Hochschulzugang und -zulassung in der Bundesrepublik Deutschland aus rechtlicher Sicht

Gabriele Sandfuchs

1 Voraussetzungen für das Studium in der Bundesrepublik Deutschland

1.1 Allgemeines

Die Aufnahme eines Studiums ist an verschiedene Voraussetzungen gebunden, für die es jeweils juristische Grundlagen in den unterschiedlichen Ebenen des Hochschulrechts gibt. In diesem Problemfeld werden zur Zeit mehrere Gesichtspunkte in Politik und Öffentlichkeit diskutiert. Als Beispiele seien genannt die Gestaltung des Gymnasiums und des Abiturs, die Änderung der Kapazitätsverordnungen, welche die rechnerischen Ausbildungskapazitäten der Hochschulen festlegen, die Frage, ob und wie berufliche Qualifikationen den Zugang zur Hochschule ermöglichen können sowie das Auswahlrecht der Hochschulen.

Das Hochschulrecht ist eine Materie der sog. „konkurrierenden Gesetzgebung“ gem. Art. 72 Grundgesetz (GG). Der Bund hat in diesem Bereich das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. In Art. 75 GG ist u. a. bestimmt, dass der Bund unter den Voraussetzungen des Art. 72 Rahmenvorschriften für die Gesetzgebung der Länder über die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens erlassen darf. Von diesem Recht hat der Bund im Hochschulrahmengesetz (HRG) Gebrauch gemacht.

§ 27 HRG regelt die allgemeinen **Voraussetzungen zum Studium**:

„(1) Jeder Deutsche ... ist zu dem von ihm gewählten Hochschulstudium berechtigt, wenn er die für das Studium erforderliche Qualifikation nachweist. Staatsangehörige eines anderen Mitgliedsstaates der Europäischen Union sind Deut-

schen gleichgestellt, wenn die für das Studium erforderlichen Sprachkenntnisse nachgewiesen werden. ...¹

(2) Der Nachweis nach Absatz 1 Satz 1 wird für den Zugang zu einem Studium, das zu dem ersten berufsqualifizierenden Abschluss führt, grundsätzlich durch den erfolgreichen Abschluss einer auf das Studium vorbereitenden Schulbildung erbracht. In der beruflichen Bildung Qualifizierte können den Nachweis nach näherer Bestimmung des Landesrechts auch auf andere Weise erbringen.

(3) ...“

Da in Deutschland nur sehr wenige und zudem kleine Privathochschulen bestehen, ist die große Mehrheit der Studienbewerber auf die staatlichen Hochschulen angewiesen. Für diese verdeutlichen die §§ 29 ff. HRG, dass die gem. § 27 bestehende **grundsätzliche Hochschulzugangsberechtigung unter dem Vorbehalt der Ausbildungskapazität** des jeweiligen Studiengangs an den einzelnen Hochschulen steht. Dies hat zur Folge, dass **Zulassungszahlen** (durch Landesrecht) festgesetzt werden. Somit kann nicht in jedem Fall das gewünschte Fach an der gewünschten Hochschule zum gewünschten Zeitpunkt studiert werden. In Studiengängen, für die für mehrere Hochschulen Zulassungszahlen festgesetzt sind, können die Studienplätze² von einer von den Ländern errichteten Zentralstelle (Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen - ZVS) vergeben werden (**Verteilungsverfahren**). Reicht in einem solchen Studiengang die Gesamtzahl der Studienplätze an den staatlichen Hochschulen Deutschlands zur Zulassung aller Bewerber nicht aus, so findet unter den Bewerbern ein **Auswahlverfahren** statt. In Einzelfällen können in das Verteilungsverfahren auch nichtstaatliche Hochschulen einbezogen werden.

1.2 Terminologie

Bis in die jüngste Zeit hinein bestanden terminologische Unklarheiten bei der Verwendung der Termini „Hochschulzugang“ und „Hochschulzulassung“. Nunmehr werden in Literatur und Praxis als „**Hochschulzugangsvoraussetzun-**

¹ Bei den internationalen Regelungen handelt es sich um Rechtsregelungen des Europarats und nicht um Direktiven der EU, denn die „Förderung“ der akademischen Anerkennung, wie sie zu den Aufgaben der EU gehört (Art. 126 Abs. 2 des EGV), schließt nicht den Erlass von Direktiven ein und die erlassenen „Richtlinien“ sind nicht auf die „akademische“ Anerkennung anzuwenden. ... Für ausländische Studienbewerber aus Mitgliedstaaten des Europarats ist die „Konvention über die Gleichwertigkeit der Reifezeugnisse“ vom 11.12.1953 die international maßgebende Rechtsvorschrift. Die innerdeutschen Regelungen finden sich in den Zulassungsvorschriften der Länder, die weitgehend mit der „Rahmenordnung für ausländische Studienbewerber“ der Kultusministerkonferenz übereinstimmen. Missverständnisse ergeben sich hier immer wieder aus der Gleichsetzung ausländischer Sekundarabschlusszeugnisse mit den deutschen Begriffen „Reifezeugnis“ und „Hochschulzugangsberechtigung“. Die Konvention, die in der Überschrift den Begriff „Reifezeugnis“ enthält, spricht im entscheidenden Art. 1 Abs. 1 treffender von Zeugnissen als „Voraussetzung für die Zulassung zum Studium“ und verlangt nur insoweit Anerkennung. Nach der Wende im Ostblock und mit dem Beitritt neuer Staaten zum Europarat wurde diese Konvention auf diese Staaten ausgedehnt. (s. *Reuhl 1999*)

² Soweit nichts anderes vermerkt ist, sind mit Studienplätzen grundsätzlich solche des ersten Fachsemesters im Erststudium gemeint.

gen“ die Voraussetzungen angesehen, die vom Studienbewerber in seiner formalen schulischen Vorbildung und ggf. der Befähigung für ein Fachstudium mit besonderen Ausübungsbedingungen (z. B. Kunst, Musik, Sport) erfüllt werden müssen. Es handelt sich also um die in § 27 HRG und den ausfüllenden landesrechtlichen Vorschriften geregelte Materie. Als „**Hochschulzulassung**“ soll das staatlich geregelte Verfahren angesehen werden, das bei Mangel an Studienplätzen der Verwirklichung des Zugangsrechts vorgeschaltet ist. Das ist die Materie der §§ 29 ff. HRG und der ausfüllenden landesrechtlichen Vorschriften einschließlich des „Staatsvertrags über die Vergabe von Studienplätzen“, den alle Länder abgeschlossen haben und der im wesentlichen Aufgaben, Rechtsstellung und Verfahren der ZVS regelt (s. *Bahro/Berlin/Hübenthal 1994, S. 5*). Dieser Komplex wird unten unter **3** behandelt.

