

Kapazitätsplanung in gestuften Studienstrukturen

Vergleichende Analyse des
Vorgehens in 16 Bundesländern

Dr. Johanna Witte
Thimo von Stuckrad

CHE Centrum für Hochschulentwicklung gGmbH
Verler Str. 6
DE-33332 Gütersloh

Telefon: (05241) 97 61 0
Telefax: (05241) 9761 40
E-Mail: info@che.de
Internet: www.che.de

ISSN 1862-7188
ISBN 978-3-939589-51-8

Inhalt

Zusammenfassung.....	v
Abstract	vi
1. Einleitung.....	1
1.1 Hintergrund und Fragestellung	1
1.2 Vorgehen.....	3
1.3 Relevante Diskussionen in der Kultusministerkonferenz.....	4
1.4 Gliederung der Länderstudien	6
2. Länderstudien	9
2.1 Baden-Württemberg.....	9
2.2 Bayern.....	15
2.3 Berlin	21
2.4 Brandenburg	27
2.5 Bremen.....	31
2.6 Hamburg.....	37
2.7 Hessen	41
2.8 Mecklenburg-Vorpommern.....	47
2.9 Niedersachsen	51
2.10 Nordrhein-Westfalen	55
2.11 Rheinland-Pfalz.....	61
2.12 Saarland	67
2.13 Sachsen	71
2.14 Sachsen-Anhalt.....	75
2.15 Schleswig-Holstein.....	79
2.16 Thüringen	85
3. Vergleichende Analyse	89
3.1 Prioritätensetzung zwischen Quantität und Qualität	89
3.2 Bandbreitenmodelle	93
3.3 Planung, Steuerung und politische Gestaltung.....	95
3.4 Perspektiven zur Weiterentwicklung oder Ablösung der Kapazitätsverordnung	96
3.5 Demographische Entwicklung.....	98
3.6 Staatliche Steuerungsinteressen und Kapazitätsverordnung	100
4. Schlussfolgerungen und Perspektiven	103
4.1 Rekapitulation der CHE-Vorschläge von 2001 vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen.....	103
4.2 Rechtliche Überwindung des tradierten Systems der Kapazitätsplanung	104
4.3 Steuerungspolitische Überwindung des tradierten Systems der Kapazitätsplanung	105
4.4 Behebung der chronischen Unterfinanzierung der Lehre an Hochschulen	106
5. Quellen.....	109
6. Appendix: Interviewleitfaden.....	113

Zusammenfassung

Dieses Arbeitspapier untersucht, wie sich unter dem Vorzeichen der Umstellung auf Bachelor- und Masterstudiengänge und des erwarteten Anstiegs der Studiennachfrage die Kapazitätsplanung in den 16 Ländern verändert, und fragt, welche Konsequenzen sich daraus für das deutsche Hochschulsystem insgesamt ergeben. Im Zentrum der Studie stehen die Abwägungsentscheidungen der Länder im schwierigen Spannungsfeld zwischen den Zielen der Bereitstellung ausreichender Kapazitäten für das Erststudium, des Angebots attraktiver Masterstudienplätze und einer möglichst hohen Betreuungsintensität von Erst- und Zweitstudium. Die Studie untersucht außerdem, inwieweit sich aus der Umstellung auf Bachelor- und Masterstudiengänge ein Anpassungsdruck auf das überlieferte Kapazitätsrecht und die Verfahren der Kapazitätsplanung ergibt. Sie stellt dar, welche Lösungsansätze in den 16 Ländern gegenwärtig erwogen werden, und diskutiert, welche neuen Perspektiven für eine Anpassung oder Überwindung des Kapazitätsrechts sich daraus ergeben. Das Papier beruht auf einer Dokumentenanalyse und Interviews mit den für Kapazitätsplanung zuständigen Vertretern der Wissenschaftsministerien aller 16 Länder, die zwischen Juli 2006 und Januar 2007 geführt wurden.

Die Ergebnisse zeigen, dass die meisten Länder die Priorität auf die Sicherung eines ausreichenden Angebots an Studienkapazitäten im Erststudium legen und gleichzeitig versuchen, die Qualität der Betreuung im Rahmen des Möglichen zu verbessern. Für Masterangebote bleiben nur begrenzte Ressourcen übrig. Gleichzeitig planen die meisten Länder den Einstieg in Bandbreitenmodelle von Curricularnormwerten oder setzen diese schon um, um den Hochschulen gewisse Spielräume bei der Studiengangsgestaltung einzuräumen. Gleichwohl bleiben die Reformen im Rahmen des tradierten Verständnisses des Kapazitätsrechts; ein Vereinbarungsmodell, welches eine neue Logik der Kapazitätsplanung etablieren würde, wird nur in wenigen Ländern ernsthaft erwogen. Aus steuerungspolitischer Perspektive kann man sich vielerorts vorstellen, dass eine Kombination von studierenden- oder absolventenbezogener Finanzierung mit Zielvereinbarungen die Kapazitätsverordnung ersetzen könnte. Letztlich scheint aber eine Neubewertung durch das Bundesverfassungsgericht als Voraussetzung für weiter reichende Reformen notwendig, auch wenn schon heute das Kapazitätsrecht flexibilisiert wird. Die Mittelknappheit ist allerdings eine limitierende Rahmenbedingung dieser Reformbemühungen: Spielräume für die Hochschulen zugunsten höherer Qualität der Studiengänge sind zwar sehr wünschenswert, treten allerdings in Zeiten des Studierendenhochs in einen besonders scharfen Zielkonflikt mit einem ausreichenden Studienangebot.

Abstract

This working paper investigates how the transition to a two-cycle degree structure and the expected increase of demand for higher education in Germany due to demographic developments in conjunction with a shortening of secondary education change the procedures of capacity planning pursued in the different *Länder*. It asks which consequences these changes imply for the German higher education system as a whole. The study focuses on the difficult trade-off between the aim to provide sufficient capacity for undergraduate studies, the provision of attractive Master programmes, and good teacher-student ratios in both undergraduate and graduate studies. The paper also investigates in how far the transition to a two-cycle degree structure increases pressure to adjust the inherited capacity law and the traditional procedures of capacity planning. It presents which solutions are considered in the 16 *Länder* and discusses perspectives for adjusting or overcoming the current capacity law. The paper is based on document analysis and a series of interviews with the representatives responsible for capacity planning in the ministries in charge of higher education of the 16 *Länder* conducted between July 2006 and January 2007.

The results show that most *Länder* give priority to securing an adequate supply of study places for the first degree while at the same time trying to improve the quality of the student learning experience within the available scope. Only limited resources are left for Masters programmes. At the same time, most *Länder* are planning to introduce certain “bandwidths” into the norms that have so far standardised teacher-student ratios across degree programmes in Germany (“*Curriculanormwerte*”). Some also implement these “bandwidth models” already in order to give higher education institutions more leeway in curricular planning. At the same time, these reforms remain within the framework of the inherited understanding of German capacity law; an “agreement model” which would establish a new logic of capacity planning is only seriously being envisaged by few *Länder*. From a steering perspective, many can imagine that a combination of student- or graduate-based funding with agreements on student or graduate numbers could replace the current capacity law („*Kapazitätsverordnung*“). So the capacity law is currently being made more flexible. However, to enable more far-reaching reforms, an updated fundamental judgement of the Constitutional Court seems necessary. Scarcity of funding is however a limiting condition of these reform efforts: More latitude for higher education institutions in favour of higher quality of degree programmes is highly desirable, however in times of high student demand it enters into a pointed goal conflict with the aim to offer sufficient supply of study places.

1. Einleitung

1.1 Hintergrund und Fragestellung

In jedem Hochschulsystem ist die Aufgabe zu lösen, einer wie auch immer gearteten Nachfrage nach einem Hochschulstudium ein Studienangebot gegenüberzustellen, das diese Nachfrage befriedigt. Diese Aufgabe kann mehr oder weniger dezentral gelöst werden und der Schwerpunkt kann stärker auf die Angebots- oder auf die Nachfrageseite gelegt werden. Da die Finanzierung von Hochschulsystemen in den meisten entwickelten Staaten eine vorrangig öffentliche Aufgabe ist, ist mit der Bereitstellung von Studienkapazitäten eng die Frage verbunden, welche finanziellen Mittel die Gesellschaft für das Angebot an Studienmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen bereit ist. Dass die öffentlich bereitgestellten Mittel die Studiennachfrage voll bedienen, ist keine Selbstverständlichkeit; die Anteile öffentlicher und privater Finanzierung am Studienangebot sind vielmehr Gegenstand politischer Verständigung. Da hinter dem Studienangebot meist Festangestellte – oder wie in Deutschland verbeamtete – Hochschullehrer¹ mit über Jahren aufgebauten Kompetenzprofilen stehen, ist es eine weitere grundsätzliche Herausforderung, das Studienangebot regelmäßig an Nachfrageschwankungen anzupassen.

In Deutschland bildet der Föderalismus eine wichtige Rahmenbedingung für die Planung von Studienkapazitäten, da diese auf Landesebene stattfindet, so dass erst unter Zusammennahme von 16 Landesplanungen ein nationales Studienangebot entsteht. Prägend für die Kapazitätsplanung im deutschen Hochschulsystem ist weiterhin das Kapazitätsrecht, das aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes in den 1970er Jahren entstand. In einer Phase akuten Nachfrageüberhangs urteilte das Bundesverfassungsgericht, dass der Anspruch von Hochschulzugangsberechtigten auf einen Studienplatz grundrechtlich geschützt sei (aufgrund von Artikel 12, Absatz 1 GG und Artikel 3, Absatz 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsgebot). Dies mache in bundesweit zulassungsbeschränkten Fächern einheitliche Verfahren der Kapazitätsermittlung nötig, um sicherzustellen, dass eine eventuelle Abweisung von Studieninteressenten nach überall gleichen Kriterien erfolge. Zugleich sei eine erschöpfende Nutzung vorhandener Kapazitäten sicherzustellen. „Unzulässige Niveaupflege“ – also die Verbesserung von Studienbedingungen über ein definiertes Maß hinaus auf Kosten möglicher weiterer Studienplätze zu schlechteren Bedingungen – sei zu unterbinden. In Folge dieser Rechtsprechung wurden in sämtlichen Bundesländern Kapazitätsverordnungen (KapVO) erlassen. Mittels Curricularnormwerten (CNW) wurde die Betreuungsintensität verschiedener Studiengänge fachbezogen einheitlich festgelegt. Diese Normierung erstreckte sich nicht nur auf Studiengänge mit bundesweiter Zulassungsbeschränkung, sondern auch auf solche mit lokalem Numerus clausus (NC) und dient der rechtlichen Absicherung von Zulassungsbeschränkungen gegenüber den Verwaltungsgerichten. Rechtliche Grundlage dieser Praxis war Artikel 7, Absatz 6 des Staatsvertrags der Länder über die Vergabe von Studienplätzen. Das Instrumentarium der KapVO etablierte sich aber auch weitgehend über diese Studiengänge hinaus als Instrument der Planung von Studienangeboten und der Ressourcenverteilung auf Landesebene und in den Hochschulen, als Parameter in Mittelverteilungsmodellen und für das Hochschulcontrolling.

¹ Der besseren Lesbarkeit halber verwenden wir durchgehend die männliche Form. Die weibliche Form ist eingeschlossen.

Aufgrund ihrer normierenden Wirkung und des bürokratischen Berechnungs- und Kontrollaufwandes ist die KapVO bereits seit Jahrzehnten Gegenstand kritischer Diskussionen (Wissenschaftsrat 2006: 57 ff., HRK 2006a sowie Hailbronner 2004: 39 ff.). Das Centrum für Hochschulentwicklung (CHE) hat bereits 2001 „Vorschläge zur Ablösung der Kapazitätsverordnung“ vorgelegt und angeregt, diese durch eine „nachfrageorientierte Steuerung des Studienangebots an Hochschulen“ zu ersetzen (Müller-Böling 2001). Kern dieses Vorschlags ist die Kombination von Zielvereinbarungen über Absolventenzahlen zwischen Staat und Hochschulen, einer stark an den Studierendenzahlen orientierten Hochschulfinanzierung und einem Auswahlrecht der Hochschulen. Das CHE hatte damals ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben, das die prinzipielle verfassungsrechtliche Belastbarkeit eines solchen Modells nahelegte (Kluth 2001).

Zwei Entwicklungen treffen gegenwärtig in Deutschland aufeinander, die die Rahmenbedingungen für die Planung von Studienkapazitäten massiv verändern.

Die Umstellung auf Bachelor- und Masterstudiengänge im Zuge des Bologna-Prozesses führt (a) zu einer Diversifizierung der Studienangebote und ihrer curricularen Ausgestaltungen, sie ist (b) mit großen politischen Hoffnungen auf eine Verbesserung der Betreuungsverhältnisse verbunden, und sie erhöht (c) die Komplexität der kapazitätsplanerischen Aufgabe, da diese sich nun nicht mehr wie bisher nur auf die bereitgestellten Kapazitäten für ein Erststudium, sondern auch auf die Kapazitäten für das Graduiertenstudium bezieht.

Zugleich ist, verursacht durch das Zusammentreffen demographischer Entwicklungen mit der Verkürzung der Schulzeit bis zum Abitur auf 12 Schuljahre, in den nächsten Jahren ein massiver Anstieg der Studiennachfrage zu erwarten (Buch et al. 2006, Berthold et al. 2007). Dieser Anstieg mutet wie eine Wiederholung der Situation in den 1970er Jahren an, der damals mit einer „Untertunnelungsstrategie“ begegnet wurde. Diese Strategie erwies sich allerdings als Fehlplanung, da anders als erwartet die Studiennachfrage aufgrund steigender Studierneigung dauerhaft auf hohem Niveau verharrte.

Aus diesen beiden Entwicklungen ergibt sich aus verschiedenen Richtungen Druck zur Anpassung der bestehenden Verfahren der Kapazitätsplanung. Im Zuge der Umstellung der Studiengänge auf die gestufte Struktur müssen in jedem Fall die bestehenden Curricularnormwerte angepasst werden. Durch die mit dem Bologna-Prozess verbundenen Bemühungen um eine Verbesserung der Betreuungsverhältnisse und innovative und attraktive Curricula insbesondere an Universitäten entsteht Druck auf eine Erhöhung der CNW; der Wunsch danach wird besonders von Seiten der Universitäten an die Landesministerien herangetragen. Vielfach ergibt sich ein solcher Druck auch aus den Vorgaben der Akkreditierung, da die Umsetzung neuer Lehr- und Lernformen und curricularer Inhalte wie der Vermittlung von Schlüsselkompetenzen und der verstärkten Bemühung um Berufsfähigkeit in etlichen Fächern kaum ohne eine Erhöhung der CNW realisierbar erscheint (HRK 2005). Die Hochschulrektorenkonferenz veranschlagt dafür einen Mehraufwand von mindestens 15% (HRK 2006c)². Eine solche Erhöhung zieht aber unter dem Vorzeichen von Kostenneutralität den Abbau von Kapazitäten nach sich, was wiederum vor dem Hintergrund des

² Auch vonseiten des Wissenschaftsrats wird von einem Mehraufwand durch die Umstellung auf die gestufte Studienstruktur ausgegangen. Abhängig von Annahmen zu u.a. der Verbesserung der Betreuungsintensität und der Übergangsquote zwischen Schule und Hochschule taxiert der Wissenschaftsrat den Mehraufwand auf 15 bzw. 25%. Vgl. Wissenschaftsrat 2006: 66 ff. und 95 ff.

erwarteten Anstiegs der Studiennachfrage in den nächsten Jahren problematisch erscheint. Darüber hinaus erscheint es auch aus volkswirtschaftlichen Überlegungen heraus geboten, die Akademikerquoten zu erhöhen, um langfristig ein hohes Innovationspotenzial zu sichern (vgl. Berthold 2007).

Ohnehin entsteht allein durch die Umstellung auf die gestufte Studienstruktur – selbst bei unveränderten Betreuungsrelationen im Erststudium – ein Druck auf die Kapazitäten, da Bachelor- und Masterstudium zusammen zehn Semester in Anspruch nehmen, während die bisherigen Diplomstudiengänge eine Regelstudienzeit von neun Semestern an Universitäten und meist acht Semestern an Fachhochschulen aufwiesen (vgl. Witte 2006). Diese Verlängerung der Regelstudienzeit bis zum Masterniveau bedeutet, dass selbst bei unveränderten Betreuungsrelationen unter der Vorgabe der Kostenneutralität nur für ca. 50% der Absolventen grundständiger Studiengänge an Universitäten ein Masterstudium finanzierbar ist (KMK Sekretariat 2003a). An Fachhochschulen liegt der Prozentsatz noch weit niedriger. Als letzte Variable kommt noch der Wunsch vieler Hochschulen ins Spiel, auch im Masterstudium die Betreuungsverhältnisse zu verbessern, um so „Exzellenz“ zu ermöglichen. Vor diesem Hintergrund stehen die Landeswissenschaftsministerien vor schwierigen Abwägungsentscheidungen, wie sie bei knappen Ressourcen die Prioritäten setzen.

Da die Diversifizierung der Studiengänge zunehmend in Widerspruch mit den normierenden Vorgaben des tradierten Kapazitätsrechts gerät, wird durch den Umstellungsprozess zugleich die noch grundsätzlichere Frage aufgeworfen, ob die bloße Vorgabe neuer CNW für Bachelor- und Masterstudiengänge überhaupt noch zeitgemäß und sachgerecht ist. Es ergibt sich daraus ein neuer Druck zur Anpassung oder gar Überwindung des geltenden Kapazitätsrechts, so dass die Diskussion um die Kapazitätsverordnung in den Wissenschaftsministerien neu entflammt ist (KMK 2003, KMK 2004, KMK 2005a, KMK 2005b). Auch die HRK hat im Herbst 2006 „Eckpunkte für ein neues Kapazitätsrecht in einem auszubauenden Hochschulsystem“ vorgelegt (HRK 2006a).

Vor diesem Hintergrund stehen zwei Fragen im Zentrum des vorliegenden Arbeitspapiers:

- Welche Abwägungsentscheidungen treffen die 16 Länder im schwierigen Spannungsfeld zwischen den Zielen der Bereitstellung ausreichender Kapazitäten für das Erststudium, des Angebots attraktiver Masterstudienplätze, und einer möglichst hohen Betreuungsintensität von Erst- und Zweitstudium?
- Inwieweit ergibt sich aus der Umstellung auf Bachelor- und Masterstudiengänge ein Anpassungsdruck auf das überlieferte Kapazitätsrecht und die Verfahren der Kapazitätsplanung; welche Lösungsansätze werden in den 16 Ländern gegenwärtig diskutiert und welche neuen Perspektiven für eine Anpassung oder Überwindung des Kapazitätsrechts ergeben sich daraus?

1.2 Vorgehen

Zur Beantwortung dieser Fragen wurden von Juli 2006 bis Januar 2007 leitfadengestützte, semi-strukturierte Telefoninterviews mit den Verantwortlichen in sämtlichen Wissenschaftsministerien der Länder geführt (Leitfaden siehe Appendix). Meist waren dies die für Kapazitätsplanung zuständigen Abteilungs- oder Referatsleiter oder deren Mitarbeiter. Vorbereitet wurden die Interviews durch das Studium der relevanten hochschulpolitischen Dokumente wie Erlasse, Lehrverpflichtungsverordnungen oder Berichte von Arbeitsgruppen der Ministerien. Auf Basis der Interviews wurden

Länderstudien erstellt, die mit den Interviewpartnern rückgekoppelt wurden (Kapitel 2). Die Länderstudien sind also in enger Abstimmung mit den Interviewpartnern in den Ministerien entstanden, die die Texte redigiert und freigegeben haben. Im zweiten Schritt wurden in einer vergleichenden Analyse zentrale länderübergreifende Herausforderungen und Trends identifiziert (Kapitel 3). Diese dienen in einem letzten Schritt als Grundlage der Formulierung von Perspektiven zur Weiterentwicklung der Kapazitätsplanung im deutschen Hochschulsystem (Kapitel 4).

1.3 Relevante Diskussionen in der Kultusministerkonferenz

Bevor die Ergebnisse der Recherche für die 16 Länder dargestellt werden, sollen die wichtigsten Diskussionen auf der Ebene der Kultusministerkonferenz (KMK) rekapituliert werden, da diese wichtige Bezugspunkte für die Reformüberlegungen in den Ländern liefern.

Auch in der KMK wird seit 2003 intensiv über Möglichkeiten diskutiert, die Modalitäten der Kapazitätsplanung an die veränderten hochschulpolitischen Rahmenbedingungen anzupassen. Dabei wurden sowohl Möglichkeiten der „Weiterentwicklung im Rahmen des derzeitigen Systems der Kapazitätsermittlung“ als auch der „Überwindung des bisherigen Systems der Kapazitätsermittlung“ erwogen (KMK Sekretariat 2003b). Eine ganze Bandbreite von Alternativen wurde diskutiert; zur Weiterentwicklung im Rahmen des derzeitigen Systems z.B. die Flexibilisierung der Anwendung der KapVO, die Eröffnung von Bandbreiten bei den Curricularnormwerten, die Herausnahme von Studiengängen aus der zentralen Vergabe und der Ersatz der Curricular- durch Kostennormwerte. Zur Überwindung des bisherigen Systems der Kapazitätsermittlung wurden zwei Modelle in Betracht gezogen, das Vereinbarungs- oder Vorgabemodell und das Marktmodell (ibid). In der folgenden Diskussion wurden dann aber nur zwei Modelle vertieft in der KMK weiterverfolgt; das Bandbreitenmodell und das Vereinbarungs- oder Vorgabemodell (KMK Sekretariat 2005a). Da auf diese in den Diskussionen der einzelnen Länder vielfach Bezug genommen wird, sollen sie kurz geschildert werden.

Bandbreitenmodell. Beim Bandbreitenmodell geht es um die Eröffnung von Bandbreiten von CNW für die Hochschulen einer Hochschulart innerhalb einer mehr oder weniger breit definierten Fächergruppe. Dabei wurde ursprünglich davon ausgegangen, dass die Untergrenze dieser Bandbreite den heutigen CNW der entsprechenden Studiengänge, angepasst an die Bachelor-Master-Umstellung durch sogenannte „lineare Kürzung“ entspräche.³ Abweichungen innerhalb der Bandbreite nach oben würden gerechtfertigt durch besondere Anforderungen von Studiengängen, z. B. vor dem Hintergrund internationalen Wettbewerbs oder der Maßgabe des berufsqualifizierenden Charakters von Bachelorstudiengängen (KMK Sekretariat 2004). Später kam dann die Überlegung eines Bandbreitenmittelwerts ins Spiel, um die Ausbildungsleistung einer bestimmten Fächergruppe insgesamt zu sichern (KMK Sekretariat 2005b). Curricularwerte (CW) oberhalb des Mittelwerts in einigen Studiengängen müssten dann von der Hochschule notwendigerweise durch CW unterhalb des Mittelwerts in anderen Studiengängen dieser Fachgruppe ausgeglichen werden. Mit

³ Mit linearer Kürzung ist die proportionale Anpassung an die im Vergleich zum Diplomstudiengang geringere Semesterzahl gemeint, wobei durch die andere Stellung der Abschlussarbeit und – an Fachhochschulen – den Wegfall oder die Integration von Praxisphasen gewisse Unschärfen entstehen, die eine einheitliche Festlegung der „linear gekürzten“ CNW verhindern.

dem Bandbreitenmodell ist also nur eine Grundidee bezeichnet, die verschieden ausgestaltet werden kann.

Vereinbarungs- oder Vorgabemodell. Kern dieses Modells ist es, das Betreuungsrelationen normierende Kapazitätsrecht überflüssig zu machen, indem es durch die unmittelbare Festsetzung von Zielzahlen für Studienanfänger, Studienplätze oder ggf. auch Absolventen durch den Haushaltsgesetzgeber – die Landesparlamente – ersetzt würde (KMK Sekretariat 2003b). Denn das Kapazitätsrecht war bisher nur deshalb notwendig, weil in den von Parlamenten verabschiedeten Haushaltsplänen die Umsetzung von Mittel- und Stellenzuweisungen in konkrete Studienplatzzahlen nicht geregelt war. Das Modell sieht stattdessen ein dreistufiges Verfahren vor, in dem (a) „mittels Zielvereinbarungen zwischen Ministerien und Hochschulen oder mittels ministerieller Vorgaben an die Hochschule zunächst Studienkapazitäten mit Bezug auf konkrete Budgets festgelegt werden“, (b) „dem Parlament diese Festlegungen als Erläuterungen zu Kapiteln oder Titeln des Haushaltsgesetzesentwurfs vorgelegt werden“ und (c) „Exekutive und Legislative kontrollieren, ob die Hochschulen die Vorgaben erfüllen“ (ibid: 10). Die zugrunde liegende Einheit für die Kapazitätsfestlegung kann dabei prinzipiell ein Fachbereich, eine Fakultät, eine Fachgruppe oder ggf. eine ganze Hochschule sein. Verschiedene Ausgestaltungen ermöglichen eine unterschiedlich hohe Flexibilität der Hochschule und bedeuten zugleich eine unterschiedlich starke Abweichung von der herkömmlichen Praxis der kleinteiligen Ermittlung und Festlegung von Kapazitäten in zulassungsbeschränkten Studiengängen.

Klar ist, dass der Übergang zu einem Vereinbarungs- oder Vorgabemodell eine weiter reichende Abweichung von der herkömmlichen Praxis bedeutet als die Einführung von Bandbreiten. Aber auch innerhalb jedes Modells lassen sich unterschiedlich weitreichende Reformen realisieren, je nachdem, wie eng oder weit die zugrunde liegenden Fächergruppen definiert werden.

Dass das Kapazitätsrecht vor dem Hintergrund der oben geschilderten Bedingungen der Flexibilisierung und Weiterentwicklung bedarf, darüber herrscht innerhalb der KMK spätestens seit einem Beschluss im Juni 2005 Einigkeit (KMK Sekretariat 2005a). Aufgrund eines Gutachtens von Hailbronner (2004) kamen die Wissenschaftsminister zu dem Schluss, dass beide oben genannten Modelle vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts „gerichtlichen Bestand haben und mit angemessenem Verfahrensaufwand realisiert werden“ können (KMK 2005a: 3). Um den Ländern die entsprechenden Spielräume zur Realisierung unterschiedlicher Lösungen entsprechend ihrer bildungspolitischen Zielsetzungen zu ermöglichen, beschloss die KMK schon im Jahre 2005, Artikel 7, Absatz 6 des Staatsvertrages über die Vergabe von Studienplätzen aufzuheben. Damit eröffnet sich den Ländern die Option, bei Studiengängen außerhalb des zentralen Vergabeverfahrens das Verfahren der Kapazitätsermittlung je unterschiedlich zu regeln. Da mit der Umstellung auf die Bachelor- und Masterstruktur fast alle Studiengänge (bis auf die Staatsexamina im medizinischen Bereich) aus den zentralen Vergabeverfahren herausfallen, ist damit eine Ablösung des bundeseinheitlichen Kapazitätsrechts eingeleitet. Die Novelle des Staatsvertrags über die Vergabe von Studienplätzen vom 22. Juni 2006 (Staatsvertrag 2006) ist allerdings bis zum April 2007 noch nicht von allen Ländern ratifiziert worden, so dass sich der ursprünglich vorgesehene Zeitplan für die entsprechenden Reformen in den Ländern leicht verzögert hat.⁴ Die weiteren Vorbereitungen und Reformvorhaben der Länder im Lichte der demnächst veränderten

⁴ Bis zum 4. September 2007 muss der Staatsvertrag spätestens in Kraft treten.

rechtlichen Situation werden in der KMK nicht weiter koordiniert, so dass eine bundesweite Bestandaufnahme zur Orientierung, Verbesserung des Austauschs und Anregung der weiteren hochschulpolitischen Diskussion sinnvoll erscheint.

1.4 Gliederung der Länderstudien

Vor dem Hintergrund der oben geschilderten Fragestellung der Studie und der Diskussionen in der Kultusministerkonferenz wurde folgende Gliederung der Länderberichte gewählt:

Prioritätensetzung zwischen Quantität und Qualität. Diese Rubrik entspricht weitgehend der ersten Frage, d.h. es wird erhoben, welche Abwägungsentscheidungen die Länder im Spannungsfeld einer ausreichenden Quantität von Studienkapazitäten in Erst- und Zweitstudium und einer möglichst hohen Qualität – operationalisiert als Betreuungsintensität – wiederum von Erst- und Zweitstudium treffen. Diese Fragestellung wird ohne bestimmte normative Festlegung verfolgt; dass diese Abwägungsentscheidungen in jedem Fall schwierig sind, da all diese Ziele hochschulpolitisch gut begründbar sind, steht außer Frage. Die Formulierung der Überschrift impliziert daher in keiner Weise eine Höherbewertung von Qualität gegenüber Quantität.

Wird für eine Verbesserung der Betreuungsrelationen im Bachelorstudium eine Absenkung der Kapazitäten im Erststudium in Kauf genommen? Woher kommen die Kapazitäten für Masterstudiengänge? Welches Ziel erhält Vorrang, die Verbesserung der Betreuung im Bachelor- oder im Masterstudium? Und wirkt sich die politische Diskussion um die stärkere Strukturierung des Promotionsstudiums schon dahingehend aus, dass Promotionsstudiengänge kapazitätswirksam werden? Diesen und ähnlichen Fragen wird – differenziert nach Universitäten und Fachhochschulen – nachgegangen. Die vergleichende Analyse der Ergebnisse ermöglicht Aussagen zu bundesweiten Trends des Kapazitätsauf- oder -abbaus im Zuge der Umstellung auf gestufte Studienstrukturen und der Auswirkung auf die Betreuungsverhältnisse. Zur Erleichterung eines solchen Vergleichs ist jeden dieser Abschnitte ein tabellarischer Überblick der wichtigsten Gestaltungsparameter und ihrer Ausprägung vorangestellt.

Bandbreitenmodelle. Unter dieser Überschrift wird der Frage nachgegangen, inwieweit in den verschiedenen Bundesländern Bandbreitenmodelle diskutiert und wie diese konkret ausgestaltet werden. Der Abschnitt baut insofern auf dem vorherigen auf, als von den Landeswissenschaftsministerien vielfach in einem ersten Schritt grundlegende Festlegungen zur Verteilung der Ressourcen zwischen Bachelor- und Masterstudium und zwischen der Höhe der Kapazitäten und der Betreuungsintensität getroffen werden, die dann in einem zweiten Schritt im Rahmen von Bandbreitenmodellen flexibilisiert werden. Konkret bedeutet dies, dass den Hochschulen die Möglichkeit eingeräumt wird, unter Einhaltung bestimmter Mittelwerte Ressourcen zwischen verschiedenen Studiengängen einer Fächergruppe zu verschieben.

Planung, Steuerung und politische Gestaltung. Weiterhin wurde erfragt, wie in den verschiedenen Ländern die Planung, Steuerung und politische Gestaltung von Studienkapazitäten erfolgt und welche Rolle die Kapazitätsverordnung und andere Instrumente wie Reviews durch Expertenkommissionen, Hochschulentwicklungspläne oder Zielvereinbarungen in diesem Kontext spielen. Ein besonderes Augenmerk wurde auch auf die Unterschiede in Bezug auf die Kleinteiligkeit der Kapazitätserfassung und -planung zwischen den Bundesländern gelegt.

Perspektiven zur Weiterentwicklung oder Ablösung der Kapazitätsverordnung.

Die Studie erhebt auch, welche Perspektiven aus Sicht der einzelnen Landeswissenschaftsministerien grundsätzlich und über die Entwicklung von Bandbreitenmodellen hinaus zur Weiterentwicklung oder Ablösung der KapVO bestehen. Im Zentrum stehen Einschätzungen zur Rechtsprechungspraxis der Verwaltungsgerichte und ihrer Entwicklung im Zeitverlauf sowie zu einer möglichen Veränderung der verfassungsrechtlichen Lage.

Demographische Entwicklung. Analytisch getrennt von der Umstellung auf gestufte Studienstrukturen zeichnet die Studie nach, welche Überlegungen die einzelnen Länder bei der Gestaltung von Studienkapazitäten vor dem Hintergrund der doppelten Abiturjahrgänge und des demographischen Wandels anstellen. Diese analytische Trennung trägt der Tatsache Rechnung, dass die Umstellung auf Bachelor- und Masterstudiengänge vielfach unter der Maßgabe stand, die Studienanfängerkapazität konstant zu halten, während die Diskussion um eine notwendige Erhöhung der Kapazitäten als Antwort auf die steigende Studiennachfrage gesondert im Rahmen des Hochschulpakts 2020 geführt wurde.

Staatliche Steuerungsinteressen und Kapazitätsverordnung. Zuletzt untersucht die Studie, welche Steuerungsinteressen der Wissenschaftsministerien die Kapazitätsverordnung – auch über die unmittelbare Funktion der rechtssicheren Festlegung von Zulassungszahlen in zulassungsbeschränkten Studiengängen hinaus – bedient und wie stark die KapVO vor diesem Hintergrund neben rechtlichen auch aus steuerungspolitischen Gründen für notwendig erachtet wird.

Die Quellenangaben zu den Länderstudien sind abweichend von den Referenzen zum übrigen Text am Ende jedes Länderkapitels aufgeführt, um die Orientierung zu erleichtern. Dem eiligen Leser sei empfohlen, auf eine Lektüre sämtlicher Länderstudien zu verzichten und direkt zur vergleichenden Analyse (Kapitel 3) und den Schlussfolgerungen und Perspektiven (Kapitel 4) überzugehen.

2. Länderstudien

2.1 Baden-Württemberg

2.1.1 *Prioritätensetzung zwischen Quantität und Qualität*

Indikatoren	Politische Zielvorgaben
∅ Kapazitäten Bachelorstudium (Abbau, Konstanthalten oder Aufbau im Vergleich zu entsprechenden Diplomstudiengängen)	Konstanthalten der Eingangskapazitäten an jeder Hochschule
∅ Relation der Kapazitäten in Bachelor und Master	Offen
∅ Anteil des bisherigen Diplom-CNW für Bachelorstudium	Umrechnung der CNW nach dem Verhältnis der Studiensemesterzahl, d.h. ca. 75% (8/6) an Universitäten und fast 100% an FHs
∅ Anteil des bisherigen Diplom-CNW für Masterstudium	40% an FHs (in Überlast, Formalie für Auslastungsberechnung, da Konstanthalten der Eingangskapazitäten), keine Vorgabe für Unis
∅ CNW für Promotionsstudium	Für traditionelle Promotion nicht, für strukturiertes Promotionsstudium prinzipiell ja (aber faktisch limitiert durch Vorgabe der Konstanthalten der Eingangskapazitäten)

Die schwierige Abwägung zwischen den verschiedenen hochschulpolitischen Anliegen – Wünschbarkeit besserer Betreuung im Bachelorstudium, Profilierung durch gute Betreuungsrelationen im Masterstudium, wachsende Nachfrage nach Studienanfängerplätzen – bei Begrenztheit der zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln wird im Ministerium sehr klar gesehen. Der Vorrang wird der Sicherung der Kapazitäten im Erststudium gegeben. Dies wird so umgesetzt, dass jede einzelne Hochschule verpflichtet wird, insgesamt die Studienanfängerplätze nicht abzusenken. Darüber hinaus gibt es vom Ministerium kaum strikte Vorgaben. Die Hochschulen haben weitgehende Freiräume die Abwägungsentscheidungen zwischen Betreuung im Bachelor, Betreuung im Master, und Übergang Bachelor-Master selbst zu treffen.

Als Orientierungspunkt hat das Ministerium eine Matrix mit den verschiedenen Kombinationsmöglichkeiten von Bachelor- und Master-CNW und gemittelten rechnerischen Übergangsquoten an die Rektorate verteilt (MWFK BW 2005a). Die realen Spielräume für die Hochschulen werden vom Ministerium aber als gering eingeschätzt, da er durch die Vorgabe, die Eingangskapazitäten konstant zu halten, schon stark eingeschränkt ist.

Auf eine Definition neuer CNW für Bachelor- und Masterstudiengänge wird daher auch (vorläufig) bewusst verzichtet. Stattdessen sind die Hochschulen gehalten, diese in Anlehnung an die bisherigen Diplom-CNWs selbst zu gestalten („lineare Kürzung“ anhand des Verhältnisses der Studiensemester) und dem Ministerium vorzule-

gen. Das Ministerium will diese als Orientierung für zukünftige Politikgestaltung nutzen (siehe „Bandbreitenmodelle“).

Grobe Maßgabe ist das ungefähre Konstanthalten der Betreuungsrelationen im Bachelor-Studium im Vergleich zum vormaligen Diplomstudium. Für den Universitäts-Bachelor bedeutet dies einen CNW von ungefähr 75% der bisherigen Diplom-CNW (6 Studiensemester im Vergleich zu vormals 8). Es steht den Universitäten aber auch frei, die Betreuungsrelationen leicht zu verbessern, indem sie z. B. auf 80% des Diplom-CNW gehen.

Für an Fachhochschulen angebotene Bachelorstudiengänge bedeutet dies fast 100% des bisherigen Diplom-CNW, da sich die Studiensemesterzahl in der Regel nicht verändert (sie bleibt bei 6) und nur ein Praktikumssemester wegfallen wird. An baden-württembergischen Fachhochschulen ist ein siebensemestriges Bachelorstudium üblich, während bisher achtsemestriges Studiengänge angeboten wurden, die zwei Praxissemester umfassten.

Für Master-Studiengänge an Universitäten gibt es keine CNW-Vorgabe, für Masterstudiengänge an Fachhochschulen werden 40% der Diplom-CNW angesetzt. Dabei handelt es sich allerdings um eine Formalie für die Kapazitätsauslastungsberechnungen. Aufgrund der Vorgabe der Einhaltung der Eingangskapazitäten und bei Nutzung von 100% der Diplom-Kapazitäten für das Bachelorstudium bleiben allenfalls geringe Kapazitäten für Masterstudiengänge an Fachhochschulen übrig, und die Fachhochschulen müssen diese in Überlast fahren. Diese soll von den Hochschulen anhand der 40%-Maßzahl dokumentiert werden.

Die Übergangsquoten zwischen Bachelor- und Masterstudium werden vom Ministerium nicht reglementiert. Eine solche Maßzahl wird auch nicht für sinnvoll gehalten, da es gar nicht zu jedem Masterstudium ein Bachelorstudium gibt. Im Erlass vom September 2005 heißt es dazu, das Ministerium habe „ganz bewusst von Quotierungsregelungen abgesehen, um in den verschiedenen Fächergruppen den unterschiedlichen Bedürfnissen besser Rechnung tragen zu können“ (MWFK BW 2005a:3). Falls die Zahl der Masterstudienplätze politisch vorgegeben werden sollte, so müsste dies über die Zulassungszahlenverordnung geschehen, aber auch dabei würde es nicht um eine Quotierung im eigentlichen Sinne gehen.

Mit anderen Worten heißt dies: Sofern die von den Hochschulen gewählten CW und die Zahl der Masterstudienplätze in Verbindung mit der Vorgabe, keine Studienanfängerplätze abzubauen, eine Überlast implizieren, wird dieser Widerspruch vom Ministerium akzeptiert. Im entsprechenden Erlass heißt es, „dass die Eingangskapazitäten nicht sinken dürfen, dass die Gesamtzahl der Studienanfängerplätze an einer Hochschule also nicht unter dem bisherigen Stand festgesetzt werden darf – und zwar auch dann, wenn das Berechnungsergebnis unter Einschluss der Masterstudiengänge kleiner ist“ (MWFK BW 2005b:2). In diesem Fall ist der Hochschule überlassen, mit welchen kreativen Maßnahmen sie die Herausforderung der Überlast bewältigt.

2.1.2 Bandbreitenmodelle

An Fachhochschulen in Baden-Württemberg gibt es schon heute pauschalisierte CNW für größere Fachgruppen, z. B. jeweils nur einen CNW für Studiengänge in den Bereichen Wirtschaft, Geisteswissenschaften, Sozialwesen und Gestaltung/Design.

Das Ministerium denkt auf mittlere Sicht daran, auch für universitäre Studiengänge die Kapazitätsverordnung durch „Curricularnormwerte für Cluster von vergleichbaren

Studiengängen“ zu vereinfachen (MWFK BW 2005a:5). Der Vorteil ist, dass bei neuen Studiengängen innerhalb einer Fachgruppe nicht jedes Mal eine neuerliche Diskussion über CNW geführt werden muss.

Hingegen ist nicht an die Einführung eines Bandbreitenmodells in dem Sinne gedacht, dass verschiedenen Hochschulen verschiedene CNW für das gleiche Fach zugestanden werden, da dies zu unerquicklichen Diskussionen über gerechte Maßstäbe führen könnte. Auch wird nicht an die Einräumung expliziter Bandbreiten innerhalb einer Fächergruppe an einer Hochschule gedacht. Vielmehr werden auch in der heutigen Praxis vom Ministerium den Hochschulen schon gewisse Abweichungen zwischen Kapazitätsrechnungen zu Planungs- und rechtliche Zwecke und der Realität der Studiengangsgestaltung zugestanden.

2.1.3 Planung, Steuerung und politische Gestaltung

In Baden-Württemberg erfolgte bislang keine stringente Kapazitätsplanung anhand der KapVO. Das Ministerium folgt vielmehr dem Prinzip „was da ist, muss genutzt werden“. Dabei wird traditionell über die Zulassungszahlenverordnung gesteuert, d.h. die Hochschulen werden jährlich per Erlass aufgefordert, eine Kapazitätsermittlung nach den Regeln der KapVO vorzunehmen. Dabei ist Baden-Württemberg ein „NC-freundliches Land“, d.h. das Ministerium folgt in der Regel gut begründeten Vorschlägen einer Hochschule für einen lokalen NC. Insgesamt wird innerhalb des KapVO-Rahmens der Versuch unternommen, die Qualität des Studiums zu erhalten.

Ende der 1990er Jahre hat eine Strukturkommission nach KapVO unterausgelastete Fächer identifiziert und Empfehlungen für Kapazitätsabbau vorgelegt. Diese wurden zum Teil von den Hochschulen umgesetzt, indem Stellen wegfielen, umgeschichtet wurden oder in freie Mittel umgewandelt wurden. Diese größere Strukturkorrektur ist aber nicht wiederholt worden.

Bisher gibt es keine Spannung zwischen der KapVO und neuen Steuerungslogiken. Und auch bei Einführung neuer Steuerungsinstrumente würde das Ministerium die KapVO als rationale Planungsbasis weiterhin für nützlich erachten.

Die Einführung von Zielvereinbarungen mit Hochschulen, die neben Finanzierung u. a. auch über Ausbildungskapazitäten (und ggf. zu fahrende Überlast) beinhalten, ist für die mittlere Zukunft geplant (MWFK BW 2005a), vorher sind aber noch rechtliche und haushaltmäßige Fragen zu klären (siehe nächster Abschnitt).

