

## 6. Studium und Studienreform im Vergleich der Bundesländer

*Martin Winter*

Ausgangspunkt dieser Untersuchung zu Studium und Studienreform im föderalen Vergleich ist eine politisch begründete Mutmaßung: Die Föderalismusreform<sup>1</sup> von 2006 und damit der Kompetenzzuwachs der Länder im Hochschulbereich führten zu mehr Wettbewerb zwischen den Ländern. Die verfassungsrechtliche Neuordnung wird demnach als Startpunkt der Umstellung eines kooperativen Föderalismus auf einen Wettbewerbsföderalismus interpretiert.<sup>2</sup> Wenn tatsächlich Wettbewerbsaspekte im Studienbereich an Bedeutung gewinnen sollten, dann stellt sich die Frage, ob mehr Wettbewerb zwischen den Ländern zu Differenzierungen oder zu Angleichungen, zu Homogenisierung oder Heterogenisierung in der Hochschulentwicklung führt. Sind also Differenzierungs- oder Angleichungsprozesse zwischen den Bundesländern ein Indikator für mehr oder für weniger Wettbewerb? In diesem Beitrag werden diese Differenzierungs- oder Angleichungsprozesse analysiert. Ob eine „Verwettbewerblichung“ im Studiensystem tatsächlich auszumachen ist, kann anhand der für diese Studie vorliegenden Daten (der amtlichen Statistik, der Gesetzes-, Zielvereinbarungs- und anderer Texte) nicht empirisch überprüft werden.

Anhand zweier Bereiche soll im Folgenden ländervergleichend untersucht werden, ob es zu einer Homogenisierung oder Heterogenisierung im Bereich Studium und Lehre kommt: der tatsächlichen quantitativen Entwicklung in der Hochschulbildung und der Regelungen zu Studium und Studienreform: Im ersten Kapitel wird die allgemeine Entwicklung in den 16 Bundesländern im Bereich Studium und Lehre anhand hochschulstatistischer Kennziffern vergleichend dargestellt. Die Frage ist, welchen Einfluss die Föderalismusreform auf die Entwicklung von Betreuungsraten, Studierenden- und Absolvent/innenzahlen genommen hat. Zum gegebenen Zeitpunkt kann diese Fra-

---

<sup>1</sup> Zur Föderalismusreform und ihre Auswirkungen auf den Hochschul- und Bildungsbereich siehe von Heyden (2007), Sachs (2008) und Kapitel 2. Die hochschulföderalistische Kompetenzordnung in Deutschland: Entwicklung und Status.

<sup>2</sup> Vgl. Seckelmann (2009), Bartz (2008) und Kapitel 3 „Politische Steuerung und Hochschulentwicklung unter föderalen Bedingungen. Forschungsansätze und empirische Befunde vorliegender Untersuchungen.“

ge allerdings noch nicht beantwortet werden;<sup>3</sup> die Föderalismusreform 2006 liegt erst ein paar Jahre zurück; deren eventuelle Effekte werden sich nicht sogleich, sondern eher mittel- bis langfristig zeigen. Diese Bedenken sollen aber nicht von einer deskriptiven Darstellung der Entwicklung in den Bundesländern anhand von Kennzahlen abhalten.

Unterschiedliche Länderpolitiken lassen sich an einzelnen konkreten Gesichtspunkten genauer überprüfen. Ein Ansatz ist es zu erkunden, wie beispielsweise die Bologna-Studienreform in den Ländern umgesetzt wurde. Die Art, wie mit der Bologna-Reform umgegangen wird, kann als Lackmustest der Hochschulpolitik aufgefasst werden. Dazu soll im zweiten Kapitel der Stand der Umstrukturierung des Studiensystems referiert werden. Allerdings kann die Bologna-Studienreform nicht als Test für die aktuelle Föderalismusreform angesehen werden, da beide zeitlich parallel verliefen: Die Studienreform wurde flächendeckend ab Mitte der 2000er Jahre umgesetzt, die Föderalismusreform im Jahr 2006 verabschiedet.

Im dritten Kapitel werden dann die länderspezifischen Regelungen zur Studienreform in den Fokus genommen werden. Erstens werden die Landeshochschulgesetze nach ihren studienrelevanten Normen analysiert. Dann wird nach Regularien jenseits der gesetzlichen Normen gefragt. Das sind zweitens die Zielvereinbarungen, die mittlerweile in fast allen Bundesländern zwischen dem Land (der Landesregierung bzw. dem zuständigen Ministerium) und ihren Hochschulen abgeschlossen werden. Und drittens sind die Erlasse, Hinweise auf Verordnungen, Briefe, Empfehlungen etc. der Wissenschaft- und Kultusministerien der Länder zu erheben. Da es keine öffentlich zugängliche Übersichten gibt und die Informationslage insgesamt als intransparent bezeichnet werden muss (vgl. Thierfelder 2009), wurden direkt die Ministerien aller Bundesländer postalisch befragt. Auf diese Weise sollten alle – mehr oder weniger strengen – Vorgaben jenseits von Gesetzen und Zielvereinbarungen erhoben werden.

Die Kernfrage dieser Analysen von Texten mit Regelungscharakter ist, inwieweit die Länder tatsächlich ihre eigene Hochschulpolitik im Bereich Studium und Lehre verfolgen und wie diese Regelungen material beschaffen sind.

---

<sup>3</sup> Siehe auch Kapitel 8. Länderspezifische Zusammenhänge zwischen Hochschulpolitik und Hochschulentwicklung. Statistische Analysen.

## 6.1. Statistische Entwicklungen

Blickt man auf die statistische Entwicklung im Bereich Studium und Lehre der letzten zehn Jahre, dann sind in den Ländern unterschiedliche Trends zu beobachten.<sup>4</sup> Allerdings fällt es schwer, diese Verläufe anders denn als länderspezifische Idiosynkrasien oder als langfristige Pfadabhängigkeiten der jeweiligen Landeshochschulentwicklung aufzufassen. Im Folgenden werden einige Liniendiagramme präsentiert und interpretiert, die den Verlauf der quantitativen Entwicklung in den 16 Bundesländern grafisch veranschaulichen. Die Daten stammen aus dem Statistischen Bundesamt in Wiesbaden (mehr dazu siehe Pastermack/Reisz 2008).

Die Entwicklung der Studierenden- und Absolventenzahlen in den Ländern wird von verschiedenen Faktoren beeinflusst: Ein wichtiger Faktor ist sicherlich die demografische Entwicklung, also die Entwicklung der Bevölkerung und ihrer Alterskohorten, ein anderer das Studienwahlverhalten bzw. die Studierquote der Abiturient/innen. Studienwahlverhalten und Studierquote sind wiederum von vielen anderen Faktoren abhängig.<sup>5</sup> Schließlich sind – dort wo die Nachfrage das Angebot an Studienplätzen übersteigt – die verfügbaren Lehrkapazitäten an den Hochschulen ein zentraler Faktor. Bei nicht zulassungsbeschränkten Fächern führt dies zu unterschiedlichen Betreuungsraten der Studierenden. Diese sind wiederum abhängig von der staatlichen Finanzausstattung der Hochschulen.

### 6.1.1. Anzahl der Studierenden

Übersicht 1 zeigt die Entwicklung der Studierendenzahlen in den 16 Bundesländern im Zeitablauf von 1998 bis 2007.

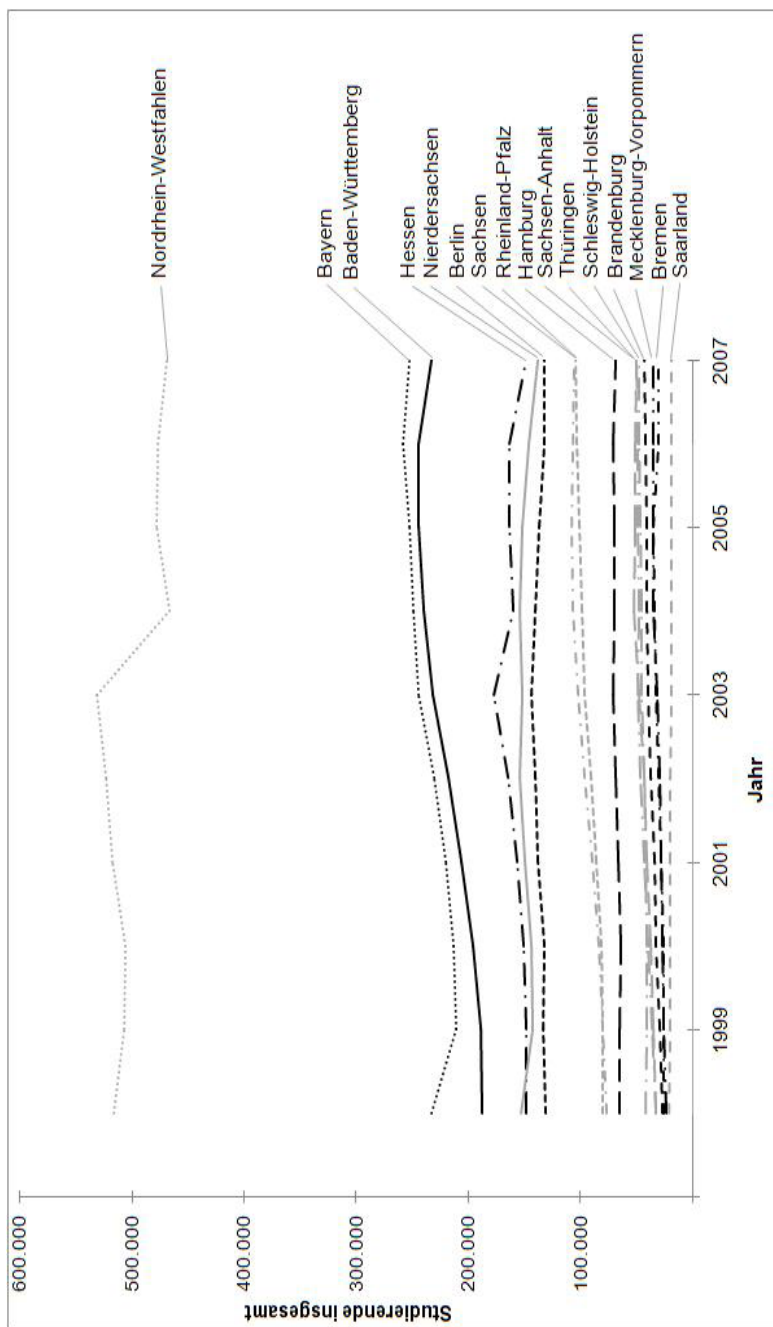
Drei Befunde erscheinen besonders erwähnenswert: Erstens, es gibt über die zehn Jahre betrachtet einen sehr schwachen kontinuierlichen Zuwachs an Studierenden. Zweitens illustriert die Grafik die Größenunterschiede der Hochschulsysteme der Länder; Nordrhein-Westfalen besitzt angesichts seiner Vielzahl von Studierenden ein besonderes Gewicht im föderalen Vergleich; es weist rund doppelt so viele Studierende wie jeweils die beiden nächst großen Bundesländer

---

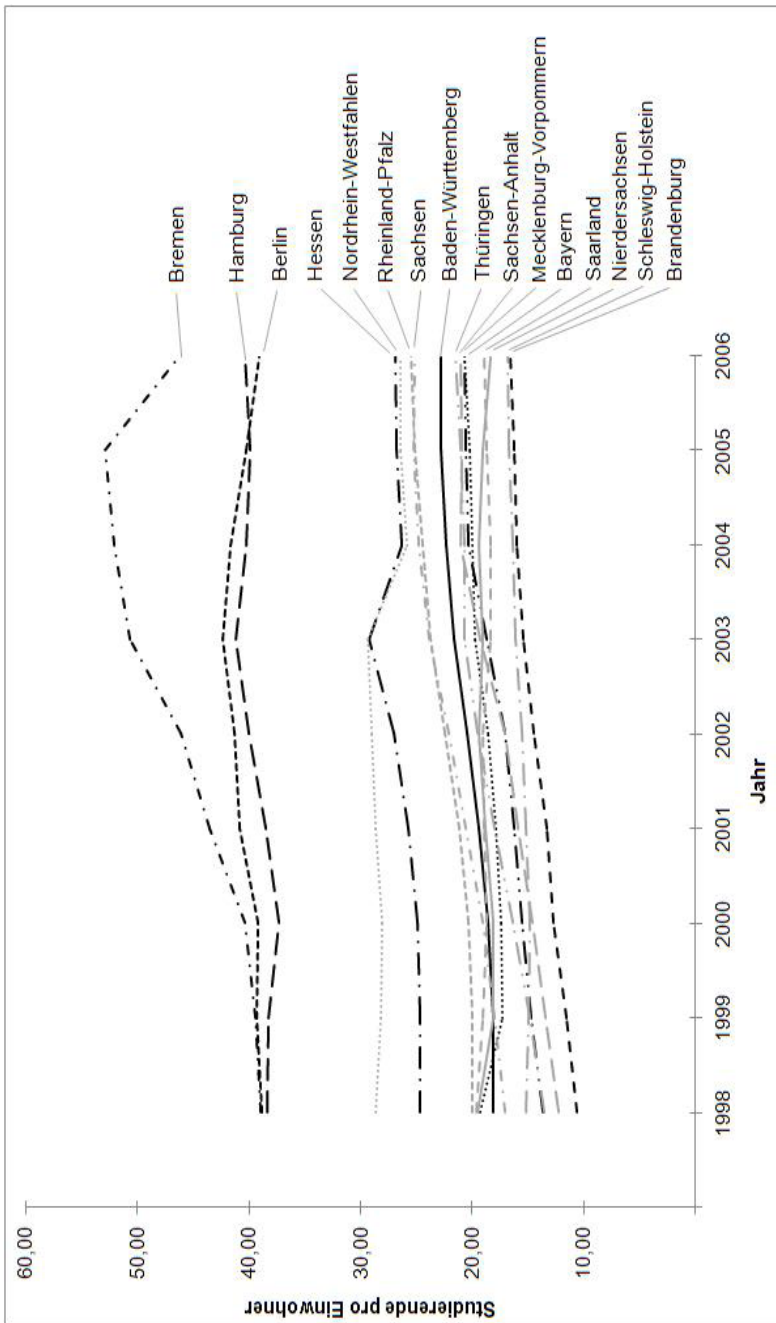
<sup>4</sup> Robert D. Reisz danke ich herzlich für die Bereitstellung der Daten und Annika Rathmann für die grafische Aufbereitung.

<sup>5</sup> Vgl. Kapitel 7: Studierendenmobilität – ost- und westdeutsche Bundesländer.

Übersicht 1: Entwicklung der Studierendenzahl von 1998-2007 im Ländervergleich



Übersicht 2: Studierende pro Einwohner von 1998-2006 im Ländervergleich



Bayern und Baden-Württemberg auf. Drittens ist der Verlauf der Kurve von Nordrhein-Westfalen mit ihrem Knick zwischen den Jahren 2003 und 2004 bemerkenswert. Es fand damals eine Niveauabsenkung von rund zehn Prozent statt. Ein Grund dafür liegt vermutlich in der Einführung der Langzeitstudiengebühren im Jahr 2004; viele langjährige Studierende werden aus finanziellen Gründen die Hochschulen verlassen haben. Auch in Hessen wurden 2004 Langzeitstudiengebühren erhoben. Entsprechend sank die Studierendenzahl, wie der Knick im Kurvenverlauf zeigt – allerdings nicht so deutlich wie in Nordrhein-Westfalen.

### *6.1.2. Studierende pro Einwohner*

Übersicht 2 setzt die absolute Studierendenzahl in Beziehung zur Einwohnerzahl der jeweiligen Bundesländer.

Generell ist bei den meisten Bundesländern ein sehr leichter Aufwärtstrend in der Entwicklung festzustellen. Auffällig ist der Knick in der Kurve von Nordrhein-Westfalen die Quote in den Jahren 2003 und 2004 an; bedingt durch die Langzeitstudiengebühren sinkt die Quote beträchtlich. Ähnlich ist der Verlauf der hessischen Kurve zu interpretieren. Erstaunlich ist der steigende Verlauf der Bremer Kurve – bei einem hohen Ausgangsniveau. Das hohe Ausgangsniveau ist – betrachtet man auch die Kurven von Berlin und Hamburg – offensichtlich typisch für einen Stadtstaat, dessen Hochschulen auch viele Abiturient/innen aus den angrenzenden Flächenstaaten aufnehmen.

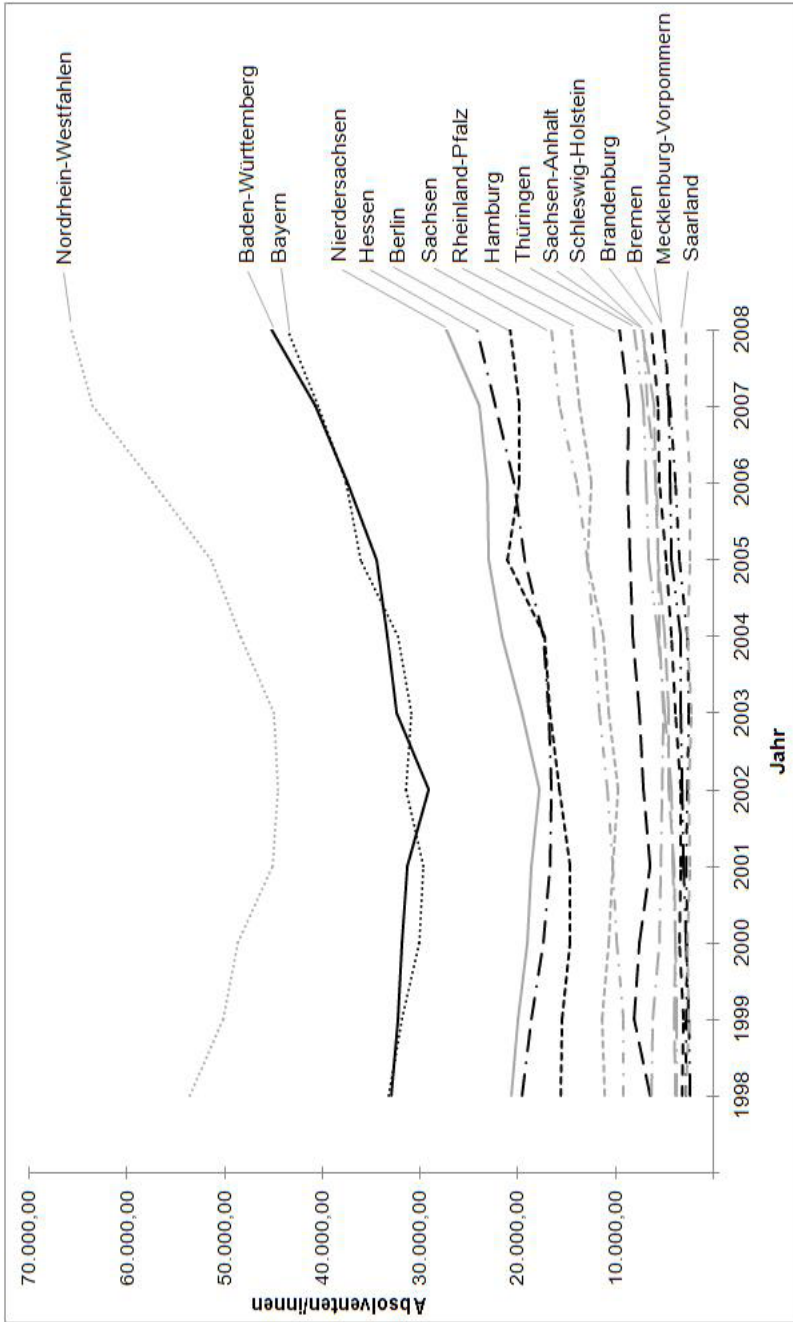
### *6.1.3. Anzahl der Absolvent/innen*

In die andere Richtung als die Kurvenverläufe „Studierende pro Einwohner“ tendiert die Entwicklung bei den Absolventenzahlen, wie die Übersicht 3 zeigt.

Besonders auffällig ist auch bei dieser Grafik das Niveau der Kurve von Nordrhein-Westfalen, das den Größenunterschied zwischen den Länderhochschulsystemen offensichtlich macht.

Bei vielen Ländern verläuft die Kurve wie ein mehr oder weniger flaches U. Besonders ausgeprägt fällt dieses U beim Land Nordrhein-Westfalen aus. Erklärt werden könnte der Verlauf mit der im Ländervergleich relativ frühen Einführung der neuen Studiengänge in NRW (siehe Abschnitt 6.2.1.). Gezählt werden in der amtlichen Statistik alle

Übersicht 3: Entwicklung der Anzahl der Absolvent/innen von 1998-2008 im Ländervergleich



Abschlüsse – also sowohl die Kurzzeit- als auch Aufbaustudiengänge, sowohl Bachelor als auch Master, die beide kürzer als die herkömmlichen Studiengänge sind. Weil die neuen Studienstrukturen in Nordrhein-Westfalen relativ früh flächendeckend eingeführt worden sind und weil im neuen Studiensystem die Studierenden in wesentlich kürzerer Zeit ihren Abschluss machen können, steigt die Kurve ab 2003 an. Hier wirkt sich also eine – in diesem Falle „Bologna-reformfreundliche“ – Länderpolitik mittelfristig statistisch aus.

#### 6.1.4. *Absolvent/-innen pro Einwohner*

Setzt man die Absolventenzahlen wiederum ins Verhältnis zur Einwohnerzahl, dann beschreibt die Grafik (vgl. Übersicht 4) einen sehr flachen u-förmigen Kurvenverlauf – analog zur Abbildung „Anzahl der Absolvent/innen“.

Aus der Reihe fallen die Linien der drei Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg, die eine mit Abstand zu den Flächenländern deutlich höhere Quote aufweisen und deren Kurvenverläufe von größeren Schwankungen gekennzeichnet sind.

