 Abs. 1 der Allgemeinen Satzung für Studien- und Prüfungsangelegenheiten der Humboldt-Universität¹⁸ ausdrücklich: „Das Studium an der Humboldt-Universität zu Berlin ist regelmäßig ein Vollzeitstudium.“ Dabei ist aber zu beachten, dass das Vollzeitstudium nur ein Orientierungsmodell für die Ausrichtung des Studiums darstellt. Eine konkrete Pflicht zum Vollzeitstudium wird für den einzelnen Studierenden hierdurch nicht rechtsverbindlich vorgeschrieben.¹⁹

¹⁶ Reich (Fn. 8), § 11 Rn. 1.

¹⁷ Vgl. auch § 22 Abs. 5 BerlHG, in dem der Gesetzgeber in Abgrenzung zu dem offenbar als Ausnahme angesehenen Teilzeitstudium den Begriff des „Vollzeitstudiengangs“ verwendet.

¹⁸ Amtl. Mitteilungsblatt der HU 2007, Nr. 1, S. 5.

¹⁹ Reich (Fn. 8), § 10 Rn. 7; Rottmann/Jedding, in: Nolden/Rottmann/Brinktrine/Kurz (Hrsg.), Sächsisches Hochschulgesetz, Kommentar, 2011, S. 173; Thieme, Deutsches Hochschulrecht, 3. Aufl. 2004, Rn. 348.

Als Ergänzung zum Modell des Vollzeitstudiums sieht das Berliner Hochschulgesetz auch die Möglichkeit eines Teilzeitstudiums vor. Gemäß § 22 Abs. 4 Satz 1 BerlHG haben die Hochschulen Studiengänge so zu organisieren und einzurichten, dass ein Teilzeitstudium möglich wird. § 22 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 bis 7 BerlHG enthält Fälle, in denen ein solches Studium zulässig ist. Es handelt sich hierbei jeweils um die Berücksichtigung besonderer Lebensumstände, die ein Vollzeitstudium schwierig oder unmöglich machen. Daneben sollen die Hochschulen gemäß § 22 Abs. 5 BerlHG Teilzeitstudiengänge einrichten, die ein Studium neben dem Beruf ermöglichen.

Bei einem Verzicht auf Regelstudienzeiten entfielen der zeitliche Rahmen für Studiengänge. Der Begriff „Studiengang“ würde sich damit inhaltlich verändern. Das Studium könnte dann zeitlich weiter gestreckt werden und müsste daher nicht mehr notwendigerweise als Vollzeitstudium betrieben werden. Allerdings wären hierdurch Entwicklungen möglich, die bei stark nachgefragten Studienfächern zu einer Überfüllung der jeweiligen Studiengänge führen könnten.

6. Auswirkungen auf die Hochschulverträge

Eine Prüfung anhand der zwischen dem Land Berlin und der Freien Universität Berlin sowie der Humboldt-Universität zu Berlin für die Jahre 2014 bis 2017 geschlossenen Verträge ergibt Folgendes:

Ein Wegfall der Regelstudienzeiten würde das leistungsorientierte Finanzierungssystem gemäß § 1 Abs. 1 der Verträge berühren. Denn bei den Eckpunkten der leistungsorientierten Hochschulfinanzierung wird man als Indikator auch die Anzahl der Studierenden innerhalb der Regelstudienzeit berücksichtigen müssen. Ferner ist die Regelstudienzeit ein Faktor bei der Kapazitätsplanung der Hochschulen (vgl. II. A. 3. des Gutachtens). Ihr Wegfall würde daher die Verpflichtung zur Haltung der Aufnahmekapazität aus § 5 Abs. 1 der Verträge tangieren. Diese Auswirkungen könnten eine neue Auslegung der Verträge gemäß § 23 notwendig machen. Eventuell könnte eine Anpassung an die veränderte Situation entsprechend den Regelungen zur Störung der Geschäftsgrundlage (§ 313 BGB²⁰) angebracht sein.