2 Hochschulzugang in der Bundesrepublik Deutschland

Die „für das Studium erforderliche Qualifikation“ gem. § 27 HRG wird im einzelnen von den Ländern definiert.

2.1 Hochschulreife

Das Bayerische Hochschulgesetz (BayHSchG) legt in Art. 60 Absatz 1 Satz 1 fest: „Die *Qualifikation für ein Studium an einer Universität, das zu einem ersten berufsqualifizierenden Abschluss führt, wird durch die **Hochschulreife** nachgewiesen.*“ Entsprechende Verweise auf die „Hochschulreife“, „allgemeine Hochschulreife“ oder „eine auf das Studium vorbereitende Schulbildung“ enthalten die Regelungen aller Länder. Alle diese Regelungen meinen letztlich das **Abitur**, das die häufigste und umfassendste Hochschulzugangsberechtigung darstellt¹. Es wird nach 13 (in einigen Ländern bereits nach 12) Jahren Schulbildung und einer abschließenden Prüfung erworben. Die Ausgestaltung dieser Schulbildung sowie der Abschlussprüfung, insbesondere der fachlichen Anforderungen, ist Sache der jeweiligen Länder. Sie differiert erheblich und ist gelegentlich Gegenstand heftiger Diskussionen in der Kultusministerkonferenz (KMK).

2.2 Sonstige Berechtigungen

Die **Zugangsberechtigung** soll allerdings, wie das Wort „grundsätzlich“ in § 27 Absatz 2 HRG zeigt, **nicht ausschließlich durch das** (von den Bundesländern gegenseitig anerkannte) **Abitur** vermittelt werden. Landesrechtliche Regelungen lassen daher in vielen Fällen und Varianten Ausnahmen vom Erfordernis des Abiturs zu. Diese weiteren Zugangsberechtigungen sind allerdings teilweise den

¹ Weiter zunehmend ist das Abitur am Gymnasium der am häufigsten gewählte Weg zum Studium. Die Fachhochschulreife hat quantitativ an Bedeutung verloren. Der Anteilswert der fachgebundenen Hochschulreife ist nur noch von marginaler Bedeutung. (*Lewin/Heublein/Schreiber/Sommer 1999, S. 39*)

sogenannten ‚Landeskindern‘¹ vorbehalten, manche nur bei Erwerb im eigenen Land² bzw. bei Erwerb in anderen Bundesländern eingeschränkt gültig usw. Auch gelten sie teilweise nur für nicht zulassungsbeschränkte Studiengänge oder nur nach Maßgabe sehr spezieller Vorschriften. Wegen der äußerst zahlreichen Einzelregelungen und weil mehrere dieser Regelungen derzeit in Überarbeitung sind, wird in diesem Bereich auf eine Darstellung verzichtet.

Auf Grund der **föderativen Struktur** der Bundesrepublik sind auch die Zuständigkeiten für die **Anerkennung ausländischer schulischer und akademischer Bildungsnachweise differenziert** verteilt. Soweit ausländische Bildungsnachweise als Hochschulzugangsberechtigungen dienen sollen, werden sie in der Zuständigkeit der einzelnen Länder auf der Basis der „Bewertungsvorschläge der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen“ beim Sekretariat der KMK bewertet. Gegebenenfalls sind zusätzliche Prüfungen abzulegen. In der Regel werden neben der Gleichwertigkeit der ausländischen Qualifikation mit der entsprechenden deutschen Hochschulzugangsberechtigung auch Kenntnisse der deutschen Sprache gefordert.

Studienbewerberinnen und –bewerber aus dem **EU-Bereich** sind zugangs- und auch zulassungsrechtlich **Deutschen gleichgestellt**, wenn sie die für das Studium erforderlichen Sprachkenntnisse nachweisen, unterliegen also nicht dem Anerkennungsverfahren. Im Hinblick auf sie ist die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu beachten, die zwei Haupttendenzen erkennen lässt: den Abbau nationaler Diskriminierungen beim Zugang von Ausländern zu Bildungseinrichtungen und die gleichzeitige europaweite Freizügigkeit im Bereich der Ausbildung (*List 1996, S. 24*).

3 Hochschulzulassung in der Bundesrepublik Deutschland

3.1 Allgemeinverbindliche Grundlagen der Hochschulzulassung

a) Wie oben dargestellt, bietet der Besitz der für das jeweilige Studium erforderlichen Hochschulzugangsberechtigung noch keine Gewähr dafür, dass das gewünschte Studium auch tatsächlich aufgenommen werden kann. Vielmehr ist in Ausbildungsgängen, für die bundes- oder landesweit oder auch nur an der gewünschten Hochschule wegen limitierter Ausbildungskapazitäten **Zulassungszahlen** festgesetzt worden sind,³ eine **persönliche Zulassung** zu dem jeweiligen Studiengang erforderlich.

¹ Mit allen im Text verwendeten Personenbezeichnungen sind stets beide Geschlechter gemeint. Aus Gründen der Lesbarkeit und Kürze wird allerdings bei Fehlen eines geschlechtsneutralen Begriffes teilweise nur der maskuline Genus verwendet.