#### 6.1.5. *Betreuungsverhältnis an Universitäten*

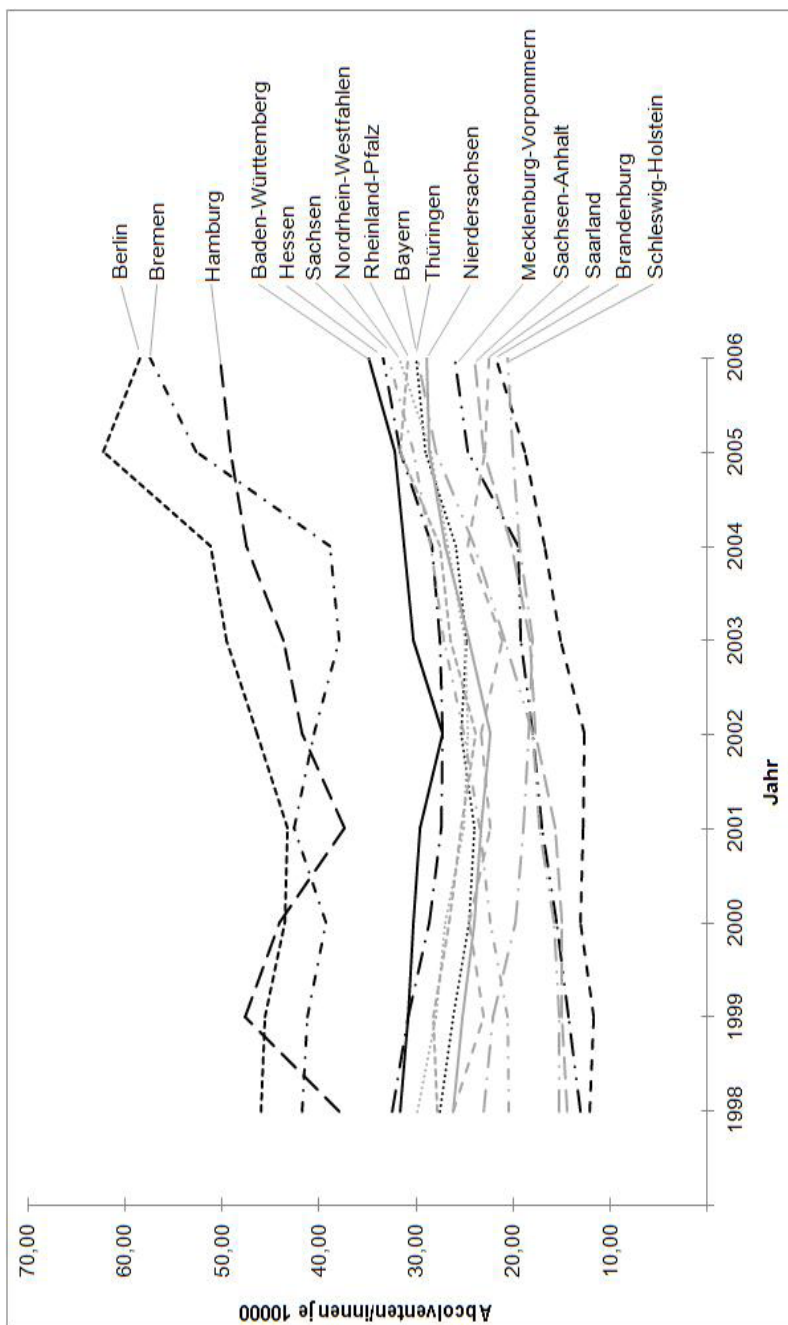
Da erstens in den Ländern unterschiedliche Anteile der Studentenschaft an den Fachhochschulen bzw. an den Universitäten eingeschrieben sind und da zweitens Professor/innen an Fachhochschulen ein wesentlich höheres Lehrdeputat als Professor/innen an Universitäten zu erfüllen haben, werden im Folgenden die Betreuungsverhältnisse getrennt nach den beiden Hochschultypen vorgestellt. Hauptamtliche Lehrende an Fachhochschulen sind überwiegend Professoren, hauptamtliche Lehrende an Universitäten sind Professoren *und* wissenschaftliche Mitarbeiter/innen (vgl. Bloch/Franz/Würmann 2010).

Die erste Grafik (vgl. Übersicht 5) in diesem Abschnitt Betreuungsrate bildet die Kennzahl „Studierende pro wissenschaftliches und künstlerisches/hauptamtliches Personal“ an Universitäten im Zeitverlauf ab, die zweite (Abschnitt 6.1.6.) Studierende pro Professor/in an Fachhochschulen.

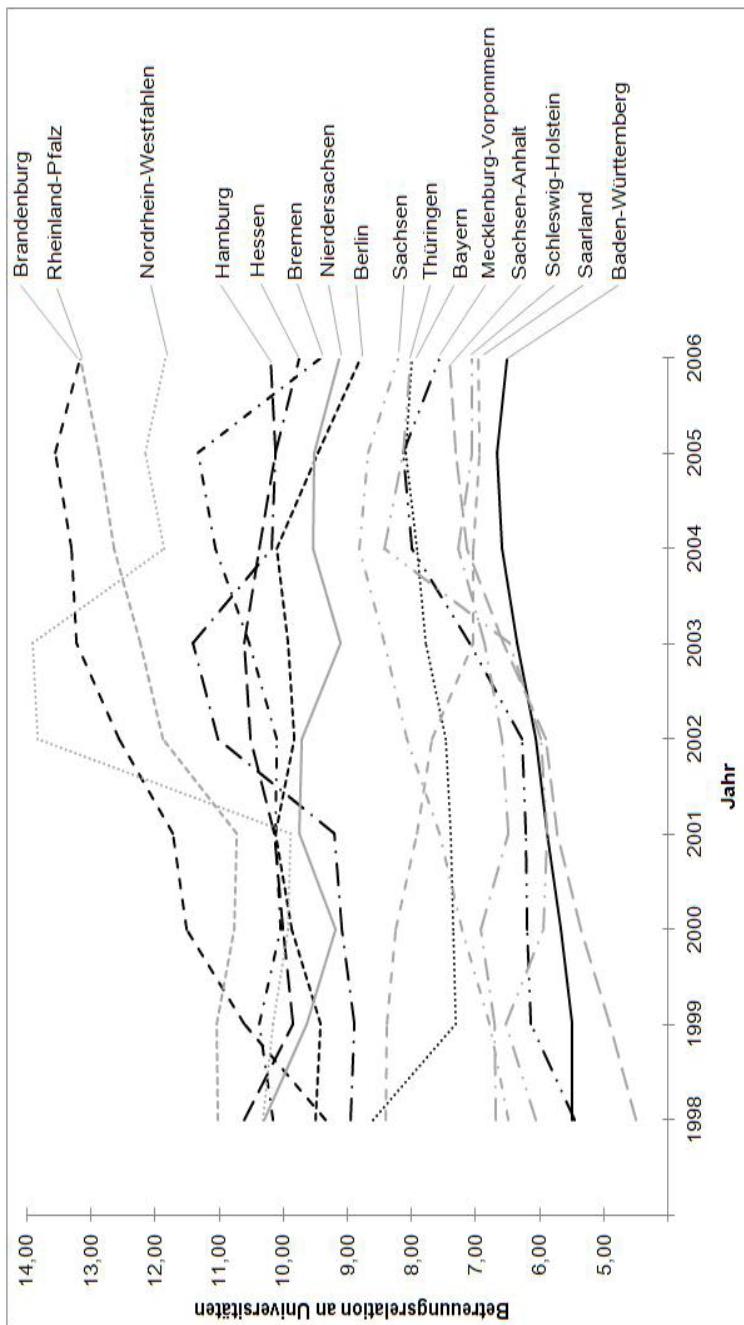
Insgesamt wirkt die Grafik mit den unterschiedlichen Kurvenverläufen der Bundesländer unübersichtlich. Deutlich zu sehen ist wiederum der langzeitstudiengebührenbedingte Knick in den Linien von Nordrhein-Westfalen und Hessen im Jahr 2004. Viele Länderkurven



Übersicht 4: Absolvent/innen pro Einwohner von 1998-2006 im Ländervergleich



Übersicht 5: Studierende pro hauptamtlich beschäftigtes wissenschaftliches/künstlerisches Personal an Universitäten von 1998-2006 im Ländervergleich



gehen 2005 nach unten, das heißt, das Betreuungsverhältnis ist mit den Jahren besser geworden. Besonders auffällig ist hierbei Schleswig-Holstein und Bremen, hier muss es einen auffallend hohen Einstellungsan Personal gegeben haben, da die Studierendenzahlen (siehe oben) nicht so deutlich nach unten gingen, wie das der Kurvenverlauf nahelegen könnte.

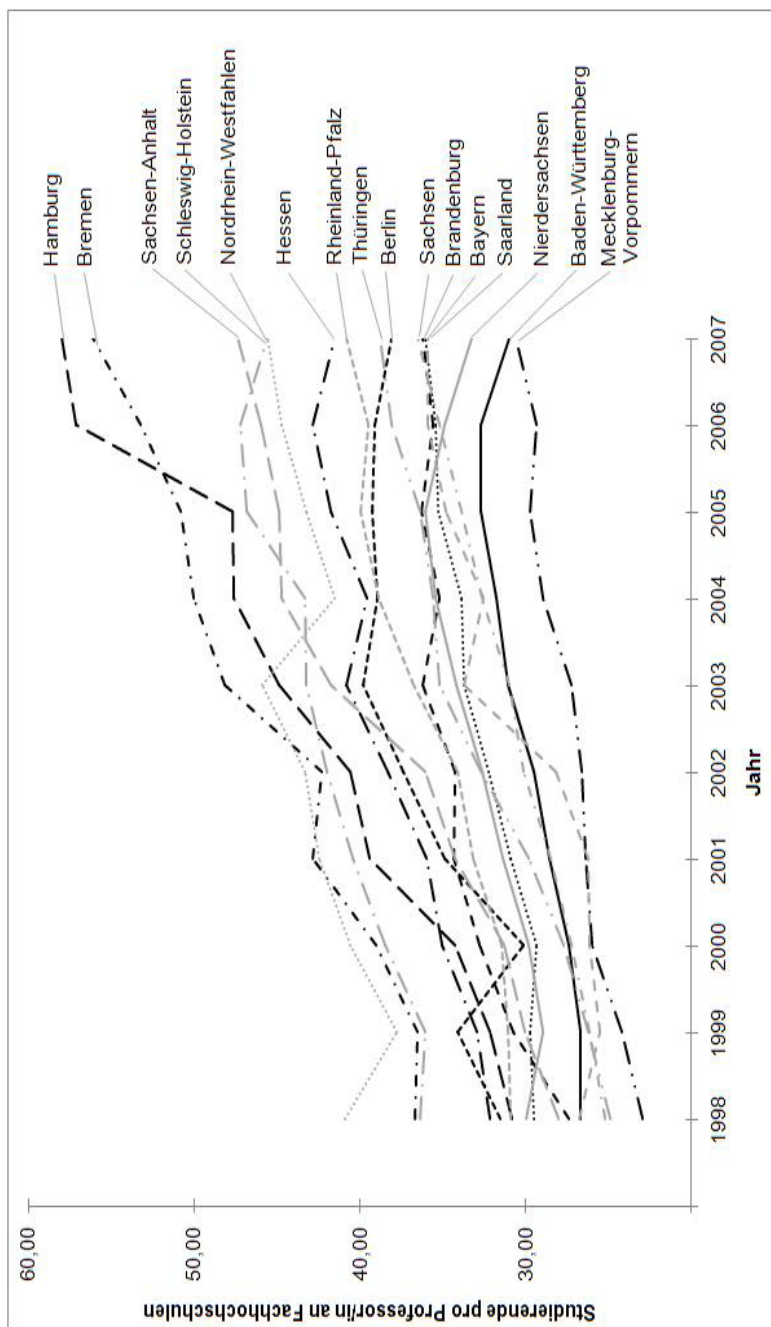
### 6.1.6. *Betreuungsverhältnis an Fachhochschulen*

Weil wissenschaftliche Mitarbeiter/innen an Fachhochschulen kaum anzutreffen sind, sondern hauptamtliches Lehrpersonal in erster Linie aus der Professorenschaft stammt, wird – um das Betreuungsverhältnis im Zeitablauf festzustellen – das Verhältnis von Studierenden und Professor/innen als geeignete Kennzahl zurückgegriffen. Die folgende Grafik (vgl. Übersicht 6) zeigt das Betreuungsverhältnis von Studierenden und Professor/innen an Fachhochschulen.

Hier lässt sich in allen Ländern ein Aufwärtstrend feststellen, der aber aus Hochschulperspektive nichts Gutes verheißt. Denn je höher die Werte auf der Y-Achse, desto mehr Studierende hat ein/e Professor/in zu betreuen. Besonders gravierend hat sich das Verhältnis in den beiden norddeutschen Stadtstaaten Bremen und Hamburg verschlechtert. Beide Länder weisen indes im Vergleich zu den anderen Ländern die besten Betreuungsverhältnisse im Universitätsbereich auf, so dass es zu einer paradoxen Situation kommt: In Hamburg und Bremen haben die Professor/innen an Fachhochschulen im Ländervergleich die meisten, die Professor/innen an Universitäten die wenigsten Studenten zu betreuen.

Wieder erkennbar sind die durch die Langzeitstudiengebühren bedingten Knicke in den Linien von Nordrhein-Westfalen und Hessen. Erstaunlich ist erstens insgesamt das Spektrum der Länderquoten, das von unter 30 bis unter 60 Studierenden pro Professur reicht, also um den Faktor 2 variiert. Bemerkenswert ist zweitens, dass sich die Quote in Sachsen-Anhalt negativ entwickelt hat. Das als typisch ostdeutsch geltende gute Betreuungsverhältnis ist in diesem Fall auf das relativ niedrige (West-)Niveau gesunken. In den 1990er Jahren waren alle ostdeutschen Länder noch gemeinsam mit einem im Vergleich zu den westdeutschen Ländern positiven Betreuungsverhältnis aufgefallen. 2007 schneiden sowohl ost- als auch westdeutschen Ländern gut, mittel und schlecht ab; die Zugehörigkeit zu Ostdeutschland ist nicht

Übersicht 6: Studierende pro Professor/in an Fachhochschulen von 1998-2007 im Ländervergleich



automatisch mit einem guten Betreuungsverhältnis der Hochschulen verbunden.

### 6.1.7. *Finanzielle Ausgaben pro Student/in*

Das Betreuungsverhältnis hängt eng mit den finanziellen Ausgaben eines Landes für die Hochschulen zusammen. Vergleicht man die Grundmittel, die ein Land für einen Studenten/eine Studentin ausgibt, so sticht insbesondere wieder der Kurvenverlauf von Sachsen-Anhalt ins Auge. Das Land hat mit Abstand zu den anderen ostdeutschen Bundesländern Ende der 1990er Jahre am meisten Finanzmittel pro Student/in investiert, hat dann aber seit einigen Jahren zusammen mit den anderen ostdeutschen Ländern seine Ausgaben auf ein Mittelmaß reduziert.

Die Grafik (vgl. Übersicht 7) fällt insgesamt durch ihre uneinheitlichen Linienverläufe und vielen Linienkreuzungen auf. Eine einheitliche Entwicklung der finanziellen Ausgaben pro Student/in fand im Bundesvergleich nicht statt. In Nordrhein-Westfalen sind die Ausgaben stark gestiegen; in Niedersachsen sind sie ebenfalls stark gestiegen, um dann wieder abzusacken, ähnlich auch die Entwicklung im Saarland und in Bayern, wobei hier der Abwärtstrend ein paar Jahre vorher ansetzte. Gesunken sind die Grundmittel pro Student/in dagegen in den ostdeutschen Bundesländern, besonders auffällig ist hier der Kurvenabstieg von Sachsen-Anhalt.

Auch im Ausgabenniveau gibt es beträchtliche Unterschiede. Höhe und Verteilung der Ausgaben obliegen der jeweiligen Länderpolitik. Darüber ob diese langen Pfadabhängigkeiten durch die Föderalismusreform von 2006 geändert werden, kann im Moment nur spekuliert werden; dazu ist die weitere Entwicklung abzuwarten. Zweifel sind allerdings angebracht, denn schon vor der Föderalismusreform konnte mehr oder weniger von den einzelnen Bundesländern in die Hochschulbildung investiert werden, da die Haushaltskompetenz diesbezüglich bereits vor 2006 bestand.<sup>6</sup>

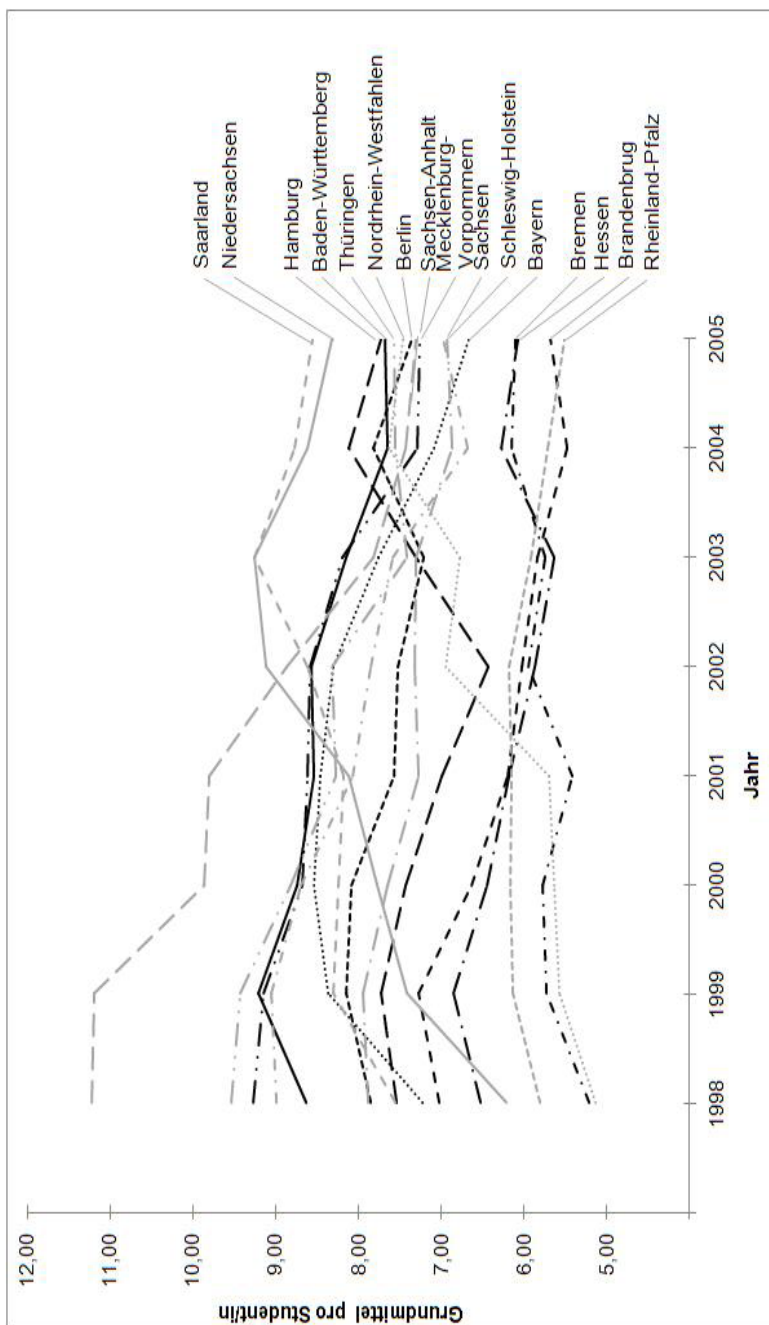
### 6.1.8. *Zwischenresümee*

Überblickt man die verschiedenen Entwicklungsverläufe im Ländervergleich, dann stellt man zweierlei fest. Zum einen sind gewisse län-

---

<sup>6</sup> Der Ausstattungsvorgleich des HIS-Instituts zeigt indes, dass auch innerhalb eines Landes von Hochschule zu Hochschule, von Fach zu Fach sehr unterschiedliche Kosten pro Student/in angefallen sind (Dölle et al. 2010).

Übersicht 7: Grundmittel pro Student/in von 1998-2005 im Ländervergleich



derübergreifende Trends festzustellen, wie zum Beispiel die steigende Betreuungsrate im Fachhochschulbereich oder die in allen Ländern im Zeitverlauf leicht ansteigende Zahl von Absolvent/innen. Zum anderen gibt es eine Vielzahl von landesspezifischen Entwicklungen, die eher idiosynkratisch erscheinen und sich offenbar mehr an länger wirkenden Traditionen und Pfadabhängigkeiten orientieren. So lassen sich für einige der hier vorgestellten Kennziffern der Hochschulentwicklung Zusammenhänge mit den in den Ländern herrschenden hochschulpolitischen Orientierungen nachweisen.<sup>7</sup> Um diesen Differenzen wie auch die Gemeinsamkeiten auf den Grund zu gehen, müssten vergleichende Fallanalysen durchgeführt werden.

## **6.2. Stand der Studienreform**

Entzündet hatte sich Mitte der 2000er Jahre die Debatte um eine Reform der Bund-Länderkompetenzen im Hochschulbildungsbereich zum einen am angestrebten Studiengebührenverbot und zum anderen an der versuchten Abschaffung der Habilitation. Beides wollte die damalige Bundesbildungsministerin im Hochschulrahmengesetz durchsetzen. Auch die Bologna-Studienreform spielte in dem Konflikt zwischen Bund und Ländern eine (Neben-)Rolle. So wurde das vom BMBF geförderte Projekt „Kompetenzzentrum Bologna“, das u.a. die Hochschulen vor Ort personell bei ihren Reformbemühungen unterstützte, ebenfalls vor dem Bundesverfassungsgericht verhandelt; es stand während seiner kompletten Laufzeit (2004-2007) permanent unter dem „Damoklesschwert“ der Verfassungswidrigkeit (Neuhaus 2008: 21). Der Bund – so der Vorwurf einiger Bundesländer – mische sich hier unzulässig in Länderkompetenzen ein, da das Projekt direkt „Bologna-Experten“ an den Hochschulen finanziere, Hochschulbildung jedoch Ländersache sei. Nach der Einigung zur Föderalismusreform wurde der Prozess beim Bundesverfassungsgericht nicht weiter betrieben.

Zwar ging der Bologna-Prozess stark von der Bundesebene aus – es war der deutsche Bundesbildungsminister Jürgen Rüttgers, der 1998 in Paris mit drei anderen europäischen Kollegen die Weichen stellte –, die Länder haben diesen Prozess jedoch nicht nur widerwillig mitgetragen, sondern die Studienstrukturreform in der Bundesrepu-

---

<sup>7</sup> Siehe Kapitel 8. Länderspezifische Zusammenhänge zwischen Hochschulpolitik und Hochschulentwicklung. Statistische Analysen.

blik – jedenfalls auf nationaler Ebene – stark forciert. Die tatsächliche Umstellung der Studiengänge von Diplom und Magister auf Bachelor und Master ist indes in den Ländern unterschiedlich schnell vonstatten gegangen, wie im nächsten Abschnitt gezeigt wird. Eine Sonderrolle spielt dabei die Lehrerausbildung, deren Absolvent/innen in überwiegender Mehrheit in den staatlichen Schulen der Länder ihren Beruf ausüben, in denen sie auch studiert haben. Diese doppelte Landeskompetenz – die Hochschulbildung als Landesangelegenheit und das Schulwesen als Landesangelegenheit – führt zu einem starken staatlichen Engagement im hochschulpolitischen Bereich der Lehrerausbildung (vgl. Winter 2007a). Der zweite Abschnitt dieses Kapitels widmet sich dementsprechend der Reform der Lehrerausbildung.