2.1.4 Perspektiven zur Weiterentwicklung oder Ablösung der Kapazitätsverordnung

Schon heute wird den Hochschulen eine gewisse Flexibilität bei der Kapazitätsfestsetzung in einzelnen Studiengängen eingeräumt, solange sie die Gesamtkapazität konstant halten. „Den Hochschulen wird frei gestellt, in einzelnen Studiengängen von den Vorjahreszahlen abzuweichen, wenn die Gesamtzahl der Studienanfängerplätze der Hochschule unverändert bleibt. Sie kann z. B. den Ausgleich zwischen Lehreinheiten mit einem weiten Masterangebot und Lehreinheiten mit wenigen oder keinen Masterstudienplätzen schaffen, soweit das durch die Ergebnisse der Kapazitätsberechnungen abgedeckt ist“ (MWFK BW 2005b: 2).

Die Einführung expliziter Bandbreiten wird zwar erwogen, würde aus Sicht des Ministerium jedoch bedenkliche Folgen für die Rechtssicherheit haben, da die Hochschulen gegenüber dem Verwaltungsgericht mit der Begründung eines gewählten Curricularwerts (CW) innerhalb der Bandbreite allein da stünden. Der Vorwurf „unzulässig-

ger Niveaupflege“ könnte von Seiten der Verwaltungsgerichte auch dann erfolgen, wenn eine Hochschule die Anhebung des CWs in einem Fach durch die Absenkung in einem benachbarten Fach ausgleiche. Auch seien die Lehreinheiten zwischen verschiedenen Studiengängen im Moment noch klar abgegrenzt, so dass beispielsweise eine Unterauslastung in der Chemie nicht zu einer Forderung der Verwaltungsgerichte nach Kapazitätserhöhung in einem stark nachgefragten Biologiestudium führt. Dies könnte sich durch die Schaffung übergreifender Fächergruppen ändern – mit keinen guten Folgen für die Hochschulen.

Die KapVO wird mangels praktikabler Alternativen nach wie vor als unverzichtbar angesehen, und zwar sowohl als Planungsinstrument als auch zur Herstellung von Gerichtsfestigkeit bei der Limitierung des Hochschulzugangs. Laut Ministerium „kann auf die Vorlage von Kapazitätsberechnungen nicht verzichtet werden, weil diese zum Nachweis ordnungsgemäß festgesetzter Zulassungszahlen, beispielsweise gegenüber dem Rechnungshof oder den Verwaltungsgerichten, aber auch zur Ermittlung von Auslastungs- und Überlastzahlen notwendig sind“ (MWFK BW 2005b: 2). Das Ministerium fordert daher auch „Berichte für alle Studiengänge (...), unabhängig davon, ob Zulassungsbeschränkungen beantragt werden oder nicht“ (ibid: 2).

Zwar wird gegenwärtig auch das Vereinbarungsmodell weiter verfolgt, doch werden noch eine Reihe ungelöster Probleme gesehen:

- (1) Wie sind Zielvereinbarungen gerichtsfest zu gestalten? Auch die Vereinbarung braucht eine Begründung für die Höhe der Haushaltmittel, und diese läge nach wie vor in der KapVO. Auch die Bestätigung der Zielvereinbarungen im Haushaltsplan bringt aus Sicht des Ministeriums keine Gerichtsfestigkeit: Das Verwaltungsgericht prüfe nur, ob es noch Kapazitäten über die vereinbarten hinaus gibt.
- (2) Die Festlegung der Kapazitäten im Haushaltsplan wird darüber hinaus als massives Risiko für Kürzungen gesehen. Zudem wären die Vereinbarungen im Landtag den Angriffen der Interessenvertretungen ausgesetzt.

Das Personalrichtwertmodell des Wissenschaftsrates (1977, 1990) ist abgeleitet aus der KapVO und böte keine wirkliche Verbesserung.

Perspektivisch erscheint das Geld-folgt-Studierenden (GefoS)-Modell des CHE in Verbindung mit Zielvereinbarungen als mögliche Lösung, denn damit läge es im Interesse der Hochschule, so viele Studierende wie möglich aufzunehmen, und die Notwendigkeit der Sicherung über KapVO entfielen. Ein Problem ist allerdings die Begrenztheit der Haushaltmittel in der Praxis: Bei einem gedeckelten GefoS-Modell bestehe das Risiko, dass die Anreizwirkung auf die Hochschulen aufgrund zu geringer Beträge pro Studierenden verloren geht.

Auch ist das baden-württembergische Hochschulsteuerungsmodell noch weit von einer Kombination von GefoS und Zielvereinbarungen entfernt. Mit anderen Worten: Wenn es ein überzeugendes Lösungsmodell gäbe, würde das baden-württembergische Hochschulministerium darauf zugehen, aber noch sei keines in greifbarer Nähe.

In Abwesenheit einer grundsätzlichen Lösung erscheint kurzfristig als pragmatische Lösung denkbar, Studiengänge, die massiver gerichtlicher Überprüfung unterliegen, strengeren Vorgaben der Kapazitätsplanung zu unterziehen als anderen, d.h. nach Nachfragesituation zu differenzieren (ähnlich wie im neuen Staatsvertrag vorgesehen).

2.1.5 Demographische Entwicklung

Der demographischen Herausforderung wird in den gegenwärtigen Abwägungen zum kapazitätsrechtlichen Umgang mit der Umstellung auf das gestufte Studiensystem dahingehend Rechnung getragen, dass die Reform unter der Maßgabe des Konstanthaltens der Studienanfängerplätze erfolgt. „Es ist politisch undenkbar und wäre den jungen Menschen gegenüber auch nicht zu verantworten, bei einer steigenden Nachfrage die Zahl der vorhandenen Studienanfängerplätze im Zusammenhang mit der Umstellung auf das zweistufige Studiensystem insgesamt zu reduzieren“ (MWFK BW 2005a). Dabei wird nicht nur der demographisch bedingte Anstieg der studienberechtigten Schulabgänger bis 2010 und der doppelte Abiturientenjahrgang im Jahr 2012 berücksichtigt, sondern auch der „seit längerem feststellbare Trend zur (weiteren) Akademisierung“ und die „zunehmende Nachfrage nach Hochschulabsolventen“ von Seiten des Arbeitsmarktes (ibid: 5).

Die notwendigen zusätzlichen Studienplätze sollen aber nicht durch eine Absenkung von CNW geschaffen werden, sondern durch die Bereitstellung „zusätzliche(r) Ressourcen aus dem Staatshaushalt“ (ibid: 6). Dazu wurde am 9. Oktober 2006 ein vorläufiger „Masterplan 2012“ verabschiedet, der die Schaffung von ca. 16.000 zusätzlichen Studienplätzen insgesamt bis 2012 vorsieht. Dafür sollen staatlicherseits in den Spitzenjahren je bis zu 150 Mio. € bereitgestellt werden. Die Verteilung dieser Studienplätze über Studienfächer wurde im Dialog mit der Wirtschaft entschieden (MWFK BW 2006a, b).

Anhand von traditionellen Kapazitätsberechnungen mit Diplom-CNW, Deputatsstellen plus Sachmittel, und unter Fortschreibung der bisherigen Fächerverteilung, wurden durchschnittliche Kosten von 18.750 € pro Studienplatz für ein gesamtes Studium ermittelt. Bei 16.000 zusätzlichen Studienplätzen in Baden-Württemberg, die rechnerisch bis 2012 benötigt werden, ergibt dies einen zusätzlichen Finanzierungsbedarf von 300 Mio. €. Die zusätzlichen 150 Mio. € das Landes werden also nur ca. die Hälfte der Kosten abdecken, die andere Hälfte soll durch Effizienzsteigerungen innerhalb der Hochschulen und im Rahmen des Hochschulpakts 2020 aufgebracht werden.

2.1.6 Steuerungsinteressen und Einsatz der Kapazitätsverordnung

Das Ministerium pflegt einen pragmatischen Umgang mit dem Instrument der Kapazitätsverordnung und der CNW: Die Berechnungen werden von den Hochschulen in erster Linie zur rechtlichen Absicherung im Prozessfall gegenüber den Verwaltungsgerichten eingefordert. Als Planungsinstrument sind sie nicht sehr etabliert, und Abweichungen zwischen den dokumentierten Werten und der Realität in den Hochschulen werden vom Ministerium nicht nur toleriert, sondern als natürlich erachtet. Dies erklärt auch den verhältnismäßig entspannten Umgang mit rechnerischen Überlasten: Diese müssen sich in der Realität nicht immer so dramatisch ausnehmen wie auf dem Papier. Durch die Umstellung auf Bachelor und Master steigt allerdings die planungstechnische Relevanz der CNW, weil die Hochschulen im Zuge des Übergangs systematisch Betreuungsintensitäten verbessern möchten und dadurch Druck auf die Kapazitäten entsteht.

Insgesamt wird die Kapazitätsverordnung also in Baden-Württemberg vor allem für die Schaffung von Rechtssicherheit bei der Limitierung von Studienplätzen eingesetzt. Daneben steigt ihre Bedeutung als grober Anhaltspunkt für die notwendigen Abwägungsentscheidungen bei der Umstellung auf BMS. Auch im Hochschulcontrolling werden die Kapazitätsberechnungen traditionell genutzt; jede Form der Flexibilisie-

rung von CNW ist aus Sicht des Hochschulcontrollings nachteilig. Für Fragen der Mittelverteilung wird die Kapazitätsverordnung bisher nicht genutzt, aber im neuen Mittelverteilungsmodell, für das ein interner Entwurf vorliegt, ist eine Koppelung der Leistungszumessung für die Lehre an Kapazitätsgrößen wie „Studienplatz“ oder „SWS Lehrdeputat“ geplant.

2.1.7 Quellen

Interview Arnold (2006). Telefoninterview mit Herrn Arnold, Abteilung 2: Forschung, Entwicklung des Hochschulwesens, internationale und überregionale Angelegenheiten, Medien und Informationsversorgung, Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst, Baden Württemberg, 17.10.2006, 16.00 - 17.00 Uhr und 20.10.2006, 14.00 - 14.30 Uhr.

KapVO VII (2002). „Verordnung des Wissenschaftsministeriums über die Kapazitätsermittlung, die Curricularnormwerte und die Festsetzung von Zulassungszahlen (Kapazitätsverordnung – KapVO VII).“ 14. Juni 2002, Gesetzblatt vom 29. Juni 2002, Nr. 8, S. 271, Vorschriftendienst Baden-Württemberg, www.vd-bw.de.

LVVO BW (2005). „Verordnung der Landesregierung über Lehrverpflichtungen an Universitäten, Pädagogischen Hochschulen und Fachhochschulen“, Gesetzblatt vom 1. Januar 2005, S.1.

MWFK BW (2005a). „Konsequenzen der Umstellung auf das gestufte Studiengangssystem für die Festsetzung von Zulassungszahlen im Studienjahr 2006/2007. Dienstbesprechung mit den Rektoren der Universitäten am 29. Juli 2005.“ Schreiben an die Universitätsrektoren, 14. September 2005. Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst Baden-Württemberg: Stuttgart.

MWFK BW (2005b). „Kapazitätsermittlung zur Festsetzung von Zulassungszahlen für das Studienjahr 2006/2007“. Schreiben an die staatlichen Fachhochschulen, 29. Dezember 2005. Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst Baden-Württemberg: Stuttgart.

MWFK BW (2006a). „Entwurf eines Masterplans Hochschule 2012“. Stand: 9. Oktober 2006.

MWFK BW (2006b). „Masterplan für Ausbau der Hochschulen und Berufsakademien. Pressemeldung vom 09.10.2006, Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst Baden-Württemberg: Stuttgart. http://mwk.baden-wuerttemberg.de/no_cache/service/presse/pressemitteilungen/presse-detail/article/412/587/98c72dbba8/

Wissenschaftsrat (1977). Personalrichtwerte, in: Empfehlungen und Stellungnahmen 1977, Köln 1978, S. 9.

Wissenschaftsrat (1990). Empfehlungen und Stellungnahmen 1990, Köln 1991, S. 41-71.

2.2 Bayern

2.2.1 *Prioritätensetzung zwischen Quantität und Qualität*

Indikatoren	Politische Zielvorgaben
Ø Kapazitäten Bachelorstudium (Abbau, Konstanthalten oder Aufbau im Vergleich zu entsprechenden Diplomstudiengängen)	Konstanthalten bis Aufbau insgesamt, aber fachspezifische Flexibilität
Ø Relation der Kapazitäten in Bachelor und Master	Keine Vorgabe
Ø Anteil des bisherigen Diplom-CNW für Bachelorstudium	<ul style="list-style-type: none"> • An Unis überwiegend 75% als grobe Maßgabe, aber Einzelfallbetrachtung • An FHs 90% als grobe Maßgabe
Ø Anteil des bisherigen Diplom-CNW für Masterstudium	Offen, da noch keine Master mit Zulassungsbeschränkung
Ø CNW für Promotionsstudium	Nur bei geregelten Promotionsstudiengängen, ansonsten in der Regel nicht kapazitätswirksam

Oberste Maßgabe ist, dass in toto durch die Umstellung auf Bachelor- und Masterstudiengänge keine Studienanfängerkapazitäten abgebaut werden sollen. Gleichzeitig sollen die Spielräume für Hochschulen erhöht werden, selbst Abwägungsentscheidungen zu treffen, wobei auch die Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität der Studiengänge berücksichtigt werden müssen. Angestrebt ist zudem eine Verbesserung der Betreuungsrelationen im Bachelorstudium. Beispielsweise galt der Diplom-CNW in der BWL an Universitäten als zu niedrig; eine Anpassung wird für erforderlich erachtet, auch wenn dies auf Kosten der Studienanfängerzahlen geht. Die generelle Linie ist aber, dass die Zahl der Studienanfängerplätze zumindest beibehalten werden soll.

Wie wird trotzdem eine Verbesserung der Betreuungsintensität erreicht? Die zusätzlichen Ressourcen sollen aus der Verkürzung der Studienzeiten des Bachelor-Studiengangs gegenüber dem Diplomstudiengang finanziert werden. Im Übrigen wurde durch das neue Landeshochschulgesetz landesrechtlich abgesichert, dass die Einnahmen aus Studienbeiträgen für gezielte Verbesserungen der Studienbedingungen verwandt werden dürfen. Bei Normen im Gesetzesrang haben Verwaltungsgerichte keine Verwerfungskompetenz, so dass diese Regelung nur vor den Verfassungsgerichten infrage gestellt werden könnte. Eine solche Klärung wird geradezu herausgefordert. Die Abwägungsentscheidung zwischen Qualität und Quantität hat an diesem Punkt also der Gesetzgeber zugunsten der Qualität getroffen.

Die Maßgabe, Studienanfängerplätze konstant zu halten, stellt nicht das Optimierungskonzept infrage, d. h. dort wo laut Optimierungskonzept (siehe Abschnitt 2.2.3

„Planung, Steuerung und politische Gestaltung“) Studienplätze ab- oder aufgebaut werden, bleibt dies durch die Umstellung auf Bachelor- und Masterstudiengänge unberührt.

Überall dort, wo Zulassungsbeschränkungen beantragt werden, werden auch neue CNW für Bachelor- und Masterstudiengänge festgesetzt. Rechnerischer Ausgangspunkt für die Festsetzung der CNWs ist, dass 75% der ehemaligen Diplom-CNW für universitäre Bachelor-Studiengänge verwandt werden („lineare Kürzung“ von acht auf sechs Studiensemester; das Diplomarbeits-Semester ging kaum in die bisherigen CNW ein), wobei zusätzliche Prozentanteile für die Verbesserung der Betreuung verwendet werden können. Jeder neue Bachelor-CNW wird im Zulassungsverfahren individuell mit der einzelnen Hochschule besprochen, wobei Standortbesonderheiten Berücksichtigung finden. Es gibt in Einzelfällen auch starke Abweichungen. So wurde in BWL an der LMU ein Bachelor-CNW von 2,3 festgelegt, der den bisherigen Diplom-CNW von 1,9 sogar übertrifft. In Kulturwissenschaften an der Universität Passau wurde ein Bachelor-CNW von 1,9 festgelegt (bisheriger Diplom-CNW 2,3). In Pädagogik an der Universität Regensburg wurde ein CNW von 2,0 festgelegt (bisheriger Diplom-CNW 1,87).

Allgemeine Maßgabe ist, dass die Masterstudiengänge aus den durch die Verkürzung der Erstausbildung gewonnenen und nach Verbesserung der grundständigen Angebote verbleibenden Kapazitäten finanziert werden sollen. Es gibt aber für Masterstudiengänge in der Regel noch keine CNW, da der Zugang für diese Studiengänge überwiegend durch Eignungsfeststellung geregelt wird.

Eine Übergangsquote vom Bachelor zum Master wurde ebenfalls nicht vorgegeben. Sie ergibt sich allerdings aus den zur Verfügung stehenden Ressourcen und dem Lehrbedarf für die Bachelorstudiengänge, soll aber nicht formal geregelt werden. Aufgrund des hohen Prognoserisikos lassen sich die Übergänge auch gar nicht genau abschätzen. Mit Vorbehalt lässt sich ungefähr sagen, dass die Übergangsquoten an Universitäten etwa 50% umfassen. Die Übergangsquoten sollten nicht unkontrolliert ins Kraut schießen, da die Verbesserung der Betreuungsrelationen im Bachelorstudium Vorrang hat.

An Fachhochschulen werden etwa 90% der bisherigen Diplom-CNW für das Bachelor-Studium veranschlagt. Verbreitet ist in Bayern ein siebensemestriger Bachelor mit sechs Studien- und einem Praxissemester.

Für Promotionen werde in der Regel weder Zulassungszahlen noch CNW festgelegt; sie sind nicht kapazitätswirksam. Im Einzelfall kann aber Kapazitätsverbrauch durch geregelte Promotionsstudiengänge in Form einer Kapazitätsminderung bei den Studienanfängerplätzen berücksichtigt werden (z. B. Betriebswirtschaftslehre in München).

2.2.2 Bandbreitenmodelle

Ein Gesetzentwurf, der die Einführung eines Bandbreitenmodells vorsieht, befindet sich derzeit (Dezember 2006) im Anhörungsverfahren. Es ist ein neues Hochschulzulassungsgesetz geplant, das die Neufassung des Staatsvertrages über die Vergabe von Studienplätzen berücksichtigen und die örtlichen Auswahlverfahren regeln wird.

Geplant ist die Vorgabe von Bandbreiten, innerhalb derer die Hochschulen ihre CNW selbst festlegen; die Zahl der Studienanfängerplätze soll über Zielvereinbarungen gesichert werden. Spielräume gibt es nur innerhalb von Studienbereichen, die Hochschulen müssen also selbst den Ausgleich für hohe CNW in einem Fach durch nied-

rigere CNW in einem anderen Fach schaffen. Die genaue Festlegung der Bandbreiten soll auf Grundlage des Gesetzes dann per erneuerte KapVO erfolgen („Ermächtigungsverordnung“). Der Gesetzentwurf wird frühestens im Januar 2008 in den Landtag eingebracht werden.

2.2.3 Planung, Steuerung und politische Gestaltung

Basierend auf den Empfehlungen der Mittelstraß-Kommission vom März 2005 "Wissenschaftsland Bayern 2020" wurde ein Optimierungskonzept entwickelt und im August 2005 vom Ministerrat verabschiedet, das die Optimierung und Weiterentwicklung des Fächerspektrums an den bayerischen Hochschulen beinhaltet. Kern des Konzepts ist die Schärfung der Hochschulprofile, basierend auf einer Stärken-Schwächen-Analyse, und die bessere Vernetzung der Hochschulen untereinander. Dies beinhaltet auch den Abbau von Kapazitäten in schwachen oder unterausgelasteten Bereichen oder die Konzentration von kleinen Fächern an einer Hochschule in Bayern.

Dieses Konzept wird über die im Juli 2006 abgeschlossenen Zielvereinbarungen mit jeder einzelnen Hochschule umgesetzt, die in ein „Innovationsbündnis Hochschule 2008“ eingebettet sind, das den Hochschulen Stabilität der staatlichen Mittelzuweisungen an die Hochschulen für die Zeit bis 2008 zusichert. Neu ist für Bayern die Zusicherung finanzieller Stabilität über den Zeitraum eines Doppelhaushalts hinaus. Nach einer Steigerung um 7,2% im Doppelhaushalt 2005/06 sieht der Doppelhaushalt 2007/08 eine weitere Steigerung der staatlichen Mittel im Hochschuletat von 1,1% in 2007 und 1,3% in 2008 vor.

Das Optimierungskonzept basierte nicht auf einer exakten Kapazitätsermittlung. Diese war in Bayern in Nicht-NC-Fächern bisher nicht punktgenau, d. h. eine CNW-Festsetzung erfolgte in diesen Fächern nicht. Die Planungsparameter werden nun vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung und des Hochschulpaktes präzisiert werden (s. u.).

2.2.4 Perspektiven zur Weiterentwicklung oder Ablösung der Kapazitätsverordnung

Während Zielvereinbarungen mit allen Hochschulen gerade abgeschlossen wurden, wird das Vereinbarungsmodell für unrealistisch erachtet, und zwar aus folgenden Gründen.

Das Vereinbarungsmodell basiert auf der Idee, im Haushaltsplan konkrete Studienanfängerzahlen festzulegen. Doch erstens ist der Haushaltsplan mit seinen mehrjährigen Vorlaufzeiten ein zu schwerfälliges Instrument für diese Zwecke. Zudem würde es eine noch weitere Einschränkung der Hochschulautonomie bedeuten, wenn nun Landtage in die Festsetzung von Zulassungszahlen einbezogen wären. Zweitens kann auch der Gesetzgeber nicht ohne Begründung Zulassungszahlen festschreiben; auch er muss sich am Grundgesetz messen lassen und seine Entscheidungen auf nachvollziehbare Überlegungen stützen. Die Entscheidung zur Berliner Hochschulmedizin,⁵ die als Präzedenzfall genannt wird, hatte ihren Grund in einer eklatanten Haushaltsnotlage und kann nicht ohne Weiteres auf andere Länder übertragen werden.

⁵ Beschluss des BVerfG vom 10. März 1999, NVwZ-RR 1999; 481, ergangen zum Vorlagebeschluss des OVG Berlin vom 28. Oktober 1997.

Das Bandbreitenmodell (s.o.) hat demgegenüber den Vorteil, dass es Hochschulen ermöglicht, kurzfristig und schnell zu reagieren (innerhalb der Bandbreite). Allerdings wird erwartet, dass bei Einführung eines Bandbreitenmodells für CNW die Kapazitätsrechnung und die Berechnung von CW weiter Bestand hat, denn die Hochschule muss gegenüber den Verwaltungsgerichten ihre Entscheidung innerhalb der Bandbreite begründen.

Das verfassungsgerichtliche Urteil von 1974 beruht auf der Interpretation des ursprünglich als Abwehrrecht konstituierten Grundrechts auf freie Berufsausübung (Art. 12 GG) als Teilhaberecht. Es wird in Bayern nicht erwartet, dass sich an der Grundtendenz dieser Rechtsprechung etwas ändert – auch wenn dies vielleicht wünschenswert wäre. Allerdings ist es denkbar und möglich, dass das Bundesverfassungsgericht in zukünftigen Urteilen neben dem Gebot der Kapazitätsausschöpfung andere Aspekte mit einbezieht und höher gewichtet als bisher, so die Aufrechterhaltung der Studienqualität und die Entwicklung der Forschung. Dies könnte bedeuten, dass in Zukunft höhere CNW als bisher akzeptiert werden, aber auch hier wird es immer die Notwendigkeit der Begründung im Einzelfall geben.

In Bayern hat man gute Erfahrungen mit hochschulindividuellen CNW und der Begründung gegenüber Verwaltungsgerichten im Einzelfall gemacht. Die von den Hochschulen vorgelegten Begründungen für ihre Zulassungszahlen – auf Basis von vom Ministerium sanktionierten CNW – wurden von den Verwaltungsgerichten in aller Regel akzeptiert.

Demgegenüber wird die Festlegung starrer CNW-Umrechnungsformeln beim Übergang zu Bachelor- und Masterstudiengängen in Bayern eher als rechtlich bedenklich betrachtet. Da diese Studiengänge paradigmatisch und de facto mit einer höheren Differenzierung der Curricula einhergehen, sind Bandbreitenmodelle die richtige Antwort, weil das Ministerium sonst viel zu viele Einzelfallentscheidungen treffen müsste. Hier befördert also die Umstellung auf die gestuften Studienstrukturen eindeutig einen Paradigmenwechsel in der Kapazitätsplanung zugunsten von mehr Hochschulautonomie.

Dies wirkt sich auch aus auf Fächer, deren Diplomstudiengänge in einigen Ländern noch im Verfahren der Zentralstelle zur Vergabe von Studienplätzen sind und die jetzt herausfallen, weil die Hochschulen sie auf die Bachelor-Master-Struktur umstellen. Im zentralen Auswahlverfahren sind diese Studiengänge nicht zu halten. Daher wird sich in Zukunft erwartungsgemäß das ZVS-Verfahren auf die medizinischen Fächer konzentrieren.

2.2.5 Demographische Entwicklung

In Bezug auf die demographische Entwicklung ergibt sich die Situation, dass dem zu erwartenden Anstieg der Studierendenzahlen nur begrenzte staatliche Mittel gegenüberstehen. Nach einem Einstieg in die zusätzliche Finanzierung von Studienplätzen mit 150 neuen Stellen im Haushalt 2007 ist eine weitere Prioritätensetzung bei diesem Thema ab 2008 vorgesehen. In diesem Zusammenhang werden auch die Möglichkeiten des Hochschulpakts genutzt werden.

In den hochschulindividuellen Zielvereinbarungen haben alle Hochschulen ihre Bereitschaft erklärt, an der Bewältigung der steigenden Studierendenzahlen mitzuwirken. Mit den Fachhochschulen wurden Steigerungen der Studienanfängerzahlen um 10% vereinbart. Dies bedeutet auch eine Erhöhung der Quote der bayerischen Studienanfänger an Fachhochschulen.

Die Überlegungen schließen auch bisher noch unterausgelastete Fächer mit ein, so z. T. an einzelnen Universitäten im technischen Bereich.

Die Staatsregierung hat eine interministerielle Arbeitsgruppe „Steigende Studierendenzahlen“ eingesetzt, an der auch das Bayerische Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung (IHF) beteiligt ist. Hier wird ein Bündel von Maßnahmen geprüft, die Spielräume für die Hochschulen eröffnen sollen, wie z. B. zusätzliche Anreize für Professoren, zeitweilig über ihrem Lehrdeputat zu arbeiten.

Die Lehrverpflichtungsverordnung wurde schon 2004 in Antizipation des Studierendenhochs angepasst, insbesondere wurde im Zuge der allgemeinen Arbeitszeitverlängerung für Beamte die Lehrverpflichtung aller Lehrpersonen um eine Lehrveranstaltungsstunde erhöht. Ferner wurde festgelegt, dass die zur Verfügung stehenden Vorlesungstage bei der Planung der Lehrveranstaltungen ausgeschöpft werden sollen (LVVO 2004, Artikel 4, Absatz 3). Zur Berücksichtigung eines erhöhten Lehrbedarfs kann der Fachbereich die Lehrverpflichtung von Lehrpersonen (mit Ausnahme der Professoren) während der Vorlesungszeit erhöhen. Dies geht dann einher mit einer Reduktion der Arbeitszeit für die lehrfreie Zeit (LVVO 2004, Artikel 2, Absatz 4). Im Moment wird die LVVO nochmals überarbeitet, es sind aber vor allem weitere Flexibilisierungen, keine signifikanten Mehrbelastungen für Lehrende geplant.

2.2.6 Steuerungsinteressen und Einsatz der Kapazitätsverordnung

Zulassungsbeschränkungen werden seit jeher als notwendiges Übel betrachtet, nicht als Instrument für die Hochschulplanung. Sie dienen allein dazu, ein Überlaufen der Fächer zu verhindern, damit die Studierbarkeit nicht infrage gestellt wird. Die KapVO dient hier der rechtlichen Absicherung solcher Entscheidungen.

Als vor einiger Zeit die Frage diskutiert wurde, ob für Fragen der Kapazitätsermittlung insbesondere in der Medizin mit Kostennormwerten (KNW) oder CNW gerechnet werden sollen, hat man aus praktischen Gründen CNW gewählt. Die KapVO wirkt sich im formelgebundenen Mittelverteilungsmodell indirekt dort aus, wo die Zahl der Studierenden unmittelbar für die Zuweisungen zugrunde gelegt wird. Für die Landesplanung, welche Studiengänge wo und mit wie vielen Studienplätzen angeboten werden, ist die KapVO nur bedingt geeignet, da sie lediglich diejenige Ausstattung eines Studiengangs festschreibt, der den Mindestanforderungen an die Erfüllung des Lehrprogramms entspricht. Der Wissenschaftsrat hat deshalb als Planungsgröße für den Universitätsbereich höhere Werte als die aus der KapVO hergeleiteten CNW empfohlen (Wissenschaftsrat 2006: 57 ff.).

2.2.7 Quellen

Interview Hörlein (2006). Telefoninterview mit Herrn LMR Ulrich Hörlein, Abteilungsleiter, Abteilung X für Hochschulrecht, studentische Angelegenheiten, Informations- und Kommunikationstechnologie, Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst, Bayern, 20. Oktober 2006, 11.00 - 12.00 Uhr.

LVVO (2004). Verordnung über die Lehrverpflichtung des wissenschaftlichen und künstlerischen Personals an Universitäten und Fachhochschulen (Lehrverpflichtungsverordnung – LUFV); in Kraft getreten am 1. Oktober 2004.

Mittelstraß-Kommission (2005). „Wissenschaftsland Bayern 2020.“ Empfehlungen einer internationalen Expertenkommission; München. Zugriff zuletzt am 10. April 2007 unter www.stmwfk.bayern.de/downloads/hs_mittelstrass.html

Wissenschaftsrat (2006). Empfehlungen zum arbeitsmarkt- und demographiegerechten Ausbau; Drs. 7083/06; Köln.

2.3 Berlin

2.3.1 *Prioritätensetzung zwischen Quantität und Qualität*

Indikatoren	Politische Zielvorgaben
Ø Kapazitäten Bachelorstudium (Abbau, Konstanthalten oder Aufbau im Vergleich zu entsprechenden Diplomstudiengängen)	Kapazitätsabbau: insgesamt ca. 27% ggü. dem Jahr 2000 (davon 19% durch Sparmaßnahmen, 8% durch Anhebung der CNW)
Ø Relation der Kapazitäten in Bachelor und Master	Keine Vorgabe (im gewichteten Mittel 54% der Bachelorabsolventen über alle Fächer)
Ø Anteil des bisherigen Diplom-CNW für Bachelorstudium	Lineare Reduktion, dann Erhöhung der CNW um 20% (Geisteswissenschaften) bzw. 8% (Natur- und Ingenieurwissenschaften)
Ø Anteil des bisherigen Diplom-CNW für Masterstudium	s.o.
Ø CNW für Promotionsstudium	Vorläufig keine Berücksichtigung

Vorauszuschicken ist für das Bundesland Berlin, dass mit dem Hochschulstrukturplan des Jahres 2003 eine Reduktion der Studienplätze über alle Berliner Universitäten mit Ausnahme der medizinischen Studiengänge von etwa 19% bis 2009 gegenüber dem Basisjahr 2003 beschlossen wurde (Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur 2006: 16). Damit wird versucht, der im Zuge von Nachverhandlungen zu den Hochschulverträgen 2001/2002 vorgegebenen Sparauflage von insgesamt 75 Millionen Euro für das Berliner Hochschulsystem zu entsprechen (Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur 2006: 61).

Im Zuge der Umstellung auf gestufte Studienstrukturen sollen nach aktuellem Stand zusätzlich etwa weitere 8% der Studienanfängerplätze abgebaut werden, die bei einem Verbleib in der Diplom- und Magisterstruktur vorgehalten werden könnten (siehe auch Abschnitt 2.3.3). Diese Kapazitätsverringerung ergibt sich rechnerisch aus einer Verbesserung der Betreuungsrelationen. Nach einer linearen Anpassung der CNW (gewichtet nach Regelstudienzeiten in Bachelor und Master) wurden diese für geisteswissenschaftliche Studiengänge um durchschnittlich 20%, für natur- und ingenieurwissenschaftliche Angebote um 8% angehoben. Im gewichteten Durchschnitt über alle Fächergruppen ergibt dies eine Erhöhung der CNW um 15%. Ziel dieser Verbesserung der Betreuungsrelationen ist die in Zielvereinbarungen mit den Hochschulen festgelegte Erhöhung der Erfolgsquoten (Absolventen) auf etwa 70% (Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur 2006: 18). Eine von den Universitäten geforderte Erhöhung der Betreuungsrelation von 25% über alle Fächergruppen konnte nicht verwirklicht werden.

Neben der deutlichen Orientierung an einer Verbesserung der Betreuungsrelationen soll an den Berliner Hochschulen ein flächendeckendes Masterangebot an Universi-

täten vorgehalten werden. Beispielhaft schlägt sich dies in den internen Kapazitätsberechnungen der Technischen Universität Berlin nieder, die bei einer Schwundquote von 30% im grundständigen Bereich und einer Übergangsquote zu einem konsekutiven Masterstudium von 70% eine Verringerung der Zulassungszahlen zum Erststudium ermittelt (idw 2006). Das Verhältnis der Masterkapazitäten zu den Absolventenzahlen der Bachelorstudiengänge soll in den Fächerclustern Geistes- und Naturwissenschaften im rechnerischen Mittel bei 50% liegen. Für die Fächergruppe der Ingenieurwissenschaften wird von einer durchschnittlichen Übergangsquote von 78% ausgegangen. Im gewichteten Mittel über alle Fächergruppen ergibt sich somit eine Relation der Kapazitäten von Master- zu Bachelorstudienplätzen von 54% (Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur 2006: 17).

Eine Verbesserung der Betreuungsrelationen an den Berliner Fachhochschulen wird eher nicht erfolgen, da hier die CNW traditionell hoch sind und die Nachfragesituation ungebrochen gut ist. Die Aufnahmekapazitäten an Fachhochschulen sollen im grundständigen Bereich konstant gehalten werden. Handlungsleitendes Ziel ist, die Vorteile der Fachhochschulausbildung nicht zugunsten flächendeckender Masterangebote aufzugeben und innovative Curricula im grundständigen Bereich durch einen Fachhochschulfonds zu fördern.

Eine kapazitative Berücksichtigung von strukturierten Promotionsstudiengängen wird in Berlin diskutiert. Deren Auswirkung auf die Aufnahmekapazität soll aber durch Einbeziehung der Doktoranden in Forschung und Lehre sowie ein verstärktes Selbststudium möglichst gering gehalten werden.

2.3.2 Bandbreitenmodelle

In Berlin wird schon heute ein Bandbreitenmodell mit drei Fächergruppen, namentlich Geistes- und Sozialwissenschaften, Mathematik- und Naturwissenschaften sowie Ingenieurwissenschaften, praktiziert. Die medizinischen Studiengänge sind hierbei ausgeschlossen und erhalten, bei Aufrechterhaltung der bisherigen Studienstruktur, im Falle der absoluten Zulassungsbeschränkung weiterhin direkt Curricularnormwerte.

In einem ersten Schritt wurden durchschnittliche Curricularnormwerte bzw. Curricularwerte für die genannten Fächergruppen einmal vertikal, d.h. für die jeweiligen Hochschulen, dann horizontal, d. h. hochschulübergreifend, ermittelt.⁶ So sollten verschiedene Zusammensetzungen der Fächergruppen an verschiedenen Hochschulen stärker berücksichtigt werden. Daraus wurden dann Durchschnittswerte der Curricularnormwerte nach Fächergruppen an den Berliner Hochschulen abgeleitet. In einem zweiten Schritt wurden diese Durchschnitts-CNW der jeweiligen Fächergruppen um die oben genannten Werte prozentual erhöht (20%, 8%, 8%); die so erhaltenen Werte bilden den zu haltenden Durchschnitt.

Den Hochschulen wird nun freigestellt, Curricularwerte für einzelne Studiengänge zu wählen. Allerdings sind sie an die einschränkende Bedingung gebunden, die errechneten Durchschnitts-CNW pro Fächergruppe der jeweiligen Hochschule zu erhalten. So wird vermieden, dass die Hochschulen ausschließlich Bandbreitenmaxima wählen und demzufolge die Aufnahmekapazität reduzieren müssten. Es werden den Ber-

⁶ Empirische Basis war das vorfindliche System im Übergang zu der gestuften Studienstruktur. Gearbeitet wurde mit den linear reduzierten CNW traditioneller Studiengänge oder den von den Hochschulen vorgeschlagenen und von der Senatsverwaltung geprüften CNW für neue zulassungsbeschränkte Studiengänge.

liner Hochschulen durch die geringe Zahl an Fächergruppen also zwar hohe Freiheitsgrade in der Bestimmung von Curricularwerten eingeräumt, diese jedoch durch die Festschreibung des Durchschnitts-CNW als Referenzwert wieder limitiert.

Darüber hinaus sind die gewählten Curricularwerte für die zulassungsbeschränkten Studiengänge transparent und im Rekurs auf die curriculare Struktur zu begründen, um verwaltungsrechtliche Sicherheit zu gewährleisten. Die errechneten Zulassungszahlen sind der Senatsverwaltung im Einzelfall vorzulegen, werden von dieser geprüft und durch den Senat bestätigt. Rechtlich stützt sich das Berliner Bandbreitenmodell vorläufig auf die Erprobungsklausel des im Jahr 2006 noch geltenden Staatsvertrags über die Vergabe von Studienplätzen.

2.3.3 Planung, Steuerung und politische Gestaltung

Das Vorgehen der Berliner Senatsverwaltung zur Planung der Studienkapazitäten bestand aus zwei Schritten. In einem ersten Ansatz wurde die Entwicklung der Aufnahmekapazitäten unter Berücksichtigung der beschlossenen Mittelkürzungen (siehe oben) im konventionellen Diplom- bzw. Magisterstudienystem bis 2009 projiziert. Danach wurde eine Umstellung auf die gestufte Studienstruktur mit der angenommenen Verbesserung der Betreuungsrelationen um durchschnittlich 15% simuliert. Insgesamt ergab dies eine „qualitätsinduzierte“ Absenkung der Studienplätze von insgesamt zusätzlich 8%.

Von einer Aufrechterhaltung der Aufnahmekapazitäten wurde in Berlin in erster Linie wegen der mit der Umstellung auf Bachelor- und Masterangebote verbundenen Absicht einer Verbesserung der Betreuungsrelationen abgesehen. Außerdem soll ein möglichst breites Angebot an konsekutiven Masterstudiengängen vorgehalten werden. Die beschlossene Absenkung der Studienanfängerplätze entspricht indes in der Höhe nicht ganz den verbesserten Betreuungsintensitäten bzw. den für Masterangebote gewonnenen Kapazitäten. Das heißt, die Hochschulen sind aufgefordert, ihre Kapazitäten effizienter zu bewirtschaften bzw. müssen in Einzelfällen Überlasten in Kauf nehmen.

Des Weiteren wurde im Oktober 2004 ein „Fachhochschulfonds“ mit den Berliner Universitäten vereinbart. Er speist sich aus pauschalen Beträgen aus den Haushalten der Universitäten und unterstützt neue, innovative Curricula an Fachhochschulen mit zusätzlichen Mitteln. U. a. hierüber sollen, wenngleich in geringem Umfang, universitäre Kapazitäten in mittlerer Frist an die Fachhochschulen überführt werden (Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur 2006: 61).

2.3.4 Perspektiven zur Weiterentwicklung oder Ablösung der Kapazitätsverordnung

Die Bedeutung der CNW der Berliner KapVO II wurde vom OVG Berlin für die Einführung konsekutiver Studienstrukturen anhand der Überprüfung der Zulassungszahlen eines konkreten Bachelorstudiengangs relativiert (OVG Berlin 2004). Laut dessen Urteil ist das Gebot der Kapazitätsausschöpfung zwar weiterhin wirksam, es beschränkt sich allerdings rechtspraktisch auf eine Plausibilitätsprüfung der durch die Hochschulverwaltung begründeten CW bzw. Curricularanteile des jeweiligen Studiengangs. In einer darüber hinaus gehenden gerichtlichen Bewertung der Begründungszusammenhänge zwischen Curriculum und Betreuungsrelation müssen indes fachspezifische Gegebenheiten und hochschulentwicklungspolitische Erwägungen berücksichtigt werden. Ein lediglich „standardisierter Rückgriff“ (ibid: 5) auf die KapVO II zur gerichtlichen Korrektur der CNW greift nach Rechtsprechung des Berliner

Oberverwaltungsgerichtes unzulässig in den Kernbereich der Wissenschaftsfreiheit ein. Aus Sicht der Senatsverwaltung bedeutet dieses Urteil eine Bestätigung der auf den Weg gebrachten Liberalisierung bei der Ermittlung von Zulassungszahlen und des implementierten Bandbreitenmodells.

2.3.5 Demographische Entwicklung

Trotz des doppelten Abiturjahrgangs in Berlin 2012 wollte Berlin ursprünglich auf eine Korrektur des beschlossenen Kapazitätsabbaus verzichten. Gründe hierfür liegen darin, dass in Berlin und Brandenburg bereits ab 2006 mit einer rückläufigen Nachfrageentwicklung zu rechnen war. Mehr als zwei Drittel der Studienanfänger Berlins stammen aus diesen beiden Bundesländern (Buch, Hener, von Stuckrad 2006). Im Rahmen des Hochschulpakts 2020 hat Berlin jedoch zugestimmt, bis zum Jahr 2010 mindestens 19.500 Studienanfängerplätze zur Verfügung zu stellen. Dieser Wert entspricht einer leichten Drosselung des oben beschriebenen Kapazitätsabbaus, die durch Rückgängigmachung des beschlossenen Abbaus vor allem an Fachhochschulen erreicht werden soll.

Mit Blick auf die Kompensation von Nachfrageschwankungen vor allem des doppelten Abiturjahrgangs 2012 ist den Hochschulen die Möglichkeit eines Ausgleichs von Unter- bzw. Überbelastungen in der Lehre im Zeitverlauf eröffnet worden. Die Lehrverpflichtungen je Hochschullehrer müssen in drei aufeinander folgenden Jahren insgesamt eingehalten sein, so dass punktuelle Schwerpunktsetzungen in der Lehre möglich sind (LVVO Berlin 2004).

2.3.6 Steuerungsinteressen und Einsatz der Kapazitätsverordnung

Die Arithmetik der KapVO wird für eine Kapazitätsberechnung im Sinne einer Gesamtplanung in Berlin genutzt. Darüber hinaus findet die KapVO im System leistungsbezogener Mittelverteilung Anwendung. Ein konsumtiver Zuschuss an die Haushalte der Berliner Hochschulen wird zu 30% leistungsbezogen vergeben. Als Leistungsindikator wird hier zwar u. a. die Lehre verwendet, die jeweiligen CNW wirken sich aber höchstens mittelbar bei der Vergabe dieses Zuschusses aus, da der Zuschuss strikt outputbezogenen (Absolventen, Absolventen in Regelstudienzeit usw.) verteilt wird. Ein mittelbarer Zusammenhang besteht insofern, als hohe CNW mit hohen Absolventenquoten korrelieren können.