² Die in einem Land erworbene Hochschulzugangsberechtigung erstreckt sich grundsätzlich nur auf den Hoheitsbereich dieses Landes. Andere Länder müssen sie nicht ohne weiteres gelten lassen.

³ Zulassungsbeschränkte Studiengänge, auch Numerus-Clausus-Studiengänge genannt.

b) Gemäß § 30 Absatz 1 HRG werden Zulassungszahlen durch Landesrecht festgesetzt, was auch die Möglichkeit der Festsetzung nur für **einzelne Studiengänge** bestimmter Hochschulen einschließt. § 31 Absatz 1 HRG schafft darüber hinaus die Möglichkeit einer länderübergreifenden Regelung: „*In Studiengängen, für die für mehrere Hochschulen Zulassungszahlen festgesetzt sind, können die Studienplätze von der von den Ländern errichteten Zentralstelle vergeben werden. ...*“ Falls in einem in das Verfahren einbezogenen Studiengang die **Gesamtzahl** der zur Verfügung stehenden Studienplätze zur Zulassung aller Bewerber **ausreicht**, findet gem. § 31 Absatz 2 HRG ein **Verteilungsverfahren** statt. Dabei werden die Studienplätze nach den Ortswünschen der Bewerber und erforderlichenfalls nach dem Grad der Qualifikation, im übrigen vor allem nach den für die Ortswahl maßgebenden sozialen, insbesondere familiären und wirtschaftlichen Gründen vergeben. **Reicht die Gesamtzahl** der Studienplätze **nicht** zur Zulassung aller Bewerber aus, findet ein **Auswahlverfahren** gem. § 31 Absatz 3 HRG statt. Dieses ist in den §§ 32 und 33 HRG detailliert und sehr kompliziert geregelt:

§ 32 regelt das **allgemeine Auswahlverfahren** dahingehend, dass die für Studienanfänger verfügbaren Studienplätze unter Beachtung der von den Bewerbern angegebenen Rangfolge ihrer Studienwünsche vergeben werden. Bis zu drei Zehntel der Studienplätze sind für eine Reihe von bestimmten Bewerbergruppen vorzubehalten, zu denen auch ausländische Bewerber zählen. Die verbleibenden Studienplätze werden überwiegend nach dem Grad der Qualifikation für das gewählte Studium vergeben, im übrigen überwiegend nach der Dauer der Zeit seit dem Erwerb der Qualifikation für den gewählten Studiengang. Schließlich erfolgt als Neuerung seit 1999 die Vergabe gem. § 32 Absatz 3 Ziff. 2 Buchst. b HRG „*ansonsten nach dem Ergebnis eines von den Hochschulen durchzuführenden Auswahlverfahrens. Die jeweilige Hochschule vergibt die Studienplätze in diesem Verfahren nach ihrer Entscheidung aa) nach ... Qualifikation ..., bb) nach dem Ergebnis eines ... Gesprächs ..., cc) nach ... Berufsausbildung oder Berufstätigkeit ..., dd) auf Grund einer Verbindung von Maßstäben nach den Doppelbuchstaben aa) bis cc)*“ (s. unten 3.3).

In Studiengängen, in denen zu erwarten ist, dass im allgemeinen Auswahlverfahren die Auswahl nach § 32 HRG zu unverträglich hohen Anforderungen an den Grad der Qualifikation führen würde, soll gemäß § 33 HRG ein **besonderes Auswahlverfahren** stattfinden. Hier werden die Studienplätze überwiegend nach der Hochschulzugangsberechtigung und nach dem Ergebnis eines Feststellungsverfahrens vergeben, im übrigen nach dem Ergebnis eines von den Hochschulen durchzuführenden Auswahlgesprächs, bei dem vor allem die Motivation und die Eignung des Bewerbers für das angestrebte Studium und den angestrebten Beruf Kriterien sind. Auch in diesem Verfahren sind bis zu drei Zehntel der Plätze für bestimmte Bewerbergruppen vorzubehalten.

3.2 Landesrechtliche Regelungen der Hochschulzulassung

a) Alle 16 Länder der Bundesrepublik Deutschland haben den **Staatsvertrag vom 24. Juni 1999 über die Vergabe von Studienplätzen** geschlossen, der in

Art. 11 ff. auf der Basis des HRG weitere, ebenso detaillierte und komplizierte Regelungen enthält. Hier wird die in § 32 HRG geschaffene (beschränkte) Möglichkeit der Auswahl durch die Hochschulen in eine Ländervereinbarung umgesetzt und diese durch die Ausführungsgesetze der jeweiligen Länder in Landesrecht.

b) Für die Studiengänge im **allgemeinen Auswahlverfahren** stehen **nicht** für alle Bewerber **genügend Studienplätze** zur Verfügung, **sodass** unter den Bewerbern eine **Auswahl** nach den Durchschnittsnoten der Hochschulzugangsberechtigungen, der Wartezeit und nach Landesquoten getroffen werden muss. Bundesweit sind derzeit elf Studiengänge an Universitäten in das Allgemeine Auswahlverfahren einbezogen. Dazu kommen noch sechs weitere Universitäts- und einige Fachhochschulstudiengänge an Hochschulen in Nordrhein-Westfalen.

c) Die vorstehend unter 3.1 erwähnten Vorschriften des HRG und des Staatsvertrages enthalten **keine** Regelungen, die - von den Fällen des Auswahlgesprächs abgesehen - den jeweiligen Hochschulen direkt die **generelle Möglichkeit** geben würden, ihre **Studierenden** (in bestimmten Fächern und zu einem gewissen Prozentsatz) **selbst auszusuchen**. Der oben zitierte § 32 Absatz 3 Ziff. 2 Buchst. b HRG ermöglicht jedoch (für einen kleinen Teil der im Auswahlverfahren zu vergebenden Studienplätze) die Vergabe durch die Hochschulen nach dem Ergebnis eines von ihnen durchzuführenden Auswahlverfahrens. Regelungen zur Ausfüllung dieser Möglichkeit sind von einigen Ländern im Rahmen ihrer jeweiligen Hochschulgesetze bzw. von Gesetzen zur Ausführung des Staatsvertrags über die Vergabe von Studienplätzen und dazu ergangenen Verordnungen getroffen bzw. vorbereitet worden. Daneben versuchen einige Länder, Auswahlmöglichkeiten außerhalb des Auswahlverfahrens nach dem HRG zu schaffen.