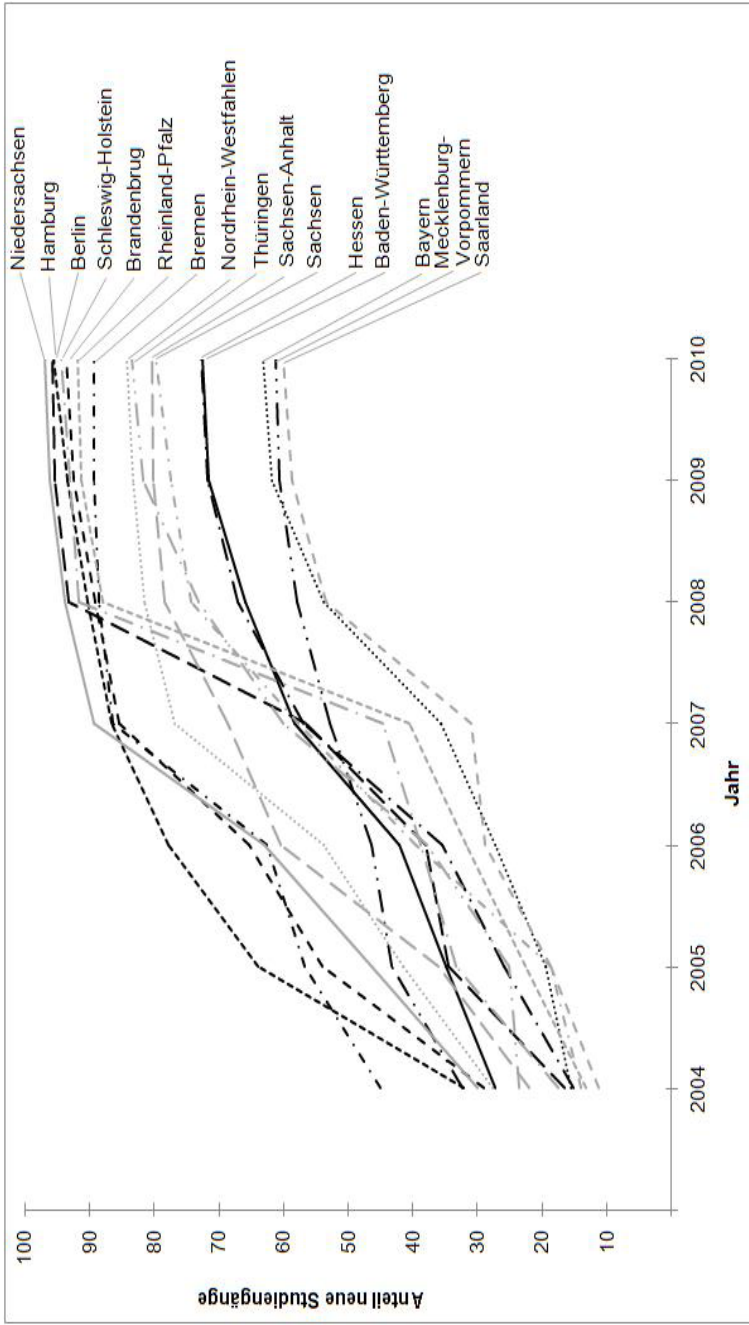
### *6.2.1. Anteil der neuen Studiengänge*

Die folgende Abbildung (vgl. Übersicht 8) zeigt den Anteil der neuen Studiengänge am Gesamt der Studiengänge in den 16 Bundesländern von 2000 bis 2010. In vielen Fällen wurde aus einem alten Studiengang mit dem Abschluss Diplom oder Magister zwei neue Studiengänge mit den Abschlüssen Bachelor und Master (vgl. Winter/Anger 2010: 50 ff.). Rein hypothetisch wäre im Endeffekt mit einer doppelt so hohen Anzahl von Studiengängen zu rechnen, wenn Studiengänge nicht eingestellt oder gänzlich neue geschaffen wurden bzw. werden. Von daher mag der in der Grafik gezeigte Anteil der neuen Studiengänge Bachelor und Master das Umstellungsvolumen etwas überproportional ausfallen. Fakt ist jedoch, dass im Laufe der Jahre, in dem einen Bundesland früher und in dem anderen später, weitgehend alle Diplom- und Magister-Studiengänge umgestellt worden sind. So schließen im Sommersemester 2010 80,5 Prozent der deutschen Studiengänge mit den neuen Titeln ab.

Die Quote der Studienanfänger/innen am Gesamt der Studienanfänger/innen mag den Stand der Umstellung auf den ersten Blick klarer wiedergeben. Laut der amtlichen Statistik haben sich 73,8 Prozent aller Studienanfänger im 1. Hochschulsemester in einen neuen Studiengang eingeschrieben (HRK 2010: 22); diese Zahlen sind allerdings älter, sie stammen vom Wintersemester 2007/08 und dürften aktuell höher liegen. Außerdem werden nur die Master-Studierenden als Anfänger gezählt, die ihren Bachelor nicht in Deutschland erhoben haben. Das heißt, in der Regel werden Master-Studienanfänger hier



Übersicht 8: Anteil der neuen Studiengänge am Gesamt der Studiengänge von 2004-2010 im Ländervergleich



Quelle: Hochschulkompass der Hochschulrektorenkonferenz (2004-2010)

nicht miteinbezogen. Wenn sie mitgezählt würden, müsste die Quote nochmals höher ausfallen.

Die Grafik macht deutliche Unterschiede zwischen den Ländern sichtbar. Dies weist darauf hin, dass die Umstellung auf die neuen Studiengänge unterschiedlich terminiert wurde. So unterschiedlich das Niveau im Einzelnen ist, der generelle Trend ist bei allen Bundesländern der gleiche: Der Anteil der neuen Studiengänge ist im Laufe des letzten Jahrzehnts permanent gestiegen, so dass die Kurven in den Jahren fast parallel laufen.<sup>8</sup> Diese Entwicklung mag auch darin begründet sein, dass kein Land tatsächlich auf eine Parallelität von alten und neuen Abschlüssen setzt (auch wenn sie hochschulgesetzlich möglich wäre; siehe Abschnitt 6.3.1.). Das bedeutet, dass dort, wo die neuen Studiengänge eingeführt werden, keine Studienanfänger/innen in die alten Studiengänge aufgenommen und diese – nach einer Übergangsfrist – geschlossen werden.

Daraus folgt: Temporär gab und gibt es noch vereinzelt große Unterschiede zwischen den Ländern, auf lange Sicht werden die Kurven sich annähern, wenn alle Studiengänge, die reformiert werden sollen, tatsächlich auch umgestellt worden sind. Die verbleibenden Unterschiede ergeben sich aus dem Anteil der Studiengänge am Gesamtstudienangebot eines Landes, die generell noch nicht auf die neuen Abschlüsse umgestellt werden (Jura, Medizin, Pharmazie), und wohl noch in einem größeren Ausmaß: aus der Entscheidung der Länder, das Lehramtsstudium „neu“ zu stufen oder beim „alten“ Staatsexamen zu bleiben (siehe Abschnitt 6.2.2.).

Den aktuellen Stand der Umstellung der Studiengänge bildet folgende Tabelle ab. Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Saarland sind die Bundesländer, deren Hochschulen noch nicht drei Viertel ihrer Studiengänge im neuen Format anbieten. Die anderen Bundesländer liegen zum Teil weit über dieser Quote. Diese Zweiteilung der Bundesrepublik kann sich durchaus auf Dauer verfestigen. Dies liegt insbesondere an der hochschulpolitischen Entscheidung der einzelnen Länder, auf das Lehrerstudium zu stufen oder es beim Staatsexamen zu belassen (oder gar zum Staatsexamen zurückzukehren).

---

<sup>8</sup> Die kurzzeitig steilen Anstiege bei einigen „kleinen“ Ländern können mit der flächendeckenden Umstellung des Studienangebots an einer Universität zu einem Termin erklärt werden. Dies macht sich dann statistisch bemerkbar, wenn ein Land nur eine oder zwei (mittel-)große Universitäten aufweist.

**Übersicht 9: Bachelor- und Master-Studienangebote nach Bundesländern im Sommersemester 2010**

Bundesland	Studiengänge insgesamt	davon					
		alte Hochschulabschlüsse	staatliche & kirchliche Abschlüsse	Bachelor/Master			
				Bachelor	Master	Zusammen	% von insgesamt
Baden-Württ.	1.875	68	445	770	592	1.362	72,6
Bayern	1.916	132	574	699	511	1.210	63,2
Berlin	820	28	8	342	442	784	95,6
Brandenburg	323	19	2	149	153	302	93,5
Bremen	252	26	1	127	98	225	89,3
Hamburg	419	5	13	252	149	401	95,7
Hessen	1.007	74	200	379	354	733	72,8
Mecklenburg-V.	353	32	105	105	111	216	61,2
Niedersachsen	1.214	22	16	590	586	1.176	96,9
NRW	2.496	43	348	1.088	1.017	2.105	84,3
Rheinland-Pf.	609	36	14	350	209	559	91,8
Saarland	213	20	65	81	47	128	60,1
Sachsen	720	137	9	327	247	574	79,7
Sachsen-Anhalt	427	22	62	192	151	343	80,3
Schleswig-Holst.	368	15	6	168	179	347	94,3
Thüringen	409	18	50	198	143	341	83,4
<b>Bundesländer insg.</b>	<b>13.421</b>	<b>697</b>	<b>1.918</b>	<b>5.817</b>	<b>4.989</b>	<b>10.806</b>	<b>80,5</b>

Tabelle entnommen aus HRK (2010: 12), Quelle: Hochschulkompass 1.3.2010 (Sommersemester 2010)

## 6.2.2. Lehramtsstudiengänge

Ein wesentlicher Bereich im Studienangebot sind die Studiengänge, die zum Lehramt an Schulen führen. Im Zuge des Bologna-Prozesses in Deutschland sollte auch die universitäre Lehrerbildung gestuft und reformiert werden. Mehr noch: Die neue gestufte Lehrerbildung ist an einigen Universitäten entscheidend für die generelle Durchsetzung der Bologna-Reform gewesen (Winter 2007a: 6). Nicht aber in allen Bundesländern wurde das Lehramtsstudium gestuft (dazu unten mehr).

In der Diskussion um die gestufte Lehrerbildung wird zwischen zwei Modelltypen unterschieden: dem integrativen und dem sequenziellen Modell (Winter 2004). In erster Linie betrifft diese Zweier-Typologie die Lehrerstudiengänge im Sekundarbereich an allgemein bildenden Schulen. Im *integrativen Modell* werden die Fachwissenschaften, Fachdidaktiken, Bildungswissenschaften (Pädagogik, Psychologie und gegebenenfalls Soziologie) und Schulpraktika parallel sowohl in der Bachelor- als auch in der Master-Phase belegt; im *sequenziellen Modell* werden in der Bachelor-Phase ausschließlich die Fachwissenschaften und in der Master-Phase die lehrberufsspezifischen Fächer wie (Fach-)Didaktiken und Bildungswissenschaften studiert sowie die Schulpraktika belegt.

Nachdem der Streit zwischen der integrativen und sequenziellen Struktur des gestuften Lehramtsstudiums politisch zugunsten einer stärkeren parallelen Integration der Fächer im Studium entschieden war (vgl. Winter 2007a), kristallisierte sich nach und nach heraus, dass nicht nur zwei unterschiedliche (gestufte) Konzepte, sondern mittlerweile drei Varianten des reformierten Lehramtsstudiums realisiert worden sind. Es gibt also drei Realtypen des reformierten Lehramtsstudiums: erstens das *gemäßigt sequenzielle* mit den Abschlüssen Bachelor und Master, zweitens das *integrative*, ebenfalls mit den Abschlüssen Bachelor und Master, und drittens das *modularisierte Lehramtsstudium mit dem Abschluss Staatsexamen*. Das Lehramtsstudium wurde (bzw. wird) in allen Bundesländern reformiert, das heißt modularisiert – nur eben gestuft wurde/wird es nicht überall. Die Ausgestaltung der drei Realtypen in den Bundesländern bzw. den Universitäten weist eine gewisse Varianz auf; auch bei den modularisierten Lehramtsstudiengängen gibt es Unterschiede: in der Regelstudienzeit, hinsichtlich der Gestaltung des Staatsexamens, in der Gewichtung der Bereiche und schließlich im Studienablauf.

Das gestufte System (in seiner integrativen sowie gemäßigt sequenziellen Form) kommt in mehr Bundesländern zum Einsatz als das modularisierte Staatsexamen. Mit Ausnahme von Bayern<sup>9</sup>, Hessen<sup>10</sup>, Saarland und Sachsen-Anhalt stellen fast alle Bundesländer auf die gestufte Lehrerausbildung im Sekundarbereich um. In Mecklenburg-Vorpommern wurde der Modellversuch an der Universität Greifswald zur Einrichtung eines gestuften Modells wieder eingestellt; hier kehrt man zum alten Staatsexamen zurück, beabsichtigt aber, das Studium zu modularisieren.<sup>11</sup> Wie im Oktober 2010 zwischen Kultus- und Wissenschaftsministerium vereinbart wurde, plant auch der Freistaat Sachsen, zum Staatsexamen zurückzukehren.<sup>12</sup> Baden-Württemberg wird vorerst bei den Studiengängen Lehramt an Grund- und Hauptschulen, an Realschulen und an Sonderschulen beim alten System bleiben (das sind die Studiengänge, die dort an den Pädagogischen Hochschulen angeboten werden); gestuft wird das Studium für Lehramt an Berufsschulen und an Gymnasien. Thüringen bietet beide Varianten an, das gestufte und das ungestufte Studium: Die Universität Erfurt war eine der ersten in der Republik, die auf gestufte Lehrerstudiengänge umgestellt hat (allerdings wird dort nicht für das Lehramt an Gymnasien ausgebildet); die Universität Jena hingegen bleibt beim Staatsexamen und modularisiert dieses Studium<sup>13</sup>. Das Saarland kooperiert im Bereich Primarstufe mit Rheinland-Pfalz; dort ist das Studium auf Bachelor und Master umgestellt worden. In Sachsen-Anhalt, das beim Staatsexamen für den Lehrberuf in allgemein bildenden Schulen bleibt, wird ein gestufter Modellstudiengang für berufsbildende Schulen an der Universität Magdeburg angeboten (vgl. Winter 2007a: 31ff.).

---

<sup>9</sup> Siehe das Bayerische Lehrerbildungsgesetz vom 12. Dezember 1995, zuletzt geändert am 24. Juli 2007. URL: [http://by.juris.de/by/LehrBiG\\_BY\\_1995\\_rahmen.htm](http://by.juris.de/by/LehrBiG_BY_1995_rahmen.htm) (letzter Zugriff am 18.11.2010) und die Lehramtsprüfungsordnung I vom 13. März 2008. URL: <http://www.km.bayern.de/km/recht/LPO1/index.html> (letzter Zugriff am 18.11.2010).

<sup>10</sup> Siehe das Hessische Lehrerbildungsgesetz vom 29. November 2004 und die Verordnung zur Umsetzung des Hessischen Lehrerbildungsgesetzes vom 16. März 2005. URL: <http://www.zlf.uni-frankfurt.de/txt/zlf/HLbG.pdf> (letzter Zugriff am 18.11.2010).

<sup>11</sup> Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur: Grundzüge der Lehrerausbildung in Mecklenburg-Vorpommern im Kontext der europäischen, bundesweiten und landesspezifischen Herausforderungen, Rostock, 23.11.2007 ([http://service.mvnet.de/\\_php/download.php?datei\\_id=190](http://service.mvnet.de/_php/download.php?datei_id=190), letzter Zugriff am 18.11.2010).

<sup>12</sup> Siehe: <http://www.sachsen-macht-schule.de/schule/9327.htm?id=221> (letzter Zugriff am 18.11.2010).

<sup>13</sup> Siehe [http://www.uni-jena.de/Jenaer\\_Modell\\_der\\_Lehrerbildung.html](http://www.uni-jena.de/Jenaer_Modell_der_Lehrerbildung.html) (letzter Zugriff am 18.11.2010).

Bayern wie Sachsen-Anhalt bleiben bei der Semesteranzahl der alten Lehramtsstudiengänge. In Bayern sind allerdings die Abschlussprüfungen inklusive Vorbereitung darin nicht enthalten, ein Studium dauert also de facto auch länger als neun Semester. Die Universität Jena wie die Universität des Saarlandes bieten ein modularisiertes Studium für das Lehramt an Gymnasium an, das nicht wie bislang nur neun, sondern zehn Semester dauert.<sup>14</sup> In allen Bundesländern mit Ausnahme von Sachsen-Anhalt wird also die Studienzeit, ob im Bachelor- und Master-Format oder als Lehramtsstudium mit Staatsexamen, verlängert.

Von einer bundesweit einheitlichen Regelung ist man entfernter denn je – wenn sie denn überhaupt realistisch ist und auch politisch angestrebt wird. So auch in der Frage, welches Abschlussniveau für welche Schulform vorliegen muss. Ist beim Studium für das Grundschullehramt zu entscheiden, ob ein Bachelor-Abschluss ausreicht oder ein „kleiner“ (einjähriger) Masterabschluss darauf gesattelt werden muss, so ist für die Ausbildung zum Lehramt für die Sekundarstufe I zu entscheiden, ob der Master-Studiengang ein oder zwei Jahre dauern sollte. Die Bundesländer schlugen hier verschiedene Wege der Reform der Lehramtsstudiengänge ein; die Lage der Lehrerbildung in der Bundesrepublik ist infolgedessen nicht leicht zu überblicken<sup>15</sup>.

Das Ergebnis ist eine neue Unübersichtlichkeit der Studienstrukturen in der Lehrerbildung, über deren mögliche Konsequenzen bislang nur spekuliert werden kann. Die Heterogenisierung der Ausbildungsgänge oder positiv formuliert: die Profilierung respektive der Konzeptwettbewerb auf Landes- beziehungsweise Hochschulebene werden die Praxis der Anerkennung der Abschlüsse verkomplizieren.

Neben dieser Heterogenisierung der Ausbildungsgänge und der daraus resultierenden neuen föderalen beziehungsweise universitätsspezifischen Unübersichtlichkeit ist die zweite große Unbekannte die Frage der Einordnung der Abschlüsse für Grund-, Haupt- und Realchullehrer im gestuften System. Soll – wie beispielsweise aktuell

---

<sup>14</sup> Siehe [http://archiv.uni-saarland.de/de/organisation/zentrale\\_einrichtungen/zfl/ordnungen/last2007/](http://archiv.uni-saarland.de/de/organisation/zentrale_einrichtungen/zfl/ordnungen/last2007/) (letzter Zugriff am 18.11.2010).

<sup>15</sup> Auf der Tagung von Hochschulrektorenkonferenz und Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft „Von Bologna nach Quedlinburg – Die Reform des Lehramtsstudiums in Deutschland“ wurden etliche Universitätsmodelle in einer Posterausstellung präsentiert. Allerdings fand die Veranstaltung vor rund fünf Jahren im Januar 2006 statt; einiges hat sich inzwischen geändert. URL: [http://www.hrk.de/bologna/de/home/2603\\_2642.php](http://www.hrk.de/bologna/de/home/2603_2642.php) (letzter Zugriff am 18.11.2010).

in Nordrhein-Westfalen eingeführt<sup>16</sup> – die Lehrerausbildung für alle Schularten denselben formalen Abschluss tragen und gleich lange dauern, oder bleibt es bei einer zeitlichen und damit auch hierarchischen Stufung, und wie sieht diese gegebenenfalls aus?

### **6.3. Regelungen im Bereich Studium und Studienreform**

Dieses Kapitel beschäftigt sich mit den staatlichen Regelungen hinsichtlich Studium und Studienreform. Zu Beginn ist die Frage zu stellen, auf welcher Ebene welche Studienangelegenheiten geregelt werden: Wird die Regelungskompetenz vom Bund oder von den Ländern wahrgenommen oder wird sie den Hochschulen überlassen?

Eigentlich könnte man annehmen, im Gefolge der Föderalismusreform sei die Bundesebene weitgehend entfallen; nur noch bei der Definition der Studienabschlüsse, Zulassungsfragen habe der Bund Kompetenzen, die er allerdings derzeit nicht wahrnimmt (vgl. Nolte 2010). Ohne dass im Rahmen dieser Untersuchung ein systematischer Vergleich von Hochschulgesetzen vor und nach der Föderalismusreform vorgenommen wurde, besteht der Eindruck, dass in diesem Bereich die Hochschulgesetze kaum verändert wurden.

Die größte Veränderung mag durch den Wegfall der bundesweit geltenden Rahmenprüfungsordnungen<sup>17</sup> verursacht worden sein, der durch die Bologna-Reform ermöglicht worden ist (Winter: 2009: 9). Diese Veränderung betrifft aber mehr die Hochschulen, die damit in der inhaltlichen Studiengangsgestaltung freier geworden sind – wenn nicht landespezifische Vorgaben anstelle der Rahmenvorgaben wirksam werden (was wie diese Untersuchung zeigt – bislang – noch nicht der Fall ist).

Bundesweit formal – nicht inhaltlich (!) – standardisierend wirken die Abmachungen der Kultusministerkonferenz für die neuen Studiengänge, die beiden Struktur- bzw. Rahmenvorgaben (KMK 2003/2010 und KMK 2000/2004). Zum einen weil diese Vorgaben auch in den jeweiligen Landeshochschulgesetzen – unterschiedlich ausführlich – aufgenommen wurden (und dadurch erst tatsächlich rechtswirksam

---

<sup>16</sup> Gesetz über die Ausbildung für Lehramter an öffentlichen Schulen (Lehrerausbildungsgesetz – LABG) vom 12. Mai 2009. URL: <http://www.schulministerium.nrw.de/ZBL/Reform/LABG.pdf> (letzter Zugriff am 18.11.2010).

<sup>17</sup> Siehe: <http://www.kmk.org/wissenschaft-hochschule/studium-und-pruefung/rahmenpruefungsordnungen.html> (letzter Zugriff am 18.11.2010).

wurden), zum anderen weil sie über ein Anerkennungsverfahren der neuen Studiengänge überprüft werden, für dessen Standardisierung und Überwachung eine bundesweit agierende Organisation (der Akkreditierungsrat) zuständig ist, und diese Akkreditierung von Studiengängen durch Agenturen wiederum in allen Landeshochschulgesetzen verankert ist.

Die zweite Frage, der in diesem Kapitel nachgegangen werden soll, betrifft den materialen Gehalt dieser Regelungen. Was wird geregelt? Und wie stark ist der Soll-Charakter der Vorgaben bzw. welche Handlungsräume ermöglichen sie? Um diese Fragen zu beantworten sollen die verschiedenen Regelungsebenen sukzessive untersucht werden. Zuerst werden die Hochschulgesetze (Abschnitt 6.3.1.), dann die Zielvereinbarungen zwischen dem Land und seinen Hochschulen (Abschnitt 6.3.2.) und schließlich die sonstigen Vorgaben, die vom Land, genauer: von den zuständigen, Wissenschafts- bzw. Kultusministerien kommen (Abschnitt 6.3.3.), analysiert.

### *6.3.1. Landeshochschulgesetze*

Die Analyse der Hochschulgesetze baut auf zwei institutseigenen Untersuchungen auf: In der Studie von Winter/Anger (2010: 25ff.) wurden die Hochschulgesetze von Bayern, Nordrhein-Westfalen und Sachsen verglichen, und Ronneberger/Winter (2010) untersuchten die Hochschulgesetze von Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen hinsichtlich von studienrelevanter Regularien. Diese Untersuchungen wurden nun auf die elf übrigen Bundesländer ausgeweitet und aktualisiert (da in einigen Ländern die Hochschulgesetze inzwischen novelliert worden sind).