2.3.7 Quellen

Berliner Morgenpost (2006). Kritik an Abbau von Studienplätzen – Universitäten wollen dafür Betreuung der Studierenden verbessern; Artikel vom 2. Juni 2006.

Tagesspiegel (2006). Berlins Unis wollen weniger Studenten – Ein Streit mit dem Senat bahnt sich an; Artikel vom 4. Juni 2006.

Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur (2006). Vorteilsausgleich könnte neue Studienplätze in Berlin schaffen; Pressemitteilung vom 21. März 2006.

LVVO (2004). Verordnung über die Lehrverpflichtung an Hochschulen vom 3. Juli 2004.

TU Berlin (2006). Position der TU Berlin im Workshop „Neue Personalstrukturen im Hochschulbereich“ am 27. Februar 2006 in der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften.

Stellungnahme der Landesvertretung Akademischer Mittelbau Berlin (LAMB) zu neuen Personalstrukturen im Hochschulbereich (4. Juni 2006).

Informationsdienst Wissenschaft (2006). Für eine bessere Betreuung von Studierenden – Berliner Universitäten und Wissenschaftssenator stellen die Weichen für mehr Erfolg im Studium; Pressemitteilung TU Berlin.

Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur Berlin (2006). Leistungsberichte der Berliner Hochschulen zum Jahr 2005 einschließlich Mittelbemessung (ohne Medizin); S. 14 ff., siehe http://www.senwisskult.berlin.de/2_hochschulen/inhalt/2_hochpolitik/3_vertraege/Leistungsbericht_2005_nachJourfixe%20incl%20Anlagen.pdf; Zugriff am 8.12.2006

Hochschulrektorenkonferenz (2004). Ausbildungskapazität in Bachelorstudiengängen, hier: Beschluss des OVG Berlin vom 7. Juli 2004; Beschluss und Begleitschreiben.

Interview Becker (2006). Telefoninterview mit Herrn Dr. Stephan Becker, Abteilung H Hochschulen, Referat HC Universitäten, Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur Berlin, am 19. September 2006, 8.30 - 9.45 Uhr.

OVG Berlin (2004). Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Berlin vom 7. Juli 2004 (OVG 5 NC 8.04 / VG 3 A 2059.03)

Florian Buch, Yorck Hener und Thimo von Stuckrad (2006). Prognose der Studienkapazitätsüberschüsse und -defizite in den Bundesländern bis zum Jahr 2020; CHE Arbeitspapier Nr. 77; Gütersloh.

2.4 Brandenburg

2.4.1 *Prioritätensetzung zwischen Quantität und Qualität*

Indikatoren	Politische Zielvorgaben
Ø Kapazitäten Bachelorstudium (Abbau, Konstanthalten oder Aufbau im Vergleich zu entsprechenden Diplomstudiengängen)	Annäherndes Konstanthalten der Studienanfängerplätze (Bachelor) an allen Hochschulen
Ø Relation der Kapazitäten in Bachelor und Master	Keine hochschulübergreifende Regelung, aber Bedingung s.o.
Ø Anteil des bisherigen Diplom-CNW für Bachelorstudium	Zwei Optionen: entweder lineare Reduktion anhand geringerer Regelstudienzeit (Uni: 75%, FH: 80% der Diplom-CNW) oder Vorschlag der Hochschule auf Grundlage der Curricula
Ø Anteil des bisherigen Diplom-CNW für Masterstudium	Keine expliziten Vorgaben (implizit begrenzt durch kapazitative und budgetäre Neutralität)
Ø CNW für Promotionsstudium	Nicht berücksichtigt

Auch in Brandenburg wurde die flächendeckende Umstellung auf gestufte Studienstrukturen vor dem Hintergrund der politischen Maßgabe eines annähernden Konstanthaltens der Studienanfängerkapazitäten eingeleitet. Im Rahmen eines Kabinettsbeschlusses zur „Hochschulentwicklung in Brandenburg bis zum Jahre 2005“ vom 28. Juni 2001 wurde eine Erweiterung der Studienkapazität um 3.500 Studienplätze bis zum Jahr 2007 geplant. In den Jahren ab 2009 sollte die Aufnahmekapazität der brandenburgischen Hochschulen angesichts der demographischen Entwicklungen stufenweise wieder gesenkt werden. Mit Blick auf die im Hochschulpakt 2020 zwischen Bund und neuen Ländern nach augenblicklichem Stand verabredete Beibehaltung der Kapazitäten in Brandenburg ist eine solche Absenkung jedoch mit hoher Wahrscheinlichkeit zu modifizieren.

Bedeutsam ist im Zusammenhang mit der Einführung der gestuften Studienstruktur weiterhin, dass in Brandenburg nach wie vor sämtliche Studiengänge genehmigungspflichtig sind, d. h. nach einem Vorschlag durch die jeweilige Hochschule einen Prüfprozess des Ministerium durchlaufen, in dessen Rahmen auch die hochschulinternen errechneten CW geprüft und vorbehaltlich gerichtlicher Überprüfung bestätigt werden. Die Einrichtung von Masterstudienangeboten ist grundsätzlich an die Bedingung einer fachspezifischen ausgewiesenen Forschungsstärke gebunden. Diese wird vom Ministerium vor dem Hintergrund qualitativer und quantitativer Indikatoren (u. a. Drittmittelinnahmen) und im Dialog mit den Hochschulen festgestellt. Diese Regelung zielt zwar darauf, die Einrichtung von Masterangeboten an Fachhochschulen einer besonderen Prüfung zu unterziehen, schließt aber angewandte Forschung betreibende Fachhochschulen als mögliche Anbieter von Masterstudiengängen ein.

An den Fachhochschulen Brandenburgs wurden bisher lediglich in moderatem Umfang Masterangebote eingerichtet.

Für die Ermittlung der CNW gestufter Studiengänge bietet das Ministerium den Hochschulen zwei Varianten an:

- (1) eine lineare Reduktion im Sinne einer anhand der Regelstudienzeit gewichteten Ableitung der neuen CNW analog zu den entsprechenden Diplomstudiengängen;
- (2) eine genuin auf den Curricula und Ausbildungsbedürfnissen der Studiengänge beruhende, hochschulinterne Neuberechnung, die von Seiten des Ministeriums einer Prüfung unterzogen und vorläufig bestätigt wird, bis die Akkreditierung erfolgt ist.

Bei einem Verzicht auf ein eigenes konsekutives Masterangebot können auf Ebene grundständiger Studiengänge verbleibende Ressourcen entweder zu einer erhöhten Aufnahmekapazität, als Curricularanteil im Rahmen eines interdisziplinären Masterstudiengangs oder zur Verbesserung der Betreuungsrelationen im Bachelor genutzt werden. Hierzu genehmigte das Ministerium den Hochschulen in der Vergangenheit in Einzelfällen Erhöhungen von 15% bis 20% gegenüber Werten, wie sie sich durch eine lineare Reduktion aus den Diplom-CNW ermitteln ließen. An den ohnedies mit hohen CNW ausgestatteten Fachhochschulen werden die durch die weniger erhebliche Regelstudienzeitverkürzung geringeren Restkapazitäten meist zu einer moderaten Erhöhung der Kapazität genutzt.

In der künftigen Fassung der Kapazitätsverordnung soll auf eine Zuordnung von CNW zu einzelnen Studiengängen in einem Anhang grundsätzlich verzichtet werden. Begründet wird dies mit dem Wandel des Kapazitätsrechts sowie mit dem systemischen Argument, Vergleichbarkeit sei in der gestuften Studienstruktur aufgrund der politisch erwünschten curricularen Vielfalt nur bedingt zu erreichen.

Strukturierte Promotionsstudiengänge sind im Augenblick nicht kapazitatativ berücksichtigt, könnten dies aber bei hohem Angebot und starker Frequentierung werden.

2.4.2 Bandbreitenmodelle

In Brandenburg wird im Rahmen einer ministeriellen Arbeitsgruppe mit den Hochschulen ein Bandbreitenmodell diskutiert. Es ist geplant, dass dieses statt mit CNW mit dem dahinter liegenden Einflussfaktoren des Lehraufwandes, insbesondere der Gruppengrößen arbeiten soll und für diese Bandbreiten vorsehen soll. Dies würde bedeuten, dass die CNW ähnlicher Studiengänge (z. B. zweier Bachelorstudiengänge in Physik) an zwei Hochschulen in Brandenburg aufgrund unterschiedlicher curricularer Schwerpunktsetzungen (z. B. Labor- oder Theorieorientierung) voneinander abweichen können. Mit Blick auf die Gestaltung dieser Bandbreiten für Gruppengrößen sollen die Hochschulen einbezogen werden; hier liegt nahe, profilabhängig über Schwerpunktsetzungen in den studiengangspezifischen Lehrplänen zu diskutieren und danach Gruppengrößen zu bestimmen bzw. der Hochschule Freiheitsgrade bei der internen Zuordnung verschiedener Gruppengrößen zuzugestehen. Für das intendierte Bandbreitenmodell ist insbesondere die Einhaltung der Kriterien Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Konsistenz der aus den Curricula ermittelten Bandbreitenextrema von Bedeutung.

2.4.3 Planung, Steuerung und politische Gestaltung

Die Heterogenität der Ansätze und Strategien der Bundesländer bei der Anpassung bzw. Weiterentwicklung der KapVO im Rahmen der Umstellung auf gestufte Studienstrukturen entspricht den neuen verfassungsrechtlichen Gegebenheiten und wird vom Ministerium grundsätzlich als nicht nachteilig gesehen. Insbesondere zentral dekretierte CNW wurden in der Vergangenheit immer wieder kritisiert und erscheinen angesichts der intendierten curricularen Diversifizierung immer weniger begründbar und praktikabel. Während der Aufbauphase des brandenburgischen Hochschulsystems wurde diese Kritik aufgegriffen, indem vielfach mit Mittelwerten zwischen den ‚regulären‘ (nach KapVO) und alternativen Personalrichtwerten (Wissenschaftsrat 1977, 1990) gearbeitet wurde. Diese Praxis wurde aber später zugunsten einer Ermittlung von CNW im Dialog mit den Hochschulen ersetzt.

In Brandenburg wurden in der Vergangenheit ausschließlich für zulassungsbeschränkte Studiengänge CNW ermittelt, sofern sie nicht in der KapVO festgelegt waren. Nur im Jahr 2005 wurden Curricularwerte für sämtliche Studienangebote von den Hochschulen angefordert. Ziel war es, einen Überblick über die qualitative Angebotsstruktur an den Hochschulen Brandenburgs zu gewinnen. Auch in diesem Kontext wird deutlich, dass der KapVO neben der verwaltungsrechtlichen Dimension immer stärker eine Controlling- und Monitoringfunktion u. a. in der Hochschulentwicklungsplanung zuwächst.

Zur kapazitiven Gestaltung des Übergangs zwischen Bachelor- und Masterstudiengängen wurden keine „Quoten“ vom Ministerium vorgegeben. Die Relation der Kapazitäten in konsekutiven Studienmodellen ist vielmehr Gegenstand von individuellen Verhandlungen zwischen dem Ministerium und den Hochschulen im Kontext der jeweiligen Genehmigungsverfahren. Eine Einrichtung von Masterangeboten unter Inkaufnahme von systematischen Überlasten ist indes nicht vorgesehen. Vielmehr sollen interdisziplinäre Masterangebote durch Verflechtung von Restkapazitäten, die befristete Verpflichtung von Lehrpersonal und die Aufrechterhaltung der Kapazitäten über das Jahr 2009 hinaus bei prognostiziertem Rückgang der Studierendennachfrage Freiräume schaffen. Nichtsdestoweniger wird im Ministerium gesehen, dass die Freiheitsgrade für die Hochschulen angesichts der politischen Vorgaben (annähernde Neutralität der Kapazitäten und der Kosten) beschränkt sind.

Angesichts des zu erwartenden Rückgangs der Studierendennachfrage aus Brandenburg ab dem Jahre 2009 wird eine Erhöhung der Lehrdeputate oder eine Flexibilisierung der Personalstrukturen und -kategorien zurzeit nicht erwogen. Vielmehr werden in dem Angebotsüberhang Wettbewerbsvorteile gegenüber anderen Bundesländern gesehen.

2.4.4 Perspektiven zur Weiterentwicklung oder Ablösung der Kapazitätsverordnung

Angesichts der unsicheren verfassungsrechtlichen Bewertung von Systemwechseln wird in Brandenburg ein Bandbreitenmodell favorisiert, das die Möglichkeit von Spreizungen in einzelnen Studiengängen und eher in kleinem Rahmen, d.h. bei konkreten Aspekten wie Gruppengrößen, zulässt.

2.4.5 Demographische Entwicklung

Vor dem Hintergrund einer bis spätestens ab dem Jahr 2009 signifikant reduzierten Studierendennachfrage hat sich Brandenburg frühzeitig auf einen langfristigen Abbau der Studienplatzkapazitäten eingestellt (Landeshochschulrat Brandenburg 2003: 46

ff.). Freiwerdende Kapazitäten sollen nicht zur Verbesserung der Betreuungsrelationen sondern für Einsparungen genutzt werden.

Gleichzeitig wurde mit einem Kabinettsbeschluss vom 28. Juni 2001 angesichts der festgestellten aktuellen Überlastung der brandenburgischen Hochschulen eine kurzfristige Erweiterung der Studienkapazitäten beschlossen, bevor dieser Abbau ab 2009 eingeleitet würde. Diese Entscheidung wurde indes aufgrund der Zusage Brandenburgs, die Kapazitäten bzw. Studienanfängerzahlen bis 2010 im Rahmen des Hochschulpakts 2020 konstant zu halten, bis auf weiteres zurückgenommen. Das heißt, die Entscheidung über einen Kapazitätsabbau ab 2010, aber auch über eine kurzfristige Erhöhung der Studienplätze bis zu diesem Zeitpunkt, ist vorläufig aufgehoben.

2.4.6 Steuerungsinteressen und Einsatz der Kapazitätsverordnung

Die CW werden in Brandenburg u. a. in der leistungsbezogenen Mittelverteilung als Indikator für Lehr- und Ausbildungsaufwand, d.h. bei der Berechnung von „Preisen“ für unterschiedliche Fächercluster eingesetzt, ein Modell das sich aus Sicht des Ministeriums bewährt hat. Angesichts der erwarteten Zunahme curricularer Vielfalt im Zuge des Bologna-Prozesses und einer damit höheren Varianz des Lehraufwands wurde wie oben beschrieben eine fächerspezifische Neubewertung des Lehraufwands durch neue Parameter ins Auge gefasst. In der Mittelzuweisung wurde in diesem Zusammenhang auf ein Kostennormwert-Modell umgestellt (Ziegele 2003).

2.4.7 Quellen

Gesetz über die Hochschulen des Landes Brandenburg (Brandenburgisches Hochschulgesetz – BbgHg) vom 23. November 2005.

Interview Rheinisch/Boschan (2006). Telefoninterview mit Herrn Dr. Robert Rheinisch und Herrn Dr. Jürgen Boschan, Abteilung 2 Wissenschaft und Forschung, Referat 21 Grundsatzfragen des Hochschulwesens, Hochschulplanung, Statistik und Hochschulforschung, Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Brandenburg; 29. November 2006, 9.00 - 11.30 Uhr.

Landeshochschulrat Brandenburg (2003). Empfehlungen zur Hochschulentwicklung im Land Brandenburg – Eine Systembetrachtung; Potsdam.

Landesregierung Brandenburg (2005). Demografischer Wandel in Brandenburg – Rahmenbedingungen, Konzepte, Handlungsempfehlungen; Werkstattbericht; Potsdam.

Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur (2005). Leitfaden zur Kapazitätsermittlung in Bachelor- und Masterstudiengängen vom 14. Juni 2005; Potsdam.

Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur (2004). Leitfaden für die Einrichtung von Bachelor- und Masterstudiengängen und die Umstellung der Diplom- und Magisterstudiengänge auf die gestufte Studienstruktur sowie für die Akkreditierung vom 29. April 2004; Potsdam.

Wissenschaftsrat (1977). Personalrichtwerte, in: Empfehlungen und Stellungnahmen 1977, Köln 1978, S. 9.

Wissenschaftsrat (1990). Empfehlungen und Stellungnahmen 1990, Köln 1991, S. 41-71.

Ziegele, Frank (2003). Konzeption eines neuen Modells der staatlichen Mittelvergabe an die Hochschulen in Brandenburg; CHE Arbeitspapier Nr. 51; Gütersloh.

2.5 Bremen

2.5.1 *Prioritätensetzung zwischen Quantität und Qualität*

Indikatoren	Politische Zielvorgaben
Ø Kapazitäten Bachelorstudium (Abbau, Konstanthalten oder Aufbau im Vergleich zu entsprechenden Diplomstudiengängen)	Insgesamt Konstanthalten der Kapazitäten über alle Hochschulen
Ø Relation der Kapazitäten in Bachelor und Master	Keine explizite Vorgabe. Verschärfte Zulassungsbedingungen
Ø Anteil des bisherigen Diplom-CNW für Bachelorstudium	Etwa 80% des entsprechenden Diplomstudiengangs an Universität und FH
Ø Anteil des bisherigen Diplom-CNW für Masterstudium	Etwa 40% des entsprechenden Diplomstudiengangs
Ø CNW für Promotionsstudium	Bisher keine Berücksichtigung

Bei der Frage nach der Abwägung zwischen der Anzahl der Studienplätze und der Qualität der Betreuungsrelationen in der gestuften Studienstruktur wählt das Land einen mittleren Weg. Auf der einen Seite versucht es, im Kontext von Zielvereinbarungen Studienanfängerkapazitäten zumindest annähernd konstant zu halten, bei möglicher Umschichtung von Kapazitäten zwischen den Fächern bzw. Fächergruppen. Auf der anderen Seite soll die Studienqualität, gemessen insbesondere anhand der Betreuungsrelationen, spürbar verbessert werden. Dazu werden mit Blick auf Bachelor-Studiengänge die CNW der entsprechenden Diplomstudiengänge um einen Mittelwert von 80% herum adaptiert. Die für die einzelnen Studiengänge von den Hochschulen vorgeschlagenen Curricularwerte werden dabei vor dem Hintergrund der jeweiligen Curricula vom Ministerium geprüft, wobei der Mittelwert von 80% lediglich als Richtwert dient. Abweichungen nach oben und unten sind in begründeten Fällen möglich.

Die gleiche Regelung wird mit einem Richtwert von 40% des entsprechenden Diplomstudiengangs auf Masterstudiengänge angewandt. Auch hier werden moderate Abweichungen unter Berücksichtigung curricularer Besonderheiten toleriert. Das beschriebene Umrechnungsmodell hat keinen Rechtscharakter, sondern wird vielmehr im Sinne einer vorläufigen Regelung praktiziert. Eine verwaltungsgerichtliche Überprüfung steht gegenwärtig noch aus.

Eine kapazitätsrelevante Berücksichtigung von Promotionsstudiengängen ist bisher nicht geplant, ist nach dem Vorstoß anderer Bundesländer aber erneut in der Diskussion.

Die Zahl der mit lokalen NC versehenen Studienangebote ist in Bremen in den vergangenen Jahren signifikant gestiegen. Dabei sind an der Hochschule Bremen (Fachhochschule) alle Studiengänge zulassungsbeschränkt, an der Fachhochschule Bremerhaven sind es etwa 60%, an der Universität Bremen mehr als 50%. Gründe hierfür sind einerseits die Überlasten der vergangenen Jahre, zum anderen die dezi-

dierte Qualitätsorientierung in gestuften Studienstrukturen und deren Festschreibung in Zielvereinbarungen, z. T. auch schlicht eine erhöhte Nachfrage nach bestimmten Studienangeboten.

2.5.2 Bandbreitenmodelle

Auch im Hinblick auf ein mögliches Bandbreitenmodell wurden in Bremen bisher keine abschließenden Entscheidungen getroffen. Es ist jedoch zur zukünftigen Ermittlung von Studienkapazitäten ein Bandbreitenmodell in der Diskussion, das sich an der im Bundesland Nordrhein-Westfalen bereits im Rahmen von Modellversuchen praktizierten Regelung orientiert. Änderungsbedarf wird insbesondere mit Blick auf die in Nordrhein-Westfalen zusammengestellten Fächergruppen gesehen. Hier erscheint aus Sicht der Bremer Behörde u. a. sinnvoll, studiengangspezifische Faktoren wie die Komplexität von Lehrverflechtung und Lehrexport zu berücksichtigen. Künstlerische Studiengänge und Fächer sollen in Bremen vorläufig von der Umstellung auf die Bachelor-Master-Struktur ausgenommen werden. Diese würden nach gegenwärtigem Stand bei der Definition von Fächergruppen oder -clustern für ein Bandbreitenmodell nicht berücksichtigt werden.

Eine besondere Schwierigkeit bei der kapazitiven Gestaltung der Umstellung auf das gestufte Studiensystem ergibt sich durch die hohe Zahl von Studiengängen an der Hochschule Bremen (Fachhochschule) und deren besonderer Struktur. So sind die an der Hochschule angebotenen Studiengänge nach dem Baukastenmodell organisiert, verfügen also insgesamt über ein hohes Maß an Lehrverflechtung und weisen jeweils nur einen Kern genuiner curricularer Strukturen auf, die sich nur schwer in einem Aggregatwert wie dem Curricularwert konsistent und nachvollziehbar abbilden lassen. Vor diesem Hintergrund könnte es aus Sicht des Ministeriums nützlich sein, miteinander durch hohe Lehrverflechtungsanteile verbundene Studiengänge im Rahmen eines Bandbreitenmodells in einer Fächergruppe zusammenzuführen, dieser einen gemeinsamen CNW zu geben und die konkrete Zuordnung von CW zu einzelnen Studienangeboten in Zielvereinbarungen zu regeln.

2.5.3 Planung, Steuerung und politische Gestaltung

Aus Bremer Sicht ist der Prüfstein aller institutionellen und strukturellen Reformen des Hochschulsystems die Stärkung der Hochschulautonomie. Hier ist aber gerade im Kontext der Kapazitätsermittlung ein Spannungsverhältnis zwischen einer wünschenswerten Qualitätsorientierung der Hochschulen bei curricularer Vielfalt einerseits, und der grundrechtlich fundierten Maxime einer erschöpfenden Kapazitätsnutzung wirksam, das die Gewährung zusätzlicher Freiheitsgrade enge Grenzen setzt.

Vor dem Hintergrund der schwierigen Haushaltslage in der Hansestadt Bremen wird im Augenblick eine Revision des im Jahre 2003 beschlossenen Wissenschaftsplans 2010 (Hochschulgesamtplan IV) vorgenommen. Zu berücksichtigen ist dabei, dass Bremen im Rahmen einer Klage vor dem Bundesverfassungsbericht einen Anspruch auf zusätzliche Finanzausweisung von Seiten des Bundes geltend macht. Darüber hinaus setzt das Land Hoffnung auf eine verbesserte Haushaltslage in die Neuordnung der Finanzbeziehungen unter den Ländern, also des Länderfinanzausgleichs.

Bedeutsam ist im Zusammenhang mit der Gestaltung von Studienkapazitäten ferner, dass in der Hansestadt Bremen ca. ein Drittel der Studierenden aus anderen Bundesländern, insbesondere aus Niedersachsen stammt. In Bremen ist nun vorgesehen, die über den eigenen Landesbedarf hinaus aufgenommenen auswärtigen Studierenden mittels Studiengebühren an den Kosten zu beteiligen. Eine entsprechende

gesetzliche Regelung wurde bereits getroffen. Zurzeit ist allerdings dazu ein Rechtsstreit vor dem Verwaltungsgericht Bremen anhängig. Es ist zu erwarten, dass das Verwaltungsgericht die Frage der Vereinbarkeit von wohnsitzabhängigen Studiengebühren mit dem Grundgesetz dem Bundesverfassungsgericht zur Klärung vorlegen wird.

Im Rahmen einer Novellierung des Bremer Hochschulgesetzes, das zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht in Kraft getreten ist, sollen einige Flexibilisierungen im Bereich der Hochschulsteuerung erreicht werden. So ist zur kapazitiven Ermöglichung von Masterstudiengängen neben einer bereits beschlossenen Deputatserhöhung im Rahmen der Lehrverpflichtungsverordnung eine Vereinfachung der Vergabe von Lehraufträgen geplant. Darüber hinaus besteht mit Blick auf Masterangebote die Absicht, über den Zugang nicht ausschließlich aufgrund der Durchschnittsnoten der Bewerber, sondern vielmehr anhand eines komplexen Kriterienkataloges zu entscheiden, der noch auszugestalten ist. Auf die Definition einer umfassenden Übergangsquote wird also zugunsten differenzierter, qualitativer Verfahren an der Schwelle des Zugangs verzichtet. Dennoch steht den Bremer Hochschulen durch die politische Maxime einer Erhaltung der Studienkapazitäten in Verbindung mit der Verwendung von ca. 40% der Diplom-CNW für Masterstudiengänge nur begrenzter Spielraum zur Einrichtung von Masterstudiengängen zur Verfügung, die überdies weiterhin genehmigungspflichtig bleiben.

Die Ermittlung und Gestaltung der Studienkapazitäten soll im Bundesland Bremen entlang der Leitlinie einer Erweiterung hochschulischer Freiräume auf mittlere Sicht stärker den Hochschulen überantwortet werden. Dies setzt eine Festlegung allgemeiner Standards zur Gestaltung entsprechender Verfahren voraus, zumal dies aus rechtlicher Sicht unabdingbar erscheint.

2.5.4 *Perspektiven zur Weiterentwicklung oder Ablösung der Kapazitätsverordnung*

Mit Blick auf die Novellierung des Staatsvertrags zur Vergabe von Studienplätzen und die in diesem Zusammenhang beschlossene Streichung des auf Vergleichbarkeit abzielenden Artikels 7, Absatz 6 wird in Bremen u. a. eine grundrechtliche Problematik gesehen. Zwar werden hierdurch Freiräume insbesondere zur Verbesserung der Studienqualität durch höhere Betreuungsrelationen und zur Entwicklung neuer Modelle der Kapazitätsermittlung geschaffen. Diese müssen jedoch weiterhin dem Diktum einer hinreichenden Kapazitätsausschöpfung genügen. Vor dem Hintergrund lokaler NC für stark nachgefragte oder qualitativ hochwertige Studiengänge wird der argumentative Verweis auf Studienmöglichkeiten in anderen Bundesländern indes durch eine zunehmende curriculare Diversifizierung konterkariert. Es wird infolge der erwünschten Möglichkeit der curricularen Schwerpunktsetzung im Rahmen hochschulischer Profilbildung in Zukunft immer weniger möglich sein, dasselbe Studienangebot auch an anderen Hochschulstandorten zu finden. Daher bedürfte es aus Sicht des Landes Bremen einer Anpassung der aus Artikel 12 GG abgeleiteten Ansprüche der Studienbewerber. Nicht mehr ein Studienplatz in einem spezifischen Studiengang sollte aus Sicht des Ministeriums Bezugspunkt des Anspruchs sein, sondern vielmehr ein Studienplatz innerhalb einer breiteren Fachrichtung.

Gleichwohl wird der KapVO und ihrer Arithmetik ein hoher Reformbedarf attestiert, der gerade wegen der Diversifizierung curricularer Strukturen an Virulenz zunimmt. Insgesamt wird die KapVO als zu starr und kompliziert kritisiert, andererseits jedoch festgestellt, dass auch ein neues Verfahren zur Kapazitätsermittlung hinreichend komplex sein muss, um das elementare Spannungsverhältnis zwischen dem Vorhal-

ten einer hinreichenden Zahl an Studienplätzen und einer zufriedenstellenden Ausbildungsqualität abbilden zu können.

2.5.5 Demographische Entwicklung

Im Hinblick auf die Entwicklung der Studierendennachfrage wird ein komplexes Wirkungsgeflecht angenommen, in dem u. a. Variablen wie Studierneigung, Studiengebühren, doppelte Abiturjahrgänge, wirtschaftliche und arbeitsmarktliche Tendenzen und die demographische Entwicklung zu berücksichtigen sind. Eine verstärkte Nachfrage aus den Nachbarländern u. a. durch doppelte Abiturjahrgänge versucht man in Bremen durch die Einführung von Studiengebühren für Auswärtige, also durch eine Regelung über ein gebührenfreies Studium nur für Landeskinder, finanziell zu kompensieren. Dieses Modell ist jedoch bereits Gegenstand einer Überprüfung durch das Obergericht Bremen.

Ferner werden in Bremen Prognoseberechnungen über die Entwicklung der Studierendennachfrage angestellt, die aber aufgrund der Komplexität und Volatilität der Variablen und deren Wirkungsbeziehungen nicht alleinige Grundlage der Kapazitätsplanung sind.

Die Stadtstaaten Hamburg und Bremen erhalten aus dem Hochschulpakt 2020 einen pauschalierten Betrag in Höhe von 3,5% des Gesamtvolumens. Für Bremen bedeutet dies, dass zusätzliche 8 Millionen Euro zum Erhalt der Studienanfängerzahlen des Jahres 2005 zur Verfügung stehen.

2.5.6 Steuerungsinteressen und Einsatz der Kapazitätsverordnung

Die CNW erfüllen in Bremen weiterhin ihre genuine Funktion, bei der Festsetzung von Betreuungsrelationen unter den Bedingungen starker Nachfrage und hoher Auslastung der Hochschulen zu helfen. Das primäre Steuerungsinteresse liegt in der Gewährleistung einer Ausbildungsqualität, die mindestens derjenigen der korrespondierenden Diplomstudiengänge entspricht. Zudem steht die Frage nach der Gestaltung von Studienkapazitäten in Bremen stark im Schatten der prekären Haushaltslage. Neben der Maßgabe einer strikten Kostenneutralität bei der Umstellung auf gestufte Studienstrukturen wird auf mittlere Sicht in Bremen auch die Frage nach Einsparpotenzialen im Hochschulsektor diskutiert werden.

2.5.7 Quellen

Interview Richter (2006). Telefoninterview mit Frau Karin Richter, Abteilung 3 Hochschulen und Forschung, Referat 30-6 Wissenschafts- und Personalrecht, Senator für Bildung und Wissenschaft der Hansestadt Bremen am 12. Oktober 2006, 11.00 - 11.45 Uhr, und 4. Dezember 2006, 10.00 - 11.15 Uhr.

Interview Schierholz (2006). Telefoninterview mit Frau Dr. Schierholz, Dezernat 1, Referat für Hochschulentwicklung und Kapazitätsplanung, Universität Bremen, am 8. Juni 2006 durch Frau Dr. Antje Stannek.

Gesetzesblatt der Freien Hansestadt Bremen (2006). Verordnung zur Änderung der Kapazitätsverordnung vom 15. Mai 2006; S. 275 ff.

Gesetzesblatt der Freien Hansestadt Bremen (2006). Verordnung über die Festsetzung von Zulassungszahlen für Studienbewerber an den Hochschulen der Freien Hansestadt Bremen für das Studienjahr 2006/2007 vom 15. Mai 2006; S. 281 ff.

Freie Hansestadt Bremen (2004). Kontrakt zwischen der Universität Bremen und dem Senator für Bildung und Wissenschaft in Bremen vom 24. Juni 2004.

Bremische Bürgerschaft (2006). Auswirkung der Millionenkürzungen im Hochschulbereich, Auswirkungen auf die Exzellenzinitiative (Große Anfrage der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN) – Mitteilung des Senats vom 21. März 2006; Drucksache 16/969; Bremen.

2.6 Hamburg

2.6.1 *Prioritätensetzung zwischen Qualität und Quantität*

Indikatoren	Politische Zielvorgaben
Ø Kapazitäten Bachelorstudium (Abbau, Konstanthalten oder Aufbau im Vergleich zu entsprechenden Diplomstudiengängen)	Konstanthalten bzw. Erhöhung der Studienkapazitäten (ein beschlossener leichter Abbau wurde inzwischen rückgängig gemacht)
Ø Relation der Kapazitäten in Bachelor und Master	Absolventenbezogene Masterquote ist Gegenstand der Verhandlungen zwischen Hochschulen und Wissenschaftsbehörde (unterschiedlich nach Hochschultyp, insgesamt durchschnittlich 50%)
Ø Anteil des bisherigen Diplom-CNW für Bachelorstudium	Lineare Reduktion der entsprechenden Diplom-CNW an Fachhochschule und Technischer Universität. Fachlich gewichtete Reduktion an der Universität; erhebliche Anhebung in den Wirtschafts- und Geisteswissenschaften
Ø Anteil des bisherigen Diplom-CNW für Masterstudium	wie oben
Ø CNW für Promotionsstudium	nicht vorhanden

Ein Spannungsverhältnis zwischen der durch den Bologna-Prozess vorangetriebenen Verbesserung der Ausbildungsqualität insbesondere durch die Verbesserung von Betreuungsrelationen und dem Vorhalten hinreichender Studienkapazitäten wird in Hamburg gesehen. Nach einer vorläufigen linearen Reduktion der Diplom-CNW für die Umstellung auf die gestufte Struktur soll in einem zweiten Schritt ein vollständig neues Modell zur Kapazitätsermittlung konzipiert und umgesetzt werden. Dabei wird die Verbesserung der Studienqualität und -bedingungen an den Hamburger Hochschulen als vorrangiges Ziel und Kriterium bei der Neustrukturierung der Steuerungsbeziehungen zwischen Wissenschaftsbehörde und Hochschulen betrachtet. Richtschnur aller hochschulpolitischen Entscheidungen (u. a. der Leitlinien des Senats) ist der Bericht der Kommission zur Strukturreform der Hamburger Hochschulen unter der Leitung von Klaus von Dohnanyi (vgl. Dohnanyi 2003).

In der Phase des Übergangs zu einem neuen, unten skizzierten Verfahren der Kapazitätsermittlung wurden für die Bachelorstudiengänge die CNW der korrespondierenden Diplombangebote linear, d. h. proportional zur verkürzten Regelstudienzeit, reduziert. In einzelnen Studiengängen, insbesondere im Bereich der Wirtschafts- und Geisteswissenschaften, wurde ab dem Jahr 2003 eine deutliche Erhöhung der CNW akzeptiert.

Die Definition des Bachelorstudiums als Regelabschluss wird so interpretiert, dass im arithmetischen Mittel über alle Fächer maximal 50% der Bachelorabsolventen ein Masterstudium aufnehmen können („Masterquote“). Die konkrete Zahl möglicher Masterstudienplätze wird in Verhandlungen zwischen den Hochschulen und der Behörde für Wissenschaft und Forschung hochschul- bzw. fakultätsspezifisch im Sinne eines noch zu konkretisierenden Vereinbarungsmodells festgelegt (siehe Abschnitt 2.6.4). So liegen z. B. die Masterquoten an den Fakultäten der Fachhochschule deutlich unter 50%, an der technischen Universität und in der erziehungswissenschaftlichen Fakultät der Universität wegen der Lehramtsstudien weit über 50%. Um hinreichende Aufnahmekapazitäten für Masterangebote zu schaffen, wird u. a. über eine leichte Erhöhung der Lehrdeputate nachgedacht. Darüber hinaus könnten für stark interdisziplinär angelegte Masterstudiengänge verbleibende Kapazitäten aus den einzelnen Studiengängen zusammengezogen werden.

2.6.2 Bandbreitenmodelle

Die Möglichkeit eines Bandbreitenmodells wurde in Hamburg zwar diskutiert, jedoch für nicht hilfreich befunden, da die damit verbundenen Änderungen nicht als weitreichend genug erachtet werden. Statt einer Anpassung innerhalb des Systems des KapVO wird in Hamburg über eine Überwindung der Kapazitätsverordnung nachgedacht (siehe Abschnitt 2.6.6). Bei einem Verbleib im System der KapVO könnten nur die Berechnungsparameter modifiziert werden, eine differenzierte Betrachtung und Veränderung des Lehrangebots mit starker Verantwortung der dezentralen Akteure wäre aber angesichts der der KapVO inhärenten Normierung kaum möglich.

2.6.3 Planung, Steuerung und politische Gestaltung

In Hamburg sind sämtliche Studiengänge zulassungsbeschränkt. Dennoch sollen keine fächerspezifischen CNW mehr als Anlage zur KapVO veröffentlicht werden. Die für ganze Hochschulen, Fakultäten oder ggf. auch Fächergruppen festgelegte durchschnittliche Betreuungsintensität soll Gegenstand von Verhandlungen mit den Hochschulen im Kontext eines noch näher zu gestaltenden Vereinbarungsmodells über Studienkapazitäten sein.

In Hamburg ist ein Gesetz zur künftigen Kapazitätsfestlegung (Kapazitätsrecht) geplant, mit dem bis 2008 ein vollständiger Systemwechsel von der bisherigen rein rechnerischen Festsetzung von Studienkapazitäten hin zur qualitäts- und profilorientierten Vereinbarung von Studienanfängerkapazitäten erreicht werden soll. Rechtliche Voraussetzung dieses Wechsels zum Vereinbarungsmodell ist die Streichung des Artikels 7, Absatz 6 aus dem Staatsvertrag über die Vergabe von Studienplätzen (siehe Kapitel 1.3). Vor diesem Hintergrund wird in Hamburg auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts seit dem Numerus-clausus-Urteil vom 18. Juli 1972, insbesondere dessen Ausrichtung auf mit bundesweitem NC versehene Studiengänge neu bewertet. Aus Sicht der Hamburger Wissenschaftsbehörde ist die Bindung der Zulassung an einen lediglich lokalen NC verbunden mit einem anderen Anspruch an die Methoden und Verfahren der Kapazitätsermittlung, da hier ein geringfügiger Eingriff in die grundrechtlich versicherte Ausbildungs- und Berufswahlfreiheit nach Art. 12 GG vorliege. Für nur lokal zulassungsbeschränkte Studiengänge gelte, dass diese bei vollständiger Auslastung zwar nicht in Hamburg, wohl aber in anderen Bundesländern studiert werden können.

Neben der Maßgabe einer hinreichenden Kapazitätsnutzung soll zukünftig stärker auf die Ausbildungsqualität – gemessen anhand der Betreuungsintensität – geachtet werden. Die studiengangspezifischen Betreuungsintensitäten sollen zusammen mit den bisherigen Zulassungszahlen die Grundlage von zwischen den Hochschulen und der Behörde für Wissenschaft und Forschung abgestimmten Kapazitätsplanungen bilden. Im Rahmen von Verhandlungen über Ziel- und Leistungsvereinbarungen soll in Zukunft dann die Verteilung des Lehrangebots auf Ebene von Fakultäten, bei kleineren Hochschulen auf Ebene der gesamten Hochschule, ermittelt werden. Darauf aufbauend sollen dann die Haushalte der jeweiligen Hochschulen geplant werden.

Als eine grundlegende Voraussetzung eines solchen Vereinbarungsmodells Qualitätsstandards – operationalisiert als Betreuungsintensitäten – auf Ebene der jeweiligen Fakultäten bzw. Hochschulen ermittelt und abgebildet werden. Die Verteilung der Betreuungsintensität innerhalb der Fakultäten bzw. Hochschulen soll entlang fachspezifischer, curricularer, fachdidaktischer und nachfrageorientierter Kriterien transparent begründet werden. Es ist allerdings noch offen, welche Indikatoren mit welcher Gewichtung als Grundlage zur Ermittlung der Betreuungsintensitäten dienen könnten. Insgesamt versucht das Steuerungsmodell aber, die Logik der Planung nach Bedarf und Nachfrage mit hochschulspezifischen Konzeptionen von Ausbildungsqualität zu verbinden.

Die grundlegende Philosophie des noch auszugestaltenden Hamburgischen Vereinbarungsmodells ist, die Planung und Ermittlung von Kapazitäten an die Qualität von Lehrangebot und Ausstattung zu knüpfen und den bisher stark regulierten Zusammenhang von akademischen Personalstellen und Aufnahmekapazität zu entzerren. Die Behörde hat erste Gespräche mit den Hochschulen zur Planung der konkreten Umsetzung des Vereinbarungsmodells aufgenommen.

2.6.4 *Perspektiven zur Weiterentwicklung oder Ablösung der Kapazitätsverordnung*

In der Freien und Hansestadt Hamburg wird eine vollständige Abkehr vom bisherigen System der Kapazitätsermittlung und -planung ins Auge gefasst. Gründe hierfür sind u. a. die zunehmend als starr und überkomplex empfundenen Berechnungsverfahren der KapVO sowie eine deutlichere planerisch-gestalterische Logik der Steuerungsbeziehungen in den Hochschulen sowie zwischen den Hochschulen und der Behörde für Wissenschaft und Forschung. Die Streichung des Artikels 7, Absatz 6 des Staatsvertrags über die Vergabe von Studienplätzen liefert hierfür die rechtlichen Voraussetzungen. Die oben skizzierte Argumentationsfigur eines wesentlich anderen Anspruchs an die Ermittlung von Studienkapazitäten für lokal zulassungsbeschränkte gegenüber mit überregionalem NC versehenen Studiengängen wird in Hamburg gegen die klassische Kapazitätserrechnung der KapVO eingewandt.

Es ist denkbar, dass bei der Ermittlung der Betreuungsintensität in hochschulinternen Berechnungen weiterhin klassische Indikatoren (wie z.B. Gruppengrößen) der KapVO von Bedeutung sein könnten. Die Hochschulen sind in der Wahl und Gestaltung der Lehrveranstaltungsarten jedoch frei. Gerade die normierende, auf Vergleichbarkeit zielende Funktion der bisherigen Berechnungen nach der KapVO soll zugunsten einer stärker entlang curricularer Strukturen orientierten, differenzierten Betreuungsintensität aufgebrochen werden.

Neben dem Gesetz zur künftigen Kapazitätsfestlegung, mit dem ein Vereinbarungsmodell etabliert werden soll, wird über eine stärkere Beteiligung der Hamburger Bürgerschaft an der Kapazitätsplanung nachgedacht. U. a. könnten die vereinbarten

Studienanfängerkapazitäten in das Haushaltsverfahren einbezogen werden. Hierdurch ließe sich der haushaltsplanerische Aspekt eines Vereinbarungsmodells betonen und die nötige Rechtssicherheit schaffen.

2.6.5 Demographische Entwicklung

Ursprünglich war zur Verbesserung der Betreuungsintensitäten und Studienerfolgsquoten eine Reduktion der Anfängerkapazitäten vorgesehen. Im Zuge der Umstellung auf die gestufte Studienstruktur und der fächergruppenspezifischen Anhebung der CNW speziell an der Universität Hamburg ergaben sich tatsächlich rechnerische Kapazitätsminderungen. Dieser leichte Kapazitätsabbau wurde in Reaktion auf die demographischen Herausforderungen zurückgenommen.

Auch wurden in diesem Zusammenhang Überlegungen zu einer Erhöhung der Lehrverpflichtungen, Flexibilisierung von Personalstrukturen und einer stärker auf das Lehrangebot fokussierte Einbindung des akademischen Mittelbaus aufgenommen. Als richtungweisend wird die in der Lehrverpflichtungsverordnung (Behörde für Wissenschaft Freie und Hansestadt Hamburg 2006) für die neu gegründete HafenCity-Universität (HCU) eingeführte Flexibilisierung der Lehrverpflichtung angesehen. An der HCU ist die konkrete Lehrverpflichtung Gegenstand der Berufungsverhandlungen und lediglich durch eine Bandbreite (zwischen vier und 16 SWS) definiert.