d) **In den meisten Ländern** sollen in den Studiengängen, die nicht in das Verfahren der Zulassungsstelle einbezogen sind, **Zulassungszahlen** festgesetzt werden, wenn zu erwarten ist, dass die Zahl der Einschreibungen die Zahl der Studienplätze an den einzelnen Hochschulen erheblich übersteigen wird. Die Mehrzahl der Länder kennt jedoch **kein eigenes Auswahlrecht der Hochschulen**. Hier erfolgt in den genannten Studiengängen die Auswahl ausschließlich nach Qualifikation und Wartezeit.

Nur manche Landesregelungen sehen die Durchführung eines landesweiten oder örtlichen **Verteilungsverfahrens** oder eines **Auswahlverfahrens** vor. Bei solchen Auswahlverfahren (z. B. in Baden-Württemberg und ab Wintersemester 2000/2001 in Bayern) können die Hochschulen einen Teil der Studienplätze nach Kriterien wie Eignung und Motivation, Durchschnittsnote der Hochschulzugangsberechtigung, Berufsausbildung und/oder praktische Tätigkeit vor Studienbeginn, Einzelnoten der Hochschulzugangsberechtigung in bestimmten Fächern, Ergebnis eines Auswahlgesprächs, Ergebnis schriftlicher Leistungs- und Motivationserhebungen oder einer Kombination solcher Kriterien vergeben. In diesem Bereich sind die Regelungen in manchen Ländern gerade in einer Überarbeitungs- oder Erprobungsphase.

3.3 Neue Wege bei der Studierendenauswahl durch die Hochschulen

a) Nach dem neu gefassten HRG und den entsprechenden Verfahrensregelungen des neuen Staatsvertrages soll seit dem Wintersemester 1999/2000 für 20 Prozent der Studienplätze in bundesweit zulassungsbeschränkten Studiengängen eine Auswahl durch die Hochschulen möglich sein. Damit wird eine Abkehr von der Fixierung auf schulische Qualifikation vorgenommen (*Reich 1999 : Anm. 24 zu § 32 HRG*). Insgesamt signalisierten bei einer Umfrage der ZVS aber **nur wenige Hochschulen die Bereitschaft**, künftig Studierende in eigener Regie **auszuwählen**. Bundesweit haben die Hochschulen nur Interesse für Auswahlverfahren in 14 Numerus-Clausus-Studiengängen angemeldet (*Das Hochschulwesen 1999*). Der Pressesprecher der Universität Ulm sieht sogar eher gegenläufige Tendenzen: „... So wird in jüngster Zeit heftig Wettbewerb um Studenten betrieben. Gern wird übersehen, dass es sich hierbei in der Gegenwart und bis auf weiteres um eine reine Massenkonzurrenz handelt, die mit allem möglichen, nur nicht mit der durch Wettbewerb zu stärkehenden Qualität zu tun hat. Längst ist es ja kein bloßer Verdacht mehr, dass die Universitäten unbeschadet inniger Bekenntnisse zu Exzellenz, Profil und Verbesserung der Unterrichtsverhältnisse, kurz zu Qualität, alles, nur nicht abbauen wollen. ... Qualität heißt das Bekenntnis, Masse das Ziel. Geworben wird um jeden, der sich kriegen lässt. ... Das neue ZVS- Modell, wonach die Universitäten eine Quote zur freien Besetzung nach Eignung erhalten, hat weniger Begeisterung als Besorgnis ausgelöst, die Besorgnis zusätzlicher, aus dem Eignungsverfahren erwachsender Arbeitslast ...“ (*Pietschmann 1999, S. 22 f.*).

b) Das überwiegend noch **geringe Interesse** ist aus Sicht der Rektoren nicht zuletzt die **Folge der „restriktiven Ausgestaltung der Auswahlverfahren“**, wie Prof. Dr. Klaus Landfried, der Präsident der Hochschulrektorenkonferenz (HRK), am 6. Juli 1999 in Bonn erklärte. Er kritisierte: „Das HRG räumt den Hochschulen nur ein nachrangiges Entscheidungsrecht ein und schränkt ihre Möglichkeiten zur Gestaltung des Verfahrens stark ein. Die Länder haben darüber hinaus weitere Regeln beschlossen, die das Instrument der Hochschulquote wirkungslos machen. Dazu gehören das Verbot der Gewichtung von Einzelnoten des Abiturzeugnisses sowie die Durchführung von Nachrückverfahren durch die ZVS nach Abschluss der Hochschulverfahren.“ (*Informationsdienst HRK 1998*). Trotzdem bekräftigte er: „Die Hochschulen sollten sich ihre Studierenden selbst aussuchen können.“ (*DUZ 1999*). Dies entspricht auch einem Beschluss des 186. Plenums der HRK zur Studienplatzvergabe in Numerus-Clausus-Studiengängen vom 2. November 1998. Er hat folgenden Wortlaut (*Informationsdienst HRK 1998*):

„1. ... die Mitwirkung der Hochschulen bei der Auswahl von Studienbewerberinnen und –bewerbern in Studiengängen, die dem Allgemeinen Auswahlverfahren der ZVS zugeordnet sind, ... entspricht einer langjährigen Forderung der HRK.

2. Der Verwaltungsausschuss der ZVS will jedoch den Hochschulen nur ein sekundäres Mitwirkungsrecht einräumen, da die Studienplätze zunächst durch die ZVS nach Qualifikation (Abiturdurchschnitt) und Wartezeit vergeben werden

sollen, bevor die Auswahlverfahren der Hochschulen zum Zuge kommen. Damit ist den Hochschulen die Mitwirkung bei der Auswahl der nach den Abiturergebnissen leistungsstärksten Bewerberinnen und Bewerbern versagt. Auch sind die Hochschulen aufgrund der Kriterienvorgaben des HRG in der Gestaltung ihrer Vergabeverfahren begrenzt. ...