Da die offiziellen Abkürzungen der Landeshochschulgesetze nicht immer leicht den jeweiligen Ländern zuzuordnen sind, wird im Folgenden eine standardisierte Abkürzung verwendet: HSG XY, wobei HSG für Hochschulgesetz und XY für die Abkürzung des jeweiligen Bundeslandes stehen. Diese unüblichen Abkürzungen werden in der folgenden Liste der aktuellen (Stand August 2010) Hochschulgesetze der 16 Bundesländer in Klammer genannt:

- Gesetz über die Hochschulen in Baden-Württemberg vom 1. Januar 2005, zuletzt geändert durch Artikel 14 des Gesetzes vom 17. Dezember 2009 (LHG = HSG BW)
- Bayerisches Hochschulgesetz (BayHSchG) vom 23. Mai 2006, zuletzt



- geändert durch § 1 des Gesetzes vom 7. Juli 2009 (= HSG BY)
- Gesetz über die Hochschulen im Land Berlin – Berliner Hochschulgesetz vom 19. März 2009 (BerIHG = HSG BE)
  - Gesetz über die Hochschulen des Landes Brandenburg vom 18. Dezember 2008, zuletzt geändert durch Artikel 16 des Gesetzes vom 03. April 2009 (BbgHG = HSG BR)
  - Bremisches Hochschulgesetz vom 9. Mai 2007, zuletzt geändert durch Art. 16 Beamtenrechtsneuregelungsgesetz vom 22. 12. 2009 (BremHG = HSG BR)
  - Hamburgisches Hochschulgesetz (HmbHG) vom 18. Juli 2001, zuletzt geändert durch Artikel 19 des Gesetzes vom 26. Januar 2010 (= HSG HH)
  - Hessisches Hochschulgesetz in der Fassung vom 14. Dezember 2009 (HHG = HSG HE)
  - Gesetz über die Hochschulen des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 5. Juli 2002, zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 17. Dezember 2009 (HSG M-V = HSG MV)
  - Niedersächsisches Hochschulgesetz in der Fassung vom 26. Februar 2007, zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 18.06.2009 (NHG = HSG NI)
  - Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen vom 31. Oktober 2006, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 8. Oktober 2009 (HG = HSG NRW)
  - Hochschulgesetz [Rheinland-Pfalz] vom 21. Juli 2003, zuletzt geändert durch das Universitätsmedizinengesetz vom 10.09.2008 (HochSchG = HSG RP)
  - Gesetz über die Universität des Saarlandes vom 23. Juni 2004, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 1. Juli 2009 (UG = UG SL)
  - Gesetz über die Hochschule für Technik und Wirtschaft des Saarlandes vom 23. Juni 1999, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 1. Juli 2009 (FHG = FHG SL)
  - Gesetz über die Hochschulen im Freistaat Sachsen vom 10. Dezember 2008, rechtsbereinigt mit Stand vom 11. Juli 2009 (SächsHSG = HSG SN)
  - Hochschulgesetz des Landes Sachsen-Anhalt vom 5. Mai 2004, geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 16. Juli 2010 (HSG LSA)
  - Gesetz über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein vom 28. Februar 2007, zuletzt geändert durch Art. 12 Gesetz vom 18.01.2010 (HSG = HSG SH)

- Thüringer Hochschulgesetz vom 21. Dezember 2006, zuletzt geändert durch Artikel 15 des Gesetzes vom 20. März 2009 (ThürHG = HSG TH)

Die Gesetze wurden nach ihren Normen zur Studium und Studienreform untersucht. Dazu diente ein Raster aus neun Kategorien:

- Studienziele
- Gestufte Abschlüsse Bachelor und Master
- Module, studienbegleitende Prüfungen und Leistungspunkte
- Prüfungsmodalitäten
- Zulassung zum Master-Studium
- Übergangsquoten und Übergangsmodalitäten von Bachelor-Studium zum Master-Studium
- Umstellung auf das neue Studiensystem
- Neueinrichtung, Genehmigung und Akkreditierung von neuen Studiengängen
- Studiengebühren.

In einem ersten Schritt der Dokumentenanalyse wurden die Textpassagen aus den Gesetzen entnommen und den Kategorien zugeordnet, die entsprechende Regelungen beinhalten.<sup>18</sup> Für jedes Landeshochschulgesetz lag so eine Synopse aller relevanten Regelungen – geordnet nach den genannten Kategorien – vor. Auf Basis dieser Zusammenstellung wurden dann die Regelungen innerhalb der Kategorien hinsichtlich ihres Gehalts in – wenn möglich – Gruppen sortiert. Die Gruppierung wurde dadurch erleichtert, dass die Formulierungen der verschiedenen Landesgesetze ähnlich, zum Teil identisch sind. Auf Basis dieser Gruppierung fand dann die Interpretation und Darstellung des Gesetzesvergleichs statt. Besonderes Augenmerk wurde zudem auf die Regularien der Landeshochschulgesetze gelegt, die gewisse Besonderheiten aufweisen.

## Studienziele

Auffällig ist, dass der in der Bologna-Debatte umstrittene Begriff der *Employability* oder Beschäftigungsfähigkeit in den Gesetzen nicht vorkommt.<sup>19</sup> Hinsichtlich der Bezeichnung der Studiengänge als be-

<sup>18</sup> Dieser Arbeitsschritt wurde von Doreen Trümpler vorbereitet. Ihr sei an dieser Stelle herzlich für ihre Zuarbeit gedankt.

<sup>19</sup> Zum Begriff der *Employability* vgl. Teichler (2008).

rufsqualifizierend herrscht wiederum ein weitgehender Einklang unter den Landeshochschulgesetzen. Ein Satz sei beispielhaft aus dem § 17 I HSG BB zitiert: „Studiengänge führen in der Regel zu einem berufsqualifizierenden Abschluss.“

In den Paragrafen zu den Aufgaben der Hochschulen und zu den Studiengängen ist in allen Landeshochschulgesetzen das Ziel, das Studium solle auf berufliche Tätigkeiten bzw. Aufgaben vorbereiten, genannt. Die Formulierungen variieren im Wortlaut, aber hinsichtlich der Zielsetzung herrscht eine weitgehende Deckungsgleichheit. Beispielhaft sei der entsprechende Satz aus dem Hochschulgesetz von Baden-Württemberg zitiert:

„Die Hochschulen bereiten auf berufliche Tätigkeiten vor, welche die Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse und wissenschaftlicher Methoden oder die Fähigkeit zu künstlerischer Gestaltung erfordern.“  
(§ 2 I HSG BW)

Eine Besonderheit in der Bestimmung des Studienziels findet sich in den Hochschulgesetzen der beiden ostdeutschen Länder Brandenburg und Thüringen (§ 3 I HSG BB wie § 5 I HSG TH). Hier wird nicht nur die Berufsvorbereitung allgemein, sondern auch die *Vorbereitung auf unternehmerische Selbstständigkeit* als Studienziel definiert:

„Sie [die Hochschulen] bereiten auf berufliche Tätigkeiten einschließlich unternehmerischer Selbstständigkeit vor, die die Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse und wissenschaftlicher Methoden oder die Fähigkeit zu künstlerischer Gestaltung erfordern.“

## Gestufte Abschlüsse Bachelor und Master

Bachelor und Master mit ihren in den KMK-Strukturvorgaben (Kultusministerkonferenz 2003/2010) fixierten Regelstudienzeiten werden in fast allen Studiengängen als Abschlussarten/Hochschulgrade definiert. Eine Ausnahme stellt das HSG Berlin dar: Dort wird der Abschluss Bachelor in keinem Paragrafen erwähnt, der Master ausschließlich im Zusammenhang mit Zugangsvoraussetzungen (§ 10 HSG BE). Genannt werden nur die alten Abschlüsse Diplom und Magister (§ 34 I HSG BE). Andere akademische Grade kann indes die Hochschule gemäß § 34 IV HSG BE im Rahmen ihrer Prüfungsordnungen vergeben.

Ausschließlich die Abschlüsse des Studiensystems Bachelor und Master als mögliche Hochschulgrade nennen die Landeshochschulge-

setze von Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein (§ 66 I HSG NRW, § 46 III HSG SH, siehe auch §§ 50 und 53 HSG SH). Die anderen Landeshochschulgesetze sehen Bachelor und Master als Studiengänge vor, gewährleisten aber noch alternative Abschlussbezeichnungen.<sup>20</sup> Das Gesetz von Rheinland-Pfalz nennt die Einrichtung gestufter Studiengänge lediglich als eine Option (§ 9 IV HSG RP). Trotz dieser verbreiteten Offenheit der Landeshochschulgesetze gegenüber den alten Studienabschlüssen setzen sich die neuen Hochschulgrade bundesweit durch (siehe Abschnitt 6.2.1.).

Die KMK-Strukturvorgabe (2003/2010) vom Bachelor als den „Regelabschluss“ eines Hochschulstudiums taucht expressis verbis allein im Landeshochschulgesetz von Baden-Württemberg wieder auf (§ 29 II HSG BW).

### Module, studienbegleitende Prüfungen und Leistungspunkte

Module, Leistungspunkte und *studienbegleitende Prüfungen* sind drei Prinzipien der Gestaltung der neuen Studiengänge, wie sie auch in den Struktur- und Rahmenvorgaben der Kultusministerkonferenz (2000/2004, 2003/2010) festgelegt wurden. Die Hochschulgesetze der Länder haben diese Gestaltungsprinzipien weitgehend aufgenommen. So ist die Möglichkeit bzw. die Verpflichtung, studienbegleitend zu prüfen, in allen Gesetzestexten verankert.<sup>21</sup>

In fast allen Hochschulgesetzen werden die Gliederung des Studiums in *Module* und die Vergabe von *Leistungspunkten* (ECTS-Points) gemäß dem studentischen Arbeitsaufwand verlangt bzw. als Möglichkeit genannt: Nur im Berliner Hochschulgesetz wird die Vergabe von Leistungspunkten bzw. das ECTS nicht genannt. Und nur in den Landeshochschulgesetzen von Bayern, Berlin und Niedersachsen wird die Modularisierung nicht als solche geregelt bzw. erwähnt; im Gesetz von Rheinland-Pfalz ist sie nur implizit in § 70 erwähnt, der Studienkonten und Studienbeiträge regelt.

---

<sup>20</sup> § 35 I HSG BW, Art 66 I HSG BY, § 26 II HSG BB, § 17 III HSG BB, § 64 I HSG BR, § 67 I HSG HH, § 21 II HSG HE, § 41 I HSG MV, § 8 I HSG NI, § 61 I UG SL, § 59 I FHG SL, § 39 I HSG SN, § 9 VI HSG LSA, § 17 I HSG LSA, § 52 I HSG TH.

<sup>21</sup> Studienbegleitende Prüfungen waren bereits in einigen Diplom-Studiengängen üblich, so beispielsweise im Maschinenbau (vgl. Winter/Anger 2010: 269), sie sind also keine „Erfindung“ des neuen Studiensystems.

## Prüfungsmodalitäten

Die *Zwei-Prüfer-Regel*, die bislang für die alten Studiengänge galt, ist bei wenigen Zwischen- und Abschlussprüfungen angebracht; die Anwesenheit von zwei Prüfern soll einen gewissen Schutz vor willkürlichen Bewertungen einzelner Prüfer gewähren. Angesichts der Vielzahl von Prüfungen im modularisierten Studiensystem ist diese Norm allerdings organisatorisch und kapazitär von den Hochschulen kaum noch zu bewältigen. Da studienbegleitende Modulprüfungen in der Regel als relevant für den Studienabschluss gelten, zum Teil auch für die Abschlussnote, sind hier die strengen hochschulrechtlichen Regeln von Hochschulprüfungen (Frist, Anmeldung etc.) anzuwenden. Dennoch halten die meisten Landeshochschulgesetze an der Regel fest, dass mindestens zwei Prüfer an einer Hochschulprüfung teilnehmen (vgl. Winter 2009: 52 f.).<sup>22</sup>

Eine dezidierte Ein-Prüfer-Regelung findet sich in den Hochschulgesetzen von Berlin (§ 33 I HSG BE), Hamburg (§ 64 VII HSG HH) und Schleswig-Holstein (§ 51 IV HSG SH). Das Universitäts- und das Fachhochschulgesetz des Saarlandes sieht ebenfalls die Ein-Prüfer-Regelung vor, gibt den Prüflingen allerdings die Möglichkeit, in begründeten Ausnahmefällen zu verlangen, dass Prüfungsleistungen in Hochschulabschlussprüfungen von zwei Prüferinnen und Prüfern bewertet werden (§ 58 IV UG SL, § 55 IV FHG SL). In den Hochschulgesetzen von Baden-Württemberg, Brandenburg und Rheinland-Pfalz wird die Zwei-Prüfer-Regelung oder eine Alternative dazu nicht genannt; es gibt in diesen Ländern dazu keine hochschulgesetzliche Regelung.

Eine Besonderheit im hochschulrechtlich normierten Prüfungswesen ist die Einführung einer sogenannten *Orientierungsprüfung* in Baden-Württemberg und Bayern; im Freistaat heißt sie Grundlagen- und Orientierungsprüfung. Danach ist bis zum Ende des zweiten Semesters mindestens eine Prüfungsleistung, bei Teilstudiengängen zwei Prüfungsleistungen aus den Grundlagen des jeweiligen Faches zu erbringen (§ 34 III HSG BW, Art. 61 V HSG BY).

Kritik am neuen Studiensystem betrifft insbesondere die Prüfungsbelastung bzw. die Inflation der Hochschulprüfungen durch die studienbegleitenden Prüfungen. Werden tatsächlich die herkömmlichen Zwischen- und Abschlussprüfungen durch Modulprüfungen

<sup>22</sup> Art 61 III HSG BY, § 62 III HSG BR, § 18 III HSG HE, § 36 V HSG MV, § 65 II HSG NRW, § 26 VIII HSG RP, § 35 VII HSG SN, § 12 V HSG LSA, § 48 IV HSG TH.

ersetzt, dann stellt sich erstens die Frage, welche Modulprüfungen in die Abschlussnote eingehen und – falls nicht alle *Modulnoten* examensrelevant sind – ist zweitens die Frage zu stellen, ob die Module benotet werden müssen. Zur ersten Frage findet sich in keinem Landeshochschulgesetz eine Aussage. Die zweite Frage wird nur von zwei Gesetzen beantwortet; diese verlangen generell eine Benotung von Prüfungsleistungen und damit von jeder Modulleistung. Eindeutig ist dies im Hochschulgesetz von Bremen geregelt. Dort sind gemäß § 61 IV HSG BR die Ergebnisse der Prüfungen zu benoten, mit denen ein Studienmodul, ein Studienabschnitt oder ein Studiengang abgeschlossen werden. Ähnlich kann auch das Berliner Gesetz (§ 33 II HSG BE) interpretiert werden; das Berliner Gesetz kennt allerdings keine Module.

Generell entscheidend ist bei der Betrachtung nicht nur, was in den Gesetzen steht, sondern auch das, was nicht geregelt wird. So ist in den anderen Gesetzen nicht festgelegt, dass Module benotet werden müssen. Es ist auch nicht festgelegt, ob alle oder wie viele der Module der Studiengänge in die Abschlussnote einfließen. Auf hochschulgesetzlicher Ebene ließe sich so also die Anzahl der benoteten und examensrelevanten Modulprüfungen stark reduzieren – wenn nicht auf einer anderen Ebene Vorschriften dazu festgelegt würden (wie z.B. in Sachsen).

## Zulassung zum Master-Studium

Im gestuften Studiensystem baut das Master-Studium auf dem Bachelor-Studium auf. Ohne Studienabschluss kann ein Master-Studium nicht belegt werden. In der Logik des gestuften Studiensystems ist das Mindestkriterium für die Aufnahme in ein Master-Studium ein erfolgreich absolvierter Bachelor-Abschluss, so sehen dies auch die KMK-Strukturvorgaben (2003/2010) vor. Gestaltungsspielraum der Länder besteht in der Frage, ob neben dem Bachelor-Abschluss oder einem anderen Studienabschluss weitere Zulassungsvoraussetzungen verlangt werden sollen oder verlangt werden können. Die gesetzlichen Normen hierzu sind durchaus unterschiedlich; bei den einen Ländern ist eine Soll-, bei den anderen eine Kann-Bestimmung verankert:

- Eine Soll-Regelung findet sich in den Gesetzen von Bayern, Brandenburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schles-

wig-Holstein.<sup>23</sup> Hier soll es also weitere zu definierende Zulassungskriterien geben.

- Als Kann-Vorschrift ist es in den Landesgesetzen von Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Sachsen-Anhalt<sup>24</sup> formuliert; in Baden-Württemberg, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen legt die Formulierung „legen fest“ die Möglichkeit nahe, dies als Kann-Bestimmung zu interpretieren.<sup>25</sup>
- In Berlin schließlich ist diese Möglichkeit, zusätzliche Zugangsvoraussetzungen für Master-Studiengänge zu bestimmen nur im Ausnahmefall wegen spezieller fachlicher Anforderungen des jeweiligen Master-Studiengangs möglich (§ 10 V HSG BE).

## Übergangsquoten und -modalitäten vom Bachelor- zum Master-Studium

Die Frage, wie viele der Bachelor-Absolvent/innen auch einen Master-Studienplatz bekommen können, ist die Kernfrage des gestuften Studiensystems (vgl. Herrmann 2008). Dazu geben die Landeshochschulgesetze keine Antwort. Zu konkreten Übergangsquoten ist in keinem Gesetz eine Aussage zu finden – zu den Übergangsmodalitäten wiederum schon, insbesondere zu den Zugangsvoraussetzungen (siehe oben). Derartige Zahlenangaben in den Gesetzen festzuschreiben, wäre auch unüblich; die Frage ist, ob dies nicht auf einer anderen Ebene – mittels Zielvereinbarung und/oder ministeriellen Erlassen – geschieht (siehe Abschnitte 6.3.2. und 6.3.3.). Bemerkenswert in diesem Zusammenhang ist allenfalls das Landeshochschulgesetz von Rheinland-Pfalz, das dem Ministerium explizit die Kompetenz zur Regelungen der Übergänge bei Bachelor- und Masterstudiengängen gibt (§ 33 VIII HSG RP).

## Umstellung auf die neuen Studienabschlüsse

In den Hochschulgesetzen von Berlin, Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen sind keine hochschulgesetzlichen Festlegungen getroffen, bis wann die Umstellung auf die neuen Studiengänge

<sup>23</sup> § 53 V HSG BY, § 8 VI HSG BB, § 18 VII HSG NI, § 9 IV HSG RP, § 69 V UG SL, § 65 V FGH SL, § 49 V HSG SH.

<sup>24</sup> § 37 II HSG HH, § 49 V, VII HSG NRW, § 17 VI HSG SN, § 27 VII HSG LSA.

<sup>25</sup> § 29 II HSG BW, § 33 VI HSG BR, § 43 V HSG HE, § 38 X HSG MV, § 44 III HSG TH.

vollzogen sein muss. Häufig werden mittels Zielvereinbarungen derartige Termine gesetzt bzw. ausgehandelt (siehe Abschnitt 6.3.2.). In Sachsen bezieht sich der Umstellungstermin im Hochschulgesetz nur auf die Magister-Studiengänge, die Diplom-Studiengänge bleiben davon unberührt; laut § 114 XIV HSG SN kann in die Magister-Studiengänge nur noch bis zum Wintersemester 2008/2009 immatrikuliert werden. In den anderen Landeshochschulgesetzen werden Termine, bis wann die Umstellung auf die neuen Abschlüsse zu geschehen hat, im Gesetz festgelegt. In den meisten Fällen sollen die neuen Studiengänge spätestens zum Wintersemester 2009/2010 eingeführt worden sein.<sup>26</sup> Nur in Nordrhein-Westfalen ist der Termin hochschulgesetzlich zwei Jahre früher angesetzt; dort sollen ab dem Wintersemester 2007/2008 keine Studienanfänger mehr in die alten Studiengänge aufgenommen werden (§ 60 V HSG NRW). In Thüringen wird kein Termin für die Umstellung auf die neuen Abschlüsse, wohl aber für die Einführung eines ECTS-Leistungspunktesystems genannt; dies habe bis zum Ende des Jahres 2007 zu geschehen (§ 45 II HSG TH).

### Neueinrichtung, Genehmigung und Akkreditierung von neuen Studiengängen

Die Pflicht zur *Akkreditierung* der neuen Studiengänge wird in allen Landeshochschulgesetzen mit Ausnahme des Berliner Gesetzes genannt. Im Gesetz von Rheinland-Pfalz ist die Akkreditierung nur implizit aufgeführt als eine Voraussetzung zur staatlichen Genehmigung einer Prüfungsordnung genannt (§ 7 IV HSG RP). Allein das sächsische Hochschulgesetz verwendet den Begriff der Akkreditierung nicht; § 9 II HSG SN bestimmt indes, dass neu eingerichtete oder wesentlich veränderte Studiengänge unter Einbeziehung unabhängiger Gutachter „bewertet“ werden. Alle anderen Landesgesetze regeln die Akkreditierung von Studiengängen mit expliziter Verwendung des Begriffs. Unterschiede gibt es lediglich in der Frage, ob generell alle oder nur die Bachelor-Master- oder nur neu eingeführte, wesentlich geänderte Studiengänge zu akkreditieren sind. Unterschiede gibt es auch zum Zeitpunkt der Akkreditierung. In einigen Ländern muss die Akkreditierung vorliegen, bevor in den neuen Studiengang eingeschrieben wird; in anderen Gesetzen ist der Zeitpunkt offen gehalten.

---

<sup>26</sup> § 29 II HSG BW, Art. 57 IV HSG BY, § 117 III HSG BR, § 57 IV HSG HE, § 52 I UG SL, § 46 III HSG LSA.



In einer Internetpublikation des Akkreditierungsrats von 2009 sind die Informationen hierzu im Detail zusammengetragen.<sup>27</sup>

Die Akkreditierung sollte das *staatliche Prüf- und Genehmigungsverfahren* ablösen und in die Hand von wissenschafts- bzw. hochschulnahen Einrichtungen legen (vgl. Winter 2007b). Dennoch ist in den meisten Landeshochschulgesetzen verankert, dass Einrichtung, Änderung oder Aufhebung eines Studiengangs der Zustimmung des Wissenschafts- bzw. Kultusministeriums bedarf.<sup>28</sup> Einige der Hochschulgesetze nennen Zielvereinbarungen zwischen Land und Hochschule, in der das Studienangebot quasi als Paketlösung vereinbart wurde, als Äquivalent einer solchen Zustimmung.<sup>29</sup> In Hamburg ist nur für hochschulübergreifende Studiengänge die Zustimmung der Senatsbehörde einzuholen (§ 55 II HSG HH). Ansonsten ist der Hochschulrat zuständig, der den Struktur- und Entwicklungsplan verabschiedet, in dem die Einrichtung, Änderung oder Aufhebung von Studiengängen geregelt wird (§ 126 a HSG HH) – wobei § 85 I 6 HSG HH dem Senat bzw. dem jeweiligen Fakultätsrat die Kompetenz zur Einrichtung, Änderung und Aufhebung von Studiengängen gibt.