²⁰ Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 S. 738), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Juli 2014 (BGBl. I S. 1218).

7. Auswirkungen auf die Förderung der Studierenden nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz

Nach § 15a Abs. 1 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAföG)²¹ entspricht die Förderungshöchstdauer der Regelstudienzeit gemäß § 10 Abs. 2 HRG oder einer vergleichbaren Festsetzung. Die Möglichkeit vergleichbarer Festsetzungen betrifft gegenwärtig ausländische Hochschulen oder private Einrichtungen, die keine Hochschulen im Sinne des Hochschulrahmengesetzes sind.²² Eine Förderung über die Förderungshöchstdauer hinaus wird in den Fällen des § 15 Abs. 3 Nr. 1 bis 5 BAföG für eine angemessene Zeit geleistet.

Eine Streichung der Regelstudienzeit hätte zur Folge, dass der Berliner Gesetzgeber eine andere Festsetzung der Studiendauer im Sinne des § 15a Abs. 1 BAföG treffen müsste, da ansonsten das Berufsausbildungsförderungsgesetz auf die Studierenden in Berlin nicht angewendet werden könnte.

8. Auswirkungen auf die Akkreditierung von Studiengängen

Es bestehen ländergemeinsame Strukturvorgaben für die Akkreditierung von Bachelor- und Masterstudiengängen.²³ Gemäß A. 1. 3 dieser Vorgaben betragen die Regelstudienzeiten für ein Vollzeitstudium sechs, sieben oder acht Semester für die Bachelorstudiengänge und vier, drei oder zwei Semester für die Masterstudiengänge. Bei konsekutiven Studiengängen beträgt die Gesamtregelstudienzeit im Vollzeitstudium fünf Jahre (zehn Semester). Die Strukturvorgaben, also auch die Vorgaben über die Regelstudienzeiten, sind gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 2 des Gesetzes zur Errichtung einer Stiftung „Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland“²⁴ den Akkreditierungsagenturen verbindlich vorzugeben. Die Berücksichtigung dieser Vorgaben ist Teil der Vereinbarung, die die Stiftung gemäß § 3 Abs. 2 Nr. 1 des Gesetzes mit den einzelnen Akkreditierungsagenturen schließt. Würden die Berliner Hochschulen

²¹ Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung in der Fassung vom 7. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1952, 2012 S. 197), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2475).

²² Ramsauer/Stallbaum, BAföG, Kommentar, 5. Aufl. 2014, § 15a Rn. 7.

²³ Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 10. Oktober 2003 in der Fassung vom 4. Februar 2010; vgl. hierzu May/Mülke, in: Hailbronner/Geis (Fn. 8), § 19 Rn. 21; Herrmann, in: Knopp/Peine (Hrsg.), Brandenburgisches Hochschulgesetz, Kommentar, 2. Aufl. 2012, § 17 Rn. 19.

²⁴ Vom 15. Februar 2005 (GVBl. NRW S. 45), geändert durch Gesetz vom 13. März 2008 (GVBl. NRW S. 195).

Studiengänge ohne die Angabe von Regelstudienzeiten zur Akkreditierung einreichen, könnte dies wegen der Nichtbeachtung der Strukturvorgabe aus A. 1. 3 des KMK-Beschlusses zu erheblichen Schwierigkeiten führen.

B. Zu Frage 3 – Vermeidung der negativen Auswirkungen von Regelstudienzeiten

Die Einführung von Regelstudienzeiten war eine Reaktion der Hochschulpolitik auf die stark angestiegene Zahl der Studierenden.²⁵ Die gesetzlichen Regelungen über Regelstudienzeiten erfolgten in Umsetzung der entsprechenden hochschulpolitischen Zielsetzungen. Angesichts der grundsätzlichen Bedeutung, die diese Vorgaben für Studierende und Hochschulen haben, müsste ihre Änderung und eine Korrektur ihrer Auswirkungen ebenfalls im Rahmen einer hochschulpolitischen Neuorientierung angestrebt werden. Neue rechtliche Regelungen wären dann die Folge von entsprechenden politischen Entscheidungen. Das vorliegende Gutachten kann jedoch solche Entscheidungen nicht ersetzen. Daher können im Folgenden lediglich einige Anmerkungen zu den in Frage 3 angesprochenen Auswirkungen auf die Studierenden gemacht werden.