2.6.6 Steuerungsinteressen und Einsatz der Kapazitätsverordnung

Durch die zunehmende gestalterisch-planerische Orientierung der Hochschulsteuerung sollen die KapVO und ihre CNW in Hamburg mit Blick auf die Kapazitätsfestsetzung keine vorherrschende Rolle mehr bei der Kapazitätsfestsetzung spielen. Die KapVO soll in Zukunft nach Möglichkeit keine Rolle mehr spielen. Durch die Präferenz für ein Vereinbarungsmodell wird deutlich, dass die Steuerungsinteressen der Hamburger Wissenschaftsverwaltung primär in der Verlagerung von Gestaltungskompetenzen bei Studienkapazitäten auf die dezentrale Ebene der Hochschulen liegen.

2.6.7 Quellen

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2003). Leitlinien für die Entwicklung der Hamburger Hochschulen – Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft; Drucksache 17/ 29 14 vom 17. Juni 2003; Hamburg.

Dohnanyi, Klaus v. (2003) (Hrsg.). Kommission zur Strukturreform der Hamburger Hochschulen – Kommissionsbericht; Hamburg, siehe <http://www.erzwiss.uni-hamburg.de/Inst01/dohnanyi.pdf>; Zugriff am 14. Januar 2007.

Behörde für Wissenschaft Freie und Hansestadt Hamburg (1996). Kapazitätsverordnung; zuletzt geändert 16. Oktober 1996.

Behörde für Wissenschaft und Forschung der Freien und Hansestadt Hamburg (2006). Lehrverpflichtungsverordnung; zuletzt geändert am 20. Februar 2006; einschließlich Begründung zur Änderung der LVVO; HmbGVBl S. 86.

Interview Steenbock (2006). Telefoninterview mit Frau Dr. Maike Steenbock, Abteilung Hochschulrecht, Referat B 15 Hochschulrecht, Behörde für Wissenschaft und Forschung der Freien und Hansestadt Hamburg am 28. November 2006, 14.00 - 15.00 Uhr, 7. Dezember 2006, 9.00 - 9.30 Uhr, 15. Januar 2007, 10.00 - 10.45 Uhr.

2.7 Hessen

2.7.1 *Prioritätensetzung zwischen Quantität und Qualität*

Indikatoren	Politische Zielvorgaben
Ø Kapazitäten Bachelorstudium (Abbau, Konstanthalten oder Aufbau im Vergleich zu entsprechenden Diplomstudiengängen)	Kapazitätsneutralität in grundständigen Studiengängen
Ø Relation der Kapazitäten in Bachelor und Master	Keine zentralen Vorgaben
Ø Anteil des bisherigen Diplom-CNW für Bachelorstudium	Lineare Reduktion der entsprechenden Diplom-CNW an Universitäten und FH
Ø Anteil des bisherigen Diplom-CNW für Masterstudium	s.o.
Ø CNW für Promotionsstudium	s.o.

Oberste Maßgabe ist auch in Hessen die Aufrechterhaltung der Kapazitäten in den grundständigen Studiengängen. Diese soll im Rahmen von Ziel- und Leistungsvereinbarungen gesichert werden. Die Vorgabe von konkreten Studienanfänger-Sollzahlen soll jedoch vermieden werden.

Ob das Ziel, die Studienanfängerkapazität konstant zu halten erreicht werden kann, ist nach Ansicht des Ministeriums allerdings unklar, da in Hessen das Phänomen einer flächendeckenden Einrichtung von Masterstudiengängen über alle Hochschularten hinweg zu beobachten ist. Hier besteht die Gefahr, dass weiterführende Studienangebote nur unter Inkaufnahme von systematischen Überlasten bestehen können, da – infolge der in der Regel linearen, d. h. proportional zur verringerten Regelstudienzeit verlaufenden Reduktion der CNW – insbesondere an Fachhochschulen nur wenig Ressourcen für konsekutive Angebote verbleiben. In diesem Zusammenhang wird eine Erhöhung der Lehrdeputate der Hochschullehrer an Universitäten und Fachhochschulen zur Verbreiterung des Spielraums diskutiert.

An den Fachhochschulen kann insgesamt eine andere Problemlage festgestellt werden, da diese schon heute über relativ hohe CNW verfügen, so dass eine Verbesserung der Betreuungsrelationen kaum notwendig erscheint. Problematisch ist aber, dass die durch Studienzeitverkürzung verbleibenden Ressourcen kaum ausreichen, um eine hohe Zahl von Masterangeboten einzurichten, was aus Fachhochschulsicht jedoch sehr erwünscht wäre. Aus Sicht des Ministeriums erschiene demgegenüber eher eine Nutzung verbleibender Ressourcen zur Erhöhung der Eingangskapazitäten wünschenswert.

Im Hinblick auf die Ermittlung von CNW für die Bachelor- und Masterstudiengänge wird ein differenziertes, d.h. studiengangsspezifisches Vorgehen gewählt, dem eine Zerlegung der entsprechenden Diplomstudiengänge in die Faktoren Normalstudiensemester, Semester mit besonderer Studienstruktur sowie Abschlusssemester vo-

rangeht, für die jeweils Curricularwerte gebildet werden. Der Curricularwert eines Normalstudiensemesters entspricht dem arithmetischen Mittelwert der Curricularanteile aller Studiensemester ohne besondere Studienstruktur, namentlich berufspraktische Semester, Praktika, Abschlusssemester, die wiederum eigene Curricularwerte aufweisen. Im Anschluss an die Zerlegung des Diplomstudiengangs kann dann der CNW eines analogen Bachelor- bzw. Masterstudiengangs vor dem Hintergrund seiner spezifischen curricularen Struktur abgeleitet werden. Hieraus ergibt sich aufgrund der verkürzten Regelstudienzeit bei einer nur unwesentlichen Änderung der Curricula der einzelnen Studiengänge näherungsweise eine lineare Reduktion der CNW für Bachelorstudiengänge.

Hinsichtlich des Verhältnisses zwischen den Kapazitäten für den Bachelor- und Masterbereich werden keine nominalen Vorgaben gemacht. Vielmehr folgt eine „Übergangsquote“ zwischen Bachelor und Master aus dem Zusammenwirken verschiedener politischer Prämissen und struktureller Faktoren gleichsam von selbst. Den Hochschulen verbleibt nur bedingt Spielraum zur Einrichtung von Masterstudiengängen, sofern diese nicht in Überlast angeboten werden sollen. Denn die Ziele einer Verbesserung der Ausbildungsqualität, der Verkürzung der grundständigen Regelstudienzeiten, der Aufrechterhaltung der Kapazitäten im grundständigen Bereich sowie der Kostenneutralität der Umstellung auf gestufte Studienstrukturen lassen sich nicht anders verwirklichen. Eine Ausnahme stellen diejenigen Studienrichtungen dar, die auf einen Master als Regelabschluss zielen. Dies gilt insbesondere für die Lehramtsstudiengänge. Für diese wird durch zusätzliche staatliche Mittel für die Möglichkeit eines überproportional hohen Übergangs gesorgt.

Eine kapazitative Berücksichtigung strukturierter Promotionsstudiengänge ist in Hessen geplant, allerdings nur für Lehr- und Betreuungsleistungen, die nach Lehrverpflichtungsverordnung anzurechnen sind (d.h. Kolloquien z.B. nicht).

2.7.2 Bandbreitenmodelle

Von der Implementierung eines Bandbreitenmodells für fächer- oder fächergruppenspezifische CNW hat man in Hessen frühzeitig Abstand genommen. Wichtiger Grund dafür war die Erinnerung daran, dass in den siebziger Jahren schon einmal ein Versuch von Bandbreitenregelungen in mit bundesweitem NC belegten Studiengängen von Seiten der Verwaltungsgerichte als „unzulässige Niveaupflege“ abgelehnt worden war. Darüber hinaus seien die durch Bandbreitenregelungen gewonnenen Freiheitsgrade für die Hochschulen durch externe Bedingungen (wie die Vorgabe, Studienanfängerkapazitäten konstant zu halten, Budget etc.) von vornherein eingeschränkt.

2.7.3 Planung, Steuerung und politische Gestaltung

Es bestehen in Hessen keine zentralen Vorgaben zu Regelstudienzeiten. Bereits in Diplomstudiengängen vorfindliche Abweichungen können auch für die gestufte Studienstruktur übernommen werden, sofern diese sich vor dem Hintergrund der jeweiligen curricularen Strukturen stringent ableiten lassen. D.h. es sind in Hessen in der gestuften Studienstruktur sowohl die Modelle 6+4 und 8+2 Semester, als auch 7+3 Semester zu finden.

Hessen gehört zu den Ländern, die in ihrer internen Steuerung die radikalsten Schritte auf dem Weg zur Implementierung einer Neuen Steuerung gegangen sind. Dazu gehört neben der Umstellung auf ein Globalbudget und der Einführung der kaufmännischen Buchführung auch die Durchführung einer Kostenträgerrechnung. Bei der

Finanzierung der Hochschulen spielt ein auf Fächercluster bezogener Clusterpreis eine zentrale Rolle. Dieser Preis soll einen Großteil der Gesamtkosten der Hochschulen abdecken, eine Unterscheidung zwischen der Finanzierung der Lehre und der Forschung ist weitgehend aufgehoben. Die Hochschulen konkurrieren dabei hochschultyp-übergreifend um dasselbe Budget („Ein-Topf-Modell“). Die Fächergruppen sind in zehn Cluster gegliedert, die nicht alle an jedem Hochschultyp vorkommen (an den Fachhochschulen z. B. sind es nur vier Cluster), aber ggf. für die Hochschultypen unterschiedliche Preise benennen. 85% des Grundbudgets der Hochschulen ermitteln sich über die Multiplikation von Studierendenzahlen und Clusterpreisen. Die budgetrelevanten Studierendenzahlen werden mittlerweile anhand eines retrospektiven Durchschnitts der Ist-Studierendenzahlen der letzten 10 Jahre (bei den ingenieurwissenschaftlichen Fächern der letzten vier Jahre) als sogenannte Leistungszahlen vom MWK festgelegt. Unterschreiten die Hochschulen die festgelegten Leistungszahlen um mehr als 10%, so müssen sie gewisse finanzielle Einbußen in Kauf nehmen.

Die KapVO spielt im Rahmen dieser Ermittlungen keine Rolle mehr. Gleichwohl werden neben dieser Finanzierungspraxis noch die Kapazitätsberechnungen durchgeführt, aus denen heraus sozusagen in ursprünglicher Funktion vor allem Zulassungsbegrenzungen legitimiert werden sollen. Neben der eher auf rechtliche Fragen reduzierten KapVO erfolgt die Steuerung im Wesentlichen mittels des Clusterpreis-Modells, in das zu Teilen auch Leistungsparameter integriert sind (15% des Gesamtbudgets). Da das Land vollständige Globalbudgets gewährt, sind die Stellenpläne in Bezug auf die Ressourcenplanung weitgehend irrelevant geworden - nicht der Stellenplan entscheidet über die Summe der (besetzten) Stellen einer Hochschule, sondern die Höhe des Budgets. Die planerische Dimension der KapVO spielt für das Land daher nur noch eine geringe Rolle, obwohl innerhalb der Hochschulen die entsprechenden Rechenverfahren z. T. noch in dieser Funktion angewandt werden. Für das MWK ist nicht mehr ausschlaggebend, ob eine Hochschule ihre Auslastung nach KapVO erfüllt, sondern ob sie die Leistungszahlen erreicht. Wegen des stark retrospektiven Charakters des Verfahrens der Festsetzung der Leistungszahlen hat die planerische Dimension an Bedeutung verloren.

2.7.4 Perspektiven zur Weiterentwicklung oder Ablösung der Kapazitätsverordnung

Gegenüber der Festlegung von Aufnahmekapazitäten und Übergangsquoten in Ziel- und Leistungsvereinbarungen bestehen in Hessen verfassungs- und grundrechtliche Bedenken, da die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf die Verfassungswidrigkeit von Grundrechtseingriffen durch Verwaltungsvereinbarungen hinweist. Die Streichung von Artikel 6, Absatz 7 in der Vorlage des neuen Staatsvertrags zur ZVS und die daraus folgende Möglichkeit länderspezifischer Regelungen zur Kapazitätsermittlung bzw. zu den für diese grundlegenden CNW wird im hessischen Ministerium kritisch gesehen, obwohl sie in der KMK beschlossen wurde. Anlass zur Sorge ist die Gefahr eines – durch den Bologna-Prozess ohnehin beförderten – länderübergreifenden Verlusts an Vergleichbarkeit, so dass die Bemessungsgrundlagen für die CNW einzelner Studiengänge unklarer werden. Gleichwohl bringt Hessen mit der Umstellung der Kapazitätsplanung auf ein Kostennormwert-Modell eine weitreichende Initiative zur Weiterentwicklung der KapVO auf den Weg.

Neben dem augenblicklich praktizierten, vorläufigen Ableitungsmodell für Curricularnormwerte der gestuften Studienstruktur ist in Hessen ein budgetbezogenes Modell der Kapazitätsermittlung geplant, welches im Kontext eines Zustimmungsgesetzes

zum novellierten Staatsvertrag über die ZVS auf den Weg gebracht werden soll. Diese Überlegungen zielen darauf ab, die zurzeit parallel laufenden Verfahren der Steuerung anhand von Clusterpreisen und der rechtlichen Legitimation von Zulassungsbeschränkungen anhand der KapVO zusammenzuführen. Die im Rahmen des Clusterpreis-Verfahrens geschaffenen Fächergruppen führen bereits dazu, dass den einzelnen Hochschulen größere Gestaltungsspielräume bei der Realisierung ihres Studienangebots eingeräumt werden.

2.7.5 Demographische Entwicklung

Hinsichtlich der demographischen Entwicklung wird in Hessen mit einer erhöhten Belastung durch eine steigende Studiennachfrage bis mindestens zum Jahre 2016 gerechnet. Ein im Rahmen des Hochschulpaktes 2020 zwischen Bund und Ländern vereinbarter Aufbau von Studienkapazitäten soll möglichst über eine Spannweite von Fächern unternommen werden. Darüber hinaus wird über eine Erhöhung der Lehrdeputate im Rahmen einer Novellierung der Lehrverpflichtungsverordnung sowie eine Ausweitung der Beschäftigtenzahlen bei den Lehrkräften mit besonderen Aufgaben nachgedacht. Außerdem werden vorgezogene Berufungen, Doppelbesetzungen und Flexibilisierungen bei den Vorlesungszeiten erwogen. Hier sollen insbesondere sogenannte Randzeiten effizienter genutzt werden können.

In Bezug auf eine grundsätzliche Veränderung von Personalstrukturen und andere strukturelle Eingriffe ist dem Ministerium allerdings wichtig, dass die hochschulische Autonomie gewahrt bleiben muss. Daher wird es für sinnvoller erachtet, mit Instrumenten der Anreizsetzung zu einer Erhöhung der Attraktivität von Lehraufgaben beizutragen.

2.7.6 Steuerungsinteressen und Einsatz der Kapazitätsverordnung

In Hessen wird die Festsetzung von Zulassungszahlen nicht als ein geeignetes Instrument für die Steuerung von Hochschulen betrachtet. Vielmehr sollten Studienkapazitäten aus der Wechselwirkung von hochschulischer Profilbildung, Studien- und Arbeitsmarktnachfrage und vor dem Hintergrund von Kostenstrukturen ermittelt werden. Konkret werden die Studienkapazitäten als Leistungszahlung aus dem Durchschnitt der letzten Jahre fortgeschrieben und über die Kostennormwerte ausfinanziert (s.o.). Eine Ausnahme bildet der Bereich der Lehrerbildung, in dem eine explizite staatliche Planung der Absolventenzahlen erfolgen soll.

2.7.7 Quellen

Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst (2004). Entwurf zur Festlegung von Curricularnormwerten für Bachelor- und Masterstudiengänge an Hessischen Hochschulen (vorläufige Regelung); Stand: 10. Januar 2004.

Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst (2003). Vorläufige Regelung zur Festsetzung von Curricularnormwerten für Bachelor- und Masterstudiengänge an hessischen Hochschulen; Erlass.

Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst (2004). Erlass des HMWK zu CNW in Bachelor- und Masterstudiengängen an hessischen Hochschulen vom 12. August 2004.

Hessische Kapazitätsverordnung vom 10. Januar 1990, zuletzt geändert durch Verordnung vom 25. Juni 2003.

Interview Hübenthal (2006). Telefoninterview Herr H. Hübenthal, Abteilung II Investitionsplanung, Informationstechnologie, internationale Angelegenheiten, Belange der Studierenden; Referat II 4 Hochschulzugang, Hochschulzulassung, studentische Angelegenheiten, Ausbildungsförderung, Studentenwerke; Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst, 29. November 2006, 14.00 - 15.20 Uhr, 30. November 2006, 10.30 - 11.00 Uhr.

2.8 Mecklenburg-Vorpommern

2.8.1 *Prioritätensetzung zwischen Quantität und Qualität*

Indikatoren	Politische Zielvorgaben
Ø Kapazitäten Bachelorstudium (Abbau, Konstanthalten oder Aufbau im Vergleich zu entsprechenden Diplomstudiengängen)	Kapazitätsabbau entlang beschlossener Stellenstreichungen, bei gleichzeitig besserer Auslastung unterausgelasteter Fächer
Ø Relation der Kapazitäten in Bachelor und Master	Keine explizite Vorgabe
Ø Anteil des bisherigen Diplom-CNW für Bachelorstudium	Tendenz: lineare Reduktion
Ø Anteil des bisherigen Diplom-CNW für Masterstudium	Tendenz: lineare Reduktion
Ø CNW für Promotionsstudium	Berücksichtigung für strukturiertes Promotionsstudium beabsichtigt

Das Land Mecklenburg-Vorpommern befindet sich mit der Umstellung auf gestufte Studienstrukturen in einer komplexen Situation: Die fächer- und hochschulartspezifischen Auslastungsquoten divergieren stark (Leszczensky, Heublein und Mück (2005): 133ff.), gleichzeitig geht die Studiennachfrage aufgrund demographischer Entwicklungen insgesamt deutlich zurück (Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2005a): 25ff.). Durch einen beschlossenen langfristigen Abbau von etwa 600 administrativen und wissenschaftlichen Stellen im Jahre 2005 hat Mecklenburg-Vorpommern eine Kapazitätsreduktion eingeleitet (ibid: 28). Der Zeitraum sowie die jeweiligen Anteile der unterschiedlichen Hochschulen an der Stellenreduktion sind gegenwärtig noch nicht abschließend geklärt.

Eine explizite Vorgabe zu einer Übergangsquote zwischen Bachelor- und Masterstudium wird es in Mecklenburg-Vorpommern nicht geben. In dieser Hinsicht wird auf die Bedeutung des Bachelor als Regelabschluss verwiesen, der eine flächendeckende Einführung von Masterangeboten aus systemischen Gründen ausschließt. Vielmehr sollen Masterstudiengänge nach strukturellen (so beispielsweise in der bis 2010 umzustellenden Lehrerbildung oder der Medizin) sowie Kriterien der Bedarfsentwicklung am Arbeitsmarkt und der hochschulischen Profilbildung eingerichtet werden. Auch soll der Zugang zu Masterangeboten an die Bedingung überdurchschnittlicher Leistungen im grundständigen Studium geknüpft werden.

Aufgrund der oben erwähnten heterogenen Situation bei der Frage nach Auslastungsquoten an Fachhochschulen und Universitäten existieren in Mecklenburg-Vorpommern nur wenige mit lokalem bzw. bundesweiten NC versehene Fächer und damit auch keine flächendeckenden Curricularnormwerte. Ausgenommen sind hier die Fachhochschulen, die eine recht hohe Dichte an Zulassungsbeschränkungen aufweisen. Eine Regelung zur Adaption der bestehenden Diplom-CNW in der gestuften Studienstruktur besteht zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht. Jedoch ist eine

signifikante Erhöhung der Betreuungsrelationen unwahrscheinlich angesichts des beschlossenen Stellenabbaus, der sich auf längere Sicht auch kapazitativ auswirken wird.⁷ Vielmehr wird eine lineare, nach der verkürzten Regelstudienzeit gewichtete Reduktion der bestehenden Diplom-CNW für die zulassungsbeschränkten Fächer des Bachelor-Master-Systems erwogen. Mittelfristig ist an ein Bandbreitenmodell gedacht. Eine Verbesserung der Betreuungsrelationen in mit historisch niedrigen Curricularwerten ausgestatteten Studiengängen (z. B. Sozialwissenschaften) wird aber nicht ausgeschlossen; diese wäre im Rahmen einer Bandbreitenregelung zu ermöglichen.

Für die bereits eingerichteten und zu erweiternden strukturierten Promotionsangebote der Universitäten Rostock und Greifswald (Greifswald Graduate School) sollen Lehranteile auf mittlere Sicht kapazitativ berücksichtigt werden.

2.8.2 Bandbreitenmodelle

Über die Einrichtung eines Bandbreitenmodells zur hochschulinternen Zuweisung von Curricularnormwerten wird in Mecklenburg-Vorpommern nachgedacht. Regelungsdetails sind angesichts des augenblicklichen Diskussionsstands noch nicht bekannt.

2.8.3 Planung, Steuerung und politische Gestaltung

In Mecklenburg-Vorpommern wird angesichts der prognostizierten Entwicklungen der Studierendennachfrage sowie haushaltspolitischer Zwänge die Reduktion hochschulischer Aufnahmekapazitäten diskutiert. Bei der Planung des Landesbedarfs für Studienkapazitäten entlang einer landesspezifischen Bevölkerungsprognose wird für das Jahr 2020 von einer vorzuhaltenden Studienkapazität von etwa 22.000 personalbezogenen Studienplätzen ausgegangen (Landtag Mecklenburg-Vorpommern 2005a: 26). Im Jahr 2005 verfügte Mecklenburg-Vorpommern über ca. 31.000 Studienplätze inklusive Medizin.⁸ Dabei wird die entsprechende Alterskohorte der 18- bis 21-jährigen des Jahres 2020 mit einer Studienberechtigtenquote von 40%, einer Übertrittsquote in das Hochschulsystem von 80% sowie einer Regelstudienzeit von zehn Semestern korreliert. Zusätzlich werden hier kapazitative Auswirkungen der Implementierung von Lebenslangem Lernen und Akademischer Weiterbildung mit einem Aufschlag von 10% berücksichtigt.

Trotz der beschlossenen Stellenreduktion sollen die Aufnahmekapazitäten der Hochschulen in Mecklenburg-Vorpommern bis zum Jahr 2015 von derzeit rund 31.000 Studienplätzen inklusive Medizin auf nur etwa 26.000 Plätze vermindert werden. Damit blieben die vorgehaltenen Studienkapazitäten über dem geschätzten Landeseigenbedarf. Der Abbau der Studienplätze soll dabei entlang verschiedener, in Gesprächen mit der Landesrektorenkonferenz sowie den hochschulischen Leitungs- und Planungsebenen zu bestimmenden Kompetenzfelder (Landtag Mecklenburg-Vorpommern 2005a: 32) organisiert werden. Damit sind besondere Themen- und Forschungsschwerpunkte der Hochschulen im Rahmen der Profilbildung gemeint. Abbaupotenzial wird vor allem in fachlichen und personalen Redundanzen an den

⁷ Dies deshalb, weil der Stellenabbau im ersten Schritt verstärkt administratives Personal betrifft, das nicht kapazitätswirksam ist.

⁸ Bei Berücksichtigung einer durchschnittlichen Überschreitung der Regelstudienzeit um 20% ist von einer realen Aufnahmekapazität von 37.200 Studierenden auszugehen. Der kapazitative Eigenbedarf des Landes liegt allerdings nach Schätzung der Landesregierung bei etwa 23.800 Studienplätzen. Demgegenüber studierten im Jahr 2005 in Mecklenburg-Vorpommern etwa 35.000 Personen.

verschiedenen Hochschulstandorten in Mecklenburg-Vorpommern gesehen (ibid: 26).

Nichtsdestoweniger wird die Erhöhung der Zahlen der Studienanfänger als politische Vision ausgegeben (Landtag Mecklenburg-Vorpommern 2003: 7 ff.). Dabei wird aber insbesondere an einen höheren Ausschöpfungsgrad des im eigenen Land vorhandenen Studierendenpotenzials sowie an eine verbesserte Attraktivität für externe, d. h. aus anderen Bundesländern stammende Studienanfänger gedacht. Mit dieser bildungspolitischen Maxime ist aber weniger eine Erhöhung der Kapazitäten verbunden als vielmehr eine Verbesserung der Auslastungsgrade in wenig nachgefragten Studiengängen.

Durch die Teilnahme am Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleich des HIS und der darauf aufbauenden Studie zur Effizienzentwicklung an Hochschulen in Mecklenburg-Vorpommern (Leszczensky, Heublein und Mück 2005) wurden Daten zu Studienkapazitäten, Auslastungs- und Studienerfolgsquoten erfasst und im Zuge der Landeshochschulplanung verwendet. In einer studiengang- und hochschultypspezifischen Analyse kommt das Ministerium zu dem Schluss, dass in einzelnen stark nachgefragten und überlasteten Studiengängen auch ein Kapazitätsausbau möglich sei. Dieser solle vor dem Hintergrund bildungs- und wirtschaftspolitischer Maximen unter partieller Verwendung der Mittel aus dem Hochschulpakt 2020 des Bundes und der Länder realisiert werden. Eine Erhöhung der Lehrdeputate in überproportional ausgelasteten Einheiten kommt eher nicht infrage, da hinreichend Freiräume zur Organisation und Durchführung von Forschung gewährleistet bleiben müssen.

2.8.4 *Perspektiven zur Weiterentwicklung oder Ablösung der Kapazitätsverordnung*

Maßgebliches Kriterium bei Überlegungen zur Weiterentwicklung oder Ablösung der KapVO ist die Einhaltung der grundrechtlichen Gewährleistungspflichten. Daraus folgt aus Sicht des Wissenschaftsministeriums in Mecklenburg-Vorpommern, dass einer vollständigen Ablösung der KapVO ein entsprechendes Grundsatzurteil des Bundesverfassungsgerichts vorausgehen müsste. Eine Bandbreitenregelung wird aber in Betracht gezogen.

2.8.5 *Demographische Entwicklung*

Wie oben skizziert wird durch die Reduktion von wissenschaftlichen und administrativen Stellen und damit auch einer Verminderung von Aufnahmekapazitäten eine Anpassung an den zu erwartenden Rückgang der Studierendennachfrage erfolgen. Dennoch will man sich in Mecklenburg-Vorpommern nicht strikt an dem prognostizierten Bedarf des eigenen Landes orientieren, sondern durch eine über diesen hinausgehende Aufnahmekapazität eine der gesamtstaatlichen Verantwortung gerecht werdende Kapazitätsplanung betreiben. Hierzu sollen Mittel des Hochschulpakts 2020 aufgewandt werden.

2.8.6 *Steuerungsinteressen und Einsatz der Kapazitätsverordnung*

Die Nutzung der KapVO und damit verbunden der CNW ist in Mecklenburg-Vorpommern auf ihre genuine Funktion beschränkt, Zulassungszahlen in lokal zulassungsbeschränkten Studiengängen zu ermitteln. Zwar findet ein Monitoring der hochschulischen Kapazitäten vor allem vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklungen statt. Dieses wird jedoch unter Verwendung der durch das HIS entwi-

ckelten Faktoren eines Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleichs betrieben, die teilweise eine Nähe zu den Parametern der KapVO besitzen.

Die Steuerungsinteressen liegen insbesondere in der Umsetzung des unter Bedingungen haushaltspolitischer Zwänge beschlossenen Abbaus von wissenschaftlichem und Verwaltungspersonal an den Hochschulen des Landes ab dem Jahr 2009. Dabei wird versucht, unter Heranziehung belastbarer Bevölkerungsprognosen und Trends sowie arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischer Erwägungen die in Aussicht gestellten Kürzungen entlang hochschulischer Kompetenzprofile zu organisieren. Diese Praxis verlangt ein hohes Maß an hochschulinterner Strategiebildung und Kooperations- bzw. Diskussionsbereitschaft. Sie setzt gleichzeitig eine grundsätzliche Akzeptanz der hochschulpolitischen Leitlinien des Ministeriums voraus. Nach gegenwärtigem Stand soll der beschlossene Personalabbau trotz des Hochschulpakts 2020 durchgeführt werden, aber erst nach 2010 zum Rückbau von Kapazitäten führen.

2.8.7 Quellen

Michael Leszczensky, Ulrich Heublein und Christiane Mück (2005). HIS-Datenreport Mecklenburg-Vorpommern – Teil 1 der Effizienzstudie, in: Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2005): Effizienzsteigerung an Hochschulen – Unterrichtung durch die Landesregierung; Drucksache 4/1672; Schwerin.

Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2003). Kernaussagen zu den Eckwerten der Hochschulentwicklung 2004 bis 2007 – Unterrichtung durch die Landesregierung; Drucksache 4/ 784; Schwerin.

Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2005a). Bericht über die langfristige strukturelle Entwicklung der Hochschulen in Mecklenburg-Vorpommern – Unterrichtung durch die Landesregierung; Drucksache 4/ 1949; Schwerin.

Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2005b). Besetzung von Professuren in Mecklenburg-Vorpommern – Kleine Anfrage der Abgeordneten Ilka Lochner-Borst; Drucksache 4/ 1877; Schwerin.

Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2005c). Hochschulförderung aus dem Einzelplan 07, Kapitel 0770, Titel 461.01 – Kleine Anfrage der Abgeordneten Ilka Lochner-Borst; Drucksache 4/ 1846; Schwerin.

Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2005d). Zukunft der Hochschulen in Mecklenburg-Vorpommern – Antrag der Fraktion der CDU; Drucksache 4/ 1630; Schwerin.

Interview Schanné (2006): Telefoninterview mit Herrn Kurt Schanné, Abteilung 3 Wissenschaft und Forschung, Hochschulen, Referat 304 Hochschulpolitik, Hochschulplanung, Modellversuche, Hochschuldaten; Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur Mecklenburg-Vorpommern, 10. Oktober 2006, 14.00 - 15.15 Uhr, und 18. Oktober 2006, 11.00 - 11.20 Uhr.

2.9 Niedersachsen

2.9.1 *Prioritätensetzung zwischen Quantität und Qualität*

Indikatoren	Politische Zielvorgaben
Ø Kapazitäten Bachelorstudium (Abbau, Konstanthalten oder Aufbau im Vergleich zu entsprechenden Diplomstudiengängen)	Kein Rückgang der Absolventenzahlen, ausgewogenes Verhältnis zwischen Qualität und Quantität
Ø Relation der Kapazitäten in Bachelor und Master	keine starre „Quote“ für den Übergang vom Bachelor in den Master; 50% als planerisches Ziel über alle Hochschularten und Studiengänge hinweg, hochschulspezifische Regelungen im Rahmen von Zielvereinbarungen
Ø Anteil des bisherigen Diplom-CNW für Bachelorstudium	<p><i>Universitäten</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Fächer mit CNW < 3,0: 100% • Fächer mit CNW ≥ 3,0: 80% <p><i>Fachhochschulen: 80%</i></p>
Ø Anteil des bisherigen Diplom-CNW für Masterstudium	<p><i>Universitäten</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Fächer mit CNW < 3,0: bis zu 50% • Fächer mit CNW ≥ 3,0: bis zu 40% <p><i>Fachhochschulen: bis zu 40%</i></p>
Ø CNW für Promotionsstudium	individuelle Festlegung

Niedersachsen unternimmt große Anstrengungen zur Verbesserung der Betreuungsverhältnisse insbesondere im Bachelor-, aber auch im Masterstudium. Die Verbesserung der Betreuungsrelationen im Bachelorstudium drückt sich darin aus, dass seit den Jahren 2005/06 an Universitäten pauschal in Fächern mit einem CNW bis 3,0 die bisherigen Werte der Diplomstudiengänge zu 100% für das Bachelorstudium und zu weiteren 50% für das Masterstudium verwandt werden dürfen (bei einem bisherigen CNW von 2,0 entspricht dies beispielsweise 2,0 und 1,0). In Fächern mit CNWs von bisher über 3,0 werden für den Bachelor ein Anteil von 80% zugrunde gelegt, für den Master 40% des bisherigen Diplom-CNW. Diese Spreizung der CNW wird vorläufig als Modellversuch durchgeführt.

Die kürzlich durchgeführte Anpassung des CNW der Bachelor-Studiengänge an den Fachhochschulen auf 80% der Werte der alten Diplom-Studiengänge ist der Beitrag der Fachhochschulen zur Bewältigung des Anstiegs der Studienplatznachfrage in den kommenden Jahren (siehe Abschnitt 2.9.5). Ursprünglich war hier eine Adaption von 90% des Diplom-CNW für ein Bachelorstudium geplant.

Bezüglich der kapazitativen Relation von Bachelor zu Master gelten 50% als planerischer Orientierungspunkt quer über alle Hochschularten und Studiengänge.

Die genannten Anhebungen der CNW sind als Referenz- und Planungsgrößen zu verstehen. Konkret werden die angebotenen Studiengänge vor dem Hintergrund der Landesplanung des Ministeriums in Zielvereinbarungen mit den Hochschulen verhandelt. Die Landesplanung sieht die genannten Richtgrößen bei der Adaption der CNW sowie das Verhältnis zwischen Bachelor- und Masterkapazitäten in der Gesamtschau über alle Hochschulen vor. Von Seiten der Hochschulen kann mit Blick auf die CNW eine von den Planungsgrößen (nach oben und unten) leicht abweichende Regelung beantragt werden. Diese muss jedoch durch besondere curriculare Strukturen und eine erfolgte Profilbildung begründet werden können. Besonders im Rahmen der Akkreditierung und Reakkreditierung der Masterstudiengänge werden die zwischen Hochschulen und Ministerium vereinbarten Studiengänge dann auf Konformität mit der Landesplanung Niedersachsens - und damit auf die dort festgelegten Richtgrößen hin - überprüft.

Der Bachelor ist der Regelabschluss eines Hochschulstudiums und soll somit für die Mehrzahl der Absolventen einen (ersten) Berufszugang eröffnen. Eine explizite Übergangsquote vom Bachelor- zum Masterstudium gibt es jedoch nicht. Unter den gegebenen finanziellen und strukturellen Bedingungen wird allerdings für die Einrichtung von Master-Studiengängen an Hochschulen gefordert, dass diese an ausgewiesenen Leistungsschwerpunkte in der Lehre, der Forschung, der künstlerischen Entwicklung, in anwendungsbezogener Forschung und Entwicklung oder in der Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse in der Praxis anknüpfen. Bei der Reakkreditierung der Masterangebote soll deshalb unter Anlegung strenger Maßstäbe geprüft werden, ob sich das bereits akkreditierte Master-Angebot unter dem Gesichtspunkt der studentischen Nachfrage und einer optimalen Nutzung der verfügbaren Kapazitäten als sachgerecht und effizient erweist. Bei der Neukonzeption von Masterangeboten soll die Hochschule grundsätzlich prüfen, inwieweit diese als drittfinanzierte Weiterbildungsstudiengänge außerhalb der Kapazitätsbilanz angeboten werden können. Damit wird zugleich dem Ziel Rechnung getragen, im Zuge einer weiteren Hochschulentwicklung der berufsbezogenen wissenschaftlichen Weiterbildung einen höheren Stellenwert beizumessen.

2.9.2 Bandbreitenmodelle

Ein CNW-Bandbreitenmodell wurde von der Niedersächsischen Landeshochschulkonferenz angeregt und auf Arbeitsebene zwischen dem Ministerium und der Rektorenkonferenz verabredet. Das MWK hat seine grundsätzliche Bereitschaft erklärt, die auf Landesebene einheitliche Festlegung der CNW aufzuheben und eine Spreizung der CNW entsprechend differenzierter Studiengänge zuzulassen. Dabei müssen die folgenden Bedingungen für eine Spreizung der CNW erfüllt sein:

- (1) Veränderungen gegenüber den derzeit geltenden CNW dürfen nicht willkürlich erfolgen, sondern müssen von den Hochschulen aus den jeweiligen Inhalten und Strukturen der Studiengänge begründet werden;
- (2) Im Interesse der Rechtssicherheit müssen die neuen CNW plausibel hergeleitet werden;
- (3) Durch die Spreizung der CNW dürfen die Studienkapazitäten im Vergleich zum Jahr 2006 nicht verringert werden.

2.9.3 Planung, Steuerung und politische Gestaltung

In Niedersachsen bestand ähnlich wie in NRW seit Jahren eine etablierte umfassende Kapazitätsberechnung und -planung mittels eines EDV-gestützten Systems (Win-Kap). In jedem Herbst wurden die Hochschulen per Kapazitätsermittlungserlass aufgefordert, ihre aktuellen Zahlen und Pläne vorzulegen. Die oben genannten Festlegungen für die CNW der Bachelor- und Masterstudiengänge wurden in einem solchen Erlass vom 7. Dezember 2004 getroffen.

Das Verhältnis von Staat und Hochschulen ist jedoch in einem grundlegenden Wandel begriffen, der in den bundesweiten Diskussionen der aktuellen Hochschulreform seinen Ausdruck findet. Das niedersächsische Ministerium hat mit dem NHG von 2004 (in weiten Teilen bereits in der Fassung aus dem Jahr 2002) die Absicht verfolgt, die Autonomie der Hochschulen erheblich zu erhöhen. Die Studienkapazitäten werden nunmehr in Niedersachsen in individuellen Zielvereinbarungen zwischen dem Wissenschaftsministerium und jeder Hochschule festgelegt, die bei Bedarf jährlich fortgeschrieben werden können. In den Zielvereinbarungen wird auch das Verhältnis von Bachelor- und Masterstudienkapazitäten studiengangsspezifisch vereinbart. Während bisher noch die oben genannten Maßgaben zu den CNW Richtschnur sind, soll dafür demnächst das Bandbreitenmodell Grundlage werden.

2.9.4 Perspektiven zur Weiterentwicklung oder Ablösung der Kapazitätsverordnung

Über die oben dargestellten Überlegungen zur Entwicklung eines Bandbreitenmodells hinaus gibt es gegenwärtig keine Pläne, das bewährte umfassende System der Kapazitätsberechnung und -planung aufzugeben.

2.9.5 Demographische Entwicklung

Die anstehende „Bugwelle“ von Studienbewerbern erfordert eine ausgewogene Balance zwischen Qualität, Quantität und Ressourceneinsatz. Das Land Niedersachsen wird seinen Beitrag zum Hochschulpakt leisten und hat die erforderliche Kofinanzierung bereitgestellt.

Als Beitrag der Hochschulen zum Hochschulpakt sieht das Ministerium, wie oben dargestellt, die Absenkung der Bachelor-CNW an Fachhochschulen von 90% auf 80% des Diplom-CNW und die Erhöhung der Lehrverpflichtung für wissenschaftliche Mitarbeiter in unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen von acht auf zehn Stunden. Die zusätzlichen Bundesmittel durch den Hochschulpakt 2020 sollen etwa zu zwei Dritteln den Fachhochschulen und etwa zu einem Drittel den Universitäten überlassen werden. Damit sollen bis 2010 ca. 11.200 Studienanfängerplätze gegenüber dem Jahr 2005 geschaffen werden.

Weitere geplante bzw. beschlossene Maßnahmen sind die Schaffung zusätzlicher Stellen aus Mitteln des Hochschulpakts, die vorzeitige Besetzung freierwerdender Professuren, die Einführung von Lehrdeputatskonten, die Erhöhung der Lehrdeputate für Universitätsprofessoren, die Verlängerung der Dienstzeit auf 68 Jahre für Professoren, die Schaffung zusätzlicher Lehrkapazitäten durch den verstärkten Einsatz der „Lehrkräfte für besondere Aufgaben“ für Zwecke der Lehre und die Erteilung von Lehraufträgen sowie der Einsatz von eLearning Angeboten als Ersatz von Präsenzstudium in großen Studiengängen und Fachbereichen.

2.9.6 Steuerungsinteressen und Einsatz der Kapazitätsverordnung

Aus Sicht des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur besteht die primäre Funktionalität der KapVO in der Gewährleistung von Rechtssicherheit bei der Festlegung von Studienkapazitäten. Darüber hinaus spielen KapVO und CNW bei der Landeskapazitätsplanung eine Rolle. Steuerungsinteressen des Landes liegen vor allem in der Stärkung der hochschulischen Autonomie bei der Gestaltung von Angebotschwerpunkten. Rechtssicherheit bleibt aber auch hier das entscheidende Kriterium.

2.9.7 Quellen

Niedersächsisches Ministerium für Wissenschaft und Kultur (2004). „Bologna-Prozess“: Eckpunkte für die Einführung von Bachelor-/Master (BAMA)-Studiengängen; Strukturvorgaben; Hannover.

Niedersächsisches Ministerium für Wissenschaft und Kultur (2005). „Bologna-Prozess“: Eckpunkte für die Einführung von Bachelor-/Master (BAMA)-Studiengängen; Strukturvorgaben II; Hannover.

Niedersächsisches Ministerium für Wissenschaft und Kultur (2004). Ermittlung der jährlichen Aufnahmekapazität zum Studienjahr 2005/2006 sowie Vorschläge für Zulassungsbeschränkungen und Zulassungszahlen zum WS 2005/2006 und SS 2006; Erlass; Hannover.

Telefoninterview Struckmeier (2006). Gespräch mit Thomas Struckmeier, Referat 21 Hochschulcontrolling, Niedersächsisches Ministerium für Wissenschaft und Kultur, 26. Juli 2006.

Telefoninterview Niermann (2007). Gespräch mit Dr. Stefan Niermann, Referat 21 Hochschulcontrolling, Niedersächsisches Ministerium für Wissenschaft und Kultur, 24. Januar 2007, 10.00 - 10.30 Uhr.