Abgesehen von der ministeriellen Zustimmung liegt die hochschulinterne Entscheidung über die Einführung oder Aufhebung von Studiengängen in Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Saarland, Sachsen und Schleswig-Holstein bei der Hochschulleitung bzw. beim Hochschulleiter.<sup>30</sup> In den Ländern Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, Hamburg, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt sind die Akademischen Senate der Hochschulen hierfür zuständig.<sup>31</sup> In Bayern beschließt der Hochschulrat auf Vorschlag des Senats (Art. 25 III 4 HSG BY) über die Einrichtung, Änderung und Aufhebung von Studiengängen (Art. 26 V 7 HSG BY). Keine klare Regelung, wer von den Hochschulorganen für die Einrichtung, Änderung und Schließung von Studiengängen entscheidet, ist in den Hochschulgesetzen

<sup>27</sup> Siehe [http://www.akkreditierungsrat.de/fileadmin/Seiteninhalte/Stiftung/recht.Grundlagen/Akkreditierung\\_und\\_Genehmigung.pdf](http://www.akkreditierungsrat.de/fileadmin/Seiteninhalte/Stiftung/recht.Grundlagen/Akkreditierung_und_Genehmigung.pdf) (letzter Zugriff am 18.11.2010).

<sup>28</sup> § 30 III HSG BW, Art. 57 III HSG BY, § 22 III HSG BE, § 17 V HSG BB, § 53 II HSG BR, § 110 I HSG BR, § 114 IV HSG MV, § 28 IV HSG MV, § 119 I HSG RP, § 49 VI HSG SH, § 48 VI FHG SL

<sup>29</sup> § 17 V HSG BB, § 53 II HSG BR, § 114 IV HSG MV, § 7 II UG SL, § 9 III LHF LSA, ähnlich § 32 IV HSG SN.

<sup>30</sup> § 63 I 2 HSG BB, § 37 I 5 HSG HE, § 37 I 5 HSG NI, § 22 I 2 HSG SH, § 83 III 3 HSG SN, § 15 V UG SL.

<sup>31</sup> § 19 I 7 HSG BW, § 61 I 3 HSG BE, § 80 I BR, § 85 I 6 HSG HH, § 76 II 13 HSG RP, § 67 III 4 HSG LSA.

von Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Thüringen enthalten. Im Bereich der hochschulinternen Kompetenzverteilung im Bereich Studium und Lehre liegt folglich eine Dreiteilung vor: Die einen Länder setzen auf die Hochschulleitungen, die anderen auf den akademischen Senat, die dritte Gruppe überlässt die Frage der Kompetenzzuweisung den Hochschulen.

## Studiengebühren

Das vom Bund angestrebte Studiengebührenverbot im Hochschulrahmengesetz, das an die Adresse der Länder gerichtet war, kann als ein Katalysator der Normen der Föderalismusreform im Bildungsbereich gelten (vgl. Hüttmann/Pasternack 2005). Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts könnte somit als ein Vorbereiter der Föderalismusreform im Hochschulbereich interpretiert werden; es hat die Entwicklung hin zu mehr Länderkompetenzen unterstützt. Mittlerweile haben einige Länder die Gebührenerhebung wieder gestoppt. Das heißt aber nicht, dass der Trend der sukzessiven Abschaffung der Gebühren nicht auch wieder umdrehen könnte. Dies hängt nicht zuletzt vom Ausgang der politischen Wahlen ab. Die verfassungsrechtliche Möglichkeit ist – in gewissen Grenzen – gegeben.

Tatsächliche Unterschiede zwischen den Länderpolitiken gibt es hinsichtlich der Studiengebühren für das Erststudium (vgl. Pasternack 2008). Allerdings ist die Gebührenfrage nicht in allen Landeshochschulgesetzen geregelt. In den Ländern Bayern, Hamburg, Niedersachsen und im Saarland ist verankert, dass Gebühren erhoben werden, wobei sie im Saarland erst vor kurzem wieder abgeschafft wurden.<sup>32</sup> In Baden-Württemberg werden ebenfalls Gebühren verlangt; allerdings findet sich im Hochschulgesetz (§ 60 V HSG BW) nur ein impliziter Verweis auf das Landeshochschulgebührengesetz, das die Gebührenfrage regelt. De facto werden für das Wintersemester 2010/2011 nur noch in drei Bundesländern Gebühren erhoben: in Bayern, Baden-Württemberg und Hamburg, wobei in den beiden letztgenannten die Abschaffung für 2012 beschlossen ist.

Explizite Regelungen, dass keine Studiengebühren erhoben werden, finden sich in den Gesetzen von Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt.<sup>33</sup> In Hes-

<sup>32</sup> Art 71 I HSG BY, § 6b I HSG HH.

<sup>33</sup> § 2 IX HSG BE, § 5 IV HSG BB, § 109 II HSG BR, § 6 HSG MV, § 12 I HSG SN, § 111 I HSG LSA.

sen, Schleswig-Holstein und in Thüringen werden ebenfalls keine Studiengebühren verlangt, in deren Hochschulgesetzen ist dies allerdings nicht ausdrücklich so fixiert. Eine Sonderrolle spielt Rheinland-Pfalz; dort wurden Studienkonten eingeführt (§ 70 HSG RP).

## Zwischenresümee

Die Studienstrukturreform ist in allen Landesgesetzen verankert. Erstaunlich ist, dass in den meisten Gesetzen nach wie vor formal für die Hochschulen die Möglichkeit besteht, herkömmliche Studiengänge anzubieten. Gewisse Unterschiede zwischen den Landeshochschulgesetzen bestehen darin, wie stark sich die Gesetze an den KMK-Strukturvorgaben orientieren und deren Regularien und Formulierungen übernehmen. Gravierende Auswirkungen auf die Praxis der Studienreform hat dies offensichtlich nicht; die Reform und ihre formalen Prinzipien haben sich in allen Bundesländern durchgesetzt (siehe Abschnitt 6.2.1.). Nicht zuletzt ist dies ein Verdienst der bundesweit geltenden Akkreditierungsvorgaben der KMK.

Zusammenhänge zwischen unterschiedlichen Regelungsbereichen der Landeshochschulgesetze gibt es kaum. Wenn beispielsweise ein Landeshochschulgesetz die Zwei-Prüfer-Regel fordert, heißt dies nicht, dass in diesem Gesetz auch höhere Zugangsvoraussetzungen vom Übergang Bachelor-Master-Studium verlangt werden oder umgekehrt.

Differenzen gibt es zwischen den Ländern in der Frage, wer über die Einrichtung und Aufhebung von Studiengängen hochschulintern zu beschließen hat – die Hochschulleitung oder der Akademische Senat. Der größte Unterschied zwischen den Landeshochschulgesetzen besteht in der Gebührenfrage. Hier gibt es zwei Lager: Die Mehrheit der Länder verlangt keine, eine Minderheit verlangt Gebühren, wobei die Beitragshöhe weitgehend standardisiert ist.

### 6.3.2. Zielvereinbarungen zwischen Land und Hochschulen

Die Landeshochgesetze können als normativer Rahmen für das Handeln der Akteure im Hochschulsystem, die Hochschulen und ihre Mitglieder, aber auch die Ministerialbürokratie und ihre Mitglieder begriffen werden. Nachdem im letzten Abschnitt diese gesetzlichen Rahmenvorgaben untersucht worden sind, stehen in diesem Abschnitt die Zielvereinbarungen, die zwischen Hochschulen und Land abge-

geschlossen werden, im Fokus der Betrachtung. Letztlich sind Zielvereinbarungen nichts anderes als Pakete von Abmachungen, Aufträgen und Regelungen, die zwischen Hochschulen und dem für sie zuständigen Landeskultus- bzw. Wissenschaftsministerium in schriftlicher Form „geschnürt“ werden. Trotz ihres ambivalenten Charakters gelten Zielvereinbarungen als das neue zentrale, aber auch ambivalente Steuerungsinstrument in der Hochschulpolitik.<sup>34</sup> Ambivalent deshalb, weil sie auf der einen Seite als Vereinbarungen, die von Hochschule und Land gemeinsam unterschrieben werden, Ausdruck einer bilateralen Kooperation sind; auf der anderen Seite gelten sie als ein im Kern autokratisches bzw. hierarchisches Instrument, weil das Land (der Landtag) die Gesetze gibt, der Landesminister die Rechtsordnungen erlässt und das Land schließlich auch über die Steuergelder verfügt, kurz: weil das Machtverhältnis zwischen Hochschule und Land strukturell asymmetrisch ist.

Diese Ambivalenz erschwert die Interpretation der Zielvereinbarungen. Die Texte selbst können kaum darüber Aufschluss geben, wie diese Vereinbarungen zustande gekommen sind – ob nun tatsächlich auf Augenhöhe vereinbart oder von den Hochschulen sowieso bereits für sich beschlossen oder gar von den Ministerien aufoktroiyert. Manche Formulierungen legen die eine oder andere Sichtweise nahe und können entsprechend gelesen bzw. interpretiert werden. Im Grunde muss diese Einschätzung spekulativ bleiben, solange der Prozess nicht selbst beobachtet oder die Teilnehmer befragt worden sind.

Im Rahmen dieser Studie wurden die Zielvereinbarungen bis 2010 auf die Frage nach ihren Regelungen hinsichtlich der Studienreform, Studiengestaltung und Studienkapazitäten untersucht. Die Analyse kann auf einer Untersuchung von König aus dem Jahr 2005 aufbauen (König 2005). Im Vergleich zu damals gab es allerdings noch nicht in allen Bundesländern Zielvereinbarungen, die auf Verhandlungen zwischen Land und den einzelnen Hochschulen beruhen. Die meisten Zielvereinbarungen sind öffentlich zugänglich, aber nicht alle: So werden in Baden-Württemberg Zielvereinbarungen seit 2004 abgeschlossen, aber nicht veröffentlicht; deshalb können sie im Rahmen dieser Studie nicht mit untersucht werden.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Siehe Kracht (2006), König (2009), Schimank (2006); zur rechtlichen Einschätzung von Zielvereinbarungen vgl. Trute (2000), siehe auch Kapitel 4. Hochschulsteuerung.

<sup>35</sup> Sehr hilfreich zur Erhebung der Daten ist die Sammlung von Zielvereinbarungen im Internet, die Karsten König, Yvonne Anger und Janine Hoffmann (2010) zusammengestellt haben. Die Dokumentation trägt den Titel „Vertragsförmige Vereinbarungen in der externen Hochschul-

In fast allen Bundesländern sind seit Ende der 1990er Jahre Zielvereinbarungen zwischen den Ländern bzw. ihren Kultus-/Wissenschaftsministerium und ihren einzelnen Hochschulen abgeschlossen worden, die nicht nur Einzelaspekte, sondern alle wesentlichen Aspekte der Hochschulsteuerung (Finanzen, Organisation, Forschung, Studium etc.) betreffen. In Rheinland-Pfalz indes werden nur Zielvereinbarungen abgeschlossen, die sich auf einen Gegenstandsbereich konzentrieren (z.B. Musikausbildung). Außerdem gibt es dort Zielvereinbarungen zum Hochschulpakt 2020, die aber nicht öffentlich zugänglich sind.

Die Einführung der Zielvereinbarung als Steuerungsinstrument verlief nahezu parallel zu der Einführung der neuen Studienstrukturen. Aus diesem Grund lässt sich eine (eventuell beabsichtigte?) Steuerung der Studienstrukturreform anhand der Zielvereinbarungen gut nachvollziehen.

Zielvereinbarungen weisen eine gewisse Laufzeit auf, die mindestens ein Jahr, in der Regel drei oder vier Jahre beträgt. In den meisten Ländern ist bereits die zweite Welle von Zielvereinbarungen abgeschlossen; zum Teil ist die dritte Welle bereits realisiert.<sup>36</sup>

In vielen Ländern unterliegen die Zielvereinbarungen mit den einzelnen Hochschulen einem einheitlichen Muster, das zumindest die Gliederung standardisiert, zum Teil bedienen sich die Zielvereinbarungen gar derselben Textbausteine. Für Einheitlichkeit sorgen auch Leitlinien für die Erarbeitung von Zielvereinbarungen, wie sie beispielsweise das Niedersächsische Ministerium für Wissenschaft und Kultur herausgibt.<sup>37</sup> Von daher kann davon ausgegangen werden, dass mit einer Auswahl von Zielvereinbarungen pro Land ein umfassender Überblick über die Situation in den einzelnen Ländern gewonnen werden kann. Um den Aufwand realisierbar zu halten, wurden für jedes Bundesland – soweit vorhanden – jeweils die Zielvereinbarungen einer Fachhochschule und einer Universität analysiert. Nach Ländern und Hochschulen geordnet wurden 66 Zielvereinbarungen ausgewählt:

---

steuerung“. Siehe: <http://www.hof.uni-halle.de/steuerung/vertrag2010.htm> (letzter Zugriff am 18.11.2010).

<sup>36</sup> Siehe Kapitel 4. Hochschulsteuerung

<sup>37</sup> „Leitlinien des Landes zur Hochschulentwicklung in Niedersachsen gemäß § 1 Abs. 3 NHG für die Erarbeitung von Zielvereinbarungen 2010-2012 mit den Niedersächsischen Hochschulen“ von 2009.

## Bayern

- Fachhochschule Regensburg 2006, 2009
- Universität Erlangen-Nürnberg 2006, 2009

## Berlin

- Fachhochschule für Technik und Wirtschaft Berlin 2001, 2006, Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin 2010
- Freie Universität Berlin 1997, 1999, 2001, 2006, 2010

## Brandenburg

- Fachhochschule Eberswalde 2004, 2007, 2010
- Universität Potsdam 2004, 2007, 2010

## Bremen

- Universität Bremen 2002, 2006, 2008
- Hochschule Bremen 2002, 2006

## Hamburg

- Universität Hamburg 1999, 2005, 2007, 2008, 2009
- Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg 1999, 2002, 2007, 2008

## Hessen

- Universität Marburg 2003, 2006
- Fachhochschule Wiesbaden 2002, 2006

## Mecklenburg-Vorpommern

- Universität Greifswald 2006
- Universität Rostock 2006

## Niedersachsen

- Fachhochschule Hannover 2004
- Universität Oldenburg 2004, 2005

## Nordrhein-Westfalen

- Universität Düsseldorf 2002, 2005, 2007
- Fachhochschule Aachen 2002, 2005, 2007

## Saarland

- Hochschule für Technik und Wirtschaft Saarbrücken 2008
- Universität Saarbrücken 2003, 2008

## Sachsen

- Hochschule für Technik und Wirtschaft Dresden 2004
- Universität Leipzig 2004

## Sachsen-Anhalt

- Universität Halle-Wittenberg 2003, 2006
- Fachhochschule Merseburg 2003, 2006

## Schleswig-Holstein

- Fachhochschule Lübeck 2000, 2003, 2008
- Universität Kiel 2000, 2003, 2008

## Thüringen

- Universität Jena 2003, 2009
- Fachhochschule Nordhausen 2003, 2009

Neben den hochschulspezifischen Zielvereinbarungen gibt es noch Verträge zwischen dem Land und allen ansässigen staatlichen Hochschulen, so in Baden-Württemberg der Solidarpakt 2007, in Bayern die beiden „Innovationsbündnisse“ „Hochschule 2008“ von 2005 und „Hochschule 2013“ von 2008, in Hessen den Hochschulpakt 2002 und in Sachsen die Vereinbarung über die Entwicklung bis 2010 zwischen den staatlichen Hochschulen in Sachsen und der Sächsischen Staatsregierung 2003.

Offen müssen die Fragen bleiben, ob und wie die Zielvereinbarung tatsächlich steuern. In vielen Vereinbarungen steht das, was die Hochschulen für sich schon längst beschlossen oder gar realisiert haben. Zum Teil ist der Text auch in diesem Sinne formuliert („die Hochschule hat ... umgesetzt“, „die Universität plant ...“). In derartigen Abschnitten nimmt die Zielvereinbarung eher den Charakter eines retrospektiven Berichts an. In diesem Sinne schreiben – so ist zu vermuten – viele Zielvereinbarungen auch „nur“ das fest, was sich die Hochschule bereits im Rahmen ihrer eigenen Beschlussfassung vorgenommen hat. Es handelt sich um Absichtserklärungen bzw. die Darlegung eigener Entwicklungsstrategien (so z.B. Universität Jena 2008). In derartigen Fällen kann von einer expliziten gemeinsamen Steuerung von Land und Hochschule weniger die Rede sein; sie weisen eher den Charakter einer Selbstverpflichtung auf – was durchaus beabsichtigt sein mag. Eventuell handelt es sich bei einigen Selbstverpflichtungen auch um Entscheidungen, die von den Hochschulleitungen gegenüber ihren eigenen Fachbereichen durchgesetzt wurden, und deren Niederschrift in einer Zielvereinbarung zwischen Hochschulleitung und Land nochmals hochschulintern besonderes Gewicht bekommen und somit präventiv Verzögerungen seitens der Hochschulangehörigen verhindern soll.

Möglich ist daher, dass die Hochschulleitung den Studienreformprozess einleitete, obwohl es zu diesem Zeitpunkt keine externe politische Vorgabe gab – zum einen, um die Bedingungen einer als unausweichlich betrachteten Umstellung selbst bestimmen zu können, und

zum anderen, um in einer Art voraussetzenden Gehorsam den antizipierten Willen der Politik umzusetzen. Angesichts der stärkeren Verhandlungsposition der Ministerien ist auch denkbar, dass Vereinbarungen eher aufoktroiert und weniger auf gleicher Augenhöhe vereinbart wurde. Ob nun tatsächlich – wie König (2005: 142) interpretiert – die Studienstrukturreform top-down umgesetzt worden ist, kann anhand der analysierten Zielvereinbarungen nicht bestätigt werden. Zwar kam letztendlich der Reformanstoß aus dem Kreis der europäischen Bildungsminister und die Kultusministerkonferenz hatte daraufhin die Strukturvorgaben entsprechend definiert, der Rahmen war also bereits gesetzt. Die empirische Frage ist, ob dieser Druck zur Umstrukturierung von den Landesministerien an die Hochschulen weitergegeben oder ob die Hochschulen und deren Fachbereiche nicht von sich aus ihre Studiengänge umgestellt haben. Dies mag vermutlich von Fall zu Fall unterschiedlich gelaufen sein; die meisten Landeshochschulgesetze gaben und geben den Akteuren jedenfalls hier großen Gestaltungsspielraum (siehe Abschnitt 6.3.1.). Manche Hochschulen – so ist zu vermuten – waren selbst initiativ; in anderen Fällen bzw. Ländern bewegte offenbar der Druck des Landes die Hochschulen zur Reform. All diese Spekulationen können – wie bereits erwähnt – nur durch eine Analyse der Entstehungsbedingungen und der Genese der Zielvereinbarungen geklärt werden; eine solche Analyse des Verhandlungskontextes kann an dieser Stelle nicht geleistet werden.

Oftmals sind in den Zielvereinbarungen viele Selbstverständlichkeiten abgedruckt – vielleicht mag die Niederschrift derartiger Aspekte in einer Zielvereinbarung den Grad der Selbstverpflichtung erhöhen. Ob derartige Selbstverständlichkeiten überhaupt später noch gelesen, geschweige denn die Einhaltung der fixierten Ziele überprüft werden, mag dabei keine Rolle spielen. Wichtig ist vielmehr, dass sie in die Zielvereinbarungen aufgenommen wurden, also während des Verhandlungsprozesses geschrieben und gelesen wurden. Zu diesem geringen Grad der Verbindlichkeit von Zielvereinbarungen passt auch, dass in einigen Zielvereinbarungen einfach das Leitbild der Hochschule wiedergegeben wird (Universität Greifswald 2006, Universität Leipzig 2004, FH Aachen 2002).

Insgesamt fällt die Konzeption der Zielvereinbarungen sehr unterschiedlich aus, wie bereits König (2005: 137) festgestellt hat: Die Bandbreite reicht von klar strukturiert, kurz und knapp bis Selbstdarstellungen in Leitbildtexten, hochschulpolitische Allgemeinplätze bzw. Lehr- und Forschungsberichterstattung in epischer Breite. Ein



gewisser Trend zu kürzeren und konkreteren Zielvereinbarungen ist festzustellen. Dies kann als ein Zeichen eines pragmatischeren bzw. geübteren Umgangs mit dem Instrument gedeutet werden.

Interessant ist nicht nur das, was in den Zielvereinbarungen steht, sondern auch das, was nicht darin zu finden ist. Der zentrale Befund dieser Untersuchung betrifft das, was nicht in den Zielvereinbarungen zu lesen ist: In keiner Zielvereinbarung gibt es inhaltlichen Vorgaben für einzelne Studiengänge (mit gewissen Einschränkungen, siehe unten „Studienreform“) oder Quotenvorgaben zum Übergang bzw. zum Verhältnis Bachelor-Master.

Im Rahmen der Dokumentenanalyse wurden die relevanten Textpassagen aus den Zielvereinbarungen erstens selektiert und zweitens nach Kategorien geordnet bzw. entsprechend farblich markiert. In einem dritten Schritt folgte die Interpretation der ausgewählten Textpassagen. Auch wenn die Anzahl der ausgewählten Zielvereinbarungen relativ hoch erscheint und diese Papiere zumeist mehrere Seiten umfassen, grenzt die Auswahl der Abschnitte, in denen Studienangelegenheiten geregelt werden, die zu analysierende Textmenge stark ein.

## Studienstrukturreform

Definiert wird erstens die *Umstellung auf modularisierte und gestufte Studiengänge* inklusive ECTS. In den frühen Zielvereinbarungen ist dies noch relativ vorsichtig formuliert: Es solle überprüft werden, welche Fächer dazu geeignet seien; die Hochschulen könnten umstellen; die Hochschulen seien berechtigt umzustellen; die Hochschule solle die neuen Studiengänge erproben und Modellversuche veranstalten etc. Ab Mitte der 2000er Jahre ist die Umstellung des (fast vollständigen) Studienangebots in die neue Struktur eindeutig fixiert, das heißt, von Kann-Regelungen ist nicht mehr die Rede, die Soll-Bestimmungen sind zumeist mit überprüfbaren Terminen versehen.

Die Bundesländer unterscheiden sich im festgelegten *Zeitpunkt der Einführung*. Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Bremen beabsichtigten relativ früh umzustellen, Länder wie Bayern oder Thüringen vergleichsweise spät, spätestens aber 2010/2011 wird laut den vorhandenen Regelungen in allen Ländern der Umstrukturierungsprozess vollendet sein (ohne Studiengänge mit Abschluss Staatsexamen). Auch wenn die Vereinbarungen zur Studienstrukturreform etappenweise stattfindet, wie auch König (2005: 140) festgestellt hat: von der Möglichkeit der Erprobung in den frühen Zielvereinbarungen bis zum

definitiven Umstellungstermin in den späteren Zielvereinbarungen, so ist im Endeffekt in allen Ländern die neue Studienstruktur an den Hochschulen flächendeckend umgesetzt bzw. in der Umsetzung begriffen (siehe Abschnitt 6.2.1.).