1. Vollzeitstudium

Gesetzgeber und Hochschulen gehen davon aus, dass grundsätzlich ein Vollzeitstudium durchgeführt wird (vgl. II. A. 5. des Gutachtens). Eine rechtliche Verpflichtung der Studierenden zu einem solchen Studium resultiert daraus nicht. Ein großer Teil der Studierenden wird aber ein Vollzeitstudium absolvieren. Man kann nicht zwingend annehmen, dass dies von allen als Problem empfunden wird. Viele Studierende werden es durchaus als sinnvoll ansehen, ihre gesamte Zeit dem Studium zu widmen, um dadurch ihre Ausbildung zügig abschließen und eine Berufstätigkeit aufnehmen zu können.

Eine Alternative zum Vollzeitstudium stellt das Teilzeitstudium gemäß § 22 Abs. 4 und 5 BerlHG dar. § 22 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 bis 5 BerlHG enthält die Fälle, in denen die Hochschulen den Studierenden ein solches Studium ermöglichen müssen. § 22 Abs. 5 BerlHG, der die Möglichkeit eines Teilzeitstudiums neben dem Beruf betrifft, ist dagegen eine Soll-Vorschrift. Bei einer solchen Vorschrift sind die Behörden im Regelfall zu einem bestimmten Verhalten verpflichtet und dürfen nur in Ausnahmefällen davon

²⁵ Vgl. Roellecke, in: Kewenig/Pestel/Roellecke, Regelstudienzeit und Studienreform, 1979, S. 18.

absehen.²⁶ Überträgt man diese Erwägungen auf die gesetzliche Regelung zum Teilzeitstudium in § 22 Abs. 5 BerlHG, wären die Hochschulen nach dem Willen des Gesetzgebers grundsätzlich verpflichtet, Studiengänge einzurichten, die ein Studium neben dem Beruf ermöglichen.

Will der Gesetzgeber die Option eines Teilzeitstudiums noch zusätzlich erweitern, so kann er entsprechende Ergänzungen im Berliner Hochschulgesetz vornehmen. Bei einer Entscheidung über eine solche Neuregelung müsste allerdings der zusätzliche finanzielle und organisatorische Aufwand der Hochschulen hinreichend berücksichtigt werden. Auch wäre zu prüfen, ob tatsächlich ein entsprechender Bedarf besteht.

2. Exmatrikulation

Ein Bezug der Überschreitung von Regelstudienzeiten zur Exmatrikulation besteht durch § 15 Satz 3 Nr. 1 in Verbindung mit § 28 Abs. 3 BerlHG. Gemäß § 28 Abs. 3 Satz 1 BerlHG kann die Rahmenstudien- oder Prüfungsordnung einer Hochschule vorsehen, dass Studierende an einer Studienfachberatung teilnehmen müssen, wenn sie nach Ablauf der halben Regelstudienzeit weniger als ein Drittel der zu erbringenden Leistungspunkte erreicht haben. Kommt als Ergebnis der Beratung keine Vereinbarung über den weiteren Studienverlauf zustande, kann der Studierende gemäß § 28 Abs. 3 Satz 4 BerlHG verpflichtet werden, innerhalb einer festzulegenden Frist bestimmte Studien- und Prüfungsleistungen zu erbringen. Studierende, die der Pflicht zur Teilnahme an einer Studienfachberatung nicht nachgekommen sind, werden gemäß § 15 Satz 3 Nr. 1 a BerlHG exmatrikuliert. Das gleiche gilt gemäß § 15 Satz 3 Nr. 1 b BerlHG für Studierende, die die Anforderungen aus einer Studienvereinbarung oder einer Verpflichtung gemäß § 28 Abs. 3 Satz 4 BerlHG bis zum festgelegten Zeitpunkt zu weniger als einem Drittel erfüllt haben.