3. Darüber hinaus haben die Länder ... weitere Regeln beschlossen, die das Instrument der Hochschulquote wirkungslos machen. Zum einen soll den Hochschulen bei der Auswahl nach dem Grad der Qualifikation eine Gewichtung der Abiturnoten, wie sie in § 32 Absatz 3 Ziff. 1 Satz 2 HRG vorgesehen ist, nicht zugestanden werden. Zum anderen sollen nach Abschluss der Hochschulverfahren ZVS-Nachrückverfahren durchgeführt werden mit der Konsequenz, dass Bewerberinnen oder Bewerber, die bereits von einer Hochschule im Auswahlverfahren abgelehnt wurden, dieser Hochschule dann doch zugewiesen werden können.

4. Die HRK fordert von Bund und Ländern, die Autonomie der Hochschulen, die in Wettbewerb und Profilbildung die Herausforderungen der Zukunft meistern, auch bei Zulassungsfragen ernst zu nehmen und innerhalb des nach Art. 12 GG zulässigen Rahmens Regelungen für sinnvolle Auswahlverfahren der Hochschulen zu eröffnen. Dazu gehört, dass

- den Hochschulen in Studiengängen mit bundesweiten Zulassungsbeschränkungen ein vorrangiges Entscheidungsrecht bei der Auswahl und Zulassung von Studienbewerberinnen und -bewerbern eingeräumt wird,

- Haupt- und Nachrückverfahren in jedem Fall so gestaltet werden, dass den Vergabeentscheidungen der Hochschulen Bestand gegeben wird,

- die im § 32 Absatz 3 Ziff. 1 Satz 2 HRG ausdrücklich vorgesehene Möglichkeit zur Gewichtung von Abiturnoten auch genutzt wird sowie

- den Hochschulen eine weitergehende Bestimmung der Auswahlkriterien und -verfahren ermöglicht wird, insbesondere die Verwendung weiterer, eigener Testverfahren neben dem im HRG genannten Auswahlgespräch.

5. Die HRK erwartet, dass Bundestag und Bundesrat bei der von der neuen Bundesregierung angekündigten ‚Novellierung der HRG-Novelle‘ das Instrument der Hochschulquote im o. g. Sinne präzisieren.“

Auch der Baden-Württembergische Ministerpräsident, Erwin Teufel, sagte kürzlich in einem Interview (Teufel 1999) Folgendes: „Einige Dinge, die wir gemacht haben, könnten durchaus Vorbildfunktion haben. Ich meine etwa ... das Recht der Hochschulen, sich Studenten selbst auszuwählen. ... Ein amerikanischer Student muss sich um einen Studienplatz an einer bestimmten Universität bewerben. ... Warum soll das hier nicht möglich sein?“

c) Das **Interesse** an eigener Auswahl von Studierenden scheint **an Technischen Universitäten mehr** verbreitet zu sein als an den eher geisteswissenschaftlich orientierten Hochschulen. Es dürfte kein Zufall sein, dass der Präsident der Technischen Universität München, Prof. Dr. Herrmann, es kürzlich in einem

Interview als „Dilemma“ bezeichnete, im Gegensatz zu anderen Ländern Studenten nicht auswählen zu können (Herrmann 1999). Auch hält er die nunmehr bestehenden gesetzlichen Möglichkeiten für „praktisch wirkungslos. *Erstens haben wir nur wenig NC-Fächer; zweitens handelt es sich bei uns gerade einmal um 50 Studenten, die wir selbst aussuchen dürfen. Das fällt bei 4500 Anfängern nicht ins Gewicht. Das ist lediglich ein politisches Placebo; aber vielleicht bewirkt es eine Veränderung in den Köpfen. Ich jedenfalls bin davon überzeugt, dass Universitäten an der Auswahl ihrer Studenten zu beteiligen sind. Denn über die Qualität der Schüler definiert sich die Qualität der Uni.*“ Auch die Technische Universität Dresden fordert in einem Schreiben vom August 1999: *„Sachen sollte wenigstens die HRG-Reform nachvollziehen. Besser wäre freilich die Konzipierung eines eigenen, bundesweit modellhaften sächsischen Zulassungsrechts. Die Technische Universität Dresden ist gern bereit, bei der Erarbeitung eines solchen Modells mitzuwirken.“*

d) Unmut verursacht bei dem nunmehr gesetzlich und im Staatsvertrag geregelten Verfahren, dass tatsächlich **nicht ausgeschlossen** ist, dass von der Hochschule zuvor im Auswahlverfahren **abgelehnte Bewerber** via **Nachrückverfahren von der ZVS zugeteilt** werden und so doch noch aufgenommen werden müssen.