Der zweite Aspekt, der in vielen Zielvereinbarungen behandelt wird, ist die *Einführung und Schließung von bestimmten Studiengängen*. Die jeweiligen Studiengänge werden einfach nur genannt, ohne dass weitere inhaltliche Gestaltungsvorgaben gemacht werden; eine inhaltliche Ausgestaltung dieser Studiengänge wird also nicht fixiert. Dieser Punkt „Einführung und Schließung von konkreten Studiengängen“ ist für die betreffenden Hochschulen der folgenreichste in den Zielvereinbarungen hinsichtlich Studium und Studienreform. Zum einen berührt er ein zentrales Aufgabenfeld der Hochschulen, zum anderen ist er auch direkt überprüfbar und damit prinzipiell von den Ministerien durchsetzbar.

Drittens werden generell keine konkreten Vorgaben zur *inhaltlichen Gestaltung der (neuen) Studiengänge* gemacht. Allerdings werden in einigen wenigen Fällen Forderungen genannt und diese nehmen mehr einen allgemeinen Einfluss auf die Inhalte der neuen Studiengänge als dass sie konkrete inhaltliche Vorschriften machen. Diese Festlegungen betreffen die Anliegen „Ausweitung der Schlüsselkompetenzen“, „Internationalisierung“, „Stärkung der Interdisziplinarität“, „Genderisierung“ und „Verstärkung der Marktorientierung“ des Studienangebots (vgl. Winter 2009: 55 ff.). Im Einzelnen:

- Schlüsselkompetenzen in den Studiengängen:
  - Fachübergreifende Schlüsselqualifikationen sollen in die Studiengänge aufgenommen werden (Universität Leipzig 2004).
  - „Aufnahme von Pflichtmodulen „Persönlichkeitsentwicklung, Sozial- und Methodenkompetenz“ in alle Studiengänge (Mindestumfang 5 % des Gesamtangebots bzw. mindestens 10 Credits)“ (FH Regensburg 2006, ähnlich FH Aachen 2005).
  - Ein „Studienbereich für Allgemeine Schlüsselqualifikationen (ASQ)“ ist einrichten (Universität Halle 2006).
- Interdisziplinarität des Studienangebots:
  - „[...] wird verstärkt fachübergreifende Inhalte in das Pflicht- und Wahlpflichtangebot integrieren“ (FTH Berlin 2001, FU Berlin 2001).
  - Ein „Zentrum für interdisziplinäre Bildung“ soll eingerichtet werden (Universität Leipzig 2004).

- Die Universität Kiel verpflichtet sich, „innovative interdisziplinäre Studiengänge und Studienangebote“ zu entwickeln bzw. deren Anzahl zu erhöhen (Universität Kiel 2000).
- „Zu den besonderen Masterangeboten zählen sowohl interdisziplinär und interfakultativ ausgerichtete Studiengänge als auch in Kooperation mit ausländischen Hochschulen im Rahmen des Erasmus-Mundus-Programms angebotene Studiengänge.“ (Universität Jena 2009)
- Internationalisierung von Studium und Lehre:
  - „Zur weiteren Internationalisierung ihres Studienangebots wird die [FTH Berlin bzw. FU Berlin] das fremdsprachliche Lehrangebot im Rahmen ihrer Studiengänge erhöhen, den Anteil ausländischer Dozenten an der Lehre steigern, Partnerschaften für die Förderung von Auslandssemestern und Auslandspraktika nutzen, ihre internationale Präsentation verbessern und Nachkontakte zu ehemaligen ausländischen Studierenden pflegen.“ (FTH Berlin 2001, FU Berlin 2001)
  - „Es wird [von der FH Lübeck] angestrebt, die Anzahl der internationalen Bachelor- und Master-Studienangebote zu erhöhen.“ (FH Lübeck 2001, ähnlich FH Aachen 2002)
- Genderisierung von Studium und Lehre:
  - An der Universität Hamburg (1999) und an der Universität Oldenburg (2005) in Niedersachsen sollen Angebote und Inhalte der Frauen- und Geschlechterstudien bzw. -forschung bei der Konzeption der gestuften Studiengänge berücksichtigt werden.<sup>38</sup> Allerdings ist dieser Punkt auch sehr allgemein formuliert und dürfte damit nicht sonderlich bindend wirken.
- Verstärkte Marktorientierung des Studienangebots:
  - „Dieses Konzept [zur Einrichtung und Weiterführung von Masterstudiengängen] gründet sich auf eine entsprechende Marktanalyse (in Kooperation mit dem Institut der deutschen Wirtschaft) und eine Untersuchung der Wünsche und Karrierevorstellungen von Studierenden der Bachelorstudiengänge respektive von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern.“ (HAW 2008)
  - „Die von den Leitlinien genannten Studienanfänger- und Absolventenzahlen sollen 2007 mit Blick auf die Bedarfssituati-

<sup>38</sup> Zur Problematik siehe Winter (2005).

- on des Arbeitsmarkts, aber auch die studentische Nachfrage von Behörde und Hochschulen geprüft werden und werden ggf. durch den Senat neuen Erkenntnissen und Bewertungen angepasst.“ (Universität Hamburg 2007)
- „Die Verteilung der Master-Anfänger-Plätze auf die Fakultäten erfolgt unter Berücksichtigung der Leitlinien des Senats der FHH in einem vorrangig an Qualität und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt orientierten Verfahren.“ (Universität Hamburg 2008)
  - „Dieses Studienangebot wird weitergeführt und einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess unterworfen, um insbesondere auf die Anforderungen der Wirtschaft an die Lehre zeitnah reagieren zu können.“ (FH Lübeck 2008)

Viertens wird in den meisten Zielvereinbarungen die *Akkreditierung* der Studiengänge thematisiert; das heißt zum einen, ihr obligatorischer Charakter für die Einrichtung neuer Studiengänge betont – so wie er auch in den Landeshochschulgesetzen verankert ist. Ab der zweiten Hälfte der 2000er Jahre werden in den Zielvereinbarungen denn auch immer mehr konkrete Termine festgelegt, bis wann die Akkreditierung eingeleitet oder abgeschlossen sein muss.

## Kapazitäten und Quoten

Neben Fragen der Umsetzung der Studienstrukturreform ist das *Studienangebot- und die Regelung der Lehr- bzw. Aufnahmekapazitäten der Hochschulen* das zweite studienrelevante Hauptthema der Zielvereinbarungen. Aufnahmekapazitäten, Curricularwerte bzw. von Anfängerzahlen von konkreten Studiengängen werden festgelegt sowie Sollzahlen von Studierenden bzw. Absolvent/innen in der Regelstudienzeit nach Fächern fixiert – so zum Beispiel in der Zielvereinbarung mit der FH Aachen (2007):

„Die Hochschule hat das Ziel, insbesondere im Bereich des Bachelorstudiums den Anteil der Absolventinnen und Absolventen in der Regelstudienzeit signifikant zu steigern; sie strebt dabei einen Anteil von dauerhaft mindestens 50 % an.“

Oder die Zielvereinbarung mit der Universität des Saarlandes (2008):

„Bei der neuen Studienstruktur wird die Universität für die Bachelor-Studiengänge 70% und für die Master-Studiengänge 80% des Anteils

von Absolventinnen und Absolventen in der Regelstudienzeit plus zwei Semester anstreben.“

Ferner werden Kapazitätsregeln aufgestellt, so die Maßgabe, dass die Erstsemesterzahlen nach Umstellung der Studiengänge auf die neue Abschlüsse beizubehalten seien, oder die Vorschrift, dass Master-Studiengänge ab einem gewissen Grad der Unterauslastung oder ab einer zu hohen Abbrecherquote zu schließen seien:

„Beträgt innerhalb einer sechsjährigen Laufzeit eines Bachelorstudiengangs die Zahl der erfolgreichen Absolventinnen und Absolventen pro Studienjahr durchschnittlich nicht mindestens 30 % der angebotenen Studienplätze (Studienanfängerplätze), wird der Studiengang aufgehoben. Für einen Masterstudiengang gilt das innerhalb einer vierjährigen Laufzeit. Die Fristen beginnen drei Studienjahre nach der Einführung eines Studiengangs.“ (FH Aachen 2005)

Wie bereits in den Landeshochschulgesetzen, so werden auch in den Zielvereinbarungen keine *Übergangsquoten vom Bachelor- zum Master-Studium* genannt. Sie sind allerdings indirekt – wenn Bachelor- und Master-Studiengänge als solche konkret aufgeführt werden – durch die Zulassungszahlen errechenbar.

Eine Besonderheit stellt das *Lehramtsstudium* dar, das ja für die – in der Regel staatlichen – Schulen ausbildet. Hier wird die grundsätzliche Abschlussart, aber auch die Grobstruktur (Fachwissenschaften, Bildungswissenschaften etc.) definiert (z.B. Universität Marburg 2003, Universität Hamburg 2007). In Sachsen-Anhalt beispielsweise gibt es dazu eine „Ergänzungszielvereinbarung über die universitäre Lehrerausbildung zwischen dem Land und den beiden Universitäten aus dem Jahr 2005 (vgl. Winter 2007a: 31 ff.). Das ist deshalb eine nicht unerwartete staatliche Einflussnahme, da das Land als mit Abstand größter Schulträger der Hauptabnehmer dieser Absolvent/innen ist. Aus diesem Grund werden auch mehr oder weniger detaillierte Zahlen zur Anzahl der Lehramts-Studienplätze und -Absolventen fixiert.

Ansonsten überwiegen in den Zielvereinbarungen *allgemeine Forderungen bzw. Zielsetzungen*, wie die Reduktion der Studienabbrecherquote, die Erhöhung der Studienerfolgsquote und die Beschränkung der realen Studiendauer. Weitere typische allgemein-appellative Aspekte im Bereich Studium und Lehre ohne konkrete und nachprüf-bare Festlegungen sind: Anstrengungen zur Qualitätssicherung/Eva-

luation, Einrichtung von Teilzeitstudiengängen, Profilbildung und die Weiterentwicklung des Bologna-Prozesses.

## Zwischenresümee

Die Zielvereinbarungen enthalten insgesamt nur relativ wenige Regularien zu Studienreform und sonstigen Studienangelegenheiten. Zentral und von tatsächlicher Relevanz auf die Steuerung der Hochschulen sind die drei Punkte:

- Einrichtung, wesentliche Änderung und Schließung von Studiengängen
- Kapazitätsfragen bzw. konkrete Zulassungszahlen
- Festlegung eines Umstellungstermins für die Studienstrukturreform

Welche Länder nun besonders regelungsintensive Zielvereinbarungen abschließen, lässt sich im Ländervergleich kaum quantifizieren. Bei der Interpretation der Texte stellt man indes bei den Stadtstaaten Hamburg und Berlin eine relativ starke Regelungsdichte fest; dies gilt ebenfalls für die Flächenländer Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein. Weniger regelungsintensiv – jedenfalls was die Studienangelegenheiten anbelangt – sind die Zielvereinbarungen der beiden ostdeutschen Länder Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern sowie von Hessen.

### 6.3.3. *Ministerielle Vorgaben*

Nachdem die Landesgesetze als normativer Rahmen und daraufhin die Zielvereinbarung als in Paketform verabredete Maßnahmenkataloge untersucht worden sind, wird schließlich in diesem Abschnitt danach gefragt, ob und wenn ja, welche Regelungen die Kultus- bzw. Wissenschaftsministerien der Länder im Bereich Studienreform und Studienangelegenheiten getroffen haben – und welchen Verpflichtungscharakter diese aufweisen. Diese eher traditionelle Variante der ministerialbürokratischen Steuerung kann in Form von Rechtsverordnungen, Erlassen, aber auch einfachen Empfehlungsschreiben den Hochschulen übermittelt worden sein. Einen neuartigen Charakter weisen Empfehlungspapiere auf, die zusammen mit Hochschulen und Studierenden bzw. deren Vertreter/innen erarbeitet wurden.

Derartige Papiere wurden in Reaktion auf die studentischen Proteste 2009 verfasst, die auch die Studienreform kritisierten. Dazu zählen die Niedersächsischen „Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Bologna-Prozesses der gemeinsamen AG von Landeshochschulkonferenz, Landesastenkonzferenz und Ministerium vom 4.6.2010“ oder die „Leitlinien zur Weiterentwicklung des Bologna-Prozesses in Bayern“ vom Bayerischen Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst, dem Verein der Universitätsleitungen „Universität Bayern e.V.“, dem Verein der Fachhochschulleitungen „Hochschule Bayern e.V. und der Landes-ASTen-Konferenz (LAK) Bayern vom 7. Juni 2010.

Im Gegensatz zu den Landeshochschulgesetzen und den Zielvereinbarungen sind diese Texte zumeist nicht öffentlich zugänglich. Vielmehr ist unklar, was überhaupt an derartigen Schreiben vorliegt. Um Licht ins Dunkel zu bringen, bleibt nur der Weg, die Urheber dieser Texte direkt zu kontaktieren. Um diese ministerialen Akte der Steuerung im Prozess der Bologna-Studienstrukturreform zu erheben, wurden Ende August 2010 in einer postalischen Umfrage die für die Hochschulen zuständigen Ministerien befragt. Im Interesse stehen die Papiere der letzten zwölf Jahre, also seit 1998, seitdem die KMK erste Vorgaben entwickelte – etwas vor Beginn des Bologna-Prozesses.

Adressiert wurde das Schreiben vom 25.8.2010 an die Leiter der Hochschulabteilungen in den Ministerien. Geantwortet haben alle Ministerien; die gestellten Fragen tatsächlich beantwortet haben alle bis auf die Berliner Senatsbehörde.<sup>39</sup> Folgende Fragen wurden den Ministerien u.a. gestellt:

1. Gibt bzw. gab es Regelungen Ihres Ministeriums bzw. landesspezifische Vorgaben zur Gestaltung der Bachelor- und Master-Studiengänge in Ihrem Bundesland und wenn ja, welche?
2. Gibt bzw. gab es Regelungen Ihres Ministeriums zur Aufteilung der Lehrkapazitäten für Bachelor- und für Master-Studiengänge und wenn ja, welche?
3. Gibt bzw. gab es Regelungen Ihres Ministeriums zu Übergangsquoten und Übergangsmodalitäten vom Bachelor-Studium zum Master-Studium und wenn ja, welche?

---

<sup>39</sup> Diese fast hundertprozentige Antwortquote ist natürlich sehr erfreulich. Den Abteilungsleiter/innen und ihren Mitarbeiter/innen sei an dieser Stelle herzlich für Ihre Mühe bei der Beantwortung der Fragen gedankt.

4. Gibt bzw. gab es Regelungen Ihres Ministeriums zur Neueinrichtung, Genehmigung und Akkreditierung von Studiengängen und wenn ja, welche?
5. Gibt bzw. gab es Regelungen Ihres Ministeriums zur Berechnung bzw. Festlegung der Studien- bzw. Aufnahmekapazitäten, Zulassungsbeschränkungen und Zulassungsregeln und wenn ja, welche?
6. Gibt bzw. gab es Regelungen Ihres Ministeriums zu Prüfungsmodalitäten und wenn ja, welche (Anzahl Prüfungen pro Modul, Eingang in Abschlussnote, Zwei-Prüfer-Regelung etc.)?

### Gestaltung der Bachelor- und Master-Studiengänge

Viele Bundesländer verneinen die Frage, ob es Regelungen seitens des Ministeriums bzw. landespezifische Vorgaben zur Gestaltung der Bachelor- und Master-Studiengänge gab (Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt) bzw. verweisen auf die Normen in ihren jeweiligen Landeshochschulgesetzen (Baden-Württemberg, Thüringen). Besonderheiten weisen Bayern und Brandenburg auf; sie haben spezielle Verordnungen erlassen, die auch Regelungen beinhalten, die über die KMK-Strukturvorgaben hinaus gehen:

- So soll in *Bayern* laut § 2 Abs. 1 Satz 1 der Rahmenprüfungsordnung für die Fachhochschulen (RaPO) vom 17.10.2001 in der Fassung vom 6.8.2010 die Regelstudienzeit in Bachelor-Studiengängen an staatlichen Fachhochschulen grundsätzlich sieben Semester betragen, in Master-Studiengängen grundsätzlich drei Semester. Die KMK-Strukturvorgaben (2003/2010) geben einen Spielraum von sechs bis acht für das Bachelor- und von zwei bis vier für das Master-Studium vor. Außerdem ist in § 2 Abs. 2 RaPO festgelegt, dass Bachelor-Studiengänge in der Regel ein praktisches Studiensemester, das ist ein von Lehrveranstaltungen begleitetes Betriebspraktikum, enthalten sollen.
- *Brandenburg* hat eine Verordnung über die Gestaltung von Prüfungsordnungen zur Gewährleistung der Gleichwertigkeit von Studium, Prüfungen und Abschlüssen erlassen, die Hochschulprüfungsverordnung – HSPV.<sup>40</sup>

<sup>40</sup> Vom 07. Juni 2007 (GVBl.II/07, [Nr. 12], S.134), zuletzt geändert durch Verordnung vom 15. Juni 2010.



- Im Land *Hessen* fungieren „Landesspezifischen Strukturvorgaben als Handreichung zu den Ländergemeinsamen Strukturvorgaben für die Akkreditierung von Bachelor- und Masterstudiengängen“ (aktueller Stand: 26.05.2010). Diese können als eine Art Kommentierung der KMK-Strukturvorgaben betrachtet werden.
- In *Niedersachsen* gibt es drei Erlasse zur Umstellung der Studiengänge auf die Bachelor- und Masterstrukturen, verfasst vom Staatssekretär Josef Lange, und ein Papier „Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Bologna-Prozesses der gemeinsamen AG von Landeshochschulkonferenz, Landesastenkonzferenz und Ministerium vom 4.6.2010“. Diese drei Erlasse zum „Bologna-Prozess – Eckwerte für die Einführung von Bachelor-/Master(BAMA)-Studiengängen“ vom 18.5.2004, 25.07.2005 und 14.09.2006 berühren weniger die inhaltliche Ausrichtung der neuen Studiengänge, sondern vielmehr Kapazitätsfragen. Im ersten Erlass werden die formalen Strukturvorgaben (Regelstudienzeiten, ECTS etc.) genannt, wie sie auch in den Strukturvorgaben der KMK enthalten sind. Im Erlass vom 25.07.2005 wird festgelegt, dass Master-Studiengänge ausschließlich in herausragenden Leistungsschwerpunkten der Hochschule eingerichtet werden sollen. Aus den niedersächsischen Erlassen geht deutlich der politische Wille zur generellen Verkürzung der Studienzeiten hervor; der Bachelor soll für eine Mehrzahl der Absolvent/innen der Regelabschluss sein und direkt ins Berufsleben führen (so im Erlass vom 18.5.2004). Ferner wird eine gewisse Präferenz für ein universitäres Master-Studium und ein Bachelor-Studium an Fachhochschulen sichtbar:

„Angesichts der gebotenen Profilbildung und Arbeitsteilung der Hochschulen nach Leistungsfähigkeit und Leistung wird es Bereiche geben, in denen, insbesondere an Universitäten, nur Master- oder, an Universitäten und Fachhochschulen, nur Bachelor-Studiengänge vorgehalten werden können. Insoweit bitte ich darum, bei den Planungen zu Master-Studiengängen strenge Maßstäbe im Hinblick auf die in Ziffer 6 des Bezugsschreibens angeführten Kriterien anzulegen. Die Einführung von konsekutiven Bachelor- und Master-Studiengängen darf nicht dazu führen, dass die individuellen Studienzeiten allgemein auf fünf Jahre verlängert werden.“ (Erlass vom 25.7.2005)

Besonders Augenmerk des Ministeriums verdient offenbar das Angebot an Master-Studiengängen. Im Erlass vom 14.9.2006 wird kritisiert, dass die Vielzahl von Master-Studiengängen zu einer „unerwünschten

Zersplitterung des Studienangebots“ führe. Master-Studiengänge sollten vielmehr die besonderen Leistungsschwerpunkte der Hochschule abbilden. Im Lichte der Re-Akkreditierungs-Prüfungsergebnisse behält sich der Staatssekretär vor, seine Zustimmung zu einer Weiterführung der Master-Studiengänge zu versagen.

- In *Nordrhein-Westfalen* wurden analog zu den KMK-Strukturvorgaben landesspezifische Vorgaben im Erlass vom 16.02.2005 herausgegeben. Darüber hinaus wird auch die Regelstudienzeit der neuen Studiengänge festgelegt:

„3. Aus kapazitativen Gründen (Sicherstellung ausreichender Erstausbildungen in Bachelorstudiengängen) und studienreformerischen Gründen (Realisierung modulbezogener Qualifikationsziele) sollen Bachelorstudiengänge eine Regelstudienzeit von sechs Semestern haben und dürfen 7 Semester nicht überschreiten. 4. Wenn Bachelorstudiengänge eine Regelstudienzeit von mehr als sechs Semestern aufweisen oder mehr als 180 ECTS-Punkte umfassen, bleibt dies bei der Kapazitäts- und Auslastungsberechnung unberücksichtigt. Hierüber entscheiden die Hochschulen In eigener Verantwortung.“

Dieser Erlass ist aber ein halbes Jahr später mit dem Erlass vom 31.08.2005 zurückgezogen worden.

- In *Rheinland-Pfalz* gab es länderspezifische Vorgaben, die mit Beschluss des Akkreditierungsrates vom 09.06.2009 als „Landesspezifische Strukturvorgaben im Sinne von verbindlichen Vorgaben für die Akkreditierung von Studiengängen gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 2 Akkreditierungs-Stiftungs-Gesetz“ beschlossen wurden.<sup>41</sup> Dabei handelte es sich insbesondere um folgende Vorgaben – wie dem Antwortschreiben des Ministeriums zu entnehmen ist:

„1) Jedes Modul wird in der Regel mit einer studienbegleitenden Prüfung abgeschlossen, auf deren Grundlage Leistungspunkte vergeben werden.  
2) Eine individuelle und flexible Studiengestaltung soll durch eine Verknüpfung von Modulen nicht unangemessen eingeschränkt werden.  
3) Personen, die über keinen ersten Hochschulabschluss verfügen, können zu weiterbildenden Studiengängen, die mit einem Hochschulabschluss abschließen, unter bestimmten Voraussetzungen zugelassen werden. Diese sind den Prüfungsordnungen der jeweiligen Studiengänge zu entnehmen. Die Vorgaben zur Modulgröße (1) und zum Zugang zum

---

<sup>41</sup> Zur Problematik landesspezifischer Strukturvorgaben im Verhältnis zu ländergemeinsamen Strukturvorgaben für die Akkreditierung siehe Thierfelder (2009).

weiterbildenden Masterstudiengang (3) wurden in dem im Rahmen der Weiterentwicklung der Ländergemeinsamen Strukturvorgaben gefassten Beschluss vom 04.02.2010 der KMK „Ländergemeinsame Strukturvorgaben für die Akkreditierung von Bachelor und Masterstudiengängen“ aufgenommen. Das heißt, sie gelten jetzt für alle Länder.“

- In *Schleswig-Holstein* wurde am 30.4.2008 eine Landesverordnung über Studiengänge und die Qualitätssicherung an den staatlichen Hochschulen (Hochschulqualitätssicherungsverordnung – HSQVO) erlassen. Neben Erklärungen und Definitionen (von formalen Studienstrukturen, wie ECTS, Modulen) werden darin Aspekte der Akkreditierung und Evaluation geklärt. Ferner hat das Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr ein „Merkblatt zur Einführung neuer Studiengänge“ (aktueller Stand 30.4.2007) herausgegeben. Darin werden insbesondere Kapazitätsfragen (die Berechnung eines Curricularnormwerts der neuen Studiengänge) abgehandelt.