Innerhalb des Regelungszusammenhangs, der gemäß den §§ 15 Satz 3 Nr. 1, 28 Abs. 3 BerlHG die Voraussetzungen für eine Exmatrikulation behandelt, stellt die Überschreitung der Regelstudienzeit somit nur ein einzelnes Element dar. Sie lässt sich als Teil eines Kausalverlaufs betrachten, der unter Umständen mit der Exmatrikulation endet, aber von dem Betroffenen auch zu seinen Gunsten gesteuert werden kann. Daher ist es nicht zutreffend, die Exmatrikulation als zwangsläufige Folge einer Überschreitung der Regelstudienzeit anzusehen.

²⁶ Vgl. BVerwGE 49, 16, 23; 90, 88, 93.

Im Übrigen ist festzustellen, dass die Existenz von Regelstudienzeiten als zeitliche Orientierungswerte für das Studium keineswegs die Notwendigkeit mit sich bringt, sie normativ mit der Exmatrikulation zu verknüpfen. Die Verpflichtung zu einer Studienfachberatung gemäß § 28 Abs. 3 Satz 1 BerlHG steht im Ermessen der Hochschulen. Sie können darauf verzichten, entsprechende Regelungen in ihre Rahmen- und Prüfungsordnungen aufzunehmen. Dadurch würden die Voraussetzungen für eine Exmatrikulation gemäß § 15 Satz 3 Nr. 1 BerlHG entfallen. Auch ist der Gesetzgeber nicht gehindert, § 15 Satz 3 Nr. 1 und § 28 Abs. 3 BerlHG aus dem Berliner Hochschulgesetz zu streichen. Die sonstige Bedeutung und Funktion der Regelstudienzeiten würde hierdurch nicht berührt.

C. Ergebnisse

Zu den Fragen 1 und 2:

Das Land Berlin ist gemäß Art. 125 a Abs. 1 Satz 2 GG befugt, auf dem Gebiet des Hochschulrechts Neuregelungen zu treffen, die einen Verzicht auf Regelstudienzeiten beinhalten.

Der Verzicht auf eine Normierung von Regelstudienzeiten würde folgende Auswirkungen haben:

Es müssten neue Maßstäbe für die Bestimmung von Studiengängen und Ausbildungskapazitäten gefunden werden. Ohne eine zeitliche Eingrenzung durch Regelstudienzeiten könnten die Hochschulen die Studiengänge mit weiteren Studieninhalten auffüllen. Der zeitliche Rahmen für Studiengänge würde entfallen, das Studium würde möglicherweise zeitlich gestreckt und in die Länge gezogen. Ein Wegfall der Regelstudienzeiten würde das leistungsorientierte Finanzierungssystem gemäß § 1 Abs. 1 der Hochschulverträge sowie die Verpflichtung der Hochschulen zur Erhaltung der Aufnahmekapazität gemäß § 5 Abs. 1 berühren und dürfte daher eine neue Auslegung der Verträge gemäß § 23 notwendig machen. Der Berliner Gesetzgeber müsste eine andere Festsetzung der Studiendauer im Sinne des § 15 a Abs. 1 BAföG treffen, da ansonsten das Berufsausbildungsförderungsgesetz auf die Studierenden in Berlin nicht angewendet werden könnte. Ein Verzicht auf Regelstudienzeiten könnte auch zu erheblichen Schwierigkeiten bei der Akkreditierung von Studiengängen führen.

Zu Frage 3:

Im Hinblick auf die grundsätzliche Bedeutung von Regelstudienzeiten für Studierende und Hochschulen müssten eventuell erwünschte Änderungen im Rahmen einer hochschulpolitischen Neuordnung erfolgen. Ein Rechtsgutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes kann eine solche hochschulpolitische Umorientierung nicht ersetzen.

Dr. Fehlau