e) Die Situation der Hochschulen wird wie folgt beschrieben (Barthold 1999, S. 14 f.): *„Schließlich bleibt zu garantieren, dass auch der Vierer-Abiturient, allenfalls mit zeitlicher Verzögerung, eben doch ein Studium aufnehmen kann. Alles andere liefe auf eine Entwertung des Abiturs als Nachweis der Studierfähigkeit hinaus, und darauf mag es derzeit niemand ankommen lassen. Denn das, auf diesen Umstand weist Jochen Lauen, Referent im Stuttgarter Wissenschaftsministerium hin, würde eine flächendeckende Studieneingangsprüfung bedeuten. Dass dies die Hochschulen weder personell, zeitlich noch finanziell zu leisten in der Lage sind, weiß man auch dort, abgesehen von einigen reformerischen Heißspornen, nur zu genau. So befinden sich denn die Hochschulen in einer vertrackten Situation, können sie allen Anforderungen doch nur bedingt gerecht werden. Sie sollen Profil entwickeln, zugleich ist ihnen jedoch mit einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1992 ‚unzulässige Niveaupflege‘ untersagt. Sie müssen die Studienplatzkapazität gänzlich ausschöpfen und dennoch dem zuständigen Minister ein fest vorgegebenes jährliches Kontingent ihrer Planstellen abliefern. Sie sind aufgefordert, mit dem Blick auf Drittmittel gar gezwungen, Spitzenleistungen in Forschung und Lehre zu erbringen, und haben möglichst doch auch viertklassige Abiturienten zum Prädikatsexamen zu lotsen. Da verwundert es nicht, dass die meisten Hochschulen die Freiheit, ab dem Wintersemester nächsten Jahres ein Fünftel ihrer Studienanfänger selbst auswählen zu dürfen schlicht als Hohn empfinden. Selbst in einem Studiengang wie Architektur, wo fachliche Kompetenz und Abiturnote in einem eher losen Zusammenhang stehen, wollen deshalb lediglich drei von insgesamt dreizehn Hochschulen diese Möglichkeit nutzen. Die übrigen verzichten dankend ...“.* „Die Studenten, die wir mit dem neuen Verfahren selbst auswählen dürfen“, erklärt Norbert Nußbaum von der Universität Dortmund seinen und den Unmut vieler Kollegen, *„sind schon a priori zweite Wahl. ... Für Verärgerung bei den Hochschulen*

sorgt darüber hinaus die überaus bürokratische Vorgabe der Auswahlkriterien. Dabei erweist sich als Stein des Anstoßes das Verbot, einzelne und für die jeweilige Studiendisziplin relevante Schulfächer besonders gewichten zu dürfen. ... Baden- Württemberg jedenfalls ist in seiner eigenen Vergabeverordnung schon einen entscheidenden Schritt weiter gegangen und lässt genau das in einem bestimmten Rahmen zu. ...“¹

f) Unbeschadet aller kritischen Stimmen gibt es in verschiedenen Ländern eine Reihe von Studiengängen, für die - meist abseits der genannten Regelungen - schon spezielle Auswahlverfahren praktiziert werden. Als Beispiele seien genannt:

Der Magister Philosophiae, ein Reformstudiengang an der Ludwig-Maximilians-Universität München. Für das Studium, das seit dem Wintersemester 1999/2000 aufgenommen werden kann, wird die Vorauswahl der Teilnehmer anhand schriftlicher Arbeiten und in individuellen Bewerbungsgesprächen getroffen (*Ludwig-Maximilians-Universität München 1999*).

Auch an der neu gegründeten Universität Erfurt wird Auswahl praktiziert. So mussten alle 180 Bewerber um die 40 Studienplätze im Studiengang Kommunikationswissenschaft eine Arbeit schreiben. Danach wurden die besten 80 Bewerber interviewt und nach dem Ergebnis der Interviews die Studienplätze vergeben. Es zeigte sich, dass die Ergebnisse dieses Auswahlverfahrens keineswegs deckungsgleich waren mit der Rangfolge der Abiturnoten (*Glötz 1999*). Bewerber für den Magisterabschluss werden nach Abiturdurchschnitt mit besonderer Gewichtung der Deutsch- und Englischnote ausgewählt (*FAZ 1999*).

An den Hochschulen in Baden- Württemberg wird seit dem Wintersemester 1999/2000 in allen Studiengängen mit starkem Bewerberüberhang, die nicht dem ZVS-Auswahlverfahren unterliegen, ein **Auswahlverfahren** durchgeführt, nach dem 40 % der Studienplätze vergeben werden. Bisher hatten erst einzelne Hochschulen (positive) Erfahrungen mit der freiwilligen Durchführung des neuen Auswahlverfahrens gemacht.

In Sachsen-Anhalt läuft ein **Modellversuch** an der Fachhochschule Altmark, Standort Stendal. An dieser „Modellhochschule“ werden neue Formen für Lehre, Studium und Forschung entwickelt und in der Praxis erprobt. Dort kann gegenwärtig nur der Studiengang „Betriebswirtschaft (kosmopolitisch)“ belegt werden. Jeder Studienbewerber muss ein **Auswahlgespräch** vor einer Kommission absolvieren, die aus Vertretern der Hochschule, der Studentenschaft und der regionalen Wirtschaft zusammengesetzt ist. Das Auswahlgespräch, die Durchschnittsnote im Abiturzeugnis und die Wartezeit bilden gemeinsam die Entscheidungsgrundlage für die Hochschulzulassung (*Lewin 1999, S. 5f*).

An zahlreichen **privaten Hochschulen**, allen voran der privaten Universität Witten/Herdecke, gibt es sehr aufwendige, oft mehrstufige, Zulassungsverfahren.

¹ Auch die zwischenzeitlich geänderte Bayerische Vergabeverordnung tut dies.

Für **Studiengänge**, die sich (vornehmlich) an **ausländische Studierende** richten, sind teilweise besondere Gestaltungsmöglichkeiten vorgesehen.

g) Darüber hinaus werden von verschiedenen Seiten zunehmend neue Modelle der Auswahl angedacht und dabei auch die ZVS in ihrer jetzigen Struktur und Aufgabenstellung infrage gestellt.