Im Antwortschreiben aus *Bremen* wurde die Vorgabe genannt, dass die Master-Studiengänge an den ausgewiesenen Forschungsschwerpunkten anzuknüpfen hätten. Sie ist offenbar nicht in einem Erlass fixiert, sondern findet sich in den Bremer Zielvereinbarungen wieder.

### Aufteilung der Lehrkapazitäten für Bachelor- und für Master-Studiengänge

Die Frage, ob spezielle ministerielle Regelungen zur Aufteilung der Lehrkapazitäten getroffen wurden, wird von einigen Ministerien (Hessen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt) schlicht verneint, oder es wird generell auf die – in jedem Bundesland vorhandenen – Verordnungen zur Zulassung, Zulassungszahlungen hingewiesen (Baden-Württemberg, Brandenburg).

In *Bayern* solle – so im Antwortschreiben des Ministeriums – grundsätzlich gelten, „dass sich durch die Umstellung auf Bachelor- und Masterstudiengänge die Zahl der Studienanfängerplätze in grundständigen Studiengängen nicht verringern darf. Konkrete Quoten wurden und werden nicht festgelegt.“

In *Bremen* wurde bestimmt, dass der quantitative Schwerpunkt der Ausbildung in den grundständigen Bachelor-Studiengängen liegen solle. Ferner sollte die Anzahl der Absolvent/innen mit einem Bachelor-Abschluss gegenüber den Absolvent/innen der Diplom- oder Ma-

gister-Studiengänge zumindest nicht verringert werden. Die Kapazität für Studienanfängerplätze in konsekutiven Master-Studiengängen zu Bachelor-Studienanfängerplätzen solle ein Verhältnis von 1: 2 erreichen.

Die *Hamburger* Senatsbehörde verweist auf die die Zielvereinbarungen, in denen Regelungen zur Aufteilung beabsichtigt sind. Aus diesen Globalzahlen für die ganze Hochschule ergebe sich eine generelle Quotierung (siehe auch Abschnitt 6.3.2.).

In *Mecklenburg-Vorpommern* wurde mit den Hochschulen die Frage der Aufteilung der Lehrkapazitäten besprochen. Vereinbart wurde im Zuge der ersten Phase des Hochschulpakts lediglich, dass die Zahl der Studienanfänger/innen im ersten Hochschulsesemester auf dem Niveau des Jahres 2005 gehalten werden solle.

Der bereits oben genannte Erlass vom 18.5.2004 des *Niedersächsischen* Ministeriums nennt als einzige ministerielle Äußerung in der Bundesrepublik eine Übergangsquote:

„Die Kapazität für konsekutive Master-Studiengänge soll dem gemäß grundsätzlich auf höchstens 50 v.H. der Bachelor-Absolventenzahl bemessen werden.“

Weiter heißt es dort:

„Zumindest soll die Anzahl der Absolventen im Erststudium mit dem Abschluss Bachelor gegenüber den herkömmlichen Diplom- oder Magister-Studiengängen nicht vermindert werden.“

Im Erlass vom 25.07.2005 wird die Verbindlichkeit die 50-Prozent-Quote relativiert und als „Planungsgröße“ bezeichnet:

„Unter Bezugnahme auf Ziffer 3 der „ECKWERTE“ vom 18.5.2004 betone ich nochmals, dass die im Schreiben vom 18.5.2004 aufgeführte Quote „50 v.H.“ eine Planungsgröße ist, die als planerisches Ziel über alle Hochschularten und Studiengänge hinweg angestrebt wird. Sie gilt naturgemäß nicht für ein einzelnes Fach oder einen einzelnen Studiengang und kann deshalb nicht als starre Übertrittsquote von den Bachelor- in den Masterbereich angesehen werden.“

Allerdings wird nochmals auf das generelle Anliegen der Studienreform – die Verkürzung der Studienzeiten – hingewiesen:

„Die Einführung von konsekutiven Bachelor- und Master-Studiengängen darf nicht dazu führen, dass die individuellen Studienzeiten allgemein auf fünf Jahre verlängert werden.“

*Nordrhein-Westfalen* weist die Hochschulen im Erlass vom 16.02.2005 auf ihre „Verantwortung für eine im Sinne des gesetzlichen Auftrags hinreichende Versorgung des Bachelorstudiums“ hin: Ein Anteil von 20 % des Lehrangebots an Universitäten und 10 % des Lehrangebots an Fachhochschulen solle für das konsekutive Master-Studium, an Universitäten auch für das strukturierte Promotionsstudium verwendet werden können, Damit würden – so das Ministerium – voraussichtlich weit mehr als 50 % derjenigen, die ein Bachelor-Studium an einer Universität aufgenommen haben und etwas 30 % derjenigen, die ein Bachelor-Studium an einer Fachhochschule aufgenommen haben, ein Master-Studium absolvieren können. Dieser Erlass ist aber ein halbes Jahr später mit dem Erlass vom 31.08.2005 zurückgezogen worden.

Auch in *Rheinland-Pfalz* ergeht eine Empfehlung des Ministeriums von 2006 an die Hochschulen, nach der mit der Einführung der BAMA-Studiengänge die Studienanfängerkapazität nicht verringert werden solle. Zwar wird dieser Hinweis als Empfehlung an die Hochschulen bezeichnet; es ist allerdings kaum vorstellbar, dass die Hochschulen diesen Hinweis – auch wenn er nicht rechtsverpflichtend sein sollte – nicht nachkommen würden. Hier zeigt sich der ambivalente Charakter von ministerialen Empfehlungen.

In *Schleswig-Holstein* wird im Erlass vom Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr – Merkblatt zur Einführung neuer Studiengänge vom 30.4.2007 – das Bandbreitenmodell der Berechnung der Aufnahmekapazität definiert:

„Für einen neuen Bachelor-Studiengang an Fachhochschulen mit konsekutivem Master-Studiengang soll der CW 80 % des Curricularnormwertes (CNW) des entsprechenden oder ähnlichen Diplom-Studiengangs betragen. An Universitäten soll der CW für einen Bachelor-Studiengang zwischen 75 % und 100 % des CNW des entsprechenden oder ähnlichen Diplom-Magister-Studiengangs betragen.“

„Der CW eines konsekutiven Master-Studiengangs darf einen Wert von 50 % des entsprechenden Bachelor-Studiengangs nicht überschreiten.“

Das Ministerium in *Thüringen* verweist auf die zwischen 2008 bis 2011 festgelegten Zielvereinbarungen zwischen dem Freistaat und seinen Hochschulen. Darin sei vereinbart, welche Studiengänge von den Hochschulen eingerichtet bzw. angeboten werden sollen. Voraussetzungen für die Einrichtung seien demnach die positive Akkreditierung, die Kostenneutralität und das Erhalten der Ausbildungskapazität in den grundständigen Studiengängen.

## Übergangsquoten und -modalitäten vom Bachelor- zum Master-Studium

In den Antwortschreiben der meisten Ministerien wird betont, dass es keine festen Übergangsquoten gebe (Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Schleswig-Holstein, Thüringen). Allerdings wird in den Kapazitätsverordnungen mittels der Zulassungszahlen eine Quote differenziert von Studiengang zu Studiengang vorgegeben. Dies gilt allerdings nur für zulassungsbeschränkte Studiengänge.

Das Ministerium im *Saarland* verweist auf die Ziel- und Leistungsvereinbarung mit der Universität des Saarlandes. Darin gebe es keine Quotierung des Master-Übergangs; grundsätzlich solle allen Bachelor-Studierenden durch einen flexiblen Mitteleinsatz die Aufnahme eines Master-Studiums ermöglicht werden.

In *Niedersachsen* gab es einen Erlass zu einer Quote, der aber wieder zurückgezogen wurde. Josef Lange fordert in seiner Funktion als Staatssekretär im Niedersächsischen Ministerium für Wissenschaft und Kultur von den Hochschulleitungen, die Kapazität für konsekutive Master-Studiengänge grundsätzlich auf höchstens 50 Prozent der Bachelor-Absolventenzahl zu bemessen. Ein Jahr später relativiert er in einem Erlass an die Hochschulen vom 25.7.2005 diese Vorgabe und betont, dass dies nicht als „starre Übertrittsquote von den Bachelor- in den Masterbereich“, sondern als „Planungsgröße“ zu verstehen sei.

In *Bremen* sollte die Kapazität für Studienanfängerplätze in konsekutiven Master-Studiengängen zu Bachelor-Studienanfängerplätzen bei der Universität ein Verhältnis von 1:2 erreichen. Für den Umfang einzurichtender Master-Studiengänge wurde dabei die Annahme zugrunde gelegt, dass 70% der Bachelor-Studierenden ihr Studium erfolgreich abschließen. Damit stehe – so im Antwortschreiben des Ministeriums – rechnerisch für 70% der Bachelor-AbsolventInnen ein Master-Studienplatz zur Verfügung.

*Hamburg* verweist auf die Zielvereinbarung mit den Hochschulen des Landes. Dort sind indes keine Quoten genannt, wohl aber Zulassungszahlen (siehe Abschnitt 6.3.2.).

## Neueinrichtung, Genehmigung und Akkreditierung von Studiengängen

Auf die Frage nach Regelungen der Länderministerien zur Neueinrichtung, Genehmigung und Akkreditierung von Studiengängen hin

verweisen alle Ministerien auf das Hochschulgesetz ihres Landes. Die Senatsbehörde von *Bremen* fügt dem noch hinzu:

„Mit gesondertem Schreiben [ohne Datum] wurde den Hochschulen aufgegeben, im Einrichtungsantrag u.a. zu folgenden Punkten Aussagen zu treffen:

Nachweis des Vorhandenseins der erforderlichen Ressourcen für die Einrichtung des neuen Studienangebotes, insbesondere dort, wo ein Diplom-Studiengang durch mehrere Bachelor- bzw. vor allem mehrere Masterangebote abgelöst werden sollte.

Belastbare Aussagen zu den Arbeitsmarkt- bzw. Beschäftigungsmöglichkeiten der AbsolventInnen neuer Studienangebote. Es sollte belegt werden, in welchen Bereichen Absolventen und Absolventinnen mit dem im Studiengang zu erwerbenden Profil gesucht werden bzw. gute Beschäftigungschancen haben.

Aussagen dazu, ob sich das geplante mit vorhandenen oder ebenfalls geplanten Studienangeboten der anderen bremischen Hochschulen, der Universität Oldenburg sowie der Jacobs University Bremen überschneidet. Gegebenenfalls sollte insbesondere in den ingenieur-, natur- und wirtschaftswissenschaftlichen Bereichen dargelegt werden, dass es sich nicht um Doppelangebote handelt, welche Synergien genutzt werden können bzw. wie die Studiengänge sich ergänzen.“

In *Niedersachsen* – so im Antwortschreiben des Ministeriums – sei Voraussetzung für die Einrichtung eines neuen Studiengangs die vorherige Feststellung der Vereinbarkeit (dieses Studienangebots) mit der Landeshochschulplanung und die Zustimmung zur Einleitung des Akkreditierungsverfahrens. Beides werde durch das Wissenschaftsministerium nach Prüfung eines von der Hochschule vorgelegten Kurzkonzepts für den einschlägigen Studiengang bescheinigt. Eine erfolgte Akkreditierung vor Einrichtung sei der Regelfall. Das neue Studienangebot werde durch Aufnahme in eine von Hochschule und Ministerium geschlossene Studienangebotszielvereinbarung, die jährlich vereinbart werden, „genehmigt“.

### Studien- bzw. Aufnahmekapazitäten, Zulassungsbeschränkungen und Zulassungsregeln

Alle Länderministerien verweisen hier auf die jeweiligen Landesgesetze (Hochschul- und Hochschulzulassungsgesetz) und Verordnungen. Im Fall Saarland sind das beispielsweise folgende Verordnungen:

- „Verordnung über die Kapazitätsermittlung, die Curricularnormwerte und die Festsetzung von Zulassungszahlen (Kapazitätsverordnung – KapVO) vom 3. März 1994, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 1. Juli 2009 (Amtsbl. S. 1087)
- Verordnung über die zentrale Vergabe von Studienplätzen durch die Stiftung für Hochschulzulassung (VergabeVO Stiftung) vom 11. Juni 2010 (Amtsbl. S. 1160)
- Verordnung über die Vergabe von Studienplätzen in zulassungsbeschränkten Studiengängen außerhalb zentraler Verfahren an den staatlichen Hochschulen des Saarlandes (Vergabeverordnung Saarland) vom 2. November 2005, zuletzt geändert durch die Verordnung vom 16. Juni 2010 (Amtsbl. I S. 1229)
- Verordnung über die Festsetzung von Zulassungszahlen für die Studiengänge mit Zulassungsbeschränkungen an der Universität des Saarlandes, an der Hochschule für Technik und Wirtschaft des Saarlandes (Fachhochschule) und an der Hochschule der Bildenden Künste - Saar, die nicht in das Verfahren der „Stiftung für Hochschulzulassung“ einbezogen sind, für das Studienjahr 2010/2011 vom 28. Juni 2010 (Amtsbl. S. 1229)“

Eine besondere Rolle spielen die letzten verbliebenen Studiengänge, deren Studienplätze bundesweit über die ehemalige Zentrale Vergabestelle für Studienplätze ZVS Dortmund, seit 2010 Stiftung für Hochschulzulassung, vergeben werden. Für das zentrale Vergabeverfahren werden gemäß Art. 12 Nr. 8 des Staatsvertrages über die Errichtung einer Gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung Zulassungszahlen durch Rechtsverordnung festgesetzt.

Zulassungsbeschränkungen sollte es eigentlich nur für Studiengänge geben, deren Nachfrage voraussichtlich größer als die Anzahl der vorhandenen Studienplätze ist; und eigentlich sind nur für diese Studiengänge Kapazitätsberechnungen und darauf aufbauend Beschränkungen der Aufnahmekapazität vonnöten. In *Niedersachsen* aber erfolgt eine Kapazitätsberechnung mit festgelegten CNW für alle Studiengänge.

Die *Bremer* Senatsbehörde betont, dass es keine Verringerung der Anzahl der AbsolventInnen mit einem Bachelor-Abschluss gegenüber den AbsolventInnen der Diplom- oder Magister-Studiengänge geben dürfe. Es sei festgelegt worden, so das Antwortschreiben der Behörde, dass der quantitative Schwerpunkt der Ausbildung in den grundständigen Bachelor-Studiengängen liegen solle. Ferner sollte die Anzahl der Absolvent/innen mit einem Bachelor-Abschluss gegenüber den



Absolvent/innen der Diplom- oder Magister-Studiengänge zumindest nicht verringert werden. Außerdem seien bei konsekutiven Master-Programmen in der Regel Mindestgruppengrößen von 25 Studierenden einzuhalten. Die Festsetzung der Zulassungszahlen für das Wintersemester 2010/2011 erfolgte durch Rechtsverordnung der Senatorin für Bildung und Wissenschaft (Verordnung über die Festsetzung von Zulassungszahlen für Studienbewerber). Für die örtlich zulassungsbeschränkten Studiengänge werden – so im Antwortschreiben – nach der neuen Rechtslage ab dem Wintersemester 2011/2012 die Zulassungszahlen durch Satzung des Rektors festgelegt. Die Parameter zur Berechnung sind in § 2 des Bremer Hochschulzulassungsgesetzes definiert. Die Berechnung der Kapazitäten für örtlich zulassungsbeschränkte Studiengänge ergibt sich aus der Kapazitätsverordnung.

In *Hamburg* werden derzeit noch die Aufnahmekapazitäten nach geltendem Kapazitätsrecht berechnet. Angestrebt ist ein Vereinbarungsmodell.<sup>42</sup> In Schleswig-Holstein erfolgt die Festlegung von Aufnahmezahlen ebenfalls über die Zielvereinbarungen 2009-2013. Hier wird also Neuland auf dem Gebiet der Kapazitätsermittlung betreten.

Das *Hessische* Ministerium verweist u.a. auf die Landesspezifische Strukturvorgaben des Landes Hessen als Handreichung zu den „Ländergemeinsamen Strukturvorgaben für die Akkreditierung von Bachelor- und Masterstudiengängen“ (aktueller Stand: 26.05.2010); dort findet sich eine Art Anleitung, was in den Satzungen der Hochschulen zum Hochschulzugang geregelt werden darf. Besonders „eigenwillige“ Regelungen werden hier nicht getroffen.

Das Ministerium in *Rheinland-Pfalz* hebt eine Neuerung hervor:

„Neu ist, dass die bisherige Verpflichtung, das Masterstudium von weiteren besonderen Zugangsvoraussetzungen abhängig zu machen, deutlich abgeschwächt wurde durch: „kann (...) abhängig gemacht werden“. Dies eröffnet den Hochschulen einen Ermessensspielraum. Damit wird eine der wesentlichen Forderungen der Studierenden, den Zugang zum Master zu öffnen, aufgegriffen.“

*Thüringen* verweist wie die anderen Länder auch auf das Hochschulzulassungsgesetz und die Vergabeverordnung, in der auch Bandbreiten für Bachelor-Studiengänge enthalten seien. Im Bandbreitenmodell können sich die Studiengänge innerhalb eines Fachs, einer Fächergruppe oder eines Fachbereichs im Rahmen eines gewissen Spektrums plus x Prozent über und unter dem gesetzten CNW (bzw. der gesetzten

<sup>42</sup> Vgl. die rechtliche Einschätzung dieses Modells durch Kluth (2010).

Werte) bewegen; in der Summe sollen aber die Aufnahmekapazitäten nicht unter dem bzw. den CNW liegen. Diesen Weg gehen laut Witte und von Stuckrad (2007) derzeit die meisten Bundesländer (vgl. Winter 2009: 66 ff.).

## Prüfungsmodalitäten

Über die hochschulgesetzlichen Normen hinaus gibt es laut der Ministerien keine weiteren Regelungen zu den Prüfungsmodalitäten – mit Ausnahme einer: Im Gefolge der studentischen Proteste, die auch die (vermeintliche) Prüfungsmehrbelastung im neuen Studiensystem kritisierten, wurde an Empfehlungen zur Reform der Reform gearbeitet.<sup>43</sup> Allerdings fiel diese Reform nur bescheiden aus. Die zentrale Empfehlung, die schließlich auch in die Ländergemeinsame KMK-Strukturvorgaben am 4.2.2010 aufgenommen wurde, war, dass *in der Regel pro Modul nur eine Prüfung* anzusetzen sei:

„Zur Reduzierung der Prüfungsbelastung werden Module in der Regel nur mit einer Prüfung abgeschlossen, deren Ergebnis in das Abschlusszeugnis eingeht.“

Mit der Aufnahme dieses Passus wird diese Vorschrift nun auch in den Akkreditierungsverfahren eines jeden Studiengangs abgeprüft. Da die Erfüllung der KMK-Strukturvorgaben im Rahmen der Akkreditierungsverfahren geprüft wird, wurde in Bremen auf eine darüber hinaus gehende Regelung zur Anzahl von Prüfungen pro Modul verzichtet. In Brandenburg wurde diese neue KMK-Regel in § 7 II der Hochschulprüfungsverordnung aufgenommen. Auch Schleswig-Holstein plant die Übernahme der Regelung der KMK-Strukturvorgaben.

Ebenfalls Einfluss auf das Ausmaß der Prüfungslastigkeit des Studiums hat die Frage, ob jede Modulprüfungen zu benoten sei. In § 5 III der Hochschulprüfungsverordnung Brandenburgs ist dies als Vorschrift aufgenommen worden. Auch aus Sachsen ist dem Brief des Ministeriums an den Prorektor der Technischen Universität Chemnitz vom 24.8.2009 zu entnehmen, dass die *Benotung aller Prüfungsleistungen* obligatorisch ist:

<sup>43</sup> In Niedersachsen beispielsweise die „Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Bologna-Prozesses“ der gemeinsamen AG von Landeshochschulkonferenz, Landesastenkonzern und Ministerium vom 4.6.2010. In Bayern die „Leitlinien zur Weiterentwicklung des Bologna-Prozesses in Bayern“ vom Bayerischen Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst, dem Verein der Universitätsleitungen „Universität Bayern e.V.“, dem Verein der Fachhochschulleitungen „Hochschule Bayern e.V. und der Landes-ASten-Konferenz (LAK) Bayern vom 7. Juni 2010.

„Das Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst (SMWK) hält weiterhin an der Erfordernis fest, dass Prüfungsleistungen nicht nur bewertet, sondern tatsächlich auch benotet werden müssen.“

Laut § 34 Abs. 1 Nr. 12 HSG SN haben die Prüfungsordnungen „die Grundsätze der Bewertung und Benotung der einzelnen Prüfungsleistungen, die Ermittlung des Prüfungsgesamtergebnisses und das Bestehen von Fach- oder Modulprüfungen“ zu regeln. Das Gesetz hält also einen gewissen Spielraum bereit, ebenso die KMK-Rahmenvorgaben (2000/2004), auf die sich das Ministerium in dem Schreiben beruft. Dort heißt es im Punkt f: „Leistungspunkte und Noten sind getrennt auszuweisen.“ Einen Zwang zur Benotung muss daraus nicht abgeleitet werden, wie das Beispiel anderer Bundesländer zeigt.<sup>44</sup> Das Sächsische Ministerium hält dies allerdings für erforderlich und die Hochschulen des Landes halten sich – auch wenn dies nicht als ordentlicher Erlass obligatorisch gemacht – an diese Maßgabe.

Ebenfalls Einfluss auf den Grad der Prüfungslastigkeit des Studiums hat die Frage, ob die *Modulprüfungen Eingang in die Abschlussnote* finden sollen. Auch hierzu gibt es eine Regelung in der Hochschulprüfungsverordnung von Brandenburg. § 7 II HSPV legt – analog zu den modifizierten KMK-Strukturvorgaben – fest, dass Module in der Regel mit nur einer Prüfung abgeschlossen werden, deren Ergebnis in das Abschlusszeugnis eingeht.<sup>45</sup> Die Bremer Senatsbehörde antwortete, dass die Regelung, die Noten der Modulprüfungen finden Eingang in die Abschlussnote, die Hochschulen in ihren Prüfungsordnungen getroffen hätten. Das heißt, sie ist nicht zentral auf Landesebene verankert. Schließlich gibt es in Hessen hierzu eine schriftliche Regel; gemäß der Hessischen „Landesspezifischen Strukturvorgaben als Handreichung zu den Ländergemeinsamen Strukturvorgaben für die Akkreditierung von Bachelor- und Masterstudiengängen“ (aktueller Stand: 26.05.2010) sollten Module ohne Prüfungsleistung nicht mehr als 30 % der Module ausmachen.