2.10 Nordrhein-Westfalen

2.10.1 *Prioritätensetzung zwischen Quantität und Qualität*

Indikatoren	Politische Zielvorgaben
Ø Kapazitäten Bachelorstudium (Abbau, Konstanthalten oder Aufbau im Vergleich zu entsprechenden Diplomstudiengängen)	Nominales Konstanthalten der Kapazitäten für das Erststudium (Bachelor)
Ø Relation der Kapazitäten in Bachelor und Master	Nach einer hochaggregierten Modellrechnung im Durchschnitt 50% an Universitäten
Ø Anteil des bisherigen Diplom-CNW für Bachelorstudium	<ul style="list-style-type: none"> • Erster Schritt: 80% (Uni), 88% (FH) • Zweiter Schritt: Bandbreitenmodell in sechs Clustern mit Spektrum um einen Mittelwert, der gewährleistet, dass im Vergleich zur Diplomstruktur die Kapazitäten konstant gehalten werden (80%) (nur Uni)
Ø Anteil des bisherigen Diplom-CNW für Masterstudium	<ul style="list-style-type: none"> • Erster Schritt: 40% (Uni), 44% (FH) • Zweiter Schritt: Bandbreitenmodell in sechs Clustern mit Spektrum um einen Mittelwert, der gewährleistet, dass im Vergleich zur Diplomstruktur die Kapazitäten konstant gehalten werden (40%) (nur Uni)
Ø CNW für Promotionsstudium	CNW nur für curricular strukturierte Promotionsstudiengänge (variabel mit Angabe von Maximalwerten, aus Kapazitäten für Master)

Die erforderliche Abwägung wird in Nordrhein-Westfalen sehr bewusst getroffen und instrumentell schlüssig in zwei Schritten umgesetzt: Maßgeblich war das Anliegen, die Studienanfängerplätze im 1. Fachsemester insgesamt (bezogen auf eine konkrete Hochschule sowie das Land insgesamt) konstant zu halten. Zwischen der Intention, bei konstanter Finanzierung zum einen die Betreuungsrelationen im Bachelorstudium zu verbessern und zum anderen einem angemessenen Anteil der Bachelorabsolventen ein Masterstudium zu ermöglichen, wurde eine Abwägungsentscheidung getroffen, die einen durchschnittlichen Übergang von 50% an Universitäten für Nordrhein-Westfalen insgesamt erlaubt, diesen jedoch nicht explizit festschreibt.

Die Verbesserung der Betreuungsrelationen im Bachelorstudium kommt darin zum Ausdruck, dass in einem ersten Schritt 80% der bisherigen CNW der Diplomstudiengänge an Universitäten für das Bachelorstudium und 40% für das Masterstudium

verwandt wurden. Bei einem bisherigen Diplom-CNW von 4,0 bedeutet dies beispielsweise eine Verteilung von 3,2 und 1,6 auf das Bachelor- bzw. Masterstudium. Eine neutrale proportionale Verteilung des CNWs auf Bachelor und Master (6 + 4 Semester) hätte demgegenüber einen Schlüssel von 60% / 40% bedeutet. Finanziert wird diese Verbesserung der Betreuung im Bachelor durch eine durchschnittliche Übergangsquote von 50% zum Master, die sich aus einer hochaggregierten Modellrechnung für das ganze Land (nur Universitäten) unter bestimmten Annahmen (Variablen) ergab.

An Fachhochschulen entsprechen die CNW der Bachelor- und Masterstudiengänge 88% bzw. 44% der entsprechenden Diplomstudiengänge.

2.10.2 Bandbreitenmodelle

In einem zweiten Schritt wurde im Dialog mit Hochschulvertretern ein CNW-Bandbreitenmodell entwickelt, das zwei Zwecke verfolgt:

- die Flexibilisierung der von den Hochschulen tatsächlich verwandten Curricularwerte (CW) innerhalb eines Spektrums um die 80% - 40%-Maßgabe⁹ und innerhalb von sechs Fachgruppen oder Clustern;
- die Erhöhung der durchschnittlichen CNWs in Fächern mit niedrigen, und die maßvolle Verringerung in Fächern mit hohen Werten (Geistes- und Sozial- bzw. Natur- und Ingenieurwissenschaften).

Dieses Konzept wird augenblicklich im Rahmen eines Modellversuchs von mehreren Hochschulen angewandt. Sollte die in einem Entwurf zum neuen Staatsvertrag über die ZVS geplante Streichung des Artikel 7, Absatz 6 realisiert werden, was das Ende der verbindlichen Anwendung von Prinzipien der bundesweit einheitlichen Kapazitätsberechnung auch in Nicht-ZVS-Fächern bedeutete, würde dieses Modell per Rechtsverordnung im Laufe des Jahres 2007 in die nordrhein-westfälische KapVO integriert.

2.10.3 Planung, Steuerung und politische Gestaltung

Entscheidend für die Funktionalität des Bandbreitenmodells ist, dass die Hochschulen die Maßgabe des Ministeriums einhalten, die Flexibilisierung der CNW insgesamt nicht für einen Abbau von Kapazitäten im Erststudium zu verwenden. Mit anderen Worten: Im Durchschnitt muss die 80 - 40%-Regel bei den CNW durch die beteiligten Hochschulen eingehalten werden, mögliche Flexibilisierungen innerhalb der Cluster müssen sich an der Einhaltung dieses rechnerischen Mittelwerts messen lassen.

Hierüber soll in der nächsten Runde der Zielvereinbarungen für den Zeitraum 2007 bis 2009¹⁰ Sicherheit geschaffen werden, indem mit jeder Hochschule die Studienanfängerplätze im 1. Fachsemester für 2009/10 nach Fachgruppen differenziert für die Hochschule insgesamt vereinbart werden. Richtschnur der Vereinbarung über die Studienplatzzahlen ist die Maßgabe, die Zahl der Studienanfängerplätze an der Hochschule insgesamt konstant zu halten.

In den Zielvereinbarungen wird eine darauf bezogene "gewichtete Aufnahmekapazität" ausgewiesen, die rechnerisch auf dem von Lehrverflechtungen bereinigten Lehr-

⁹ Dieser Mittelwert gewährleistet im Ansatz, dass im Vergleich zur Diplomstruktur die Kapazitäten konstant gehalten werden.

¹⁰ Erläuterungen zu den Zielvereinbarungen der dritten Generation: www.uni-muenster.de/imperia/md/content/wwu/reaktorat/kanzler/pdf/eckpunkte_zv3_erlaeuterung_miwft.pdf

angebot basiert und inhaltlich Studienanfängerplätze im 1. Fachsemester (vor Schwund) meint. Das verbleibende Lehrangebot kann dann für Masterprogramme u. a. verwendet werden. Da sich die Zahl auf eine Hochschule bezieht, ist es ihr vorbehalten, in welchem Umfang sie Masterstudiengänge und -plätze in welchen Fächern einrichtet. Theoretisch denkbar ist auch, dass in einzelnen Fächern gar keine Masterangebote oder gar keine Bachelorstudiengänge vorgehalten werden.

Sofern hier keine Einigkeit mit den Hochschulen erzielt werden könnte, würde das Bandbreiten-Modell nicht weiter verfolgt und wieder durch die im ersten Schritt implementierte, nicht diskretionäre 80 - 40%-Regel ersetzt.

Neben den Zielvereinbarungen bietet die leistungsorientierte Mittelverteilung eine Anreizstruktur, die Kapazitäten nicht zu reduzieren. Diese ist allerdings insofern zunächst wenig wirksam, als die Pro-Student (demnächst: Absolvent)-Allokation nur einen geringen Teil der Mittelzuweisung ausmacht und darüber hinaus extrem niedrige Kappungsgrenzen von 0,3% bestehen.

Interessanterweise bleibt im Bandbreitenmodell nicht nur die Gestaltung der konkreten Betreuungsrelationen innerhalb der vorgegebenen Spektren völlig den Hochschulen überlassen, sondern auch die Entscheidungen über die angebotenen Kapazitäten im Masterstudium für die einzelnen Studienfächer. Die grobe Maßgabe von 50% Übergangsquote ist keine verbindliche staatliche Vorgabe, sondern ergibt sich rechnerisch als Durchschnitt bei Einhaltung der 80 - 40%-Regel im Mittel über alle Studiengänge. Fachspezifische Übergangsquoten können erheblich abweichen; es ist Hochschulen sogar freigestellt, in einigen Fächern gar kein Masterangebot vorzuhalten.

2.10.4 Perspektiven zur Weiterentwicklung oder Ablösung der Kapazitätsverordnung

Die KapVO und ihre Berechnungsverfahren werden vom Ministerium so lange für nötig gehalten, wie

- ein Nachfrageüberhang nach Studienplätzen besteht und
- keine konsequente kostenbasierte Budgetierung und leistungsorientierte Mittelverteilung unter Einschluss sämtlicher Kosten im Rahmen einer studienplatzbezogenen Allokation umgesetzt ist.

Die Umstellung auf eine solche Hochschulfinanzierung wird als Projekt mit einem Zeithorizont von 10 bis 20 Jahren eingeschätzt, das einem „Reifenwechsel bei fahrendem Auto“ gleicht. Nicht zuletzt besteht hierbei die Notwendigkeit, effektive Kosten-Leistungsrechnungs-Routinen zu implementieren, was systemisch schwierig ist.

In Hinsicht auf die grundrechtlich abgeleitete Verpflichtung der Hochschulen zur erschöpfenden Kapazitätsnutzung und der damit verknüpften verwaltungsrechtlichen Funktionalität der KapVO bestehen weitere Hindernisse einer Weiterentwicklung bzw. Ablösung.

Zum einen wird der verfassungsrechtlich begründete Anspruch auf einen Studienplatz im Wunschfach weiterhin von den Verwaltungsgerichten so ausgelegt, dass nicht nur in Studiengängen mit bundesweitem, sondern auch in solchen mit landesweitem oder sogar lokalem NC das Gebot der erschöpfenden Kapazitätsausnutzung und damit eine Klagemöglichkeit für abgewiesene Studenten besteht. Diese Klagen gehören in sämtlichen Bundesländern weiterhin zum Alltag; es wird von den Verwaltungsgerichten sowohl

- verfahrensrechtlich die Berechnung der Kapazitäten anhand der Vorgaben des jeweiligen Landesministeriums als auch
- materiell

die in diesen Vorgaben enthaltene Abwägung zwischen Quantität und Qualität überprüft. Dies führt zur Perpetuierung des CNW als Rechengröße in sämtlichen Studiengängen.

Gleichzeitig besteht zwischen den Ländern weitgehend Konsens über die Notwendigkeit einer Flexibilisierung der CNW aufgrund der stattfindenden Differenzierung der Studiengänge. Dies ist auch der Begründungszusammenhang für die geplante Streichung des Artikels 7, Absatz 6 im Staatsvertrag über die Vergabe von Studienplätzen. Damit würde zwar nicht die KapVO obsolet, aber der Umgang mit CNW flexibilisiert und Bandbreitenmodelle rechtlich möglich. Doch auch bei Anwendung von Bandbreitenmodellen müssen Hochschulen im Einzelfall gegenüber Verwaltungs- und obersten Gerichten den konkret gewählten CW rechtfertigen können; die Berechnungsverfahren müssen nachvollziehbar und transparent bleiben und Ergebnis von Abwägungen nach rationalen Kriterien sein. Daher hat sich das nordrhein-westfälische Ministerium auch nicht auf einen Vorschlag der Hochschulvertreter eingelassen, die Bandbreitenspektren des aktuellen Modellversuchs noch weiter zu verbreitern, die Extremwerte insgesamt zu erhöhen und die Zahl der Cluster auf zwei zu reduzieren. Das Risiko einer verminderten Gerichtsfestigkeit der resultierenden Studienkapazitäten hätte sich hier nach Einschätzung des Ministeriums in inakzeptablem Maße erhöht. Gegenwärtig fehlt in Nordrhein-Westfalen noch eine verwaltungsgerichtliche Präzedenzentscheidung, in der ein hochschulischer CW im Rahmen einer CNW-Bandbreite akzeptiert wird.

Zum anderen gehört die KapVO als Paradigma der Kapazitätsberechnung nunmehr seit Jahrzehnten zum Grundbestand instrumenteller und kognitiver Muster der verwaltungsrechtlichen Entscheidungsprüfung durch die entsprechenden Gerichte und dürfte insofern nach Einschätzung des Ministeriums nur inkrementell weiter zu entwickeln sein.

2.10.5 Demographische Entwicklung

Die prognostizierte „Bugwelle“ von Studierenden ist dem Ministerium zwar bewusst, jedoch wird dieses Wissen nicht in die gegenwärtigen Abwägungen bei der Kapazitätsplanung einbezogen. Eine Diskussion über die Absenkung von CNW zur punktuellen Ausweitung der Kapazitäten wird für unwahrscheinlich erachtet; eine massive, deutlicher als bisher geplant, *lehrbezogene* Zusatzfinanzierung des Bundes indes eingefordert. Ferner bestehen Überlegungen zu Maßnahmen der hochschulinternen Flexibilisierung des Personaleinsatzes und zum Umbau der Personalstruktur (u. a. Schaffung eines echten „Lecturer“ unter Nutzung von A13 - A15-Stellen). Diese erforderte indes eine Änderung der KMK-Lehrverpflichtungsvereinbarung, in der u. a. die Deputatszuordnung zu entsprechenden Personalkategorien bisher noch länder einheitlich geregelt ist.

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass das Land Nordrhein-Westfalen als eines von wenigen Bundesländern eine umfassende Kapazitätsplanung vor dem Hintergrund eines anspruchsvollen Monitoring- und Controllingsystems - des sog. Hochschulkonzepts 2010 - betreibt. Der in diesem Rahmen begründete und beschlossene Kapazitätsabbau bei seit Jahrzehnten chronisch unterausgelasteten Studienfächern wird trotz der Herausforderungen durch demographische Entwicklung und doppelte Abiturjahrgänge umgesetzt. Diese Erfahrungen führen dazu, dass sich

einige Länder (u. a. der Freistaat Bayern) derzeit intensiv um die Etablierung einer umfassenden Kapazitätsberechnung und -planung nach dem Vorbild Nordrhein-Westfalens bemühen. Die demographische Entwicklung leistet hier also eher einer Verfestigung der KapVO Vorschub, als dass er ihre Ablösung befördern würde.

2.10.6 Steuerungsinteressen und Einsatz der Kapazitätsverordnung

Die CNW sind in Nordrhein-Westfalen insbesondere in ihrer genuinen Funktion der verwaltungsrechtlichen Absicherung von ermittelten Studienkapazitäten von Relevanz. Zwar bedeutet die projektierte Umstellung auf ein Bandbreitenmodell nach Fächerguppen ein Zugewinn an Freiheitsgraden auf Ebene der einzelnen Hochschule, die jedoch durch die Fixierung der nominalen Aufnahmekapazität in Zielvereinbarungen wieder beschränkt werden. Durch die Umstellung auf gestufte Studiengangsstrukturen, deren Rationalität u. a. eine Verbesserung der Ausbildungsqualität ist, erhalten die CNW als Aggregatwerte des fachspezifischen Lehrangebots tendenziell eine Aufwertung, da hier durch die pauschale oder punktuelle Anhebungen unmittelbar Qualität (im Sinne von Betreuungsverhältnissen) beeinflusst werden kann.

Darüber hinaus waren die KapVO und CNW im Kontext des landesweiten Monitoringsystems ‚Hochschulkonzept 2010‘ von Bedeutung. Hier wurde unter Berücksichtigung des Lehrangebots die arithmetische Größe der Normstudienplätze gewonnen, um über Zeitreihen hinweg fächerspezifische Über- bzw. Unterauslastungen zu dokumentieren, die wiederum Grundlage hochschulpolitischer Entscheidungen über Kapazitätsauf- bzw. -rückbau sein können. Das Hochschulkonzept 2010 wird zwar in der bisherigen Form nicht weitergeführt und künftig als reines Analyseraster genutzt. Dennoch wird deutlich, dass der KapVO neben der rechtlichen Dimension vor dem Hintergrund jahrelanger Praxis an Hochschulen und Ministerien eine Monitoringfunktion zuwächst. Bei einem starken Nachfrageanstieg durch demographische und bildungspolitische Entwicklungen könnte diese für eine konsistente Kapazitätsplanung von entscheidender Bedeutung sein.

2.10.7 Quellen

Interview Fangmann / Thönnissen (2006). Gespräch mit Herrn Helmut Fangmann und Herrn Ralf Thönnissen, Gruppe 21 Planung und Steuerung, Abteilung 2 Hochschulmanagement, Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie Nordrhein-Westfalen am 9. August 2006 in Düsseldorf.

Arbeitsgruppe zur Neustrukturierung des Curricularwert-Systems in Nordrhein-Westfalen (2006). Curricularwert-Bandbreiten für Bachelor- und Masterstudiengänge sowie strukturierte Promotionsstudiengänge an Universitäten in Nordrhein-Westfalen; Abschlusspapier der Arbeitsgruppe; Bochum.

Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie Nordrhein-Westfalen (2006). Ziel- und Leistungsvereinbarungen der dritten Generation (ZLV 2007) – Erläuterungen zu den Eckpunkten (Universitäten); Düsseldorf.

Ministerium für Wissenschaft und Forschung Nordrhein-Westfalen (2003). Hochschulkonzept NRW 2010 – Kapazitätsziele der Lehr- und Forschungsbereiche; Düsseldorf.

Hochschulfreiheitsgesetz (2006). Vom Kabinett am 30. Mai 2006 beschlossener Regierungsentwurf; Düsseldorf.

2.11 Rheinland-Pfalz

2.11.1 *Prioritätensetzung zwischen Quantität und Qualität*

Indikatoren	Politische Zielvorgaben
∅ Kapazitäten Bachelorstudium (Abbau, Konstanthalten oder Aufbau im Vergleich zu entsprechenden Diplomstudiengängen)	Aufnahmekapazität im grundständigen Studienangebot konstant
∅ Relation der Kapazitäten in Bachelor und Master	Ergibt sich im Bandbreitenmodell rechnerisch aus Vorgabe zu Durchschnitts-CNW und Maßgabe des Konstanthalten der Kapazität
∅ Anteil des bisherigen Diplom-CNW für Bachelorstudium	<ul style="list-style-type: none"> • Uni: vorläufig lineare Reduktion • FH: Bandbreitenmodell: hochschulinterne Berechnungen in neun Fächergruppen und deren Prüfung durch das Ministerium (Durchschnitts-CNW ist zu halten)
∅ Anteil des bisherigen Diplom-CNW für Masterstudium	s.o.
∅ CNW für Promotionsstudium	nicht berücksichtigt

In Rheinland-Pfalz wird die Frage nach der Gestaltung von Studienkapazitäten als ein Komplex betrachtet, an dem sich die Probleme des Hochschulsystems exemplarisch zeigen. Auf der einen Seite stehen die demographische Entwicklung und deren kapazitative Implikationen, auf der anderen Seite das zunehmend wichtigere Ziel verbesserter Studienbedingungen in Verbindung mit der Umstellung auf die gestufte Studienstruktur. Das Wissenschaftsministerium Rheinland-Pfalz tritt den Hochschulen mit dem Anspruch, Studienanfängerkapazitäten im grundständigen Bereich konstant zu halten, gegenüber und orientiert sich damit an einem Bericht des Hochschulausschusses an die KMK (KMK Sekretariat 2003). Zwar ist die Umsetzung der gestuften Studienstruktur an den Hochschulen in Rheinland-Pfalz unterschiedlich weit fortgeschritten, jedoch stimmen Universitäten und Fachhochschulen insgesamt dem Bemühen zu, die Kapazitäten im grundständigen Bereich konstant zu halten. Grundsätzlich wird sich aus Sicht des Ministeriums erst herausstellen müssen, ob eine pauschale Erhöhung von Betreuungsverhältnissen einen kausalen Einfluss auf die Studienqualität (gemessen an der Studienerfolgsquote) haben wird. Von einer gezielten, nicht pauschalen Verbesserung der Betreuung entlang des curricularen Bedarfs erhofft sich das Ministerium eine Erhöhung der Absolventenquoten.

Mit den Universitäten ist eine Modifikation der Curricularnormwerte noch nicht geklärt, vorläufig sieht das Ministerium eine lineare Reduktion, d. h. die Verminderung der CNW analog zur verkürzten Regelstudienzeit vor. Auf mittlere Sicht soll auch an

den Universitäten ein mit den Fachhochschulen bereits abgestimmtes Bandbreitenmodell eingesetzt werden (siehe Kapitel 2.11.2 „Bandbreitenmodelle“).

Grundsätzlich ist festzustellen, dass an der Technischen Universität Kaiserslautern nur ein geringer Problemdruck herrscht, da die hier angebotenen Studiengänge mit hohen Curricularwerten versehen sind und andererseits im Schnitt über alle Fächer unterausgelastet sind. Sofern sich die Gestaltung eines Bandbreitenmodells mit den Universitäten als schwierig erweisen sollte, wird die bestehende vorläufige Regelung verlängert, was dann allerdings eine Verzögerung des beabsichtigten differenzierten Qualitätssprungs bedeuten würde.

Mit Blick auf die kapazitiven Implikationen der Umstellung auf gestufte Studienstrukturen liegen die größten Herausforderungen im Bereich der Lehrerbildung, da hier die Einstellung von Lehrern zukünftig an die Bedingung eines Masterabschlusses gebunden sein wird. Konkret bedeutet dies, dass im Bereich der Lehrerbildung von überproportional hohen Übergangsquoten auszugehen ist, die dabei zwingend eine Erhöhung der Mittelzuflüsse erfordern. U. a. hierfür hat das Land Rheinland-Pfalz ein Förderprogramm „Wissenschaft Zukunft“ aufgelegt, das eine Erhöhung der den Hochschulen zur Verfügung stehenden Mittel um 25 Millionen Euro im Jahr, ab dem Jahr 2008 um 50 Millionen ermöglichen soll. Die Gelder werden im Rahmen mehrerer komplementärer Förderlinien und Exzellenzprojekte den Hochschulen zur Verfügung gestellt.

Eine Berücksichtigung des Betreuungsaufwands in strukturierten Promotionsstudiengängen ist bisher nicht geplant. Die Erfahrung mit den bereits eingeführten Graduiertenschulen zeigt, dass sich der zusätzliche Betreuungsaufwand für Promotionsstudierende in engen Grenzen hält.

2.11.2 Bandbreitenmodelle

Grundlage für das in Rheinland-Pfalz vorerst nur für den Fachhochschulbereich entwickelte Bandbreitenmodell ist eine landesweite Erfassung und Rasterung von Curricularwerten im Sinne eines Monitoring-Systems. Dazu wurden alle Curricularwerte und Curricularnormwerte der an Fachhochschulen angebotenen Studiengänge erfasst und in eine Matrix eingetragen. In dieser wurden zwei Werte aufgeführt:

- (1) CNW der noch nicht umgestellten Diplomstudiengänge bzw. linear reduzierte Diplom-CNW,
- (2) Curricularwerte, die von den Fachhochschulen im Sinne von Vorschlägen an das Ministerium errechnet wurden.

Die von den Fachhochschulen vorgeschlagenen Curricularwerte wurden im Anschluss mit dem augenblicklichen Ist-Stand der CNW verglichen und auf Plausibilität geprüft. Es sollte dabei abgebildet werden, inwieweit die Vorschläge der Fachhochschulen von den vorfindlichen CNW bzw. bei neu eingerichteten Studiengängen von CNW in ähnlichen Studiengängen abweichen. Im Einzelfall wurden hier auch deutliche Abweichungen akzeptiert, sofern dies aus Gründen der Curriculagegestaltung transparent nachvollziehbar war. Daran anschließend wurden neun Fächergruppen gebildet, deren Bandbreitenober- und -unterwert jeweils der höchste bzw. geringste CNW dieser Fächergruppe ist. Zur Bildung der Fächergruppen zog das Ministerium zum einen inhaltliche Vergleichbarkeit heran. Zum anderen wurden die Fächergruppen und deren Bandbreitenmittelwerte so gebildet, dass am Ende die Konstanz der Studienanfängerplätze gesichert war. Diese Mittelwerte müssen nach der Wahl eines CNW innerhalb der Bandbreite eingehalten werden. Das entwickelte Bandbreiten-

modell gewährt den Fachhochschulen in Rheinland-Pfalz nur eine leichte Flexibilisierung bei der Festlegung der Betreuungsrelationen, die durch die Verwendung des Durchschnitts-CNW pro Fächergruppe für grundständige Angebote und die hohe Zahl an Fächergruppen begrenzt ist. Neben der Überlegung, den flächendeckenden Einsatz maximaler Curricularnormwerte an Fachhochschulen einzudämmen, spielte bei der Festsetzung von Durchschnitts-CNW als einzuhaltende Referenzwerte auch die Hoffnung einer höheren Gerichtsfestigkeit sowie die Maßgabe des Konstanthaltens der Aufnahmekapazitäten eine Rolle. Dies soll auch ermöglicht werden durch Synergieeffekte, die durch die Modularisierung der Studiengänge ermöglicht werden. Das Bandbreitenmodell für die Fachhochschulen des Landes Rheinland-Pfalz ist noch nicht implementiert.

Das Ministerium hat eine Arbeitsgruppe mit den Universitäten des Landes Rheinland-Pfalz eingerichtet, um ein ähnliches Bandbreitenmodell wie für die Fachhochschulen zu entwickeln.

2.11.3 Planung, Steuerung und politische Gestaltung

Insgesamt wird in Rheinland-Pfalz eine Steuerung und Gestaltung der Studienkapazitäten versucht, die zwar auf Makroebene Entwicklungen erfasst und prüft, die Planung und Ausrichtungen von Aufnahmekapazitäten aber gemeinsam mit den Hochschulen, bei hohen Freiheitsgraden derselben, unternimmt. Hier sind die Hochschulen aufgerufen, eigene hochschulübergreifende Kooperationen und Verständigungsprozesse aufzubauen, die durch das Ministerium koordiniert und beraten werden.

2.11.4 Perspektiven zur Weiterentwicklung oder Ablösung der Kapazitätsverordnung

In Rheinland-Pfalz wird der Einstieg in ein Bandbreitenmodell als logische Konsequenz der Umstellung auf die gestufte Studienstruktur gesehen. Aufgrund der politischen Ziele des durch den Bologna-Prozess vorangetriebenen Studienstrukturwandels, namentlich einer stärkeren curricularen Differenzierung und Diversifizierung entlang hochschulischer Profile, erscheint eine Weiterentwicklung des Kapazitätsrechts im Sinne eines Bandbreitenmodells geradezu zwingend. Allein wegen der abnehmenden hochschulübergreifenden Vergleichbarkeit der Studienangebote müsse den Hochschulen Raum gegeben werden, die spezifischen Strukturen der Lehrpläne und deren Auswirkung auf die Lehrangebotsplanung dezentral und in hohem Maße eigenverantwortlich geltend zu machen. Bedingung dieser freiheitlicheren Steuerungsvorstellung ist indessen die konsequente Wahrung der Maßgabe erschöpfender Kapazitätsnutzung, deren Referenzpunkt die in Artikel 12 GG fixierte Ausbildungsfreiheit ist.

Die Gewährleistung von Gerichtsfestigkeit bleibt in Rheinland-Pfalz ein maßgebliches Kriterium bei der Gestaltung von Studienkapazitäten sowie bei der Festsetzung von CNW in lokal zulassungsbeschränkten Studiengängen. Auch nach der Streichung des Artikels 7, Absatz 6 des Staatsvertrags über die ZVS sind Transparenz und Nachvollziehbarkeit bei der Ermittlung der studiengangsspezifischen CNW herzustellen. Durch die im Zuge der Umstellung auf gestufte Studienstrukturen sich abzeichnende und politisch gewollte Differenzierung der Curricula wird zwar die hochschul- und länderübergreifende Vergleichbarkeit von Studienangeboten erschwert. Dies gilt besonders für transdisziplinäre Masterstudiengänge. In grundständigen Studienangeboten mit lokaler Zulassungsbeschränkung kann aber mit einer Bandbreitenregelung Abhilfe geschaffen werden. Der Versuch ist dabei, sowohl curriculare Beson-

derheiten, die sich in der Gestaltung des Lehrangebots niederschlagen, als auch das Gebot der Kapazitätsausschöpfung zu berücksichtigen.

Als weitergehende Alternative wird in Rheinland-Pfalz zwar prinzipiell die Einführung eines markt- und nachfrageorientierten Modells der Kapazitätsplanung gesehen, wird aber wegen grundrechtlicher Bedenken bisher nicht weiter verfolgt. Eine weitere Schwierigkeit wird in der konsistenten und verursachungsgerechten Zuordnung von Kosten und entsprechenden Ermittlung von Preisen gesehen.

2.11.5 Demographische Entwicklung

Ziel des Ministeriums ist es, die Hochschulen an der Planung ihrer Aufnahmekapazitäten vor dem Hintergrund der länderspezifischen Nachfrageentwicklung zu beteiligen und gemeinsam Lösungsstrategien zu entwickeln. In mittlerer Sicht erwartet das Ministerium, dass das rheinland-pfälzische Hochschulsystem größerer Mittel und Studienkapazitäten bedarf, um die Herausforderungen der demographischen Entwicklungen und doppelten Abiturjahrgänge zu bewältigen. Gleichzeitig strebt es an, das Ziel verbesserter Studienbedingungen nicht aus den Augen zu verlieren.

In diesem Zusammenhang sind mehrere Ansätze zur Flexibilisierung des Personaleinsatzes in den Hochschulen geplant. Dazu gehören der verstärkte Einsatz befristeten Lehrpersonals, der im rheinland-pfälzischen Hochschulgesetz bereits vorgesehen ist, die Nutzung der Personalkategorie der „Lehrkräfte mit besonderen Aufgaben“, flexible Doppel- bzw. rasche Neubesetzungen von Professuren sowie die Ausdehnung von Assistenten- und Lehrbeauftragtenprogrammen. Von einer flächendeckenden Einrichtung von „Lecturer“-Stellen wird gegenwärtig abgesehen, da diese als nur bedingt attraktiv für hochqualifiziertes Personal angesehen werden. Darüber hinaus wird erwogen, die bereits bestehende und weitgehend etablierte Kategorie des Seniorprofessors für die Jahre eines starken Nachfrageüberhangs auszubauen. Hier besteht für Emeriti die Möglichkeit, weiterhin ein Lehrdeputat von sechs bis acht SWS zu erfüllen, wofür die Hochschulen die Differenz zwischen Aktiv- und Passivgehalt weiterzahlt. Alle Ausweitungen von Programmen sollen unter Beteiligung der Hochschulen diskutiert, geplant und umgesetzt werden. Weiterhin ist eine mögliche Verlängerung der Lebensarbeitszeit im Gespräch. Insgesamt sollen in Rheinland-Pfalz die Herausforderungen der demographischen Entwicklung sowie doppelter Abiturjahrgänge im Rahmen der bestehenden Personalstrukturen kompensiert werden.

Die pauschale Erhöhung der Lehrdeputate durch eine Novellierung der LVVO erscheint zwar als denkbar, ist aber keine favorisierte Strategie, da dies die Frage nach der zeitlichen Organisation der Forschung aufwerfen würde. Aus Sicht des Ministeriums muss auch weiterhin ein angemessener großer Teil der Arbeitszeit für Forschung aufgewendet werden können. Insbesondere in unterausgelasteten naturwissenschaftlichen Fächern stellt sich die Frage, warum pauschal die Lehrverpflichtung erhöht werden sollte. Im Rahmen der W-Besoldung besteht zudem die Möglichkeit, für höhere Lehrleistungen Leistungsbezüge auszuweisen und somit punktuelle Nachfragespitzen zu kompensieren. An Fachhochschulen sollen die Potenziale von Nebentätigkeiten stärker genutzt werden.

Im Rahmen des Hochschulpakts 2020 verpflichtete sich Rheinland-Pfalz, bis zum Jahr 2010 die Studienanfängerzahlen um 5.700 gegenüber dem Jahr 2005 zu erhöhen. Dafür erhält das Land ca. 27,8 Millionen Euro Bundesgelder.

2.11.6 Steuerungsinteressen und Einsatz der Kapazitätsverordnung

In Rheinland-Pfalz wird die KapVO und deren Arithmetik weiterhin für ihre genuine Aufgabe der Gewährleistung der Gerichtsfestigkeit von ermittelten Zulassungszahlen genutzt. Die Tatsache, dass die Berechnungsmethoden fest in den institutionellen Routinen der Hochschulen verankert sind, hat das Ministerium dazu genutzt, ein Raster von Curricularnormwerten als Grundlage für ein Bandbreitenmodell zu entwickeln. Das Bandbreitenmodell wird bereits im Fachhochschulbereich angewendet, für den Universitätsbereich läuft die Entwicklung noch. Übergreifendes Steuerungsinteresse des Landes ist es, die Aufnahmekapazitäten konstant zu halten. Durch das Bandbreitenmodell sollen den Hochschulen dennoch Freiräume bei der Berücksichtigung studiengangspezifischer Besonderheiten eingeräumt werden.

2.11.7 Quellen

Interview Mentges (2006). Telefoninterview mit Herrn Josef Mentges, Leiter Abteilung 2 Hochschulen und Wissenschaft, Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur Rheinland-Pfalz, am 19. Oktober 2006, 11.30 - 13.00 Uhr.

Interview Deutscher (2007). Telefoninterview mit Frau Anja Deutscher, Referat 9513, Hochschulentwicklung, Abteilung 5 Hochschulen und Wissenschaft, Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur Rheinland-Pfalz, am 2. Mai 2007, 14.15 - 14.30 Uhr.

Troitzsch, Klaus G. (2006). CNW-Berechnungen; Präsentation vom 19. April 2006.

Troitzsch, Klaus G. (2004). Lehrnachfrage nach CNW/CA; Präsentation vom 3./4. November 2004.

Landesverordnung über die Kapazitätsermittlung, die Curricularnormwerte und die Festsetzung von Zulassungszahlen (Kapazitätsverordnung – KapVO); zuletzt geändert am 15. Juni 2005.

Hochschulgesetz Rheinland-Pfalz vom 1. September 2003, siehe www.mwwfk.rlp.de/Wissenschaft/Rechtsvorschriften/HochSchG_5_8_03.pdf; Zugriff am 3.12.2006.

KMK Sekretariat (2003). Auswirkungen der Einführung von Bachelor- und Masterstudiengängen auf die Ausbildungskapazität; Bericht des Hochschulausschusses an das Plenum der Kultusministerkonferenz vom 10. Oktober 2003.

2.12 Saarland

2.12.1 *Prioritätensetzung zwischen Quantität und Qualität*

Indikatoren	Politische Zielvorgaben
Ø Kapazitäten Bachelorstudium (Abbau, Konstanthalten oder Aufbau im Vergleich zu entsprechenden Diplomstudiengängen)	Konstanthalten im grundständigen Bereich an der Universität; mittelfristiger Ausbau an Fachhochschulen
Ø Relation der Kapazitäten in Bachelor und Master	Zwischen 30% und 40% der Bachelorabsolventen
Ø Anteil des bisherigen Diplom-CNW für Bachelorstudium	<ul style="list-style-type: none"> • 1. Schritt: Reduktion je nach dem bisherigen Auslastungsgrad des Studiengangs an HTW und Universität möglich • 2. Schritt: in vereinbarten Studiengängen werden Ober- und Untergrenze für einen CNW festgesetzt, beginnend zunächst bei der Universität des Saarlandes
Ø Anteil des bisherigen Diplom-CNW für Masterstudium	siehe Bachelor; gesetzlich keine Festlegung des Anteils; erwartet werden 30 bis 40% für Masterstudium
Ø CNW für Promotionsstudium	Keine Berücksichtigung

Im Vordergrund der saarländischen Bemühungen steht die Verbesserung der Qualität des Studienangebots. Die Quantität findet insbesondere in zweierlei Hinsicht Berücksichtigung:

- (1) Auslastung der bestehenden freien Kapazitäten insbesondere an der Universität;
- (2) keine Reduktion der Gesamtzahl der Studierenden durch die Einführung der gestuften Studienstruktur.

Die CNW werden zunächst inhaltlich unverändert auf die gestufte Studienstruktur übertragen. Dabei werden die CNW entsprechend der jeweiligen Regelstudienzeit linear angepasst. Die saarländischen Hochschulen sollen nach der Umstellung der Studienstruktur vergleichbar viele Studienanfängerplätze wie vor deren Einführung anbieten.

Formal ist eine Übergangsquote der Bachelor-Absolventen zum Master-Studium nicht festgelegt. Das Ministerium für Bildung, Kultur und Wissenschaft (MBKW) erwartet, dass zwischen 30 und 40% der Bachelor-Absolventen ein Studienplatz in Masterprogrammen der Universität des Saarlandes angeboten werden kann. Das gleiche trifft für die Hochschule für Technik und Wirtschaft des Saarlandes zu, wobei verstärkt auf interdisziplinäre Zusammenarbeit und Kooperation der saarländischen

Hochschulen gesetzt wird. Insgesamt gilt diese Rechnung vorbehaltlich einer Klärung der zukünftigen Struktur der Lehramtsstudiengänge.

2.12.2 Bandbreitenmodelle

Vorgesehen ist zunächst die schrittweise Einführung des Bandbreitenmodells in ausgewählten, profilstarken Studiengängen der Universität des Saarlandes, weil sie als einzige Hochschule im Saarland über ein Globalbudget verfügt.¹¹ In einem ersten Schritt wird für die ausgewählten Studiengänge der Universität des Saarlandes eine Ober- und Untergrenze für die CNW festgelegt. In den Verhandlungen über die Ziel- und Leistungsvereinbarung für den Zeitraum von 2007 bis 2010 sollen die CNW innerhalb der Bandbreite dann in Absprache zwischen Ministerium und Universität konkretisiert werden. Der so festgelegte Curricularwert muss weiterhin durch die curriculare Struktur des Studiengangs begründet werden können. Stärkere Berücksichtigung sollen allerdings hochschulische Profil- und Schwerpunktsetzungen erhalten. Durch die Einbeziehung und Konkretisierung des CNW in der Ziel- und Leistungsvereinbarung, die ebenso wie das Globalbudget der Universität Bestandteil des Landeshaushaltes ist, ist die Mitwirkung des Parlaments gewährleistet.

Das schrittweise Vorgehen soll dem Gebot der Kapazitätsausschöpfung Rechnung tragen, in dem zunächst nur in begründeten Ausnahmefällen das oben beschriebene kombinierte Bandbreiten-Vereinbarungs-Modell angewendet wird. Rechtlich gesichert ist dieses modellhafte Vorgehen durch die Erprobungsklausel des Staatsvertrags in Artikel 7, Absatz 2.

2.12.3 Planung, Steuerung und politische Gestaltung

Das Saarland beabsichtigt den Gestaltungsraum für landesspezifische Regelungen, der durch den Wegfall der Bindung der Grundsätze für das lokale Vergabeverfahren an das ZVS-Vergabeverfahren entsteht, auszuschöpfen. Wie schon dargestellt, soll zunächst bei Berücksichtigung des Kapazitätsausschöpfungsgebotes modellhaft für einige Studiengänge eine Bandbreite für den CNW zugelassen werden, die in der Ziel- und Leistungsvereinbarung zwischen Hochschule und Ministerium konkretisiert wird. Dieses kombinierte Modell von Bandbreite und Vereinbarung soll nach Bewährung schrittweise auf weitere Studiengänge ausgedehnt werden.

2.12.4 Perspektiven zur Weiterentwicklung oder Ablösung der Kapazitätsverordnung

Die Kapazitätsverordnung soll so weiter entwickelt werden, dass für das oben beschriebene modellhafte Vorgehen eine rechtliche Grundlage gegeben ist. Ziel ist die Einrichtung eines Bandbreitenmodells in Kombination mit einem Vereinbarungsmodell für alle Studiengänge der saarländischen Hochschulen. Es wird erhofft, dass die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte den Paradigmenwechsel vom Kapazitätsausschöpfungsgebot zum Wettbewerbsmodell der Hochschulen nachvollzieht.

2.12.5 Demographische Entwicklung

Es wird erwartet, dass die demographische Entwicklung und der doppelte Abitur-Jahrgang 2009 auch im Saarland für den Zeitraum bis 2020 zu einer erhöhten Stu-

¹¹ Die Einführung eines Globalhaushaltes an der Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) ist für 2008 geplant.

dienplatznachfrage führen. Deshalb beteiligt sich das Saarland am Hochschulpakt 2020. Das Saarland hat in diesem Rahmen die Verpflichtung übernommen, bis 2010 1.500 zusätzliche Studienanfänger im Vergleich zu 2005 aufzunehmen. Dabei soll an der Universität des Saarlandes insbesondere eine verbesserte Auslastung über alle Fächer hinweg erreicht werden. Der Schwerpunkt der zusätzlichen Studienanfängerplätze soll an den beiden Fachhochschulen liegen. Hier ist auf mittlere Sicht ein Ausbau auch in den ingenieurwissenschaftlichen Studiengängen geplant. Ziel für die Zeit nach 2020 ist es, die Studienanfängerzahl an den saarländischen Hochschulen durch attraktive Studienangebote auf hohem Niveau zu halten.

2.12.6 Steuerungsinteressen und Einsatz der Kapazitätsverordnung

Primäres Steuerungsinteresse des Saarlands ist die Erhaltung der Kapazitäten in den grundständigen Studiengängen sowie eine verbesserte Auslastung einiger unterausgelasteter Fächer. Darüber hinaus wird versucht, insbesondere der Universität des Saarlands mehr Gestaltungsspielraum bei der Planung von Betreuungsintensitäten einzuräumen. Die KapVO hat dabei lediglich ihre genuine Funktion als Instrument zur Sicherstellung der Gerichtsfestigkeit ermittelter Kapazitäten.

2.12.7 Quellen

Interview Kullmann (2006). Telefoninterview mit Herrn Dieter Kullmann, Abteilung D Wissenschaft und Forschung, Hochschulen, Lehrerbildung, Referat D 6, Ministerium für Bildung, Kultur und Wissenschaft des Saarlandes, 27. September 2006, 10.00 - 11.30 Uhr und 12. Februar 2007, 10.00 - 10.30 Uhr.

2.13 Sachsen

2.13.1 *Prioritätensetzung zwischen Quantität und Qualität*

Indikatoren	Politische Zielvorgaben
Ø Kapazitäten Bachelorstudium (Abbau, Konstanthalten oder Aufbau im Vergleich zu entsprechenden Diplomstudiengängen)	Konstanthalten erwünscht, aber nicht flächendeckend vorgeschrieben
Ø Relation der Kapazitäten in Bachelor und Master	Keine Vorgaben. Insgesamt zwischen 50% und 80%.
Ø Anteil des bisherigen Diplom-CNW für Bachelorstudium	Zwischen 70% und 100% des entsprechenden Diplomstudiengangs
Ø Anteil des bisherigen Diplom-CNW für Masterstudium	Maximal 50% des entsprechenden Diplomstudiengangs
Ø CNW für Promotionsstudium	

Der Freistaat Sachsen hat den Hochschulen die Möglichkeit eingeräumt, bei der Einführung von Bachelor- und Masterstudiengängen den Zeitraum bis 2010 auszuschöpfen. Die Umstellung soll sukzessive, jedoch unter Berücksichtigung qualitativer Standards sowie Erfahrungen aus anderen Bundesländern erfolgen.

Mit Blick auf die kapazitative Gestaltung der Umstellung auf gestufte Studienstrukturen wurde auf detaillierte Vorgaben von Seiten des Ministeriums verzichtet. Zwar sollen auf mittlere Sicht die Kapazitäten besonders im grundständigen Studienbereich nicht signifikant reduziert werden, jedoch soll für die Phase der Koexistenz der gestuften und klassischen Studiensysteme umstellungsbedingter Mehraufwand bei der Ermittlung der Aufnahmekapazität berücksichtigt werden können. In concreto bedeutet dies, dass bei den durch die Hochschulen vorgeschlagenen Kapazitätsberechnungen geringfügige Abschläge als akzeptabel gewertet werden, sofern diese plausibel aus der punktuellen Parallelität der Studienstrukturen ableitbar sind. Faktoren sind in diesem Kontext u. a. der Personalaufwand aufgrund doppelter Lehrveranstaltungen sowie ein erhöhter Raum- bzw. Laborbedarf, die sich aus curricularen Divergenzen zwischen Diplom- und Bachelor-Lehrplan ergeben.