So hat das Centrum für Hochschulentwicklung (CHE) sich bereits 1995 im Rahmen einer Fachtagung mit dem Thema auseinandergesetzt. Dabei wurde ein Modell entwickelt, das einerseits die maximale Auslastung der Kapazitäten ermöglicht, andererseits den Hochschulen eine sehr weitgehende Auswahlmöglichkeit einräumt. In der „**Leipziger Erklärung**“ (Meyer/Müller-Böling 1996, S. 11 f.) wird vorgeschlagen, „den **Studienbewerbern die Möglichkeit zu geben, sich an drei Hochschulen ihrer Wahl direkt zu bewerben. Erst wenn sie an allen drei Hochschulen abgewiesen werden, sollte zukünftig ein ergänzendes Verteilungsverfahren durchgeführt werden, in dem die Chancen auf einen Studienplatz gesichert und sozialstaatliche Belange berücksichtigt werden. ... Daher müssen zur Sicherung der Qualität der Hochschulausbildung den Hochschulen vom Gesetzgeber fest umrissene Rechte zur Auswahl der Studienbewerber übertragen werden. ... sollen die Hochschulen mittels sachbezogener Auswahlkriterien, aufgrund von Bewerbungsunterlagen, durch Auswahlgespräche oder Eignungsprüfungen für die jeweiligen Studiengänge geeignete Studierende selbst auswählen. Allerdings wäre die vollständige Unabhängigkeit der Hochschulen bei der Auswahl der Bewerberinnen und Bewerber verfassungsrechtlich unzulässig. ... Einer Mitwirkung der Hochschulen an der Entscheidung über den Hochschulzugang steht verfassungsrechtlich nichts entgegen. ...**“

Heiner Rindermann und Viktor Oubaid haben Überlegungen zu einem zuverlässigen, fairen und ökonomischen Auswahlverfahren angestellt (Rindermann/Oubaid 1999, S. 589-592). Sie kommen aufgrund der mit verschiedenen Prädiktoren vorliegenden Erfahrungen zu dem Ergebnis, dass ein optimales universitäres Auswahlverfahren drei verschiedene Informationsquellen berücksichtige: Abiturdurchschnitt, fachspezifische Tests und Interviews. Zur Ausgestaltung führen sie aus: „**Ein sequentielles Quotenmodell** bietet bei ökonomischen Vorteilen – das ökonomischste Verfahren Abiturnote steht am Anfang und nur ein Teil der Bewerber nimmt an Test und Auswahlgespräch teil - eine hohe Fairness und geringe Belastung für Institutionen und Bewerber: Am Anfang steht die Zulassung eines Teils der Studienbewerber aufgrund der Abiturnote und die weitere Zulassung eines Teils nach Kombination von Abiturdurchschnittsnote und Fähigkeitstest. In einem letzten Schritt werden von den verbleibenden Personen mit unklarer Prognose mittels eines Auswahlgesprächs die restlichen Studienanfänger ausgewählt. Zum Interview würden in Rangreihung nach Abitur- und/oder Testleistung ungefähr zwei- bis dreimal so viele Personen zugelassen, wie später Studienplätze vergeben werden können. In den Auswahlkommissionen sollten nicht nur Hochschullehrer, sondern auch Berufspraktiker vertreten sein.“

H.-D. Gelfert hat das Modell „Wissenschaftsfabrik“ vorgestellt (Süddeutsche Zeitung 2000a). Er plädiert für den „**dritten Weg**“: Weil die Erfahrung lehre,

dass Gratisleistungen wenig geschätzt würden, sollten die **Universitäten** als geistige Werkstätten **Forschung und Ausbildung an die Gesellschaft verkaufen**. Gute Bewerber suchten sie selbst aus und schlossen mit ihnen Ausbildungsverträge. Solange die Auszubildenden ihren Verpflichtungen nachkämen, erhielten sie ein Entgelt, das die Lebenshaltungskosten deckt. „*Wer aber bummelt, Arbeiten nicht fristgerecht abliefern oder den Ansprüchen nicht genügt, erhält die Kündigung.*“ Ein Studium nur zur Selbstverwirklichung sei als „Privatstudent“ möglich, koste aber „wie beim Klavierunterricht“. Gelfert erhofft eine „enorme Effektivierung des gesamten Systems“. Allerdings dürfte dieses Modell angesichts der finanziellen Schwierigkeiten bei der Hochschulfinanzierung und der anhaltenden Diskussion um das BAföG und die Erhebung von Studiengebühren sowie verfassungsrechtlicher Bedenken wenig Chancen auf Realisierung haben.

Peter Dallinger möchte die in § 27 Abs. 2 HRG (*s. o. I.1*) normierte Grundregel ändern, nach der bereits ein erfolgreicher Schulabschluss den Hochschulzugang verbürgt. Das Abitur soll zwar erhalten bleiben, aber es kann – nicht muss – von der aufnehmenden Fakultät noch eine **zusätzliche** „Leistungs- und **Eignungsfeststellung für den gewählten Studiengang**“ getroffen werden. Nach diesem Vorschlag ist es möglich, dass auch eine Fakultät, die an sich gute Möglichkeiten hätte, an Schulleistungen anzuknüpfen, hiervon Abstand nimmt, weil sie zu wenige Studienanfänger hat (*Dallinger 2000*).

Der Wissenschaftsrat möchte nach den Worten seines Vorsitzenden, Winfried Schulze, bei Einführung von Bachelor- und Master-Studiengängen ein **Auswahlrecht** der Hochschulen für die Zulassung zum auf ein abgeschlossenes Bachelor-Studium folgenden

Die Zulassung zu der ein- bis zweijährigen wissenschaftlichen Qualifikationsphase soll von „fachlichen und inhaltlichen Voraussetzungen abhängig“ gemacht werden. Er räumt ein, dass mit diesem System eine „gewisse Selektivität“ verbunden und gewollt sei (*Süddeutsche Zeitung 2000b*).

h) Abschließend bleibt festzuhalten, dass die Diskussion um den Zugang und die Zulassung zu deutschen Hochschulen nach wie vor sehr im Fluss ist. Das Ziel ist klar: Vor allem im Hinblick auf die Konkurrenzfähigkeit der deutschen Hochschulen wie ihrer Absolventen sind Neuerungen unvermeidlich; sie werden auch schon erprobt. Dennoch scheitern sie in manchen Fällen nicht nur an unterschiedlichen Auffassungen der Beteiligten über die einzuschlagenden Wege, sondern auch an mangelnder Bereitschaft, die Mühen solcher Wege auf sich zu nehmen.