Konkret äußerten sich zur *Zwei-Prüfer-Regelung* Bremen und Sachsen-Anhalt. Die Senatsbehörde verwies auf das Bremische Hochschulgesetz, das in § 62 III zwei Prüfer vorschreibt. Das Kultusminis-

---

<sup>44</sup> Mit der Änderung der KMK-Strukturvorgaben von 2010 (2003/2010) könnte man allerdings die Benotung der Module wie auch die Examensnotenrelevanz von Modulnoten als obligatorisch interpretieren: „Zur Reduzierung der Prüfungsbelastung werden Module in der Regel nur mit einer Prüfung abgeschlossen, deren Ergebnis in das Abschlusszeugnis eingeht.“

<sup>45</sup> Vgl. Fußnote 44.

terium von Sachsen-Anhalt schreibt dazu, dass die Zwei-Prüfer-Regelung „sich i.d.R. in den Prüfungsordnungen der Hochschulen wieder findet“. Dies liegt aber wohl vor allem daran, dass die Zwei-Prüfer-Regel nach wie vor auch im neuen Landeshochschulgesetz von 2010 in § 12 V verankert ist.

## Zwischenresümee

Betont werden muss, dass in den Schreiben der Ministerien durchaus ein unterschiedliches Antwortverhalten festzustellen ist. Dieses reicht von kurzen bis detaillierten Reaktionen. Ein langer Text muss also nicht unbedingt einer höheren Regelungsdichte geschuldet sein, sondern kann auch mit mehr Sorgfalt bei der Beantwortung der Fragen zusammenhängen. Dieser Faktor ist natürlich nicht kontrollierbar.

Neben den bekannten Erlassen und Verordnungen gibt es auch weitere Formen der Steuerung. Das sind zum einen Briefe des Ministeriums, die Hinweise oder Empfehlungen beinhalten, und zum anderen Papiere, in denen Empfehlungen enthalten sind, die das Ministerium gemeinsam mit anderen Hochschulakteuren verabschiedet hat. Formal weisen beide „Instrumente“ keinen rechtsverpflichtenden Charakter auf, sind aber von den Hochschulen letztlich einzuhalten.

Anhand der Antworten der Ministerien lassen sich kaum Tendenzen generalisieren; es lässt sich nur konstatieren, dass insbesondere Kapazitätsfragen – und dazu zählt auch die Frage nach der Übergangsquote – Thema solcher ministerialen Äußerungen sind; in aktueller Zeit spielen auch Prüfungsbelange eine Rolle (die „Ein-Modul-eine-Prüfungs-Regel“). In keinem Schreiben ist jedoch von inhaltlichen Gestaltungsvorgaben die Rede.

## 6.4. Zwischenfazit

Die Ausgangsfrage dieser Untersuchung war: Wo gibt es zwischen den Bundesländern Angleichungen, wo Differenzierungen in Entwicklung und Steuerung von Studienreform und Studienangelegenheiten?<sup>46</sup> Zwei Unterschiede sind besonders auffällig: erstens in der Gebührenfrage. Es gibt Länder, die Studiengebühren verlangen (bzw. verlangt

---

<sup>46</sup> Die Fragen, ob und wie die Unterschiede in den Entwicklungen und der Steuerung zusammenhängen, können in diesem Beitrag nicht beantwortet werden. Erklärungsversuche dazu werden in Kapitel 8: Zusammenhänge zwischen Hochschulpolitik und Hochschulentwicklung. Statistische Analysen, unternommen. .

haben) und solche, die keine Gebühren erheben (bzw. noch nie erhoben haben). Zweitens sind die Unterschiede in der Gestaltung des Lehramtstudiums bemerkenswert: Die einen Länder stellen das Studium auf eine gestufte Struktur um; die anderen behalten das herkömmliche Lehramt-Staatsexamen bei.

Die Angleichungsprozesse zwischen den Bundesländern und gemeinsame Entwicklungslinien sind mindestens ebenso bemerkenswert. Dazu zählen insbesondere die beiden großen Reformprojekte der letzten Jahrzehnte, die Bologna-Studien-Reform und die Reform der Hochschulsteuerung (New Public Management<sup>47</sup>). Die beiden Reformprojekte sind allerdings bereits weit vor Inkrafttreten der Föderalismusreform initiiert worden.

Zu konstatieren ist, dass es bei der Studienstrukturreform – abgesehen vom Lehramtsstudium keine Sonderwege der Länder, keinen Sonderweg Ost und auch keinen bayerischen Bachelor oder ähnliches gibt (siehe auch Ronneberger/Winter 2010, Winter/Anger 2010). Die Bologna-Reform in Deutschland war von Anfang an, das heißt: seit der Jahrhundertwende, also bereits vor der Föderalismusreform, ein nicht nur europäischer, sondern insbesondere auch ein nationaler Harmonisierungsprozess in studienformaler Hinsicht, also was die Einführung der Stufung, Modularisierung und Leistungspunkte angeht. Es finden sich viele unterschiedliche Detaillösungen – allerdings auf der Ebene der einzelnen Hochschulen (vgl. Ronneberger/Winter 2010).

Es fand also eine Angleichung der Studienstrukturen durch bundesweit geltende Regelungen, aber nicht durch Normen des Bundes statt. Obwohl der Bund nach der Föderalismusreform die Kompetenz zur Regelung des Hochschulzugangs und der -abschlüsse im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung hat, nutzte er bislang diese Möglichkeit nicht. Zwei Gründe mögen hier eine Rolle spielen: Erstens, weil den Ländern im Grundgesetz die Möglichkeit eingeräumt ist, abweichende Regelungen zu treffen und damit ein Bundesgesetz unterlaufen würden (vgl. Münch 2007: 221 ff.). Zweitens, weil im Zuge des Bologna-Prozesses bereits Standards durch die Kultusministerkonferenz gesetzt wurden, die auch ohne Rahmengesetz Geltung besitzen (vgl. Sager 2007: 120). Der Weg, über Verhandlungen mit den Ländern und unter den Ländern, Standardisierungen durchzusetzen, scheint hier aus Bundessicht der erfolgversprechendere.

---

<sup>47</sup> Zur Einführung von Elementen des New Public Management im Vergleich der Bundesländer siehe Kapitel 4. Hochschulsteuerung und Lanzendorf/Pasternack (2009).

Das wichtigste Gremium der Standardisierung und Abstimmung ist die Kultusministerkonferenz; sie ist beispielsweise die Urheberin der maßgeblichen Struktur- und Rahmenvorgaben (vgl. Scheller 2010: 248 ff.). Weil der Abstimmungsbedarf zwischen den Länderministerien steigt, werden die Koordination und der Austausch zwischen Kultusministerien intensiviert. Um einen länderübergreifenden Konsens in der Beschlussfassung zu erzielen, sind aufwändige Verhandlungen zwischen den Ministerialbürokratien vonnöten. Offensichtlich ist es die Exekutive, die bei den Kompetenzverschiebungen der Föderalismusreform letztlich gewonnen hat.

Generell könnte man die Abstinenz der Bundesgesetzgebung auch als föderale Arbeitsteilung interpretieren: Der Bund hat sich auf die Forschung zu konzentrieren und die Bildung bleibt den Ländern überlassen (vgl. von Heyden 2007 und Bartz 2008). Gegen diese Vermutung spricht, dass gemeinsame Programme von Bund und Ländern sowohl die Forschung als auch die Lehre betreffen (wie die Exzellenzinitiative oder der Hochschulpakt 2020). Festgehalten werden kann: Trotz Föderalismusreform werden gemeinsame Programme von Bund und Ländern beschlossen, obwohl eine Entscheidung durch die Föderalismusreform formal schwieriger, weil im Konsens zu treffen, geworden ist.

Bei allen gemeinsamen Aktivitäten von Bund und Ländern stellt sich die Frage, auf welchen Gebieten der proklamierte Wettbewerbsföderalismus zu finden ist. Wettbewerb verlangt Profilbildung, das heißt Differenzierung. Nur: Worin sich die hochschulpolitischen Profile der Länder unterscheiden sollen, erschließt sich bei einer Analyse der Studienstrukturen und Studienreform nicht – abgesehen von den langen Pfadabhängigkeiten und damit zusammenhängenden Strukturdaten. Abgesehen davon stellt sich Frage, um was die Länder eigentlich konkurrieren sollen.

Vielleicht – so kann vermutet werden – hat sich die Konfliktebene verlagert: Die strukturelle Spannung (und der daraus resultierende Streit) besteht nun weniger zwischen Bund und Ländern, hier herrscht nun das Primat der Koordination und Abstimmung, sondern vielmehr zwischen dem jeweiligen Land und seinen Hochschulen. Die zu überprüfende These ist, dass weniger der Wettbewerb der Länder, sondern vielmehr der Wettbewerb der Hochschulen untereinander für die Entwicklung der Hochschulen ausschlaggebend ist – und dies nicht erst seit der Föderalismusreform.

## Literatur

- Bartz, Olaf 2008: Verflechtungen und Flurbereinigungen seit 1948. Die (bundes)deutsche Wissenschaft im Föderalismus. S. 37-50 in: Gützkow, Frauke/Quaißer, Gunter (Hg.): Jahrbuch Hochschule gestalten 2007/2008. Bielefeld: Universitätsverlag Webler
- Bloch, Roland/Würmann, Carsten/Franz, Anja 2010: Wer lehrt was unter welchen Bedingungen? Zur Struktur akademischer Lehre an deutschen Hochschulen. S. 72-77 in: Hochschulmanagement, Vol. 5, Heft 3
- Dölle, Frank/Deuse, Carsten/Jenkner, Peter/Makowsky, Oliver/Oberschelp, Axel/Rebenstorf, Jan/Sanders, Sandra/Winkelmann, Gert 2010: Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleich Universitäten 2008. Kennzahlenergebnisse für die Länder Berlin, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein auf Basis des Jahres 2008. Hannover: HIS:Forum Hochschule Nr. F12/2010
- Herrmann, Viola 2008: Quantitäten der Übergänge von den Bachelor- in die Masterstudiengänge in ihren Auswirkungen auf das Qualifikationsniveau. Masterarbeit: Erfurt. URL: <http://www.db-thueringen.de/servlets/DerivateServlet/Derivate-14809/herrmann.pdf> (letzter Zugriff am 21.11.2010)
- Heyden, Weding von 2007: Die deutsche Hochschulpolitik zwischen föderaler Vielfalt und gesamtstaatlicher Verantwortung. S. 49-62 in: Hermann-Josef Blanke (Hg.): Bildung und Wissenschaft als Standortfaktoren. Tübingen: Mohr Siebeck
- Hochschulrektorenkonferenz 2010: Statistische Daten zur Einführung von Bachelor- und Masterstudiengängen. Sommersemester 2010. Statistiken zur Hochschulpolitik 1/2010. URL: [http://www.hrk-bologna.de/bologna/de/download/dateien/HRK\\_StatistikBA\\_MA\\_SoSe\\_2010\\_finale\\_mit\\_Cover%281%29.pdf](http://www.hrk-bologna.de/bologna/de/download/dateien/HRK_StatistikBA_MA_SoSe_2010_finale_mit_Cover%281%29.pdf) (letzter Zugriff am 18.11.2010)
- Hüttmann, Jens/Pasternack, Peer 2005: Studiengebühren nach dem Urteil. Wittenberg: HoF-Arbeitsbericht 5/2005. URL: [http://www.hof.uni-halle.de/dateien/ab\\_5\\_2005.pdf](http://www.hof.uni-halle.de/dateien/ab_5_2005.pdf) (letzter Zugriff am 18.11.2010)
- König, Karsten 2005: Hochschulsteuerung up and down – Bologna-Prozess und Chancengleichheit im Rahmen von Zielvereinbarungen und Hochschulgesetzen. S. 135-150 in: Gützkow, Frauke/Quaißer, Gunter (Hg.): Jahrbuch Hochschule gestalten 2005 – Denkanstöße zum Bologna-Prozess. Bielefeld: Universitätsverlag Webler
- Kluth, Winfried 2010: Steuerung von Ausbildungskapazitäten an Hochschulen durch Vereinbarungen. Eine Bewertung des Entwurfs eines Hamburger Ausbildungskapazitätsgesetzes aus der Sicht des Verfassungsrechts. Halle: Universitätsverlag
- König, Karsten 2009: Hierarchie und Kooperation – Die zwei Seelen einer Zielvereinbarung zwischen Staat und Hochschule. S. 29-44 in: Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G. (Hg.): Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz. Berlin: Sigma

- Kracht, Stefan 2006: Das neue Steuerungsmodell im Hochschulbereich. Zielvereinbarungen im Spannungsverhältnis zwischen Konsens und hierarchischem Verwaltungsaufbau. Baden-Baden: Nomos
- Kultusministerkonferenz 2000/2004: Rahmenvorgaben für die Einführung von Leistungspunktesystemen und die Modularisierung von Studiengängen vom 15.09.2000, in der Fassung vom 22.10.2004. URL: [http://www.akkreditierungsrat.de/fileadmin/Seiteninhalte/Dokumente/kmk/KMK\\_041022\\_Leistungspunktesysteme.pdf](http://www.akkreditierungsrat.de/fileadmin/Seiteninhalte/Dokumente/kmk/KMK_041022_Leistungspunktesysteme.pdf) (letzter Zugriff am 18.11.2010)
- Kultusministerkonferenz 2003/2010: Ländergemeinsame Strukturvorgaben gemäß § 9 Abs. 2 HRG für die Akkreditierung von Bachelor- und Masterstudiengängen vom 10.10.2003 in der Fassung vom 04.02.2010. URL: [http://www.akkreditierungsrat.de/fileadmin/Seiteninhalte/Dokumente/kmk/KMK\\_LaendergemeinsameStrukturvorgaben.pdf](http://www.akkreditierungsrat.de/fileadmin/Seiteninhalte/Dokumente/kmk/KMK_LaendergemeinsameStrukturvorgaben.pdf) (letzter Zugriff am 18.11.2010)
- Münch, Ursula 2007: Materielles Abweichungsrecht der Länder und föderative Asymmetrien in der bundesdeutschen Bildungspolitik. S. 224-237 in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg.): Jahrbuch des Föderalismus 2007. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa. Baden-Baden: Nomos
- Lanzendorf, Ute / Pasternack, Peer 2009: Hochschulpolitik im Ländervergleich. S. 13-28 in: Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G. (Hg.): Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz. Berlin: Sigma
- Neuhaus, Patrick A. 2008: Das Kompetenzzentrum Bologna im Schatten der Föderalismusreform. S. 21-27 in: Bologna-Zentrum der Hochschulrektorenkonferenz (Hg.) 2008: Bologna in der Praxis: Erfahrungen aus den Hochschulen. Bielefeld: W. Bertelsmann-Verlag
- Nolte, Jakob Julius 2010: Die Zuständigkeit des Bundes für das Hochschulwesen. S. 84-92 in: Deutsches Verwaltungsblatt, Vol. 125, Heft 2
- Pasternack, Peer 2008: Konkurrenzföderalistischer Feldversuch. Studiengebühren im Bildungsföderalismus. S. 151-159, in: Adams, Andrea/Keller, Andreas (Hg.): Vom Studentenbergr zum Schuldenbergr? Perspektiven der Hochschul- und Studienfinanzierung. Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag
- Pasternack, Peer/Reisz, Robert D. 2008: The construction of a knowledge base on higher education federalism in Germany. S. 69-78 in: Journal of University Development and Academic Management, Heft 9-10/September
- Sachs, Michael 2008: Abschied von der gesamtstaatlichen Verantwortung? Das Bildungswesen nach der Föderalismusreform S. 7-35 in: Abschied von der gesamtstaatlichen Verantwortung? Das Bildungswesen nach der Föderalismusreform. Dokumentation der 28. DGBV-Jahrestagung vom 13. bis 15. September 2007 in Bonn. Berlin. URL: [http://www.dgbv.de/dokumente/4-2\\_Jahrestagung\\_2007.pdf](http://www.dgbv.de/dokumente/4-2_Jahrestagung_2007.pdf) (letzter Zugriff am 18.11.2010)
- Sager, Krista 2007: Auswirkungen der Föderalismusreform auf Bildung und Wissenschaft. S. 117-138 in: Holtschneider, Rainer/Schön, Walter (Hg.): Die Reform des Bundesstaates: Beiträge zur Arbeit der Kommission zur Moder-



- nisierung der bundesstaatlichen Ordnung 2003/2004 und bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens 2006. Baden-Baden: Nomos
- Scheller, Henrik 2010: Der deutsche Bildungsföderalismus im Spannungsfeld zwischen föderalem Kompetenzstreit und europäischer Harmonisierung. S. 225-256 in: Detterbeck, Klaus/Renzsch, Wolfgang/Schieren, Stefan (Hg.): Föderalismus in Deutschland. München: Oldenbourg
- Schimank, Uwe 2006: Zielvereinbarungen in der Misstrauensfalle. S. 7-17 in: König, Karsten (Hg.): Verwandlung durch Verhandlung? Kontraktsteuerung im Hochschulsektor. die hochschule, Vol. 15, Heft 2
- Seckelmann, Margrit 2009: „Renaissance“ der Gemeinschaftsaufgaben in der Föderalismusreform II? Zu den Gemeinschaftsaufgaben und den Möglichkeiten kooperativen Handelns im Bundesstaat (insbesondere zu den Art. 91 a und b GG n. F. sowie zur Aufnahme der Art. 91 c und d GG in das Grundgesetz). S. 747-757 in: Die Öffentliche Verwaltung, Vol. 62, Heft 18
- Teichler, Ulrich 2008: Der Jargon der Nützlichkeit. Zur Employability-Diskussion im Bologna-Prozess. S. 68-79 in: Das Hochschulwesen, Vol. 56, Heft 3
- Thierfelder, Roland 2009: Akkreditierungsentscheidungen im föderalen System. Das Verhältnis von ländergemeinsamen und landesspezifischen Strukturvorgaben. F 6.5 in: Handbuch Qualität in Studium und Lehre: Evaluation nutzen – Akkreditierung sichern – Profil schärfen! Teil F. Akkreditierung und weitere Formen der Qualitätzertifizierung: Externe Zusammenhänge von Akkreditierungsverfahren und –entscheidungen. Berlin: Raabe
- Trute, Hans-Heinrich 2000: Die Rechtsqualität von Zielvereinbarungen und Leistungsverträgen im Hochschulbereich. S. 134-160 in: Wissenschaftsrecht, Vol. 33, Heft 2
- Winter, Martin 2004: Ausbildung zum Lehrberuf. Zur Diskussion über bestehende und neue Konzepte der Lehrerbildung für Gymnasium bzw. Sekundarstufe II. Wittenberg: HoF-Arbeitsbericht 3/2004. URL: [http://www.hof.uni-halle.de/dateien/ab\\_3\\_2004.pdf](http://www.hof.uni-halle.de/dateien/ab_3_2004.pdf) (letzter Zugriff am 18.11.2010)
- Winter, Martin 2005: Gleichstellungspolitik und Studienstrukturreform. S. 226-237 in: Burkhardt, Anke/König, Karsten (Hg.) 2005: Zweckbündnis statt Zwangsehe: Gender Mainstreaming und Hochschulreform. Bonn: Lemmens
- Winter, Martin 2007a: PISA, Bologna, Quedlinburg – wohin treibt die Lehrerbildung? Die Debatte um die Struktur des Lehramtsstudiums und das Studienmodell Sachsen-Anhalts. Wittenberg: HoF-Arbeitsbericht 2/2007. URL: [http://www.hof.uni-halle.de/dateien/ab\\_2\\_2007.pdf](http://www.hof.uni-halle.de/dateien/ab_2_2007.pdf) (letzter Zugriff am 18.11.2010)
- Winter, Martin 2007b: Programm-, Prozess- und Problem Akkreditierung. Die Akkreditierung von Studiengängen und ihre Alternativen. S. 88-124 in: Winter, Martin (Hg.) 2007: Reform des Studiensystems. Analysen zum Bologna-Prozess. die hochschule, Vol. 16, Heft 2. URL: <http://hsdbs.hof.uni-halle.de/documents/t1726.pdf> (letzter Zugriff am 18.11.2010)
- Winter, Martin 2009: Das neue Studieren – Chancen, Risiken, Nebenwirkungen der Studienstrukturreform: Zwischenbilanz zum Bologna-Prozess in

- Deutschland. Wittenberg: HoF-Arbeitsbericht 1/2009. URL: [http://www.hof.uni-halle.de/dateien/ab\\_1\\_2009.pdf](http://www.hof.uni-halle.de/dateien/ab_1_2009.pdf) (letzter Zugriff am 18.11.2010)
- Winter, Martin 2010: Effekte der Studienstrukturreform. Versuch einer Einordnung von Beiträgen der empirischen Hochschulforschung zur Debatte um die Bologna-Reform in Deutschland. S. 45-55 in: Das Hochschulwesen, Vol. 58, Heft 2
- Winter, Martin/Anger, Yvonne 2010: Studiengänge vor und nach der Bologna-Reform. Vergleich von Studienangebot und Studiencurricula in den Fächern Chemie, Maschinenbau und Soziologie. Wittenberg: HoF-Arbeitsbericht 1/2010. URL: [http://www.hof.uni-halle.de/dateien/ab\\_1\\_2010.pdf](http://www.hof.uni-halle.de/dateien/ab_1_2010.pdf) (letzter Zugriff am 18.11.2010)
- Witte, Johanna/von Stuckrad, Thimo 2007: Kapazitätsplanung in gestuften Studienstrukturen. Vergleichende Analyse des Vorgehens in 16 Bundesländern. CHE-Arbeitspapier 89, Gütersloh. URL: [http://www.che.de/downloads/Kapazitaetsplanung\\_in\\_gestuften\\_Studienstrukturen\\_AP89.pdf](http://www.che.de/downloads/Kapazitaetsplanung_in_gestuften_Studienstrukturen_AP89.pdf) (letzter Zugriff am 18.11.2010)

**Peer Pasternack**  
(Hrsg.)

# **Hochschulen nach der Föderalismusreform**

Akademische Verlagsanstalt  
Leipzig 2011

## Inhaltsübersicht

1. Hochschulföderalismus. Ausgangslage und Fragestellungen <i>Peer Pasternack</i> .....	13
2. Die föderale Kompetenzordnung im deutschen Hochschulwesen: Entwicklung und Status <i>Peer Pasternack</i> .....	21
3. Politische Steuerung und Hochschulentwicklung unter föderalen Bedingungen. Forschungsansätze und empirische Befunde vorliegender Untersuchungen <i>Manfred Stock</i> .....	61
4. Hochschulsteuerung <i>Karsten König unter Mitarbeit von Yvonne Anger, Janine Hoffmann und Victoria Neuber</i> .....	106
5. Personalreform zwischen föderaler Möglichkeit und institutioneller Wirklichkeit <i>Roland Bloch, Anke Burkhardt, Anja Franz, Claudia Kieslich, Reinhard Kreckel, Robert Schuster, Doreen Trümpler, Henning Schulze, Karin Zimmermann</i> .....	155
6. Studium und Studienreform im Vergleich der Bundesländer <i>Martin Winter</i> .....	215
7. Studierendenmobilität – ost- und westdeutsche Bundesländer <i>Irene Lischka, Annika Rathmann</i> .....	281
8. Zusammenhänge zwischen Hochschulpolitik und Hochschulentwicklung. Statistische Analysen <i>Robert D. Reisz, Manfred Stock</i> .....	314
9. Fazit: Traditionelle Differenzen und neue Ähnlichkeiten. Trends nach der Föderalismusreform <i>Peer Pasternack</i> .....	340