Die qualitative Dimension der Gestaltung der neuen Studienstrukturen wird weiterhin mittels der CNW erfasst und gesteuert, da es sich hierbei um ein zwar komplexes, aber doch verlässliches, verwaltungsgerichtlich anerkanntes Instrument handelt. Die CNW der einzurichtenden zulassungsbeschränkten Bachelorstudiengänge sind auf einer Bandbreite zwischen 70% und 100% der korrespondierenden Diplom- bzw. Magisterstudiengänge von den Hochschulen vorzuschlagen bzw. zu melden, wobei das Sächsische Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst (SMWK) diese prüft. Eine signifikante Erhöhung der CNW für Bachelorangebote bedarf einer immanenten Begründung aus den jeweiligen Lehrplänen. Dabei liegt der Mittelwert der bisher umgestellten zulassungsbeschränkten Bachelorstudiengänge empirisch bei etwa 80% des entsprechenden Diplom-CNW. Bei parallel zur Umstellung erstmalig mit einer

Zulassungsbeschränkung versehenen Studiengängen, für die dem Ministerium keine CNW vorliegen, werden bei der Kapazitätsberechnung die historischen Zulassungszahlen als Referenzwert gewählt, wobei hier eine geringfügige Reduktion der effektiven Aufnahmekapazität für akzeptabel gehalten wird.

Analog hierzu werden für die einzurichtenden Masterstudiengänge die entsprechenden Diplom- und Magister-CNW in Höhe von bis zu 50% adaptiert. Bei einer für das Jahr 2005 festgestellten Auslastung sächsischer Hochschulen von 100% (Lenz, Krempkow und Popp, 2006) sind die Freiräume der Hochschulen zur Einrichtung von Masterangeboten angesichts der Maßgaben annähernder Kapazitäts- und vollständiger Kostenneutralität deutlich begrenzt. In den aus wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Gründen besonders bedarfsintensiven natur- und ingenieurwissenschaftlichen Fächern ist jedoch die Einrichtung von Masterangeboten, selbst bei verbesserten Betreuungsrelationen im grundständigen Bereich, durchaus realisierbar, da hier teilweise eine Unterauslastung festzustellen ist.

Darüber sieht das SMWK die Einführung der Bachelorstudiengänge als Instrument zur Erhöhung der Absolventenzahlen und -quoten des Hochschulsektors insgesamt. Einer massiven Nachfrage im konsekutiven Masterbereich steht man hier skeptisch gegenüber und rechnet deshalb konsequent mit einer Relation der Kapazitäten von Master- zu Bachelorangeboten zwischen 50% und 80%. Möglichkeiten einer kapazitiven Bewältigung der Einrichtung von Masterstudiengängen werden insbesondere in stark interdisziplinären Angeboten unter Einbeziehung von Lehrexporten aus den Restkapazitäten mehrerer Studiengänge sowie in einer Ausweitung von Phasen des Selbststudiums im konsekutiven Bereich gesehen. Insgesamt wird hier die Zuständigkeit der einzelnen Hochschulen betont, Masterstudiengänge entlang der hochschulischen Profillinien im Einzelnen zu planen. Dabei wird die Möglichkeit von Masterangeboten in Überlast für eine Übergangsfrist unter Berücksichtigung qualitativer Kriterien als hinnehmbar angesehen.

Ein punktueller Kapazitätsaus- und -umbau in besonders nachfragestarken und profilbestimmenden grundständigen Studiengängen ist nicht ausgeschlossen. Denkbar ist, dass hierzu Mittel aus dem Hochschulpakt 2010 aufgewandt werden könnten.

2.13.2 Bandbreitenmodelle

Im Freistaat Sachsen wurde im Zusammenhang mit der Diskussion um die weitere Entwicklung des Kapazitätsrechts auch über Alternativen zu den bisherigen Kapazitätsermittlungsmodellen überdacht. Dabei wurde zur Vermeidung eines verfassungsrechtlich bedenklichen Systembruchs für die mittelfristige Einrichtung eines Bandbreitenmodells optiert. Hierzu zeigten sich auch die sächsischen Hochschulen bereit. Eine Steuerung der Streuung zwischen den Bandbreitenmaxima der Fächergruppen soll durch die Vorgabe einer effektiven Konstanz der Aufnahmekapazitäten nach dem Vorbild der nordrhein-westfälischen Regelung erreicht werden.

2.13.3 Planung, Steuerung und politische Gestaltung

Von besonderer Bedeutung für die Gestaltung und Steuerung von Studienkapazitäten ist im Freistaat Sachsen die durch einen Hochschulvertrag „Vereinbarung über die Entwicklung bis 2010 zwischen den Staatlichen Hochschulen in Sachsen und der Sächsischen Staatsregierung“ erzielte Finanzierungssicherheit der Hochschulen (Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst 2004). Eine Verknüpfung dieser Regelung mit Anreizen für die sächsischen Hochschulen zur Ausweitung

der Studienanfängerzahlen erscheint nicht zuletzt vor dem Hintergrund der stark belasteten öffentlichen Haushalte unwahrscheinlich.

Insgesamt lässt sich eine flächendeckende Ausdehnung von lokalen NC in zulassungsbeschränkten Fächern beobachten. Die im letzten Jahr gesunkenen Studienanfängerzahlen können nicht zuletzt durch diese Ausweitung von Zulassungsbeschränkungen erklärt werden. Eine Verzerrung der Studienentscheidung durch Zulassungsbeschränkungen ist zumindest nicht auszuschließen. Das sächsische Ministerium sieht ein Potenzial der ZVS als Serviceeinrichtung zur Information von Studienbewerbern darin, dass damit unnötige Mehrfachbewerbungen verhindert werden und damit die NC nicht künstlich in die Höhe getrieben werden. Eine solche Rolle für die ZVS ist inzwischen auch in der KMK beschlossen worden.

Bei der Gestaltung und fachlichen Ausrichtung der Kapazitäten in Bachelor- und Masterstudiengängen will das SMWK Bedarfskonstellationen berücksichtigen, wobei hier allgemeine wirtschafts- und forschungspolitische Ziele mit konkreten arbeitsmarktlichen Notwendigkeiten verbunden werden sollen. Insbesondere qualitativ hochwertige technisch-naturwissenschaftliche Studienangebote sollen nicht nur im grundständigen Bereich verstärkt angeboten werden.

2.13.4 *Perspektiven zur Weiterentwicklung oder Ablösung der Kapazitätsverordnung*

Als ultima ratio innerhalb der materiellrechtlichen Grenzen des bisherigen Kapazitätsrechts wird die Einrichtung eines Bandbreitenmodells gesehen (siehe oben). Zwar wird die KapVO als starr und überkomplex kritisiert, jedoch auch darauf hingewiesen, dass sie sich in den vergangenen Jahrzehnten bewährt hat und eine alternative Methode zur Kapazitätsermittlung, die den grundrechtlichen Implikationen des Zulassungsrechts ähnlich genügt, gegenwärtig aus Sicht des Sächsischen Wissenschaftsministeriums nicht verfügbar ist.

2.13.5 *Demographische Entwicklung*

Mit Blick auf die spezifischen Herausforderungen an das Hochschulsystem durch die demographischen Entwicklungen im Freistaat Sachsen werden bereits Versuche unternommen, ein höheres Nachfragepotenzial zu generieren. So sind u. a. eine deutlichere naturwissenschaftliche Ausrichtung der sächsischen Gymnasien sowie eine Verbreiterung des Hochschulzugangs erreicht worden. Eingedenk einer Verbleibquote sächsischer Hochschulzugangsberechtigter im sächsischen Hochschulsystem von ca. 68% und eines leicht positiven Wanderungssaldos wird in Sachsen bis zum Jahr 2010 eine geplant, die Aufnahmekapazitäten weitgehend konstant zu halten; dies soll mit bundesweiten Marketingmaßnahmen für ein Hochschulstudium im Freistaat Sachsen und Kooperationen auf Landes- und Hochschulebene flankiert werden. Hierzu sollen u. a. Mittel aus dem Hochschulpakt 2020 genutzt werden.

2.13.6 *Steuerungsinteressen und Einsatz der Kapazitätsverordnung*

Zentrale Steuerungsinteressen sind im Freistaat Sachsen, die Studienanfängerplätze konstant zu halten, sowie die qualitative Verbesserung der Studienbedingungen. Darüber hinaus werden Curricularwerte im Rahmen der Jahreshochschulplanung und des Hochschulberichts (Monitoring) genutzt. Eine unmittelbare Verwendung der Parameter der Kapazitätsverordnung in der Mittelverteilung findet nicht statt.

2.13.7 Quellen

Lenz, K./ Krempkow, R./ Popp, J. (2006). Sächsischer Hochschulbericht 2006 - Dauerbeobachtung der Studienbedingungen und Studienqualität im Freistaat Sachsen; Bericht im Auftrag des SMWK, siehe http://www.smwk.de/elemente/dateien/Gesamtbericht_Endfassung_2006.pdf; Zugriff am 18.12.2006.

Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst (2004). Vereinbarung über die Entwicklung bis 2010 zwischen den Staatlichen Hochschulen in Sachsen und der Sächsischen Staatsregierung, siehe <http://www.smwk.de/elemente/dateien/Hochschulvertrag.pdf>; Zugriff am 18.12.2006.

Interview Dr. Werner (2006). Telefoninterview Dr. Ronald Werner, Leiter der Abteilung 3 Hochschulen des Sächsischen Ministeriums für Wissenschaft und Kunst, am 5. Dezember 2006; 17.00 - 18.45 Uhr.

2.14 Sachsen-Anhalt

2.14.1 *Prioritätensetzung zwischen Quantität und Qualität*

Indikatoren	Politische Zielvorgaben
Ø Kapazitäten Bachelorstudium (Abbau, Konstanthalten oder Aufbau im Vergleich zu entsprechenden Diplomstudiengängen)	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Hochschulstrukturplan</i>: über alle Hochschularten leichter Abbau der Studienkapazitäten (ca. 5.000 Plätze gegenüber Ist-Stand von 2002/2003) bis 2010 • <i>Hochschulpakt 2020</i>: Zurücknahme der Planungen des Hochschulstrukturplans, bis zum Jahr 2010 Erhalt der Studienanfängerzahl auf der Basis des Jahres 2005
Ø Relation der Kapazitäten in Bachelor und Master	Keine unmittelbaren Vorgaben des Ministeriums
Ø Anteil des bisherigen Diplom-CNW für Bachelorstudium	s. o.
Ø Anteil des bisherigen Diplom-CNW für Masterstudium	s. o.
Ø CNW für Promotionsstudium	Noch nicht praktiziert, aber im Landeshochschulgesetz vorgesehen

Aus Sicht des Kultusministeriums Sachsen-Anhalt ist die Umstellung auf die gestufte Studienstruktur notwendig mit der Maßgabe einer Verbesserung der Studienqualität verbunden. Dies gilt vor allem mit Blick auf den Bachelor, der als Regelabschluss gelten soll. Vor diesem Hintergrund wurden den Hochschulen des Landes keine konkreten Vorgaben für die Anpassung der CNW zulassungsbeschränkter Studiengänge gemacht. Vielmehr hatten diese die Möglichkeit, aufgrund interner Planungen der Curricula und Studienstrukturen individuelle CW zu errechnen und diese dem Kultusministerium vorzulegen. Die von den jeweiligen Hochschulen vorgeschlagenen Curricularwerte werden durch das Kultusministerium auf Konformität mit der Hochschulstrukturplanung und den Strukturvorgaben der KMK geprüft und festgesetzt. Dabei dienen die CNW der korrespondierenden Diplomstudiengänge als Richtschnur zur Bewertung der von den Hochschulen für Bachelor- bzw. Masterprogramme vorgeschlagenen CW. Deutliche Abweichungen von den linear gekürzten CNW der Diplomstudiengänge bedürfen einer gesonderten Begründung, die in besonderen hochschulischen Profilen oder curricularen Strukturen liegen kann. Darüber hinaus werden die CNW für sämtliche an Hochschulen in Sachsen-Anhalt angebotenen Studiengänge nach Fächergruppen gegliedert dokumentiert. Die jeweils höchsten bzw. niedrigsten CNW innerhalb der Fächergruppen bilden sodann die Extrema einer Bandbreite. Diese induktiv gewonnene Bandbreite dient dann als weitere Richtschnur bei der Überprüfung der hochschulischen CW-Vorschläge. Es handelt sich hierbei

also nicht um ein Bandbreitenmodell zur Definition von hochschulischen Freiräumen bei der Festlegung von studiengangspezifischen CNW, sondern um ein Bandbreitenraster zur Überprüfung hochschulischer CW-Berechnungen durch das Ministerium.

Als begrenzende Faktoren bei der Anpassung der CNW wirkten weiterhin die Vorgabe personalbezogener Studienplätze (ca. 34.000 bis 2010) und budgetäre Rahmenvorgaben (Kultusministerium Sachsen-Anhalt 2004; siehe dazu Kapitel 2.13.2). In Zielvereinbarungen mit den einzelnen Hochschulen wurde die Zielzahl der personalbezogenen Studienplätze unter Bezugnahme auf den Hochschulstrukturplan für fünf Fächergruppen festgelegt.¹²

Darüber hinaus wird die Anpassung der CNW durch die Auslastungsquote beeinflusst: Ist ein Fach trotz Zulassungsbeschränkung immer leicht unterausgelastet, fällt es leichter, eine moderate Anpassung des CNW zu rechtfertigen und einige Studienplätze abzubauen. Im Studienjahr 2002/03 lag die Auslastungsquote für alle Hochschulen im Land Sachsen-Anhalt bei ca. 83%, für die Fachhochschulen bei 112%. Durch den im Hochschulstrukturplan festgelegten Strukturumbau soll sich die Auslastung der Hochschulen insgesamt bis zum Jahr 2010 auf etwa 96% erhöhen.

Unter diesen Bedingungen müssen auch die Kapazitäten der Masterstudiengänge geplant werden. Diese sollen vor dem Hintergrund der hochschulischen Profilbildung eingerichtet werden, wobei aus Sicht des Ministeriums eine kapazitative Überlast vermieden werden soll. Kapazitäten für Masterstudiengänge ermöglicht das Ministerium durch veränderte Allokation der Mittel und in Einzelfällen durch die strukturbedingte Verlagerung grundständiger Studiengänge an andere Hochschulen. In diesen Fällen kann die Hochschule die Kapazitäten des Diplom- bzw. Bachelorstudiengangs für die Einrichtung von Masterangeboten nutzen. Ferner ist mit der Verbesserung der Betreuungsrelationen in Bachelorstudiengängen und deren Definition als Regelabschluss nach Sicht des Ministeriums verknüpft, dass die Übergangsquoten von Bachelor- in Masterstudiengänge begrenzt bleiben.

Es ist gegenwärtig nicht geplant, strukturierte Promotionsstudiengänge mit CNW oder Curricularanteilen zu versehen und damit kapazitätsrelevant zu machen.

2.14.2 Bandbreitenmodelle

Der Einstieg in ein Bandbreitenmodell zur Ermittlung der hochschulischen Aufnahmekapazität ist in Sachsen-Anhalt kurzfristig nicht geplant. Aus Sicht des Ministeriums besteht hierzu kein Grund. Wie oben skizziert wird in Sachsen-Anhalt jedoch de facto mit CNW-Bandbreiten gearbeitet, ohne dass dies in einem expliziten Bandbreitenmodell formalisiert wurde.

2.14.3 Planung, Steuerung und politische Gestaltung

Wie oben dargestellt orientiert sich die Gestaltung der Studienkapazitäten in den gestuften Studienstrukturen in Sachsen-Anhalt an den politischen Richtwerten der oben dargestellten Hochschulstrukturplanung (Kultusministerium Sachsen-Anhalt 2004). Hinsichtlich der grundlegenden strukturpolitischen Fragen verfolgt die Planung des

¹² Sprach- und Kulturwissenschaften, Sport und Kunst; Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften; Mathematik und Naturwissenschaften, Agrar-, Forst- und Ernährungswissenschaften; Ingenieurwissenschaften. Die Medizin ist in der allgemeinen Hochschulstrukturplanung nicht enthalten. Hier gelten Vorgaben des neuen Hochschulmedizingesetzes vom 12. August 2005, gesonderte Zielvereinbarungen, sowie Bericht und Empfehlungen der Arbeitsgruppe Hochschulmedizin Sachsen-Anhalt („Meinhold-Kommission“).

Landes Sachsen-Anhalt das Ziel, inhaltliche Profil- und Schwerpunktbildungen der Hochschulen koordinierend zu unterstützen und Doppelungen in den Studienangeboten zwischen den Hochschulen aufzulösen. Schwerpunktsetzungen und die Verminderung von Redundanzen werden vor dem Hintergrund der Struktur- und Entwicklungspläne der einzelnen Hochschulen gestaltet.

Für die Fachhochschulen besteht die Möglichkeit, durch veränderte interne Ressourcenallokation ca. 900 weitere personalbezogene Studienplätze zu schaffen und somit die Auslastung auf einem vergleichbaren Niveau (113%) gegenüber 2002/2003 (112%) zu halten (Kultusministerium Sachsen-Anhalt 2004: 12). Insgesamt beabsichtigt das Kultusministerium, das Verhältnis der Studienanfängerzahlen an Universitäten und Fachhochschulen zugunsten der Fachhochschulen zu verändern.

2.14.4 *Perspektiven zur Weiterentwicklung oder Ablösung der Kapazitätsverordnung*

Aus Sicht des Kultusministeriums Sachsen-Anhalt besteht kurzfristig keine Notwendigkeit zur Ablösung der KapVO. Die Umstellung der Kapazitätsplanung auf ein Vereinbarungsmodell, das die Festsetzung von Aufnahmekapazitäten im Rahmen von Zielvereinbarungen vorsieht, die dann per Gesetz oder Einbeziehung in das Haushaltsgesetz bestätigt würden, wird vorerst nicht verfolgt. Hier bestehen aus der Perspektive des Ministeriums – trotz der entsprechenden Klärungen innerhalb der KMK (siehe Kapitel 1.3) – weiterhin staats- und verfassungsrechtliche Bedenken.

2.14.5 *Demographische Entwicklung*

Sachsen-Anhalt ist schon im Jahr 2007 mit einem doppelten Abiturjahrgang konfrontiert. Dies hat allerdings nur vorübergehend Einfluss auf den bereits mittelfristig einsetzenden Rückgang der Schulabgängerzahl im Land Sachsen-Anhalt und den damit einhergehenden Rückgang der Studienberechtigten. Hierauf hat die Hochschulstrukturplanung reagiert, die bereits 2004 einen sukzessiven Abbau von ca. 5.000 Studienplätzen im Land vorsah.

Im Rahmen des Hochschulpakts 2020 hat sich das Land Sachsen-Anhalt nun dazu verpflichtet, noch bis 2010 Studienanfänger auf dem Niveau des Jahres 2005 aufzunehmen. Um die Nachfrage nach Studienplätzen insbesondere durch Studieninteressierte aus den westdeutschen Bundesländern zu stimulieren, sind aus Sicht des Ministeriums in Abstimmung mit den anderen neuen Ländern adäquate Marketing- und Anreizinstrumente zu entwickeln.

2.14.6 *Steuerungsinteressen und Einsatz der Kapazitätsverordnung*

Die Kapazitätsverordnung ist in Sachsen-Anhalt rechtliche Grundlage für die im Rahmen von staatlichen Zielvorgaben an den Hochschulen stattfindende Kapazitätsallokation. Die KapVO und ihre Parameter werden bei der Errechnung bzw. Festlegung von CNW für Studiengänge der gestuften Studienstruktur von Seiten der Hochschulen und des Ministeriums genutzt. Ein wesentliches Steuerungsinteresse ist die Erfüllung der Vorgabe des Hochschulpakts 2020, wonach Sachsen-Anhalt sich verpflichtet, bis zum Jahr 2010 die Studienanfängerzahlen von 2005 zu halten.

2.14.7 *Quellen*

Kultusministerkonferenz (2003). Ländergemeinsame Strukturvorgaben gemäß § 9 Abs. 2 HRG für die Akkreditierung von Bachelor- und Masterstudiengängen; Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 10. Oktober 2003; Bonn.

Kultusministerium Sachsen-Anhalt (2004). Hochschulstrukturplanung des Landes Sachsen-Anhalt 2004 unter Einbeziehung der Struktur- und Entwicklungspläne der Hochschulen des Landes; Magdeburg, 30. April 2004.

Interview Welz/ Schmidt (2007). Telefoninterview-Konferenz Dr. Joachim Welz/ Elke Schmidt, Leiter der Abteilung 4 Wissenschaft, Hochschulen und Forschung bzw. Referat 46, Studentische Angelegenheiten, Hochschulzugang, Hochschulkapazität, Ausbildungsförderung und Studentenwerke, Kultusministerium des Landes Sachsen-Anhalt, 31. Januar 2007, 9.00 - 10.00 Uhr.

2.15 Schleswig-Holstein

2.15.1 *Prioritätensetzung zwischen Quantität und Qualität*

Indikatoren	Politische Zielvorgaben
Ø Kapazitäten Bachelorstudium (Abbau, Konstanthalten oder Aufbau im Vergleich zu entsprechenden Diplomstudiengängen)	Konstanthalten der Studienanfängerkapazitäten
Ø Relation der Kapazitäten in Bachelor und Master	Keine Vorgaben
Ø Anteil des bisherigen Diplom-CNW für Bachelorstudium	<ul style="list-style-type: none"> • Uni: 75 - 100% des Diplom-CNW • FH: max. 80% des Diplom-CNW
Ø Anteil des bisherigen Diplom-CNW für Masterstudium	<ul style="list-style-type: none"> • Uni: 37,5% bis max. 50% des Diplom-CNW • FH: bis max. 40% des Diplom-CNW
Ø CNW für Promotionsstudium	Bei traditionellen Promotionen bisher nicht, für Graduate Schools denkbar

Bei der Abwägungsentscheidung zwischen Betreuungsqualität und der Zahl der Studienanfängerplätze möchte das schleswig-holsteinische Wissenschaftsministerium keine „Entweder-oder“, sondern eine „Sowohl-als-auch“-Lösung ermöglichen. Entscheidend hierfür ist ein Umbau der Personalstruktur der Hochschulen, der eine Flexibilisierung und Erhöhung der Lehrdeputate und die Schaffung neuer Personalkategorien-Profile beinhaltet (siehe „Demographische Entwicklung“). Dadurch sollen neue Spielräume bei den Kapazitäten geschaffen werden, die sowohl eine Aufrechterhaltung der Eingangskapazitäten als auch eine Verbesserung der Betreuungsrelationen im Bachelor gegenüber dem bisherigen Diplom ermöglichen.

Beim Bachelor-CNW werden den Hochschulen große Spielräume eingeräumt. Im Mai 2005 wurde per Erlass festgelegt, dass die Universitäten für Bachelorstudiengänge zwischen 75 und 100% des entsprechenden ehemaligen Diplom-CNW wählen können; Vereinbarungen darüber werden individuell und fachspezifisch mit den einzelnen Hochschulen getroffen. Für konsekutive Master-Studiengänge können Universitäten bis zu 50% des bisherigen Diplom-CNWs nutzen (Schleswig-Holsteiner Landtag 2006). Unter dem Strich bedeutet das, dass insgesamt bis zu 150% der bisherigen Diplom-CNW für einen konsekutiven BMS verbraucht werden. Die dafür benötigten zusätzlichen Kapazitäten¹³ sollen durch oben genannte Maßnahmen der Personalflexibilisierung geschaffen werden.

¹³ Bei einem Bachelor-CNW von 100% und einem Master-CNW von 50% des bisherigen Diplom-CNW und einer rechnerischen Übergangsquote von 50% vom Bachelor- zum Masterstudium würden unter Maßgabe der Konstanthaltung der Eingangskapazitäten ca. 20% zusätzliche Kapazitäten benötigt (MWFK BW 2005a).

Für die Fachhochschulen gilt, dass die Bachelorstudiengänge einen maximalen Lehraufwand von 80% des entsprechenden ehemaligen Diplom-CNW haben dürfen. Soweit die Fachhochschulen konsekutive Masterstudiengänge anbieten, so ist der entsprechende Lehraufwand auf 40% des entsprechenden ehemaligen Diplom-CNW begrenzt.

Zum Verhältnis der Master- zu den Bachelorstudienplätzen werden keine ministeriellen Vorgaben gemacht, da die Nachfrageentwicklung für Masterstudienplätze schwer abschätzbar ist. Als sicher gilt aber, dass nicht 100% der Bachelorabsolventen einen Masterstudienplatz erhalten.

Promotionsstudiengänge sind bisher nicht kapazitätswirksam und es gibt auch keine CNW in diesem Bereich. Dies könnte sich allerdings mit der Einführung von *Graduate Schools* ändern, wenn diese auch strukturierte Lehre anbieten.

Eine schleswig-holsteinische Besonderheit ist, dass in der gegenwärtig in Vorbereitung befindlichen Novelle des Landshochschulgesetzes (Schleswig-Holsteinischer Landtag 2006b) erstmals auch vorgesehen ist, dass Hochschulen 10% ihrer Kapazitäten für die Weiterbildung nutzen können (siehe „Rechtliche Perspektiven...“). Es wird allerdings nur in Ausnahmefällen damit gerechnet, dass dies zu einer Minderung der Studienanfängerkapazitäten führen könnte, denn Weiterbildung kann ja auch in unterausgelasteten Fächern angeboten werden.

2.15.2 Bandbreitenmodelle

Die Möglichkeit eines CNW-Bandbreitenmodells wird im Moment im Ministerium geprüft, insbesondere im Hinblick auf die rechtlichen Spielräume für eine erhöhte Flexibilität für die Hochschulen. Zwar stellt der Erlass, auf dessen Grundlage im Moment die Bachelor-CNW von den Hochschulen festgelegt werden (s. o.), schon heute de facto eine Art Bandbreitenmodell dar, aber nun geht es darum, ein solches Modell auf eine dauerhafte gesetzliche Grundlage zu stellen, die auch in NC-Fächern gegenüber den Verwaltungsgerichten standhält. Zwei Modelle sind dabei in der Diskussion:

- eine Kapazitätsverordnung mit zwei CNW zur Auswahl,
- der Ersatz der Kapazitätsverordnung durch eine Vereinbarung zwischen Staat und Hochschule (Vereinbarungsmodell).

Denkbar ist auch eine Kombination beider Modelle, also die Vereinbarung spezifischer CW auf der Basis einer vorgegebenen Bandbreite.

2.15.3 Planung, Steuerung und politische Gestaltung

Das Hochschulsystem des Landes Schleswig-Holstein besteht aus drei Universitäten (Kiel, Flensburg, Lübeck), einer Musikhochschule (Lübeck), einer Kunsthochschule (Muthesius Kiel), vier staatlichen (Flensburg, Heide, Kiel, Lübeck) und drei privaten Fachhochschulen (Elmshorn, Pinneberg, Wedel) sowie einer Verwaltungsfachhochschule (Standorte Altenholz und Reinfeld).

Aufbauend auf den Empfehlungen der Erichsen-Kommission vom März 2003 (Erichsen 2003) wurde eine umfassende Umstrukturierung und Optimierung des Studienangebots in Schleswig-Holstein eingeleitet, die eine stärkere Profilierung, Konzentration der Fächerangebote sowie engere Kooperationen zwischen den Hochschulen beinhaltet. Während dies teilweise eine Umschichtung von Kapazitäten bedeutete, erfolgte unter dem Strich kein Kapazitätsabbau. Die Empfehlungen wurden über einen auf fünf Jahre angelegten Hochschulvertrag und dazugehörige Zielvereinbarun-

gen umgesetzt, die im Dezember 2003 von der Landesregierung und den Hochschulen unterzeichnet wurden.

In diesen Zielvereinbarungen werden u. a. auch die Studienanfängerzahlen festgelegt. Die letzten Zielvereinbarungen wurden 2003 abgeschlossen (Laufzeit bis 2008), im Jahr 2007 werden die nächsten Zielvereinbarungen vorbereitet, die neben dem Angebot an Studienanfängerplätzen auch Absolventenquoten in Verbindung mit leistungsbezogener Mittelverteilung beinhalten sollen. Die Vereinbarung der Studienanfängerzahlen erfolgte bisher nur teilweise disziplinspezifisch. Inwieweit dies auf größere Fächergruppen ausgeweitet wird, ist noch offen; Leitlinie der Politik ist es, den Hochschulen größtmögliche Freiheiten einzuräumen. Die neuen Zielvereinbarungen werden auf dem neuen HSG aufbauen. Eine Novelle dieses Gesetzes wird im Moment (Stand November 2006) im Parlament beraten. Es soll die Autonomie und Eigenverantwortung der Hochschulen stärken (Landesregierung Schleswig-Holstein 2006).

Vereinbarungen über Bachelor- und Master-CNW werden gegenwärtig innerhalb der vom Erlass vom Mai 2005 vorgegebenen Bandbreite individuell mit den einzelnen Hochschulen getroffen, und zwar im Rahmen der Genehmigung von neuen Studiengängen.

Eine systematische Kapazitätsrechnung erfolgt in Schleswig-Holstein bisher nur in zulassungsbeschränkten Fächern, nicht flächendeckend.

2.15.4 *Perspektiven zur Weiterentwicklung oder Ablösung der Kapazitätsverordnung*

Die rechtlichen Möglichkeiten für den Übergang zu einem Bandbreitenmodell in Kombination mit einem Vereinbarungsmodell werden geprüft (siehe Abschnitt 2.15.2 „Bandbreiten-Modelle“). Ob ein solches Modell die Kapazitätsverordnung vollständig ersetzen wird, bleibt abzuwarten. Davon unbenommen geht das Land davon aus, dass die Hochschulen in zulassungsbeschränkten Studiengängen den Verwaltungsgerichten weiterhin Kapazitätsberechnungen anhand von CW vorlegen müssen.

Ein weiteres Gebiet, auf dem das Ministerium gegenwärtig rechtliches Neuland betritt, ist die Regelung im Entwurf für das neue HSG, dass Hochschulen bis zu 10% ihrer Kapazitäten für die wissenschaftliche Weiterbildung (d. h. weiterbildende Master, aber auch andere weiterbildende Kurse für Studierende mit erstem wissenschaftlichem Abschluss) nutzen dürfen.

2.15.5 *Demographische Entwicklung*

Das Ministerium erwartet eine Erhöhung der Studienplatznachfrage in den nächsten Jahren, es ist aber schwer einzuschätzen, auf welche Hochschularten und Fächer sich diese Nachfrage schwerpunktmäßig richtet. Hinzu kommt, dass mit Bachelor- und Master-Studiengängen kaum Erfahrungen vorliegen. Klar ist aber, dass die Kompetenzorientierung im Curriculum der Studiengänge zunimmt, und die Lehrveranstaltungsformen damit weniger festgelegt sind.

Dies macht eine grundlegende Änderung der Personalstruktur erforderlich. Dazu ist im neuen Hochschulgesetz ein Maßnahmenbündel geplant. Unter anderem sollen die Lehrdeputate von Professoren von acht auf neun SWS erhöht und flexibilisiert werden (durch eine neue Lehrverpflichtungsverordnung im Zusammenhang mit der Gesetzesnovelle); die Lehrdeputate wissenschaftlicher Assistenten sollen deutlich erhöht werden, um einen Lehrentyp zu schaffen, der sich vollständig auf die Leh-

re konzentriert (ungeklärt ist allerdings der Umgang mit Befristungsregelungen, die vermutlich die längere Beschäftigung auf diesen Stellen verunmöglichen wird). Darüber hinaus werden Hochschulen angeregt, verstärkt mit Lehraufträgen zu arbeiten. Insgesamt soll weniger Lehre von Professoren und mehr von anderen Lehrkräften durchgeführt werden, ohne dass die Qualität der Betreuung darunter leidet. Die Hochschulen werden also zu einer möglichst starken Flexibilisierung ihrer Personalkörper angeregt. Diese wird aber insgesamt vor allem dazu genutzt werden, dass die Verbesserung der Betreuungsrelationen im Bachelorstudium bei Aufrechterhaltung der Studienanfängerkapazitäten ermöglicht wird – eine Ausweitung der Kapazitäten allein durch diese Maßnahmen erscheint dem Ministerium als nicht realistisch.

Die Ausweitung des Studienplatzangebots soll daher im Wesentlichen durch den Hochschulpakt finanziert werden. Auch in Schleswig-Holstein wird mit einer Zunahme der Studienanfängerzahlen in den nächsten Jahren gerechnet – in Spitzenzeiten bis zu 25%. Der doppelte Abiturientenjahrgang wird in Schleswig-Holstein allerdings erst 2016 erwartet.

2.15.6 Steuerungsinteressen und Einsatz der Kapazitätsverordnung

Neben der Herstellung von Gerichtsfestigkeit von Zulassungsentscheidungen und der Planung der Umstellung auf BMS wird die Kapazitätsverordnung vom Schleswig-Holsteinischen Wissenschaftsministerium vorrangig zur Verfolgung dreier Steuerungsinteressen verwandt:

- (1) zu Sicherung des staatlichen Ziels, die Zahl der Studienanfängerplätze nicht absinken zu lassen;
- (2) zur Regulierung der Betreuungsintensität; d. h. um diese weder übermäßig absinken noch ansteigen zu lassen;
- (3) um sicher zu stellen, dass vorhandene Studienplatzkapazitäten in zulassungsbeschränkten Studiengängen auch genutzt werden.

Bei Fragen der Mittelverteilung und des Controlling spielt die KapVO keine Rolle.

2.15.7 Quellen

Erichsen (2003). „Zur Entwicklung der Hochschulen in Schleswig-Holstein“, Empfehlungen der von der Landesrektorenkonferenz und der Ministerin für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur eingesetzten Expertenkommission, Expertenkommission Hochschulentwicklung in Schleswig-Holstein unter dem Vorsitz von Prof. Dr. Hans-Uwe Erichsen (Hg.), März 2003.

Interview Hendriks (2006). Telefoninterview mit Herrn Dr. Birger Hendriks, Abteilungsleiter, Abteilung 5 für Wissenschaft, Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr, Schleswig-Holstein, 7. November 2006, 13.00 - 14.00 Uhr und 15.20 - 16.00 Uhr.

KapVO (1993). Landesverordnung über die Kapazitätsermittlung, die Curricularnormwerte und die Festsetzung von Zulassungszahlen (Kapazitätsverordnung) vom 25. November 1993. Fundstelle: GVOBl. 1993, S. 457.

Landesregierung Schleswig-Holstein (2006). Website, http://landesregierung.schleswig-holstein.de/coremedia/generator/Aktueller_20Bestand/MWV/Information/Wissenschaft

LVVO (1995). Landesverordnung über die Lehrverpflichtung an Hochschulen (Lehrverpflichtungsverordnung) vom 6. Oktober 1995, GVOBl. 1995, S. 328.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (2006a). „Kleine Anfrage der Abgeordneten Anke Spoorendonk (SSW) und Antwort der Landesregierung, Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr, Drucksache 16/573.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (2006b). „Entwurf eines Gesetzes über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (Hochschulgesetz – HSG)“. Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 16/#!N!#, siehe http://landesregierung.schleswig-holstein.de/coremedia/generator/Aktueller_20Bestand/MWV/Wissenschaft/pdf/HSG__060919,property=pdf.pdf, Zugriff am 4. November 2006.

2.16 Thüringen

2.16.1 *Prioritätensetzung zwischen Quantität und Qualität*

Indikatoren	Politische Zielvorgaben
Ø Kapazitäten Bachelorstudium (Abbau, Konstanthalten oder Aufbau im Vergleich zu entsprechenden Diplomstudiengängen)	Konstanthalten der Studienkapazitäten im grundständigen Bereich
Ø Relation der Kapazitäten in Bachelor und Master	Keine konkrete Vorgabe
Ø Anteil des bisherigen Diplom-CNW für Bachelorstudium	Lineare Reduktion des korrespondierenden Diplomstudiengangs + event. Betreuungsaufschlag (10%, 20%, 30%)
Ø Anteil des bisherigen Diplom-CNW für Masterstudium	Lineare Reduktion des korrespondierenden Diplomstudiengangs + event. Betreuungsaufschlag (10%, 20%, 30%)
Ø CNW für Promotionsstudium	Nicht berücksichtigt

Grundsätzliche Maxime der Landeshochschulplanung im Freistaat Thüringen ist es, die Studienanfängerkapazitäten im Schnitt über alle an thüringischen Hochschulen angebotenen Bachelor- und Masterstudiengänge konstant zu halten. Dabei wird jedoch in mittlerer Frist die demographische Entwicklung zu berücksichtigen sein (siehe Abschnitt 2.16.6 „Demographischer Wandel“). Als generelle Vorgabe zur Umstellung auf gestufte Studienstrukturen ist weiterhin die Kostenneutralität zu nennen.

Vor diesem Hintergrund wird in Thüringen eine lineare Reduktion der Diplom-CNW für Bachelor- und Masterangebote, d. h. eine nach der verminderten Regelstudienzeit gewichtete Adaption vorgenommen. Darüber hinaus wird den Hochschulen aber die Möglichkeit eines in Stufen gestaffelten Betreuungsaufschlags eingeräumt, der vor dem Hintergrund der jeweiligen Curricula transparent zu begründen ist. Für in Bachelorstudienangebote zu überführende Diplomstudiengänge mit CNW von bis zu 3,0 können 30%, von 3,1 bis 5,0 20% sowie von über 5 können bis zu 10% Betreuungsaufschlag bei der Ermittlung eines neuen CNW genehmigt werden. Kriterien für einen Begründungszusammenhang sind hier u. a. aufgrund innovativer Lehrpläne bzw. -angebote zu reduzierende Gruppengrößen. Konsequenz eines solchen Betreuungsaufschlags ist indes die Aufnahme von Leistungszusagen der Hochschulen in die Zielvereinbarungen: dabei verpflichten sich die Hochschulen zu einer Erhöhung der Absolventenquote, eine Zuweisung zusätzlicher Mittel ist nicht vorgesehen.

Für die Einrichtung von Masterstudiengängen, für die den Hochschulen kaum Spielräume verbleiben, werden vor allem Strategien der Konzentration benötigt. Dabei sollen durch curriculare Verzahnung im grundständigen wie im konsekutiven Studienbereich Kapazitätsgewinne erzielt werden, die – neben einer beschlossenen moderaten Erhöhung der Lehrverpflichtung – die Einrichtung von Masterangeboten kapazitatativ ermöglicht.

Zur Relation der Kapazitäten in Bachelor- und Masterangeboten werden keine expliziten Vorgaben gemacht, jedoch wird eine enge Auslegung der KMK-Strukturvorgaben zum Übergang in das konsekutive Masterstudium (Kultusministerkonferenz 2003) beabsichtigt, die überdurchschnittliche Studienleistungen im Bachelor voraussetzt.

2.16.2 Bandbreitenmodelle

Ein Bandbreitenmodell wurde im Freistaat Thüringen als alternatives Verfahren zur Kapazitätsermittlung diskutiert und soll auf mittlere Sicht die oben skizzierte vorläufige Umrechnungsregelung ablösen. Dabei ist an eine an das Bandbreitenmodell in Nordrhein-Westfalen angelehnte Regelung gedacht, wobei zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch offen ist, ob diese eine Ausweisung von CNW-Bandbreiten für Fächergruppen oder einzelne Studiengänge vornehmen wird. Voraussetzung hierfür ist eine intensive Beobachtung der Rechtsprechung zu Bandbreitenmodellen in anderen Bundesländern, insbesondere der Entscheidungen zu maximal akzeptierten Spreizungen zwischen den Bandbreitenextremen.

Das ebenfalls diskutierte Vereinbarungsmodell wird aufgrund - trotz der in der KMK erfolgten Klärungen (siehe Kapitel 1.3) in Thüringen weiter vorhandener - verfassungsrechtlicher Bedenken vorläufig nicht weiterverfolgt. Besonders heikel erscheint in diesem Zusammenhang der Eingriff in grundrechtlich abgeleitete Ansprüche durch Verwaltungsvereinbarungen, unbeschadet einer möglichen Zustimmung des Parlaments.

2.16.3 Planung, Steuerung und politische Gestaltung

Nach Gesprächen mit den thüringischen Hochschulen über die Weiterentwicklung des Kapazitätsrechts vor dem Hintergrund der in Aussicht gestellten Streichung des Artikels 7, Absatz 6 des Staatsvertrags über die ZVS wurde die in Abschnitt 2.16.1 geschilderte Regelung in einem Schreiben des Kultusministeriums vom 6. April 2006 den Hochschulleitungen mitgeteilt (Kultusministerium Freistaat Thüringen 2006). Darin wird neben der konkreten Regelung der vorläufigen Ermittlung von Studienkapazitäten festgehalten, dass aufgrund fehlender Erfahrungen mit systemisch alternativen Verfahren sowie der ungeklärten verfassungsrechtlichen Bewertung solcher Verfahren die Aufnahmekapazitäten der thüringischen Hochschulen weiterhin nach Maßgabe der KapVO ermittelt werden sollen. Darüber hinaus wird festgelegt, dass für sämtliche an thüringischen Hochschulen angebotenen Bachelor- und Masterstudiengänge ein Curricularwert zu ermitteln und zu melden ist, um auf Grundlage dieser Berechnungen auf mittlere Sicht ein Bandbreitenmodell zu entwickeln. Im Rahmen von Ziel- und Leistungsvereinbarung ist zu versichern, dass die Studienkapazitäten konstant gehalten werden, so dass nach der Logik eines Bandbreitensystems eine Streuung der CNW um einen Mittelwert erreicht werden wird.

Die neu einzurichtenden Studienangebote der gestuften Struktur waren noch bis Ende 2006 genehmigungspflichtig. Mit Inkrafttreten des neuen thüringischen Hochschulgesetzes am 1. Januar 2007 werden sie nun im Rahmen von Ziel- und Leistungsvereinbarungen geregelt.

Zu berücksichtigen ist, dass sich die Hochschulen im Freistaat Thüringen in einer Konstellation wechselnder Herausforderungen befinden. Auf der einen Seite ist die Aufrechterhaltung bzw. Einrichtung qualitativ hochwertiger Studienangebote in der gestuften Studienstruktur angesichts einer nahezu vollständigen Auslastung über alle Hochschultypen erforderlich. Gleichzeitig wird sich schon bald der Problemdruck in

Richtung einer hinreichenden Auslastung und Versorgung der regionalen Arbeitsmärkte verschieben.

Eine landesweite Kapazitätsplanung im Sinne einer explizit nach KapVO berechneten hochschulischen Aufnahmekapazität gibt es in Thüringen nicht. Es werden jedoch aus im Ministerium vorgenommenen exemplarischen Berechnungen Rückschlüsse gezogen, die im Rahmen der Landeshochschulplanung von essentieller Bedeutung sind. In Teilbereichen werden hier Kapazitätsberechnungen mit statistischen Analysen über Nachfrageentwicklungen auf dem Arbeitsmarkt kontrastiert, die einerseits zur Begründung von Kapazitätsverschiebungen dienen, andererseits zur Formulierung von hochschulischen Erfolgsfaktoren von Nutzen sind.