3.4 Gesichtspunkte der Hochschulwahl durch die Studienbewerber

Zu bedenken ist auch, dass nicht nur die Hochschule ihre Studierenden aus- (oder ab-) wählt. **Auch die Studienbewerber wählen** eine Hochschule aus (oder ab). Damit kann sich der Impetus des Auswahlverfahrens auf fast ironische Weise umkehren (*Lewin 1999, S. 29*). Eine Hochschule, die nicht alle Studierenden in zulassungsbeschränkten Studiengängen zugeteilt bekommt, muss sich daher

auch selbst dem Wettbewerb anderer Hochschulen um Bewerberinnen und Bewerber mit hoher Qualifikation stellen. Das wird weitreichende Konsequenzen auf die Angebote der Hochschulen haben. Um für die gewünschten „attraktiven“ Studienbewerber selbst attraktiv zu sein, müssen die Hochschulen für interessante, gut präsentierte Lehrangebote ebenso sorgen wie für ihre Reputation in der scientific community und auf dem Arbeitsmarkt; auch gute Infrastruktur- und Serviceangebote werden zunehmende Bedeutung erlangen. Dieser Effekt wird von jenem Teil der Hochschulen, die sich selbst bereits als überdurchschnittlich attraktiv oder auf dem Weg zu diesem Ziel sehen, natürlich gerade angestrebt.

4 Fazit

Nicht nur die Frage der formalen Voraussetzungen für die Aufnahme eines Studiums wird noch lange in der Diskussion bleiben. Mehr noch wird die individuelle ‚Passung‘ zwischen Hochschulen oder Fakultäten und Bewerberinnen und Bewerbern im Vordergrund stehen. Hierfür wurden bereits vielfältige Ansätze von Gesetzgebern, Hochschulen und Praktikern erarbeitet. Weitere werden folgen. Fest steht dabei, dass der Trend weg geht von klar gefassten, allgemein verbindlichen und gerichtlich überprüfbaren Zugangsvoraussetzungen. Dabei wird allerdings Art. 12 Abs. 1 GG, wonach alle Deutschen das Recht haben, Beruf und Ausbildungsstätte frei zu wählen, die Schranke der möglichen Ausgestaltungsformen bilden. Neue Formen werden von Bewerberinnen und Bewerbern mehr Flexibilität und höheres Engagement schon im Vorfeld der Studienaufnahme verlangen. Dafür steht zu erwarten, dass die Hochschulen sich verstärkt um ihre Studierenden bemühen werden, dass die Qualität der Hochschulbildung insgesamt zunimmt und die Zahl der Studierenden, die das für sie „falsche“ Studium aufgenommen haben, ab.

Literaturverzeichnis:

Bahro, H.; Berlin, H.; Hübenenthal, H.-M. (1994): Das Hochschulzulassungsrecht. Kommentar, 3., neubearbeitete Auflage. Köln/Berlin/Bonn/München

Barthold, H.-M. (1999): Das kastrierte Verfahren. In: DUZ 22/1999, S. 14 f.

Dallinger, P. (2000): Für ein Studium wirklich geeignet? In: Forschung und Lehre 3/2000, S. 139–141

Das Hochschulwesen (1999): Hochschulen wollen ihre Studenten doch nicht selbst aussuchen. Heft 4/99, S. 132

DUZ (1999): Wenig Interesse an Auswahl. Heft 14/1999, S. 6

FAZ (1999): Mit angelsächsischen Abschlüssen an die deutsche Universitätstradition anschließen. 4.9.1999

Glutz, P. (1999): Die sechste oder siebte Geige. Interview. In: Die Zeit, 28.10.1999

Herrmann, W. A. (1999): Der Geist der Reform muss lebendig bleiben. Interview. In: Süddeutsche Zeitung, 30.9.1999

Informationsdienst HRK (1998): Beschluß des 186. Plenums vom 2.11.1998

- Informationsdienst HRK (1999):* HRK-Plenum entwickelt Handreichungen zur Durchführung von Auswahlgesprächen. Pressemitteilung 34/99 vom 6.07.1999
- Lewin, D. (1999):* Auswahlgespräche an der Fachhochschule Altmark. Empirische Untersuchung eines innovativen Gestaltungselements. HOF–Arbeitsberichte 3/99. Wittenberg
- Lewin, K.; Heublein, U.; Schreiber, J.; Sommer, D.(1999):* Studienanfänger im Wintersemester 1998/1999. HIS Hochschulplanung 138. Hannover
- List, J. (1996):* Grenzüberschreitende Mobilität von Hochschulabsolventen in Europa. Köln
- Ludwig–Maximilians–Universität München (1999):* Das Studium der Philosophie im Rahmen des Magister Philosophiae. www.lrz-muenchen.de/~MPhil, Mai 1999
- Meyer, H. J.; Müller-Böling, D. (1996):* „Leipziger Erklärung“. In: Meyer, H. J. und Müller-Böling, D. (Hrsg.): Hochschulzugang in Deutschland, S. 11 ff. Gütersloh
- Pietschmann, P (1999):* Nur die Menge zählt. In: DUZ 17/1999, S. 22 f
- Reich, A. (1999):* Hochschulrahmengesetz. Kommentar, 6., völlig neubearbeitete Auflage. Bad Honnef
- Reuhl, G. (1999):* Die Anerkennung ausländischer Hochschulqualifikationen in der Bundesrepublik Deutschland. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens 1/99 S. 62 ff. (67 f.)
- Rindermann, H.; Oubaid, V. (1999):* Auswahl von Studienanfängern. In: Forschung und Lehre 11/99, S. 589-592
- Süddeutsche Zeitung (2000a):* Modell Wissenschaftsfabrik. 11.1.2000
- Süddeutsche Zeitung (2000b):* Zulassungshürde nach Bachelor. 25.1.2000
- Teufel, E. (1999):* Wir müssen mutig sein, sonst bewegt sich nichts. Interview. In: Spektrum der Wissenschaft Heft 7/99, S. 104 f.

Anschrift der Verfasserin:

Gabriele Sandfuchs
 Bayerisches Staatsinstitut für Hochschulforschung
 und Hochschulplanung
 Prinzregentenstraße 24
 80538 München