2.16.4 Perspektiven zur Weiterentwicklung oder Ablösung der Kapazitätsverordnung

Die Grenzen einer Weiterentwicklung der KapVO, so wünschenswert diese ist, werden in deren grundrechtlicher Begründung gesehen. Die Einrichtung eines Bandbreitenmodells unter Berücksichtigung von Fächergruppen wird unter diesen Bedingungen als Ziel betrachtet.

2.16.5 Demographische Entwicklung

Während es die grundsätzliche Zielstellung ist, die Studienanfängerkapazitäten konstant zu halten, ist eine durch demographische Entwicklungen induzierte massive Reduktion der Studienanfängerzahlen in Thüringen spätestens bis zum Jahre 2009 zu erwarten. Im Zusammenhang mit dem jüngst vorgelegten Eckpunkten zum Hochschulpakt 2020 wird hier geprüft, inwiefern vermittels der Instrumente Marketing und Anreizsetzung zusätzliche Studienanfänger gewonnen werden können. Diese sollen zumindest teilweise über die im Hochschulpakt 2020 bereitgestellten Mittel finanziert werden. Neben einer Erhöhung der Verbleibquote der Hochschulzugangsberechtigten geht es dabei auch um die Verbesserung des bisher negativen Wanderungssaldos.

2.16.6 Steuerungsinteressen und Einsatz der Kapazitätsverordnung

Aus Sicht des Thüringer Kultusministeriums liegen die Steuerungsinteressen bei der Kapazitätsplanung vor allem im Austarieren qualitativer und quantitativer Gesichtspunkte. Die KapVO und ihre Arithmetik werden zur Landeshochschulplanung in Thüringen eingesetzt.

2.16.7 Quellen

Kultusministerium Freistaat Thüringen (2006): Schreiben zur Weiterentwicklung des Kapazitätsrechts vom 6. April 2006.

Kultusministerkonferenz (2003): Ländergemeinsame Strukturvorgaben gemäß § 9 Absatz 2 HRG für die Akkreditierung von Bachelor- und Masterstudiengängen; Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 10. Oktober 2003; Bonn.

Interview Gemmeke (2006): Telefoninterview Peter Gemmeke, Leiter Referat 41 Hochschulpolitik, Hochschulrecht, Hochschulplanung, Bauhaus-Universität Weimar, Hochschule für Musik Weimar, Thüringer Kultusministerium, 5. Dezember 2006, 13.00 - 14.15 Uhr.

3. Vergleichende Analyse

3.1 Prioritätensetzung zwischen Quantität und Qualität

Kein systematischer Kapazitätsabbau durch Bachelor-Master-Umstellung. In fast allen Bundesländern ist die oberste Maßgabe für die Umstellung auf gestufte Studienstrukturen, die Studienanfängerplätze zumindest ungefähr konstant zu halten. Diese wird von fast allen Landeswissenschaftsministerien als Richtschnur vorgegeben, anhand derer erst im zweiten Schritt Bemühungen um eine Verbesserung von Betreuungsrelationen erfolgen. Die Maßgabe der Aufrechterhaltung von Kapazitäten für das Erststudium bedeutet nicht, dass nicht im Einzelfall Verschiebungen zwischen Studiengängen stattfinden können oder dass das Studienangebot nicht der Nachfrage angepasst wird. Sie stellt auch nicht die in manchen Ländern aufgrund von Empfehlungen von Expertenkommissionen beschlossenen Optimierungskonzepte infrage. Die Maßgabe bedeutet nur, dass die Umstellung auf gestufte Studienstrukturen nicht zu einem systematischen Kapazitätsabbau führen soll und dass Verbesserungen der Betreuungsverhältnisse nicht auf Kosten der Aufnahmekapazitäten stattfinden sollen.

Eine Ausnahme von diesem Prinzip macht Niedersachsen, das im Jahre 2005 und noch vor der Diskussion über den bevorstehenden Anstieg der Studiennachfrage eine systematische, deutliche Verbesserung der Betreuungsrelationen in Bachelorstudiengängen unter expliziter Inkaufnahme eines Kapazitätsabbaus im Erststudium beschloss – wobei der Umfang des so verursachten Kapazitätsabbaus nie berechnet wurde. Dieser Studienplatzabbau wurde aber inzwischen im Rahmen des Hochschulpaktes wieder relativiert, da Niedersachsen gegenüber 2005 11.200 zusätzliche Studienanfängerplätze bis 2010 schaffen will. Eine weitere Ausnahme bildet Berlin, das ab dem Jahr 2003 trotz Nachfrageüberhangs einen massiven Kapazitätsabbau um fast 30% der Studienanfängerplätze bis 2009 beschloss, der nur teilweise zugunsten einer Verbesserung der Betreuungsrelationen im Bachelorbereich investiert wird. Länder in Ostdeutschland wie Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt denken darüber nach, ihre Kapazitäten der sinkenden Nachfrage anzupassen – dies aber unabhängig von der Umstellung auf gestufte Studienstrukturen und auch vor dem Hintergrund knapper Kassen.

Dass trotz dieser Politik die Zeitungen voll sind von Meldungen über die Ausweitung des Numerus clausus in immer mehr Studiengängen (siehe z. B. Wiarda 2007, Osnabrücker Zeitung 2007), liegt nach unseren Erkenntnissen nicht an einem systematischen Abbau der Studienplatzkapazitäten. Vielmehr besinnen sich im Zuge der Umstellung auf Bachelor-/ und Master-Studiengänge immer mehr Hochschulen darauf, dass sie nicht verpflichtet sind, über die erschöpfende Auslastung ihrer Kapazitäten nach Kapazitätsverordnung hinaus weitere Studieninteressenten in „Überlast“ aufzunehmen, da schon die Vorgaben der KapVO ursprünglich eine nur vorübergehend zumutbare Höchstlast definierten. Sie machen daher vermehrt von ihrem Recht Gebrauch, die Verhängung eines lokalen Numerus clausus bei den zuständigen Ministerien zu beantragen, sobald die volle Auslastung laut KapVO erreicht ist. Die Praxis verstärkter Einführung von Zulassungsbeschränkungen hängt auch damit zusammen, dass sich die Hochschulen weniger als bisher zutrauen, den neuen curricularen Anforderungen an die gestuften Studiengänge gerecht zu werden, wenn sie „Überlast fahren“. Eine solche Überlast ist auch in den durch die Modularisierung verbindlicher gewordenen Curricula noch weniger als bisher zu bewältigen. Die so

induzierten Maßnahmen führen in Summe aber auch ohne formalen Kapazitätsabbau zu einer Reduktion der Studienanfängerzahlen.¹⁴

Die notwendige Erhöhung (bzw. in einigen ostdeutschen Bundesländern Aufrechterhaltung) der Studienanfängerzahlen im grundständigen Studium als Antwort auf den anstehenden Anstieg der Studiennachfrage behandeln sämtliche Bundesländer getrennt von der Umstellung auf gestufte Studienstrukturen im Rahmen des Hochschulpaktes (siehe Kapitel 3.6 „Demographischer Wandel“).

Zweistufiges Vorgehen. Zur Frage der Betreuungsrelationen in den gestuften Studienstrukturen wird in vielen Ländern ein zweistufiges Verfahren gewählt. In einem ersten, vorläufigen und pragmatischen Schritt werden die bestehenden CNW an die Bachelor-/ Master-Struktur angepasst. In einem zweiten Schritt wird dann über eine grundsätzlichere Anpassung des Kapazitätsrechts an die neuen Rahmenbedingungen – meist in Form von Bandbreitenmodellen – nachgedacht. In diesem Kapitel (3.1) werden die vorläufigen Lösungen noch vor Einführung solcher neuen Modelle dargestellt, die aber gleichzeitig die grundsätzlichen Weichenstellungen zur Abwägung von Qualität und Quantität fast überall schon beinhalten; die darüber hinausgehenden grundsätzlicheren Anpassungen werden in Kapitel 3.2 und 3.4 behandelt. Die Frage der Betreuungsrelationen in den neuen Studiengängen wird zudem in fast allen Ländern gesondert für Universitäten und Fachhochschulen behandelt.

„Lineare Reduktion“ – Konstanthalten bis Verbesserung der Betreuungsrelationen im Erststudium. Bezüglich der Betreuungsrelationen im Erststudium an Universitäten ist die häufigste Politik die sogenannte „lineare Reduktion“, der zufolge der Bachelor-CNW proportional anhand der Zahl der Studiensemester aus dem entsprechenden Diplom-CNW berechnet wird: Die Betreuungsrelationen werden durch die Umstellung weder systematisch verbessert noch verschlechtert. Durch das andere Gewicht der Abschlussarbeit entstehen hier leichte Unschärfen, aber ein Bachelor-CNW von 75% des Diplom-CNW bildet ungefähr eine lineare Reduktion ab (das Verhältnis von sechs zu acht Studiensemestern entspricht $\frac{3}{4}$, also 75%). Eine lineare Reduktion als grobe Maßgabe wählen u.a. Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Rheinland-Pfalz, das Saarland und Thüringen. Sie wird aber vielfach ergänzt um gezielte Erhöhungen im Einzelfall, insbesondere bei Studiengängen, deren CNW schon lange als chronisch zu niedrig gelten, wie dies insbesondere im Bereich der Sozial- und Geisteswissenschaften der Fall ist, oder aufgrund der Argumentation einzelner Fachbereiche zu den curricularen Besonderheiten ihrer Bachelorstudiengänge. Systematische Erhöhungen der CNW in den Geistes- und Sozialwissenschaften berichten z. B. Berlin (um 20%), Hamburg und Nordrhein-Westfalen. Von der Genehmigung höherer CNW im Einzelfall berichten z. B. Bayern, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Thüringen (hier konvergiert die Einzelfallregelung mit einem Bandbreitenmodell, siehe nächstes Kapitel 3.2). Eine weitere Gruppe von Ländern verwirklicht entweder über alle Fächer bzw. Fächergruppen eine leichte Verbesserung der Betreuungsrelationen im Erststudium (z. B. 80% des Diplom-CNW in Bremen und Nordrhein-Westfalen) oder lässt von vorne herein ein Spektrum von Lösungen zu. So wählte Niedersachsen für Studiengänge mit CNW von ehemals bis zu 3,0 100% des Diplom-CNW für die entspre-

¹⁴ Zugleich entspricht diese Vorsicht der Hochschulen der immanenten Logik der KapVO: Die Kapazitäten nach KapVO lassen sich erst erreichen, wenn ein Studiengang vollständig in allen Semestern ausgelastet ist und die Prüfungen sich in diesem Rahmen bewegen. Bei einem neuen, aufzubauenen Studiengang wird von der KapVO ermöglicht, zunächst Beschränkungen für das erste Semester vorzunehmen, sogar auch unterhalb der errechneten Kapazität.

chenden Bachelorstudiengänge, bei CNW ab 3,0 80%. Sachsen wendet ein Spektrum von 70 bis 100% an und Schleswig-Holstein von 75 bis 100%. Wie auch immer die Leitlinien der Politik genau kommuniziert werden, so gut wie überall läuft es darauf hinaus, die Betreuungsrelationen im Erststudium an Universitäten konstant zu halten bzw. leicht zu verbessern. Wichtiges Ergebnis ist dabei auch, dass die ehemals bundeseinheitlichen CNW auf breiter Front zugunsten individueller Lösungen verlassen werden, wobei die Abwägung vielerorts zugunsten der Qualität der Betreuung ausfällt.

Knappheit im Masterbereich. Wo überhaupt Größenordnungen der CNW für Masterstudiengänge vorgegeben wurden, liegen diese zwischen 40 und 50% der entsprechenden Diplom-CNW (Bremen und Nordrhein-Westfalen 40%, Niedersachsen 40-50%, Sachsen 50% und Schleswig-Holstein bis zu 50%). Auch diese Werte entsprechen je nach Rechnung ungefähr einer linearen Kürzung (vier Semester im Verhältnis zu ehemals acht Semestern entsprechen $\frac{1}{2}$, also 50%, drei Semester zu acht Semestern – das ist ohne Rechnung der Abschlussarbeit – $\frac{3}{8}$, also 37,5%).

Rechnet man Bachelor- und Master-CNW zusammen, so kommt man in einigen Bundesländern auf Werte weit oberhalb der ehemaligen Diplom-CNW. Dieses Ergebnis wirft die Frage nach dem Verhältnis der Kapazitäten in Bachelor- und Master-Studiengängen bzw. nach der möglichen Übergangsquote der Bachelorabsolventen in Masterprogramme auf. Das Verhältnis von Studienplätzen im Master- zu Studienplätzen im Bachelorbereich wird in keinem Bundesland durch eine „offizielle“ Quote ausgedrückt. Allerdings ergibt sich allein aus der Maßgabe der Aufrechterhaltung von Kapazitäten im Erststudium im Verbund mit den Verbesserungen der Betreuungsrelationen unter dem Vorzeichen der Aufkommensneutralität, dass rein rechnerisch noch nicht einmal die Hälfte aller Studienanfänger an Universitäten ihr Studium im Masterbereich fortsetzen kann (vgl. auch Moog & Vogel 2006). Je nach gewählten Betreuungsrelationen im Bachelor- und Masterbereich ergibt sich eine andere rein rechnerische „Quote“ als Residuum.

Solche Zahlen sind bei der landesinternen Planung als Orientierungsgrößen notwendig, werden jedoch in keinem Bundesland den Hochschulen vorgegeben. Schon ohne eine Verbesserung der Betreuungsrelationen im Erststudium und bei konstant gehaltenen Studienanfängerkapazitäten ist allerdings rechnerisch nur ein Verhältnis von Master- zu Bachelorstudienplätzen von 50% über alle Studiengänge aufkommensneutral finanzierbar (KMK Sekretariat 2003a). So wird deutlich, dass die Bemühungen um die Verbesserung der Bachelor-CNW in der Summe bedeuten, dass den Hochschulen de facto wenig Kapazitäten für Masterstudiengänge übrig bleiben. Dazu trägt auch bei, dass in einigen Studiengängen wie Lehramt Übergangsquoten von weit über 50% notwendig oder üblich sind, die durch noch niedrigere Zahlen in anderen Fächern kompensiert werden müssen. Verschärfend kommt darüber hinaus die Auflage des Akkreditierungsrates hinzu, dass Bachelormodule nicht in Masterprogrammen verwandt werden dürfen.¹⁵

Daraus folgen zwei Tendenzen: Zum einen neigen die Hochschulen dazu, aufgrund ihres hohen strategischen und intrinsischen Interesses am Angebot von Masterstudiengängen, diese anzubieten, obwohl es ihre eigentlichen Lehrkapazitäten insgesamt übersteigt – mit möglicherweise problematischen Folgen für die Qualität. Zum anderen werden residuale Kapazitäten aus verschiedenen Studiengängen zusam-

¹⁵ Die Nutzung von Kapazitäten für strukturierte Promotionsstudiengänge und Weiterbildung wird in Zukunft die Situation weiter verschärfen.

mengezogen und zu Kapazitäten für interdisziplinäre Masterstudiengänge verflochten. Eine solche Lösung berichten z. B. Sachsen und Hamburg.

Zusammengenommen weisen diese Beobachtungen darauf hin, dass trotz der nominalen Maßgabe, die Studienanfängerkapazitäten ein deutlicher Druck auf die Kapazitäten auch im Erststudium entsteht. Diesem entgegenzuwirken ist eine Herausforderung für die Landespolitik.

Die Situation an Fachhochschulen. An den Fachhochschulen liegen die neuen Bachelorstudiengänge curricular viel dichter an den ehemaligen Diplomstudiengängen, weshalb in der Regel Werte zwischen 90 und 100% der ehemaligen CNW für die Bachelorstudiengänge gewählt wurden. Denn die bisher üblichen acht Semester Regelstudienzeit enthielten oft zwei Praxissemester, so dass sich die Zahl der Studiensemester bei Einführung eines sechs- bis siebensemestrigen Bachelorstudiums kaum oder gar nicht ändert. Allerdings verlieren die Fachhochschulstudiengänge durch Kürzung oder Wegfall der Praxissemester ein entscheidendes Profil- und Qualitätsmerkmal. Siebensemestrige Bachelorstudiengänge haben wenigstens noch ein volles Praktikumssemester. Da auch Praxissemester betreut werden müssen, kann eine leichte Entlastung eintreten, die CNW von unter 100% möglich macht. Beispiele für gewählte Bachelor-CNW an Fachhochschulen sind 100% in Baden-Württemberg und 90% in Bayern (mit vielfach siebensemestrigen Bachelorstudiengängen in beiden Ländern), ursprünglich 90% und inzwischen 80% in Niedersachsen, 88% in Nordrhein-Westfalen und 80% in Schleswig-Holstein.

Für Masterstudiengänge bleiben folglich an Fachhochschulen noch weniger Kapazitäten übrig als an Universitäten, solange man nicht die im Vergleich zu Universitäten relativ hohen CNW an Fachhochschulen grundsätzlich infrage stellt. Folgerichtig betonen auch einige Länder wie z. B. Brandenburg explizit, dass Masterstudiengänge an Fachhochschulen nicht die Regel sind. In manchen Ländern wurden dennoch CNW für Masterstudiengänge an Fachhochschulen festgelegt, die denen der Universitäten vergleichbar sind, so in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein. Zu vermuten ist allerdings, dass diese in „Überlast“ angeboten werden müssen, wenn die Hochschulen ein Angebot aus strategischen Gründen wünschen.

Insgesamt zeigt sich so erst Jahre nach der HRG-Novelle von 1998 und nach den KMK-Strukturvorgaben von 1999 eine fundamentale Asymmetrie in der Finanzierung der Bachelor-Master-Struktur an Universitäten und Fachhochschulen, die nicht diskutiert wurde, als die politische Entscheidung für gleiche Abschlussniveaus und –titel an beiden Hochschularten fiel (siehe auch Witte 2006). Den Fachhochschulen ist zwar das Masterstudium rechtlich zugebilligt worden, Kapazitäten haben sie dafür aber kaum zur Verfügung.

Promotionsstudium und Weiterbildung. Promotionsstudiengänge sind bis auf wenige Ausnahmen – und auch hier meist nur auf ausdrücklichen Wunsch eines Fachbereichs – bisher nicht kapazitätswirksam. Solche Ausnahmen gibt es z. B. in Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen. Hingegen gibt es die interessante hochschulpolitische Vorgabe im Schleswig-Holstein, dass 10% der Kapazitäten für Weiterbildung reserviert werden können. Im Moment ist Weiterbildung sonst (noch) nicht kapazitätswirksam. Sofern in Zukunft strukturierte Promotionsstudiengänge und Angebote der wissenschaftlichen Weiterbildung verstärkt angeboten werden ohne dass dafür zusätzliche Mittel bereitgestellt werden, wird der Druck auf die Kapazitäten im Bachelor- und Masterbereich zunehmen. Im Bereich der Weiterbildung zeigen sich konfligierende Interessen der Landesministerien: Zum einen wird zunehmend erkannt, dass wissenschaftliche Weiterbildung im Zuge der Verwirkli-

chung des lebenslangen Lernens eine Kernaufgabe der Hochschulen ist, für die reguläre Kapazitäten bereitgestellt werden sollten. Zum anderen haben Landesministerien ein Interesse daran, dass Hochschulen kostendeckende Weiterbildungsmaßnahmen anbieten, um dadurch zusätzliche Mittel zu generieren. Dieser Logik zufolge ist Weiterbildung dann nicht kapazitätswirksam, sondern wird neben dem „Tagesgeschäft“ angeboten.

Insgesamt zeigt sich, dass trotz intensiver Bemühungen der Landeshochschulministerien das Spannungsfeld zwischen den Zielen einer verbesserten Qualität der Lehre sowohl im Bachelor- als auch im Masterstudium und eines Konstanthaltens der Studienplätze im Erststudium prinzipiell unaufgelöst bleibt – und dies sogar, wenn man die zusätzlichen Herausforderungen durch den erwarteten Anstieg der Studiennachfrage unbeachtet lässt. Einige Bundesländer setzen in diesem Kontext Hoffnungen auf die Einführung von Studienbeiträgen. Hierfür muss eine eindeutige Rechtsauffassung darüber vorliegen, dass Studienbeiträge als „Drittmittel für die Lehre“ auch zur Verbesserung der Betreuungsrelationen verwendet werden dürfen und also nicht „kapazitätswirksam“ sind. Bayern z. B. hat diese Möglichkeit in seinem neuen Landeshochschulgesetz vorgesehen, so dass eine Infragestellung nicht verwaltungs- sondern allein verfassungsgerichtlich erfolgen könnte. Eine solche Klärung hätte weitreichende Folgen und läge nicht zuletzt auch im Interesse der HRK, die die Forderung aufgestellt hat, die qualitätsverbessernde Nutzung von Drittmitteln für die Lehre zu ermöglichen (HRK 2006a).

3.2 Bandbreitenmodelle

Hohe Verbreitung von Bandbreitenmodellen. Das Bandbreitenmodell ist das gegenwärtig am meisten diskutierte Konzept einer Weiterentwicklung des herkömmlichen Systems der Kapazitätsplanung. Varianten dieses Modells sind in fast allen Bundesländern entweder schon im Rahmen von Modellversuchen in Gebrauch (in Nordrhein-Westfalen, Berlin und Rheinland-Pfalz für den Fachhochschulsektor), geplant (in Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Bayern), oder werden schon informell bzw. de facto verwendet (in Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein, wo eine Formalisierung in Planung ist). Stärker abweichende Varianten des Modells sind in Baden-Württemberg, dem Saarland, Brandenburg, Sachsen und Thüringen vorgesehen. Offen ist die Entscheidung dazu noch in Bremen. Nur Hessen und Hamburg lehnen das Bandbreitenmodell explizit ab, im Fall Hessens, weil es als zu weitreichend, im Fall Hamburgs, weil es als nicht weitreichend genug betrachtet wird.

Novellierter Staatsvertrag als Grundlage. Dauerhafte rechtliche Grundlage für Bandbreitenmodelle soll der novellierte Staatsvertrag über die Vergabe von Studienplätzen mit dem nunmehr gestrichenen Artikel 7, Absatz 6 sein, der bisher die normierenden Vorgaben zur Kapazitätsermittlung von Studiengängen im zentralen Vergabeverfahren der ZVS auch auf solche mit landesweitem oder lokalem NC übertrug (siehe Kapitel 1.3). Mit dieser Streichung werden die Länder frei, voneinander abweichende Modelle zur Festlegung von Zulassungszahlen in zulassungsbeschränkten Studiengängen zu implementieren. Damit werden auch die CNW für ähnliche Studiengänge, die ja mit der Umstellung auf ein Bachelor- und Mastersystem ohnehin immer weniger vergleichbar sind, nicht mehr nach bundesweit einheitlichen Maßstäben bewertet und können stärker voneinander abweichen. Die Novellierung des Staatsvertrags wurde in der KMK vereinbart, aber bisher noch nicht von allen Ländern verabschiedet. Wo schon heute Bandbreitenmodelle angewandt werden, geschieht dies auf Basis der Erprobungsklausel im aktuell noch wirksamen Staatsvertrag.

Kombination mit Vereinbarungsmodell. In vielen Ländern wird das Bandbreitenmodell de facto mit Aspekten eines Vereinbarungsmodells kombiniert, indem per Zielvereinbarung die Studienplatzzahlen in Fächergruppen festgeschrieben werden oder ein bestimmter Wert aus einer Bandbreite per Vereinbarung festgelegt wird. Das Vereinbarungsmodell dient in diesen Kombinationsmodellen allerdings nicht dazu, Gerichtsfestigkeit herzustellen. Dies soll weiterhin über die herkömmlichen Begründungsmuster der KapVO – wenn auch in flexiblierter Form – gewährleistet werden. Kombinationen von Bandbreitenmodellen mit Zielvereinbarungen praktizieren oder planen Nordrhein-Westfalen, Bayern, Berlin und das Saarland. Schleswig-Holstein erwägt ebenfalls eine solche Lösung.

Operieren mit Bandbreiten-Mittelwerten. Anders als in den ursprünglichen Überlegungen innerhalb der KMK vorgesehen, steht bei den praktizierten oder etablierten Bandbreitenmodellen – den unter 3.1 geschilderten Überlegungen folgend – in der Regel die Maßgabe im Vordergrund, die Kapazitäten in einer wie auch immer definierten Fächergruppe im Mittel konstant zu halten. Gleichzeitig sollen den Hochschulen größere Freiräume bei der Kapazitätsplanung zugestanden werden. Daher ist die Anwendung von Bandbreitenmodellen in der Regel mit der Vorgabe verbunden, hohe CNW in einzelnen Studiengängen durch entsprechend niedrigere CNW in anderen Fächern auszugleichen. Über einen Bandbreitenmittelwert können so die Kapazitäten indirekt gesteuert werden. Bei einer Ermittlung dieser neuen Bandbreitenmittelwerte durch lineare Kürzung bedeutet dies allerdings, dass es Studiengänge geben muss, in denen die Betreuungsrelationen noch unter die in der KapVO festgesetzten Mindeststandards sinken, was natürlich problematisch ist. In vielen Ländern wurden daher auch die Bachelor-CNW gegenüber den durch lineare Kürzung ermittelten Werten vorab leicht erhöht. Bandbreitenmodelle werden insgesamt häufiger im Universitätssektor eingesetzt, wo der Druck zur Möglichkeit der Erhöhung der CNW aufgrund geringerer tradierter CNW in manchen Fächergruppen besonders akut ist.

Einzelne Modell-Varianten. Profiliertes Vorreiter des Bandbreitenmodells und vielfach erwähnter Orientierungspunkt für andere Länder ist Nordrhein-Westfalen. Das dortige Bandbreitenmodell für Universitäten operiert mit sechs Fachgruppen oder Clustern, innerhalb derer die Hochschulen die CNW frei wählen können, solange sie einen Mittelwert einhalten, der die Aufrechterhaltung der Kapazitäten in der jeweiligen Fächergruppe im Vergleich zur herkömmlichen Studienstruktur gewährleistet. Vorher wurde allerdings die Erhöhung dieser Mittelwerte in Fächern mit niedrigen und eine maßvolle Verringerung in Fächern mit hohen tradierten Werten vorgenommen. Das nordrhein-westfälische Modell operiert sozusagen mit doppeltem Boden, indem zusätzlich zu der Vorgabe der Einhaltung der Mittelwerte in Zielvereinbarungen die Studienanfängerplätze in diesen Fachgruppen festgelegt werden.

Hervorzuheben ist auch das baden-württembergische Modell, bei dem keine CNW-Bandbreiten im eigentlichen Sinne vorgesehen sind, sondern stattdessen mit pauschalisierten CNW in bestimmten Fächergruppen gearbeitet werden soll, wie dies dort heute schon im Fachhochschulsektor der Fall ist. Das Ergebnis ist vergleichbar, denn interne Abweichungen von diesen pauschalisierten CNW werden den Hochschulen durchaus zugestanden; die verwaltungsrechtliche Argumentation wird durch dieses Modell allerdings vereinfacht.

Erwähnenswert ist auch die in Brandenburg ins Auge gefasste Variante des Bandbreitenmodells, bei der die Bandbreiten nicht auf der Ebene vollständiger CNW als Aggregatgrößen über ganze Studiengänge, sondern auf der Ebene der zugrunde liegenden Parameter wie Gruppengrößen u. ä. eingeräumt werden sollen, was eine noch höhere Nachvollziehbarkeit und Transparenz des Modells gewährleistet.

Wo heute schon „informelle“ Bandbreitenmodelle praktiziert werden, bedeutet dies meist, dass den Hochschulen begründete Abweichungen nach oben von den durch lineare Reduktion errechneten Bachelor- und Master-CNW zugestanden werden oder von vornherein per Erlass ein Spektrum möglicher CNW definiert wurde, ohne dass dies aber schon im Anhang zur KapVO per Rechtsverordnung entsprechend umgesetzt wurde. Insofern konvergieren die heute in den meisten Bundesländern praktizierten Verfahren mit den stärker formalisierten, meist noch in Vorbereitung befindlichen Bandbreitenlösungen. In Sachsen-Anhalt allerdings werden Bandbreiten lediglich zur Überprüfung der von den Hochschulen vorgeschlagenen Curricularwerte für neue Studiengänge genutzt.

Gründe für die Beliebtheit von Bandbreitenmodellen. Ein Ergebnis der Befragung ist, dass aus einer rein steuerungspolitischen Sicht eigentlich die Maßgabe des durchschnittlichen Konstanthaltens der Studienanfängerplätze - für unterschiedlich groß definierbare Fächergruppen - völlig ausreichen würde, alles Weitere inklusive Betreuungsrelationen in Bachelor- und Masterstudiengängen und Umfang des Studienangebots im Masterbereich könnte mit gleichem Ergebnis völlig den Hochschulen überlassen bleiben. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass das Operieren mit Bandbreitenmodellen vorrangig dazu dient, gegenüber den Verwaltungsgerichten nach wie vor mit den eingespielten Argumentationsroutinen zu arbeiten. Wie groß die Fächergruppen und die Abstände innerhalb der Bandbreiten gewählt werden, hängt vor allem davon ab, wie groß die Anpassungsbereitschaft der Verwaltungsgerichte an den paradigmatischen Wandel in Richtung auf mehr Vielfalt eingeschätzt wird. Verschiedene Landesministerien haben hier auch ein verschieden ausgeprägtes Bedürfnis, ihre Hochschulen vor eventuellem verwaltungsrechtlichen Scheitern zu schützen.

3.3 Planung, Steuerung und politische Gestaltung

Bisher geringe Rolle der KapVO in Makroplanung. In den wenigsten Ländern war bisher eine flächendeckende Planung des Studienangebots und der -kapazitäten anhand der Parameter der KapVO üblich. Die dazu nötigen Systeme und Routinen waren eigentlich nur in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen etabliert. In anderen Ländern erfolgte eine Kapazitätserfassung nur in den Studiengängen, für die eine Zulassungsbeschränkung verhängt werden sollte. Insofern war die Bedeutung des Kapazitätsrechts und der KapVO für die Planung, Steuerung und politische Gestaltung des Studienangebots insgesamt nicht so hoch, wie man annehmen mag (siehe auch Kapitel 3.6).

KapVO kein Ersatz für normative Setzungen. Eine Makroplanung des Studienangebots ist in jedem Fall Ergebnis politischer Setzungen und Entscheidungen darüber, welche Ressourcen die Öffentlichkeit in welchen Bereichen in die Hochschulbildung zu investieren bereit ist. Kapazitätsberechnungen können dabei Orientierung bieten, indem sie z. B. helfen, unterausgelastete Fachbereiche an einzelnen Hochschulen zu identifizieren, bieten also eine Informations-Basis für Entscheidungen, ändern aber grundsätzlich nichts an deren normativem Charakter. Und wie Kluth (2001) betonte, gibt es keine grundrechtlich ableitbaren Maßstäbe für den Umfang eines Studienangebots, den ein Land bereithalten muss. Wenn überhaupt könnte ein solcher Maßstab auch nur auf nationaler Ebene angelegt werden, nicht auf der Ebene eines einzelnen Bundeslandes. Das Kapazitätsrecht an sich dient also nur dazu, die erschöpfende Nutzung einmal bestehender Kapazitäten zu sichern, nicht aber um die Höhe der erforderlichen Kapazitäten zu bestimmen.

Strukturplanungen und ihre Umsetzung. In vielen Bundesländern erfolgen landesweite Strukturplanungen in größeren zyklischen Abständen, entweder mithilfe von Expertenkommissionen wie der Mittelstraß-Kommission in Bayern (2005) mit ihrem „Wissenschaftsland Bayern 2020“ und dem darauf aufbauenden Optimierungskonzept und der Erichsen-Kommission (Erichsen 2003) in Schleswig-Holstein, oder direkt durch die Hochschulstrukturplanung wie in Sachsen-Anhalt (Kultusministerium Sachsen-Anhalt (2004)). Allerdings gehen diese Strukturpläne in ihrem Detaillierungsgrad bisher kaum bis auf die Ebene der Studienplatzzahlen herunter, so dass dort ein Landesgesamtplan zum Studienangebot vorgelegt würde. Oftmals liefern jedoch Auslastungszahlen analytische Hinweise für die Strukturplanung. Auch stellen diese Strukturplanungen in der Regel keine umfassende Kalkulation der benötigten Studienplätze dar, sondern vielmehr eine Planung von Veränderungen des Status Quo, d.h. Abbau oder Aufbau in bestimmten Bereichen. Die Umsetzung erfolgt in immer mehr Ländern per Zielvereinbarung mit den einzelnen Hochschulen, so z. B. in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Bayern, Berlin und Sachsen-Anhalt. Dieser Steuerungsansatz liefert denn auch die Grundlage für die Einführung eines Vereinbarungsmodells im Verbund mit Bandbreiten, wie unter 3.2 dargestellt.

Höhere Komplexität der Makroplanung durch Bachelor und Master. Wo solche landesweiten Strukturplanungen vorlagen, werden sie durch die Umstellung auf die gestufte Studienstruktur nicht infrage gestellt. Die planerische Herausforderung wird aber dadurch komplexer, dass neben der Angebotsplanung im Erststudium auch eine Schwerpunktsetzung im Masterstudium erfolgen muss. Hier zeigt sich, dass kaum ein Land bisher ein ausgereiftes Konzept für die Planung von Studienangeboten im Masterbereich hat, die ja in besonderer Weise mit der Profilbildung in der Forschung zusammen gedacht werden muss. In welchen Feldern Masterstudiengänge konzipiert werden, wird entweder – wie in Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Sachsen – ganz den einzelnen Hochschulen überlassen oder – wie z. B. in Brandenburg und Niedersachsen – ausdrücklich an die Bedingung ausgewiesener Forschungsstärke geknüpft, an deren Feststellung sich das Ministerium beteiligt.

Bedeutungsgewinn der KapVO durch Studiennachfragehoch. Einen Bedeutungsgewinn können die Kapazitätsverordnung und ihre Parameter wegen des prognostizierten Nachfrageanstiegs durch doppelte Abiturjahrgänge und demographische Entwicklungen verzeichnen. Gerade im Zuge der Vorbereitung auf den anstehenden Anstieg der Studiennachfrage wird die Frage nach Kapazitätsplanung und -nutzung wichtiger – ähnlich wie in den 1970er Jahren, als das Kapazitätsrecht entstand. So arbeitet das bayerische Wissenschaftsministerium vor dem Hintergrund der demographischen Herausforderung gegenwärtig an einer Präzisierung der Kapazitätsermittlung.

3.4 Perspektiven zur Weiterentwicklung oder Ablösung der Kapazitätsverordnung

Vorbehalte gegen Vereinbarungsmodell. Obwohl in der Kultusministerkonferenz gestützt auf die verfassungsrechtliche Expertise von Hailbronner (2004) sowohl das Bandbreiten- als auch das Vorgabe- bzw. Vereinbarungsmodell als verfassungsrechtlich mögliche Alternativen zur herkömmlichen Kapazitätsplanung identifiziert wurden (siehe Kapitel 1.3), gibt es nach wie vor große Vorbehalte in den Wissenschaftsministerien gegenüber der verfassungsrechtlichen Haltbarkeit des Vereinbarungsmodells (ein Vorgabemodell ist gegenwärtig in keinem Land im Gespräch). Hamburg ist denn auch das einzige Bundesland, welches das geltende Kapazitäts-

recht durch ein Vereinbarungsmodell ablösen will. Alle anderen Bundesländer optieren für Weiterentwicklungen im Rahmen des geltenden Kapazitätsrechts, nicht eine Ablösung desselben. Die am häufigsten vorgetragenen Vorbehalte gegenüber dem Vereinbarungsmodell lauten:

- (1) Das Instrument sei zu starr, der Haushaltsplan mit seinen mehrjährigen Vorlaufzeiten ein zu schwerfälliges Instrument für diese Zwecke. Dies gelte insbesondere für die aus Gründen der Hochschulautonomie wünschenswerten Doppelhaushalte;
- (2) Die Einbeziehung von Landtagen in die Festsetzung von Zulassungszahlen bringe nicht nur Risiken für die Hochschulautonomie – insbesondere, indem es diese dem Einfluss von Interessengruppen stärker aussetze – sondern auch ein erhöhtes Risiko von Kürzungen;
- (3) Auch die Studienplatzzahlen in Haushaltsplänen müssten sich auf transparente und nachvollziehbare Überlegungen stützen; zu diesem Zweck sei die KapVO nach wie vor alternativlos.

So werden Vereinbarungsmodelle zwar praktiziert oder vorbereitet, sollen aber weiterhin von kapazitätsrechtlichen Regelungen unterfüttert bleiben, insbesondere im Hinblick auf die Möglichkeit einer detaillierten und transparenten Begründung der Betreuungsverhältnisse in einzelnen Studiengängen. Auch ist nicht überall an die Anbindung der zwischen Ministerium und Hochschule vereinbarten Kapazitäten an die in den Landesparlamenten verabschiedeten Haushaltspläne gedacht.

Steuerungspolitische Verzichtbarkeit der KapVO größer als rechtliche. Mehrere Wissenschaftsministerien halten aus *steuerungspolitischer* Sicht die Kapazitätsverordnung prinzipiell für verzichtbar, wenn stattdessen eine Kombination aus kostenbasierter Budgetierung, leistungsorientierter Mittelverteilung mit starkem Gewicht auf studienplatzbezogene Allokationen und einem System von Zielvereinbarungen zwischen Staat und Hochschulen etabliert würde, ähnlich wie es das CHE vorgeschlagen hat (Müller-Böling 2001). Solche Systeme sind in mehreren Ländern im Entstehen begriffen. In Brandenburg existiert bereits ein „3-Säulen-Modell“ der leistungsbezogenen Finanzierung per Formel und Zielvereinbarung (Ziegele 2003). Dabei geht es vor allem darum, dass ein genügend starker finanzieller Anreiz zur – oder eine vertragliche Sicherung der – Schaffung einer möglichst hohen Zahl von Studienplätzen bestehen müsste, der die Vorgaben der KapVO in dieser Hinsicht ersetzen könnte. Auf dem Weg zu Etablierung eines solchen Systems sind allerdings nicht nur weitere steuerungspolitische Schritte notwendig, sondern das Modell müsste auch finanziell so unterfüttert sein, dass ein wirklicher Anreiz zur Schaffung von Studienplätzen entsteht (siehe auch Nickel, Witte und Ziegele 2007). Doch selbst wenn ein solches System bestünde, bliebe aus Sicht der meisten Wissenschaftsministerien die Kapazitätsverordnung in *rechtlicher* Hinsicht gleichwohl unverzichtbar, insbesondere zur Herstellung von Gerichtsfestigkeit bei der Limitierung des Hochschulzugangs. Solche Einschätzungen kamen z. B. aus Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg.

Existenz verschieden progressiver Bandbreitenmodelle. Auch innerhalb des Bandbreitenmodells werden gegenwärtig verschieden progressive Modelle praktiziert oder anvisiert, abhängig davon, wie die Rechtsprechungspraxis und Veränderungsbereitschaft der Verwaltungsgerichte in den jeweiligen Bundesländern eingeschätzt wird und wie „risikobereit“ die Wissenschaftsministerien sind (siehe Kapitel 3.2). So laufen die Verhandlungslinien zwischen Hochschulen und Ministerien um Bandbrei-

tenmodelle entlang der Frage, in welcher Zahl und wie groß die Fächergruppen zu gestalten sind und wie weit auseinander die Bandbreitenextreme liegen können.

Seltene Alternative: Kostennormwertmodelle. Eine alternative Entwicklungsrichtung verfolgten die Länder Brandenburg und Hessen, in denen Kostennormwert-Modelle in den Blick genommen bzw. implementiert wurden. Diese Modelle an sich stellen das derzeitige System der Kapazitätsermittlung ebenfalls nicht grundsätzlich infrage, würden aber den Hochschulen gleichwohl höhere Freiheitsgrade bei der Gestaltung von Studienangeboten ermöglichen.

Einschätzungen eines möglichen neuerlichen Urteils des Bundesverfassungsgerichtes. Alle diese Modelle und Entwicklungen beruhen letztlich entweder auf der geltenden Rechtslage oder auf Einschätzungen darüber, wie das Bundesverfassungsgericht heute urteilen würde, wenn es nochmals zu dem Sachverhalt befragt würde. Dabei halten es einige Akteure für denkbar und möglich, dass das Bundesverfassungsgericht heute neben dem Gebot der Kapazitätsausschöpfung andere Aspekte mit einbeziehen und höher gewichten würde als in den 1970er Jahren, etwa das Ziel qualitativ hochwertiger Studienangebote und die Förderung wissenschaftlichen Nachwuchses. Auch könnte es, dem Urteil des OVG Berlin (2004) folgend, den Hochschulen größere Freiheitsgrade bei der Abwägung dieser Ziele zugestehen. Dies könnte bedeuten, dass in Zukunft bessere Betreuungsverhältnisse als bisher – ausgedrückt z. B. in höheren CNW – von den Verwaltungsgerichten akzeptiert werden könnten. Es ist auch denkbar, dass den Hochschulen generell mehr Freiräume bei der Gestaltung der Betreuungsintensitäten durch die Entzerrung der strikten Verknüpfung von Ressourcen und Aufnahmekapazität eingeräumt werden. Dass das Bundesverfassungsgericht aber eine Begründung im Einzelfall für überflüssig erklären könnte, wird als unwahrscheinlich betrachtet.

3.5 Demographische Entwicklung

Getrennte Behandlung der Bachelor-Master-Umstellung und der Reaktion auf demographische Entwicklungen. Wie dargestellt ist die Umstellung auf die Bachelor-/ Master-Struktur und die damit verbundene Bemühung um Verbesserungen der Studienqualität nicht die einzige Entwicklung, die derzeit Anpassungsdruck auf das Hochschulsystem ausübt. Den umgestellten Studienangeboten steht mittelfristig im Westen eine deutlich erhöhte Nachfrage gegenüber, im Osten eine deutlich geringere. Die vergleichende Analyse zeigt jedoch, dass die in den meisten Ländern geplanten leichten Flexibilisierungen bei der Kapazitätsplanung vor allem im Hinblick auf die Eröffnung qualitätsbezogener Gestaltungsspielräume für die Hochschulen diskutiert wurden. Der anstehende Nachfrageanstieg in den westdeutschen Ländern wurde in diesem Kontext ebenso wenig einbezogen wie die Nachfrageeinbrüche in ostdeutschen Ländern. Eine frühzeitige Verknüpfung der Bachelor-/ Master-Umstellung mit den Herausforderungen der demographischen Entwicklung und der doppelten Abiturjahrgänge in elf Ländern fand nicht statt.

In nahezu allen Ländern gilt die politische Maßgabe des ungefähren Konstanthaltens der Studienkapazitäten für das grundständige Studium bei der Umstellung auf Bachelor und Master (Ausnahmen: Berlin und Niedersachsen, siehe 3.1). Diese Vorgabe der Landeswissenschaftsministerien berücksichtigt die demographische Entwicklung nur insoweit, als in den meisten Ländern zumindest kein systematischer Kapazitätsabbau betrieben wurde und damit die Bedingungen für eine Reaktion auf die demnächst erhöhte Studierendennachfrage nicht weiter verschlechtert wurden. Insgesamt lässt sich aber feststellen, dass Maßnahmen zur Anpassung an die demo-

graphische Entwicklung und die zu erwartenden Nachfrageschwankungen zum einen relativ spät, zum anderen auf nachgeordneter Ebene diskutiert wurden.

Verschiedene demographische Entwicklungen und Maßnahmenpakete. Da sich die Studierendennachfrage regional und nach Ländern mittelfristig divergent entwickeln wird, werden in den Ländern unterschiedliche Maßnahmenpakete konzipiert. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die mit starkem Nachfrageanstieg konfrontierten Länder eine Kombination aus kapazitätsrelevanten Flexibilisierungsmaßnahmen und Lehrdeputatserhöhungen planen. Viele Länder nutzen auch bestehende Personalkategorien oder kreieren neue, um die Position eines „Lecturers“ zu schaffen. Die genauen Modelle variieren, immer geht es dabei aber um eine hochqualifizierte Position mit Schwerpunkt in der Lehre. Dagegen bestehen in den ostdeutschen Ländern grundsätzlich zwei unterschiedliche Strategien zur Bewältigung der bereits kurzfristig stark einbrechenden Nachfrage: Zum einen wurde ein langfristiger Kapazitätsabbau erwogen bzw. beschlossen, zum anderen Marketing- und Imagemaßnahmen zur Stärkung der überregionalen Attraktion von Studienanfängern in Betracht gezogen.

In einigen Ländern wurden zur Bewältigung von Nachfragespitzen durch doppelte Abiturjahrgänge von Anfang an zusätzliche eigene Haushaltsmittel in Aussicht gestellt (z. B. Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen). Diese Mittel aus den Staatshaushalten entsprechen dabei in etwa den länderanteiligen Finanzierungszusagen aus dem Hochschulpakt 2020 (siehe unten). Darüber hinaus stellt sich für Länder, die mit einem Anstieg der Studierendennachfrage rechnen können, die Frage, wie neu zu schaffende Studienplätze über die Hochschularten verteilt werden sollen. Viele Länder setzen hier vor allem auf die Fachhochschulen, die über traditionell hohe CNW verfügen und damit aus Sicht der Wissenschaftsverwaltungen Kapazitätspotenziale besitzen. Weitere Strategien zum Auffangen des Nachfrageanstiegs bestehen in der verbesserten Auslastung bestehender Kapazitäten, der Erhöhung des Lehrdeputats für Hochschullehrer und der stärkeren Ausschöpfung der Vorlesungszeiten. Diese Instrumente entsprechen weitgehend einer Strategie der „Untertunnelung“, d. h. der Abfederung einer massiv steigenden Nachfrage ohne signifikante Anpassung der kapazitätsrelevanten Ressourcen.

In zahlreichen Ländern, die mit steigender Studiennachfrage rechnen können (z. B. Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein), ist zudem die Umwidmung der Personalkategorie „Lehrkraft für besondere Aufgaben“ in „Lecturer“-Stellen vorgesehen oder eingeleitet worden, deren konkrete Profile und Laufbahnoptionen jedoch divergieren. Bemerkenswert ist überdies, dass nur wenige Länder über die Nutzung von Anreizstrukturen zur Bewältigung des Studienberechtigtenhochs nachdenken (z. B. Hessen im Rahmen seines Clusterpreis-Modells, Rheinland-Pfalz im Rahmen der W-Besoldung).

Anders verhält es sich mit denjenigen Ländern, die mit einem demographisch induzierten Nachfragerückgang konfrontiert werden. Hier wurden in einem ersten Schritt in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt Kapazitätsreduktionen geplant und beschlossen. Gründe hierfür waren landesspezifische Bedarfsprognosen und haushaltspolitische Überlegungen. In einem zweiten Schritt verpflichteten sich die ostdeutschen Länder im Hochschulpakt 2020 (s. u.) dazu, trotz zurückgehender Binnennachfrage die Studienanfängerzahlen des Jahres 2005 bis 2010 konstant zu halten. Daraufhin setzten alle Länder bis auf Mecklenburg-Vorpommern ihre Pläne zum Studienplatzabbau vorläufig außer Kraft.

Doppelt unzureichende Antwort des Hochschulpakts 2020. Im Dezember 2006 einigten sich der Bund und die Länder auf den Hochschulpakt 2020 (vhw 2006/2007, Berthold et al. 2007: 40 ff). In ihm verpflichteten sich die westdeutschen Länder, bis 2010 90.000 zusätzliche Studienanfänger gegenüber dem Jahr 2005 zuzulassen. Dazu stellt der Bund 565 Millionen Euro zur Verfügung. Die ostdeutschen Länder sowie die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg erhalten pauschalierte Anteile am Gesamtbudget; dafür sichern sie zu, das Niveau der Studienanfängerzahlen von 2005 bis 2010 mindestens konstant zu halten. Die Mittel des Hochschulpakts an die westdeutschen Länder werden in einer Endabrechnung pro zusätzlichem Studienanfänger im Vergleich zu 2005 und über einen angenommenen Studienzeitraum von vier Jahren gezahlt werden. Damit wird ein Schritt zu einer zumindest anteilig nachfragebezogenen Studienplatzfinanzierung über Leistungsprämien unternommen. Die ostdeutschen Länder müssen versuchen, verstärkt landeseigene Studienberechtigte im Land zu halten und überregional aus westdeutschen Ländern Studienanfänger zu attrahieren. Hierzu sind Marketing- und Anreizkonzepte zu entwickeln. Allerdings berücksichtigt die Höhe dieser Prämie nicht den durch die Bemühungen um Qualitätsverbesserungen im gestuften System entstehenden Kostendruck, sondern orientiert sich an den Kostenstrukturen des Diplom- und Magistersystems und schreibt diese für die neue gestufte Struktur fort. Aber auch wenn man von diesen Aspekten absieht reichen die im Hochschulpakt insgesamt in die Hand genommenen Mittel nicht aus, um dem vor allem in den Jahren ab 2011 einsetzenden Nachfrageanstieg auch nur näherungsweise gerecht zu werden (vgl. Berthold et al. 2007). Auch ist nicht in allen Bundesländern gesichert, dass sie die vorgesehene landesseitige Gegenfinanzierung aufbringen werden.

Strukturelle Überforderung der Hochschulpolitik. Insgesamt verdeutlichen diese Befunde die strukturelle Überforderung der Hochschulsteuerung mit der Fülle in Veränderung begriffener Variablen: Neben der konkurrierenden Beanspruchung knapper Ressourcen durch die heterogenen Zielsetzungen einer guten Studienqualität im Bachelor- und Masterbereich, des Konstanthaltens eines Studienangebots im Bachelorbereich und der Bereitstellung eines attraktiven Masterangebots auch noch den Aus- bzw. Abbau von Kapazitäten einzubeziehen, war schlicht nicht denkbar. Eine solche Trennung war in gewissem Sinne auch sinnvoll, denn dem Nachfrageanstieg im Hochschulsystem als Ganzem durch eine systematische Verringerung der CNW zu begegnen, wäre verheerend gewesen. Im Ergebnis entsteht dennoch ein erheblicher Problemdruck, weil die Politik unzureichend auf die finanziellen Implikationen gleich zweier Herausforderungen reagiert hat, deren Auswirkungen in den Hochschulen sich aber nicht trennen lassen: die der Umstellung auf gestufte Studienstrukturen und die des Nachfrageanstiegs in den westlichen Bundesländern.

3.6 Staatliche Steuerungsinteressen und Kapazitätsverordnung

Hauptfunktion der KapVO ist rechtlicher Natur. Aus den Länderanalysen wird deutlich, dass die Hauptfunktion der Kapazitätsverordnung nach wie vor ihre ursprüngliche ist, nämlich die Gewährleistung von Rechtssicherheit bei der Festsetzung von Zulassungszahlen. In so gut wie allen Wissenschaftsministerien wird sie als solche – völlig unabhängig von persönlichen Bewertungen – als schlichte Notwendigkeit betrachtet, da die Verwaltungsgerichte im Klagefall auf sie zurückgreifen.

Keine steuerungspolitische Unverzichtbarkeit der KapVO. Steuerungspolitisch ist die Kapazitätsverordnung zwar tief in den Routinen und Begründungsmustern von Wissenschafts- und Hochschulverwaltung verwurzelt, wird aber nicht als prinzipiell unverzichtbar betrachtet (siehe Kapitel 3.4). So bauen zwar in einigen Ländern Mit-

telverteilungsmodelle auf ihren Parametern auf (in Berlin und Brandenburg ist das der Fall, in Baden-Württemberg geplant), doch nicht in einer Weise, die das System weiter zementieren würde. Ein mögliches Spannungsverhältnis zwischen KapVO und neuen Steuerungsmodellen ging aus dem Ländervergleich nicht als Problem hervor.

Bedeutungsgewinn der KapVO durch Bachelor-Master und Studierendenhoch.

Nur in wenigen Bundesländern – wie Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen – wurde die KapVO bisher flächendeckend zum Monitoring und zur Makroplanung des Studienangebots verwandt. Sowohl durch die Umstellung auf Bachelor- und Masterstudiengänge als auch durch den bevorstehenden Nachfrageanstieg durch demographische und bildungspolitische Entwicklungen steigt allerdings gegenwärtig der empirisch feststellbare Rückgriff auf KapVO und CW. Dies liegt daran, dass die Planungsaufgabe komplexer und dringlicher wird. Auch haben diese Entwicklungen den Zusammenhang zwischen in CW ausgedrückten Betreuungsrelationen und Kosten pro Studienplatz stärker als bisher ins Bewusstsein gerückt.

4. Schlussfolgerungen und Perspektiven

4.1 Rekapitulation der CHE-Vorschläge von 2001 vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen

Im November 2001 hat das CHE Vorschläge zur Ablösung der Kapazitätsverordnung vorgelegt (Müller-Böling 2001). Als Alternative hat es ein Regelungsmodell in die Diskussion gebracht, das drei Komponenten kombiniert: (1) eine nachfrageorientierte, studienplatz- oder absolventenbezogene staatliche Finanzierung der Lehre, die mit „Clusterpreisen“ für Fächergruppen arbeitet, (2) Zielvereinbarungen zwischen Staat und Hochschule zur Nachsteuerung des Studienangebots, (3) einen reformierten Hochschulzugang mit gestärkten Auswahlrechten für Hochschulen und Studierende. Das CHE hat argumentiert, dass ein solches Modell sowohl steuerungstechnisch als auch rechtlich die Kapazitätsverordnung als Regelungsmodell zur Bestimmung von Studienplätzen und Betreuungsrelationen ersetzen könnte:

- steuerungstechnisch, weil durch eine angemessene, nachfragebezogene Finanzierung des Studiums durch den Staat ein Anreiz für die Hochschulen besteht, Studienplätze in ausreichendem Umfang zu schaffen. Wo er sich als nicht ausreichend erweist, kann mittels Zielvereinbarungen ergänzend nachgesteuert werden;
- rechtlich, weil den Anforderungen des Grundgesetzes durch die Kombination einer wettbewerblichen Finanzierung der institutionellen Kosten des Hochschulstudiums mit einem abgestuften Planungsverfahren genüge getan werden kann, wenn vom Prinzip der Erfüllungs- zur Gewährleistungsverantwortung übergegangen wird (Kluth 2001). Zudem kann ein nachfragebezogenes Finanzierungssystem den rechtlichen Zwang der KapVO zur „erschöpfenden Kapazitätsnutzung“ ersetzen.

Wie die Länderstudien dieses Arbeitspapiers zeigen, haben sich seit 2001 die Rahmenbedingungen für die Umsetzung des CHE-Vorschlags in mehrerer Hinsicht entscheidend verbessert:

1. Der Hochschulzugang wurde in Richtung eines wettbewerblichen Modells reformiert, Auswahlrechte der Hochschulen und Studierenden wurden gestärkt.
2. Durch die Umstellung auf Bachelor- und Masterstudiengänge hat die Diversifizierung der Studienangebote zugenommen, es gibt kaum mehr Studiengänge mit bundesweitem NC.
3. Maßgeblich befördert durch diese Umstellung besteht in den Landeswissenschaftsministerien heute Einigkeit darüber, dass das bisherige System der Kapazitätsermittlung der Weiterentwicklung bedarf. Im Herbst 2007 wird ein neuer Staatsvertrag über die Vergabe von Studienplätzen in Kraft treten, demzufolge die Länder bei Studiengängen mit lokalem oder landesweitem NC von bisher bundesweit einheitlichen Regelungen in den Kapazitätsverordnungen Abstand nehmen können. Die nivellierende Wirkungsmacht der KapVO hat sich damit auf einen verschwindend geringen Anteil der Studienangebote in Deutschland reduziert. Das Auseinanderbrechen des einheitlichen Kapazitätsrechts in weiten Bereichen erscheint schon heute unumkehrbar.
4. Auch jetzt schon – noch vor Inkrafttreten des neuen Staatsvertrages – wird eine Fülle provisorischer Lösungen in den Wissenschaftsministerien praktiziert, die einer individuellen Würdigung der curricularen Anforderungen verschiedener

Studiengänge höheres Gewicht einräumt. Bandbreitenmodelle mit unterschiedlichen Ober- und Untergrenzen der CNW für die neuen Studiengänge in unterschiedlich definierten Fachgruppen sind im Rahmen von Erprobungsklauseln wirksam oder in Planung. Diese Modelle bedeuten eine Flexibilisierung des geltenden Kapazitätsrechts, ohne dessen Logik grundsätzlich infrage zu stellen.

5. Der Hochschulausschuss der KMK (KMK Sekretariat 2003, 2004, 2005) hat, gestützt auf ein Rechtsgutachten von Hailbronner (2004), neben Bandbreitenmodellen auch die Einführung eines Vereinbarungsmodells als verfassungsrechtlich haltbar erklärt. Dies würde eine Überwindung des bisherigen Systems der Kapazitätsermittlung ähnlich dem Kluthschen Vorschlag des „abgestuften Planungsverfahrens“ bedeuten.
6. Dass moderne Steuerungsmodelle die nachfrageorientierte Finanzierung der Lehre stärken und dies mit Zielvereinbarungen in verschiedenen Varianten kombinieren sollten, ist zunehmend Konsens in den Wissenschaftsministerien. Reformen auf Landesebene beinhalten vielfach die Stärkung dieser Elemente. In mehreren Wissenschaftsministerien kann man sich *aus steuerungspolitischer Sicht* vorstellen, dass ein dem CHE-Vorschlag ähnliches Regelungsmodell das geltende Kapazitätsrecht ersetzen könnte. Dennoch ist Hamburg das einzige Land, das die Einführung eines Vereinbarungsmodells konkret plant und damit Reformen ins Auge fasst, die von der noch geltenden Rechtssprechungspraxis des Bundesverfassungsgerichtes signifikant abweichen. Damit rekurriert es auf die vielfach angenommene veränderte Verfassungswirklichkeit.

Perspektiven für weitergehende Reformen liegen vor diesem Hintergrund vor allem in zwei Richtungen:

- in der Provokation eines neuerlichen Grundsatzurteils des Bundesverfassungsgerichtes, um das vorherrschende Verständnis der geltenden kapazitätsrechtlichen Regelungen zu überwinden;
- in der konsequenteren Verwirklichung von Steuerungsmodellen, die nachfrageorientierte Finanzierung der Lehre mit effektiven Zielvereinbarungen kombinieren.

4.2 Rechtliche Überwindung des tradierten Systems der Kapazitätsplanung

Eine Überwindung des tradierten Systems der Kapazitätsermittlung und -planung in rechtlicher Sicht scheint nur durch ein neues Grundsatzurteil des Bundesverfassungsgerichtes möglich. Vor dem Hintergrund der veränderten Rahmenbedingungen und Paradigmen der Hochschulpolitik und -steuerung (Stichworte: Hochschulautonomie, internationaler Wettbewerb, stärkere Qualitätsorientierung), entsprechender verfassungsrechtlicher Gutachten (Kluth 2001, Hailbronner 2004) und einschlägiger Urteile auf verwaltungsgerichtlicher Ebene (OVG Berlin 2004) stehen die Chancen gut, dass ein solches Urteil heute anders als 1972 ausfallen würde. Es könnte auf zwei Wegen herausgefordert werden:

- (1) Wenn das Land Hamburg – stellvertretend für andere Länder – ein Vereinbarungsmodell etabliert und die Klage eines abgewiesenen Studienbewerbers in Ermangelung etablierter Entscheidungsroutinen in den Verwaltungsgerichten bzw. aufgrund deren weggefallener Zuständigkeit vor das Bundesverfassungsgericht kommen würde;

- (2) Wenn eine Klage gegen die Verwendung von Studienbeiträgen zur Verbesserung der Betreuungsrelationen durch Einstellung zusätzlichen „nicht kapazitätswirksamen“ Lehrpersonals den Anlass für ein neuerliches Grundsatzurteil zur Gewichtung von Quantität und Qualität liefern würde.

Sowohl die Vorschläge der HRK (2006) als auch die gegenwärtige Hochschulpolitik in mehreren Ländern, z.B. in Bayern und Baden-Württemberg, setzen auf die Verwendung von Studiengebühren als „nicht kapazitätswirksame“ Drittmittel für die Lehre zur Verbesserung der Betreuungsrelationen. In beiden Ländern wurde eine solche Verwendung in Landeshochschulgesetzen abgesichert; eine verfassungsgerichtliche Bestätigung dieses Vorgehens wäre ein großer Fortschritt gegenüber der gegenwärtigen hochschulpolitischen Situation. Ein abschlägiges Urteil des Bundesverfassungsgerichtes ist schwer vorstellbar: Es wäre politisch gegenüber den Studierenden sehr schwer kommunizierbar, dass die von Ihnen gezahlten Gebühren nicht für eine Verbesserung ihrer Studienbedingungen eingesetzt werden dürften, sondern für die Schaffung weiterer Studienmöglichkeiten für andere verwendet werden müssten.

Insofern ist es mehr als wünschenswert, dass auf einem der beiden Wege bald ein solches klärendes Grundsatzurteil des Bundesverfassungsgerichts zustande kommt.

4.3 Steuerungspolitische Überwindung des tradierten Systems der Kapazitätsplanung

Zur Überwindung des tradierten Systems der Kapazitätsplanung ist nicht nur eine Reform des Kapazitätsrechts notwendig, sondern auch eine konsequentere Verwirklichung des vom CHE 2001 vorgeschlagenen Regelungsmodells, um die steuerungspolitische Funktion der KapVO, eine „erschöpfende Kapazitätsnutzung“ zu gewährleisten, überflüssig zu machen. Trotz anderslautender Rhetorik bestehen in den Hochschulen im gegenwärtigen System in den meisten Bundesländern empirisch noch zu geringe Anreize, sich um hohe Studierendenzahlen zu bemühen (Krücken 2005). Erst ein System staatlicher Hochschulfinanzierung der Lehre mit einer signifikanten nachfragebezogenen Komponente, die pro Student oder Absolvent vergeben wird, würde diese Anreize setzen. Die gegenwärtig in mehreren Bundesländern praktizierte Sicherung der Studienplatzzahlen über Zielvereinbarungen kann ein weiteres Element eines solchen neuen Steuerungsmodells sein (siehe Nickel, Witte und Ziegele 2007). Wie die Länderstudien – und insbesondere das Beispiel Nordrhein-Westfalen – zeigen, können schon heute in Zielvereinbarungen gesetzte Zielzahlen für Studienanfängerplätze oder Absolventen *steuerungstechnisch* die Funktion der Durchschnitts-CNW in Bandbreitenmodellen ersetzen.

Eine verstärkt nachfragebezogene Hochschulfinanzierung setzt zudem Flexibilisierungen auf der Ebene der Lehrangebotsplanung voraus. Das CHE optiert in diesem Zusammenhang dafür, die strikte Verknüpfung von Personalressourcen und Studienplätzen zu entzerren. Zu diesem Zweck müssen Lehrverpflichtungsverordnungen grundlegend revidiert bzw. abgeschafft werden und Personalkategorien an Hochschulen mit weiten Bandbreiten für das Lehrdeputat verknüpft werden, die individuell gestaltbar sind. In diesem Zusammenhang hat das CHE mit Teaching-Points (Handel, Hener und Voegelin 2005) einen alternativen Indikator vorgeschlagen, Lehrleistungen auch in sich diversifizierenden Veranstaltungsformen zu planen, zu bewerten und mit Anreizen zu versehen.

Darüber hinaus muss in auch zukünftig möglichen Einzelfallüberprüfungen von Zulassungszahlen durch die Verwaltungsgerichte ein stärkeres Gewicht auf die (in Akkreditierungs- oder anderen Qualitätssicherungsprozessen bestätigten) curricula-

ren Strukturen und Ziele eines Studiengangs gelegt werden, die bessere Betreuungsintensitäten rechtfertigen können.

Ein nachfragebezogenes Finanzierungssystem erscheint allein aber kaum ausreichend, wenn es nicht durch finanzielle Anreize unterfüttert wird, die die Bereitstellung einer hohen Zahl von Studienplätzen im Erststudium zum existenziellen Interesse der Hochschulen machen. Dies führt zum dritten Aspekt der vorgeschlagenen Lösung.

4.4 Behebung der chronischen Unterfinanzierung der Lehre an Hochschulen

Die chronischen Unterfinanzierung der Lehre an deutschen Hochschulen muss behoben werden, wie dies auch die HRK und der Wissenschaftsrat gefordert haben (HRK 2006c, HRK 2007a, HRK 2007b, Wissenschaftsrat 2006). Diese Unterfinanzierung war schon vor der Umstellung auf Bachelor- und Masterstudiengänge und die Steigerung der Studiennachfrage durch die starken Abiturjahrgänge virulent, durch die Kopplung dieser beiden Entwicklungen ist sie aber zum brennenden Problem geworden. Ohne eine Behebung dieses Missstandes wirken die vorgeschlagenen Lösungen nur in Grenzen:

- Ein von der bisherigen Rechtsprechung abweichendes Urteil des Bundesverfassungsgerichtes ist in der gegenwärtigen Situation ein zweischneidiges Schwert. Es mag als Ironie der Geschichte verstanden werden, dass der durch die Bachelor-Master-Umstellung ausgelöste Druck zur Überwindung des starren Kapazitätsrechts der 1970er Jahre zugunsten flexibler, dezentraler Entscheidungen zeitlich zusammenfällt mit einem akuten Nachfrageanstieg nach Hochschulbildung ähnlich dem, der in den 1970er Jahren zur Etablierung eben dieses starren Kapazitätsrechts geführt hat. Diese Situation verhilft der Leitidee „erschöpfender Kapazitätsnutzung“ zu bedauerlicher Aktualität in einer Zeit, in der gleichzeitig vor dem Hintergrund eines stärkeren Bewusstseins internationaler Wettbewerbsfähigkeit und der Anforderungen der Wissensgesellschaft mehr denn je eine Verbesserung der Studienqualität insbesondere an deutschen Universitäten geboten erscheint. In dieser Situation ist es schwer denkbar, dass größere rechtliche Spielräume bei der Studiengangsplanung von den Hochschulen nur für eine kapazitätsneutrale Flexibilisierung, nicht aber für eine Verbesserung der Qualität zu Lasten der Kapazitäten genutzt würden. Ein großflächiger Kapazitätsabbau kann aber in der gegenwärtigen Situation kein gewünschtes politisches Ziel sein. Ohne zusätzliche Finanzmittel für die Lehre ist es daher nicht möglich, dieses Dilemma aufzulösen. Eine schlichte Erhöhung der Lehrdeputate, wie sie manche Bundesländer praktizieren, greift zu kurz, da sie entweder auf Kosten der bisherigen Lehre oder der Forschung gehen.
- Damit ein nachfragebezogenes System der Studienfinanzierung greift, ist eine ausreichende finanzielle Unterfütterung vonnöten; Zielvereinbarungen über Studienplätze oder Absolventen werden sonst zu Zielvorgaben und einem die Kapazitätsverordnung ersetzenden Zwang, da in den Hochschulen kein originäres Interesse entstehen kann, eine hohe Zahl von Bachelorabsolventen auszubilden.

In diesem Zusammenhang ist zu betonen, dass der Hochschulpakt in mehrerer Hinsicht zu knapp kalkuliert ist. Er bezieht weder Liegenschaften – also im Zuge des Ausbaus fällig werdende Baumaßnahmen – noch die Kosten teurer Studienfächer wie der Medizin mit ein, noch berücksichtigt er die Kosten der Bachelor-Master-Umstellung. Durch den pauschalen Vorabzug für den Erhalt von Studienplätzen bis

2010 in Ländern mit Nachfragerückgang werden die Mittel pro Studienplatz weiter verringert. Zudem stellt der Hochschulpakt zu wenige Studienplätze bereit, und die Gegenfinanzierung der Länder ist bisher nicht gesichert.

Anhand der vorliegenden Analyse wird deutlich, dass hinter den Bemühungen um eine Weiterentwicklung bzw. Überwindung des Kapazitätsrechts zwei ganz verschiedene Triebfedern stehen, die bei verschiedenen Akteuren verschieden stark gewichtet sind:

- (1) Der Wunsch, dem Paradigmenwechsel in der Hochschulpolitik zu einem von Hochschulautonomie und Wettbewerb geprägten System auch in der Kapazitätsplanung gerecht zu werden und mehr Vielfalt und individuelle Lösungen bei Curricula, Lehrformen und Betreuungsrelationen zu erlauben.
- (2) Der Wunsch nach einer Höhergewichtung von Qualität in Form von verbesserten Betreuungsrelationen - höheren CNW in der Terminologie der KapVO - oder flexibleren Lehr- und Lernformen gegenüber der Quantität in Form von Studienkapazitäten. Beides wird durch die Kapazitätsverordnung behindert.

Der erste Wunsch wird von so gut wie allen Akteuren des Hochschulsystems geteilt und ist inzwischen fast unstrittig; er findet im verbreiteten Übergang zu Bandbreitenmodellen seinen Ausdruck.

Der zweite Wunsch kommt vor allem von den Hochschulen, die im Rahmen eines zunehmend wettbewerblich strukturierten Hochschulsystems das verständliche Interesse haben, profilierte und attraktive Curricula zu entwickeln, was unter den Vorgaben der KapVO in manchen Fächergruppen schwierig ist. Das Bestreben ist aber angesichts des erwarteten Nachfrageüberhangs nach Studienmöglichkeiten problematisch, da die Verbesserung der Betreuungsrelationen bei Konstanz der Mittel unweigerlich zu einem Kapazitätsabbau führt, sieht man einmal von den vorhandenen, aber doch begrenzten Effizienzgewinnen ab, die durch Flexibilisierung erzielbar sind. Hinter diesem Wunsch steht insofern gar keine originäre Kritik an der Kapazitätsverordnung, sondern an der in den gegenwärtigen Kapazitätsverordnungen festgeschriebenen chronischen Unterfinanzierung breiter Fächergruppen, insbesondere in den Geistes- und Sozialwissenschaften. Diese Unterfinanzierung lässt sich prinzipiell aber nicht durch Weiterentwicklung des Kapazitätsrechts beheben, sondern nur durch eine Erhöhung der von der Gesellschaft für das Hochschulsystem bereitgestellten Mittel. Auch Bandbreitenmodelle lösen in dieser Hinsicht nichts, solange in ihnen zwingend einzuhaltende Mittelwerte für Fächergruppen definiert sind: Die Verbesserung der Betreuungsrelationen in manchen Studiengängen muss dann durch Absenkung in anderen Studiengängen erkaufte werden.

Daraus folgt: Die Politik muss heute die finanziellen Ressourcen „nachreichen“, die zur Umsetzung der politischen Entscheidung für eine gestufte Studienstruktur mit fünf Jahren Regelstudienzeit bis zum Masterabschluss an Universitäten und Fachhochschulen und einem berufsqualifizierenden, curricular reformierten Bachelorabschluss notwendig sind – auch wenn diese Notwendigkeit nicht gesehen wurde, als diese Entscheidung gefällt wurde. Die durch die Reform implizit bewirkte Verlängerung der Regelstudienzeit bis zum Masterniveau kann zwar gerade eben dadurch „finanziert“ werden, dass nur ungefähr der Hälfte der Studienanfänger auch ein Masterstudium ermöglicht wird – die zusätzliche Verbesserung der Qualität der Lehre im Bachelor- und ggf. auch im Masterbereich jedoch nicht. Auch darf nicht übersehen werden, dass das Versprechen größerer Gestaltungsfreiheiten in der Kapazitätsberechnung faktisch lediglich auf eine flexiblere Verwaltung des Mangels hinausläuft.

Die Flexibilisierung des Kapazitätsrechts ist gleichsam eine natürliche Konsequenz aus der Umstellung auf die gestufte Studienstruktur. Neue Regelungsmodelle können das Kapazitätsrecht steuerungspolitisch obsolet machen. Beide können aber eine Erhöhung der Mittel nicht ersetzen.

5. Quellen

Berthold, Christian, Gösta Gabriel, Helga Meyer und Thimo von Stuckrad (2007). „Fächerspezifische Kostenstrukturen für Studienplätze nach Bundesländern: Materialien zum Studierendenhoch.“ Arbeitspapier Nr. 82. CHE Centrum für Hochschulentwicklung: Gütersloh.

Berthold, Christian (2007). „Akademikerquote erhöhen: Die Antwort auf den demographischen Wandel heißt Bildung.“ Zeitschrift „Personal“. Heft 04/2007, S. 17-19.

Buch, Florian, Yorck Hener und Thimo von Stuckrad (2006). „Prognose der Kapazitätsüberschüsse und –defizite in den Bundesländern bis zum Jahr 2020.“ Arbeitspapier Nr. 77. CHE Centrum für Hochschulentwicklung: Gütersloh.

Erichsen (2003). „Zur Entwicklung der Hochschulen in Schleswig-Holstein“, Empfehlungen der von der Landesrektorenkonferenz und der Ministerin für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur eingesetzten Expertenkommission, Expertenkommission Hochschulentwicklung in Schleswig-Holstein unter dem Vorsitz von Prof. Dr. Hans-Uwe Erichsen (Hg.), März 2003.

Hailbronner, Kay (2004). „Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen der Festlegung von Studienplatzkapazitäten aufgrund eines Vereinbarungs- oder Vorgabemodells.“ Gutachten im Auftrag der Kultusministerkonferenz: Universität Konstanz.

HRK (2005). „Empfehlung zur Sicherung der Qualität von Studium und Lehre in Bachelor- und Masterstudiengängen.“ Entschließung des 204. Plenums der HRK vom 14. Juni 2005. Hochschulrektorenkonferenz: Bonn.

HRK (2006a). „Eckpunkte für ein neues Kapazitätsrecht in einem aufzubauenden Hochschulsystem.“ Empfehlung des 102. Senats vom 10. Oktober 2006. Hochschulrektorenkonferenz: Bonn.

HRK (2006b). „Zwischenbericht: Förderprogramm „Bologna-Berater für deutsche Hochschulen.“ Kompetenzzentrum Bologna, Hochschulrektorenkonferenz: Bonn.

HRK (2006c). „HRK nach der gestrigen Einigung der Regierungschefs: Hochschulpakt ist richtig, aber nur ein erster Schritt.“ 14. Dezember 2006. Hochschulrektorenkonferenz: Bonn.

HRK (2007a). „HRK sieht Umsetzung des Hochschulpaktes in den Ländern mit großer Sorge.“ 14. Februar 2007, 4/07. Hochschulrektorenkonferenz: Bonn.

HRK (2007b). „HRK:Präsidentin: Länder müssen nachhaltige Organisation der Studienreform sichern – Bilanz-Tagung des HRK-Kompetenzzentrums Bologna.“ 26. März 2007, 11/07. Hochschulrektorenkonferenz: Bonn.

Kluth, Winfried (2001). „Nachfrageorientierte Steuerung von Studienangeboten.“ Rechtsgutachten. CHE Centrum für Hochschulentwicklung (Hg.): Gütersloh.

KMK Sekretariat (2003a). „Auswirkungen der Einführung von Bachelor- und Masterstudiengängen auf die Ausbildungskapazität.“ Bericht des Hochschulausschusses an das Plenum der Kultusministerkonferenz, von der Kultusministerkonferenz zur Kenntnis genommen am 10. Oktober 2003: Bonn.

KMK Sekretariat (2003b). „Entwurf: Weiterentwicklung des Kapazitätsrechts – Bericht des Hochschulausschusses an die Kultusministerkonferenz.“ Stand: 17. Oktober 2003, Anlage II: Bonn.

KMK Sekretariat (2004). „Weiterentwicklung des Kapazitätsrechts – Konkretisierung der systemimmanenten und der systemübergreifenden Vorschläge - Bericht des Hochschulausschusses die 178. Amtschefkonferenz.“ Anlage II. 12. März 2004: Bonn.

KMK Sekretariat (2005a). „Weiterentwicklung des Kapazitätsrechts – Bericht des Ausschusses für Hochschule und Forschung an die Kultusministerkonferenz (Amtschefkonferenz/Plenum).“ Anlage II. 8. April 2005: Bonn.

KMK Sekretariat (2005b). „Weiterentwicklung des Kapazitätsrechts - Ausgestaltung der Kapazitätsermittlung und -festsetzung durch die Länder - Bericht des Ausschusses für Hochschule und Forschung an die Kultusministerkonferenz.“ 28. Oktober 2005: Bonn.

Krücken, Georg (2005) mit Johanna Bunzmann, Lisa Hürter, Maja Kandzorra, Kathi Kloke, Juliana Körner, Steffen Ludwig, Boris Podolšak, und Yvonne Prill. „Hochschulen im Wettbewerb – Eine Untersuchung am Beispiel der Einführung von Bachelor- und Masterstudiengängen an deutschen Universitäten.“ Endbericht des Lehrforschungsprojektes: Universität Bielefeld, Fakultät für Soziologie.

Kultusministerium Sachsen-Anhalt (2004). „Hochschulstrukturplanung des Landes Sachsen-Anhalt 2004 unter Einbeziehung der Struktur- und Entwicklungspläne der Hochschulen des Landes.“ 30. April 2004: Magdeburg.

Mittelstraß-Kommission (2005). „Wissenschaftsland Bayern 2020.“ Empfehlungen einer internationalen Expertenkommission: München.

Moog, Horst und Vogel, Bernd (2006). "Bachelor- und Masterstudiengänge – Materialien zur Organisation und Ressourcenplanung". Reihe Forum Hochschule 01/2006. HIS Hochschulinformationssystem: Hannover.

Müller-Böling, Detlef (2001). „Vorschläge zur Ablösung der Kapazitätsverordnung: Für eine nachfrageorientierte Steuerung des Studienangebots an Hochschulen.“ Arbeitspapier 31. CHE Centrum für Hochschulentwicklung: Gütersloh.

Nickel, Sigrun, Frank Ziegele und Johanna Witte (2007). „Universitätszugang und -finanzierung: Analyse zur Weiterentwicklung der österreichischen Hochschulsteuerung“. In: Badelt, C., W. Wegscheider, H. Wulz (Hg.). *Hochschulzugang in Österreich*. Grazer Universitätsverlag: Graz.

Osnabrücker Zeitung (2007). „Hochschulen warnen vor massiven Zulassungsbeschränkungen.“ 4. Januar 2007, www.on-live.de/nachrichten/226_DEU_HTML.php?text=20070103APD4921.xml, Zugriff am 6. Februar 2007.

OVG Berlin (2004). Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Berlin vom 7. Juli 2004. (OVG 5 NC 8.04 / VG 3 A 2059.03).

Staatsvertrag (2006). „Entwurf: Staatsvertrag über die Vergabe von Studienplätzen“ vom 22. Juni 2006.“ Von den Ministerpräsidenten unterzeichnet am 22. Juni 2006, Kultusministerkonferenz: Bonn.

Vhw (2006/2007). „Der Hochschulpakt 2020“, S. 11-19. In: Informationen und Meinungen zur Hochschulpolitik. Vhw Mitteilungen 4/2006 und 1/2007. 33.-34. Jahrgang. Zeitschrift des Verbandes Hochschule und Wissenschaft im Deutschen Beamtenbund.

Wiarda, Jan-Martin (2007). „»Das ist Notwehr!« Die Hochschulen entdecken den lokalen Numerus clausus als Waffe gegen die Sparpolitik.“ Die Zeit, 25. Januar 2007.

Witte, Johanna (2006). "Change of degrees and degrees of change: Adaptations of European higher education systems in the context of the Bologna process." Promotionschrift. CHEPS/Universität Twente: Enschede.

Wissenschaftsrat (1977). „Personalrichtwerte.“ In: *Empfehlungen und Stellungnahmen 1977*. Köln 1978, S. 9.

Wissenschaftsrat (1990). „Empfehlungen für die Planung des Personalbedarfs der Universitäten.“ In: *Empfehlungen und Stellungnahmen 1990*.“ Köln 1991, S. 41-71.

Wissenschaftsrat (2006). „Empfehlungen zum arbeitsmarkt- und demographiegerechten Ausbau des Hochschulsystems.“ Drs. 7083/06: Bonn.

Ziegele, Frank (2003). „Konzeption eines neuen Modells der staatlichen Mittelvergabe an die Hochschulen in Brandenburg.“ CHE Arbeitspapier Nr. 51. Centrum für Hochschulentwicklung: Gütersloh.

6. Appendix: Interviewleitfaden

Einstieg: Welches sind nach Ihrer Meinung die essentiellen Stärken und Schwächen der KapVO und von CNW vor dem Hintergrund der Umstellung auf Bachelor- und Masterstudiengänge (BMS)? Wofür ist die KapVO dienlich, an welchen Stellen eher hinderlich?

1. Prioritätensetzung zwischen Quantität und Qualität

1.1a Nach welchem Verfahren bzw. Schlüssel legen Sie die bisherigen Kapazitäten und CNW auf BMS um? Welche Vorentscheidungen wurden hier hinsichtlich des Spannungsverhältnisses zwischen möglichst guten Betreuungsverhältnissen im Bachelor- und Masterstudium und dem Vorhalten hinreichender Ausbildungskapazitäten wie getroffen?

1.1b Wie wurden die CNW der (a) Bachelor-, (b) Master- und (c) strukturierten Promotionsstudiengänge gegenüber den entsprechenden Diplomstudiengängen modifiziert? Wie werden Kapazitäten zwischen (a), (b) und (c) verteilt?

1.1c Wie wirkt sich die Umstellung auf BMS auf die Kapazitäten für ein Erststudium insgesamt aus? Gibt es eine Reduktion, ein Konstanthalten oder eine Erhöhung der Kapazitäten im Vergleich zu den Diplom- und Magister-Studiengängen?

1.2 Welche Annahmen bezüglich einer Übergangsquote zwischen Bachelor- und Masterstudium wurden nach welchen Kriterien getroffen?

1.3 Welche neuen Annahmen wurden ggf. bezüglich curricularer Modelle und Betreuungserfordernisse in Bachelor- und Masterstudium getroffen (z.B. Abschlussarbeiten) und wie wirkt sich das auf die CNW aus?

2. Bandbreitenmodelle

2.1a Wird in Ihrem Land eine Bandbreitenregelung diskutiert oder schon praktiziert (wenn nein, direkt zu 2.2)?

2.1b Wenn ja, wie sieht diese aus? Nach welchen Kriterien wurden Ober- und Untergrenzen gewonnen? Welche Akteure wurden einbezogen?

2.1c Wie wird im Bandbreitenmodell die Sicherung ausreichender Kapazitäten gesichert?

2.1d Welche Probleme werden durch Bandbreiten gelöst, welche nicht?

2.2 Nutzen Sie andere Wege, um Hochschulen mehr Spielräume bei der konkreten Curricularplanung einzuräumen?

3. Steuerung, Planung und politische Gestaltung

3.1 Besteht eine Gesamtplanung des Bundeslandes bezüglich der Studienkapazitäten? Welche Akteure sind hier involviert? Welches sind die entscheidenden Kriterien? Kommt die KapVO hier zum Einsatz?

3.2 Welche (rechtlichen und Verhandlungs-) Instrumente kommen bei der Bestimmung der Kapazitäten zum Einsatz und welche Rolle spielen sie jeweils?

3.3a Ergeben sich durch das Festhalten an der KapVO bei Weiterentwicklung anderer Steuerungsinstrumente (z.B. leistungsbezogene Mittelverteilung) Doppelungen?

3.3b Sehen Sie Spannungen zwischen der KapVO und anderen Steuerungsinstrumenten?

4. Perspektiven zur Weiterentwicklung oder Ablösung der Kapazitätsverordnung

4.1 Welchen grundlegenden Reformbedarf für die KapVO bzw. die Ermittlung von Studienkapazitäten sieht das Ministerium in Bezug auf die Umstellung auf BMS, ggf. über die oben besprochenen Bandbreitenmodelle hinaus (weitere Flexibilisierung, Stärkung von Vereinbarungsmodellen)?

4.2 Welche alternativen Modelle der Festsetzung und Gewährleistung von Studienkapazitäten sind denkbar, welche sind tatsächlich umsetzbar? Welchen Kriterien müsste ein solches Modell genügen? Bestehen hierzu Entwürfe?

4.3. Welche Argumentationsfigur wird vom Ministerium vertreten und welche Maßnahmen werden zur verwaltungsrechtlichen Absicherung der ermittelten und festgelegten/ vereinbarten Kapazitäten ergriffen bzw. für nötig erachtet?

4.4 Welche Reformspielräume bei der Kapazitätsplanung werden im Hinblick auf die Gerichtsfestigkeit der Kapazitätsfestsetzung gesehen?

5. Demographische Entwicklung

5.1 Hat der voraussichtliche Anstieg der Studiennachfrage in den nächsten Jahren eine Rolle gespielt bei den dargestellten Abwägungsentscheidungen zwischen Quantität und Qualität bei der Kapazitätsplanung?

5.2 Bestehen schon konkrete Vorstellungen und Strategien, wie die zu antizipierende Phase der Erhöhung der Studiennachfrage kapazitatativ kompensiert werden kann? Bestehen in diesem Zusammenhang Kooperationen bzw. Koordinationsroutinen mit anderen Bundesländern?

5.3 Welche Gestaltungsspielräume bestehen auf Ebene der Personalstruktur für einen mittelfristigen, flexiblen Aufbau der Studienkapazitäten oder werden geschaffen?

5.3a Wird (u.a. in diesem Zusammenhang) die Lehrverpflichtungsverordnung (LVVO) modifiziert? In welcher Hinsicht und nach welchen Kriterien?

6. Schluss

Wozu nutzt Ihr Ministerium die KapVO und deren Instrumente? Welches konkrete staatliche Steuerungsinteresse spielt eine Rolle bei der Anwendung der KapVO in Bezug auf: (a) Umstellung auf Bachelor und Master, (b) rechtliche Fragen/Gerichtsfestigkeit, (c) strategische Landesplanung/Controlling (z.B. Datenaufbereitung/Datentransparenz), (d) Mittelverteilung (z.B. als Faktor für die Preisermittlung)?

ISSN 1862-7188
ISBN 978-3-939589-51-8