

30.10.89

K - Fz - R

Empfehlungen
der Ausschüsse

zum

Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Hochschul-
rahmengesetzes

Punkt der 606. Sitzung des Bundesrates am 10. November 1989

A.

1. Der federführende Ausschuß für Kulturfragen (K) und der Finanzausschuß (Fz) empfehlen dem Bundesrat, den Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes mit folgender Begründung abzulehnen:

Begründung:

- K
2. - Kernstück des Gesetzentwurfs ist die Einführung eines Nachweisverfahrens anstelle des Verteilungsverfahrens sowie eine Änderung des allgemeinen Auswahlverfahrens in bezug auf die Ortsverteilung der Bewerber. Die hierfür von der Bundesregierung genannten Ziele - vor allem: Wettbewerb nach Kriterien wissenschaftlicher Qualifikation, stärkere Verantwortung der Hochschulen für die Ausbildung ihrer Studenten, Abbau bürokratischer Elemente - sind aus der Sicht der Länder im Grundsatz zu begrüßen. Der Gesetzentwurf ist jedoch nicht geeignet, diese Ziele zu erreichen; teilweise geht er von unzutreffenden Erwartungen aus:

Ausgeliefert am 31. OKT. 1989

- K 3. Soweit der Gesetzentwurf den Gesichtspunkt des Wettbewerbs zum Ausgangspunkt seiner Überlegungen macht, übersieht er, daß die deutschen Hochschulen - anders als z.B. die amerikanischen - aufgrund der staatlichen Trägerschaft und finanziellen Gewährleistung qualitativ als gleichwertig angesehen werden können und angesehen werden. Die Attraktivität der Studienorte wird deshalb aus der Sicht der Studienbewerber weitestgehend von Faktoren bestimmt, die in keinem Zusammenhang mit der wissenschaftlichen Qualifikation der jeweiligen Fachbereiche oder Hochschulen stehen. Das vorgeschlagene Nachweisverfahren würde daher zu einem Zweiklassensystem führen, einerseits Hochschulen, die aufgrund ihres Standortes und ihrer Attraktivität einen Bewerberüberhang haben und auswählen können, andererseits Hochschulen, die von anderen Hochschulen abgelehnte Bewerber übernehmen müssen. Da sich nach allen bisherigen Erkenntnissen das Wahlverhalten der Studienbewerber nur in den wenigsten Fällen nach der wissenschaftlichen Reputation des Fachbereichs einer Hochschule, sondern ganz überwiegend nach Kriterien wie Wohnortnähe, Freizeitwert, kulturelles Angebot u.a. richtet, ist ein solches Verfahren nicht geeignet, den Wettbewerb nach wissenschaftlichen Qualifikationskriterien zu stärken. Hochschulen mit Standortnachteilen würden vielmehr zusätzlich mit der Zuweisung von weniger qualifizierten Bewerbern belastet und benachteiligt. Für eine bessere Auslastung der bislang weniger nachgefragten Hochschulen bietet das vorgeschlagene Nachweisverfahren keinen Ansatz.

- K 4. Die neue Regelung würde den Studienbewerbern auch keineswegs mehr Freiheit bei der Wahl ihres Studienortes einräumen. Sie würde nur dazu führen, daß andere Studienbewerber - nämlich Bewerber mit besseren Durchschnittsnoten - ihre, nur in seltenen Fällen an der wissenschaftlichen Reputation eines Fachbereichs ausgerichteten Studienortwünsche durchsetzen könnten. Die Verdrängung sozialer Verteilungskriterien durch qualifikationsbezogene Auswahlkriterien würde an Hochschulen mit hohem Bewerberüberhang dazu führen, daß vor allem Bewerber, die bei ihren Eltern im Einzugsbereich der Hochschule wohnen, in verstärktem Umfang wegverteilt würden. Die Folge wären zusätzliche finanzielle Belastungen dieser Familien sowie eine weitere Verschärfung des ohnehin angespannten studentischen Wohnungsmarktes an bevorzugten Hochschulstandorten.
- K 5. Nach dem Gesetzentwurf soll es der einzelnen Hochschule überlassen bleiben, ob sie das sogenannte Nachweisverfahren, das richtiger als Auswahlverfahren bezeichnet werden müßte, durchführen und wie sie dies im einzelnen ausgestalten will. Damit könnten zukünftig die Zulassungskriterien an den einzelnen Hochschulen in der Bundesrepublik Deutschland völlig verschieden sein; eine bundesweite Zersplitterung des Vergabeverfahrens wäre die Folge. Für die Studienbewerber - dies gilt insbesondere für Ausländer - wäre die Situation in Zulassungsfragen nicht mehr überschaubar.

K
Fz

6. Die Verwirklichung des Nachweisverfahrens würde darüber hinaus den Verwaltungsaufwand erhöhen und keineswegs zu einem Abbau bürokratischer Elemente beitragen:

Durch ein Nachweisverfahren würde zwar die Aufgabe der Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVS) verändert werden, an ihrer Existenz und ihrem Bestand würde dieses Verfahren aber nichts ändern. Die ZVS wäre zur ordnungsgemäßen Durchführung des Verfahrens, insbesondere zur Vermeidung von Mehrfachbewerbungen in jedem Fall erforderlich. Das Nachweisverfahren, das nach dem Gesetzentwurf auf zwei Ebenen durchgeführt werden müßte, würde im Gegenteil die "Zulassungsbürokratie" erweitern: Während bei der ZVS nur eine relativ geringfügige Entlastung einträte, kämen auf die Verwaltungen der Hochschulen mit Bewerberüberhang und die Professoren dieser Hochschulen - soweit sie in die Auswahlentscheidungen mit einbezogen werden - zusätzliche Belastungen zu. Da die Verwaltungen gerade dieser Hochschulen bereits jetzt z.B. durch die Bewirtschaftung örtlicher Zulassungsbeschränkungen überaus belastet sind, wird diese Mehrbelastung mit der vorhandenen personellen Ausstattung nicht bewältigt werden können. Dies gilt vor allem angesichts der Tatsache, daß im Nachweisverfahren abgelehnte Studienbewerber unmittelbar gegen die Bescheide der Hochschulen Widerspruch und gegebenenfalls Klage erheben könnten. Der Auffassung der Bundesregierung, daß der Vollzug des Gesetzes bei den Ländern keine zusätzliche Kosten erwarten läßt, muß deshalb mit Nachdruck entgegengetreten werden.

Die Durchführung des Vergabeverfahrens in zwei Ebenen (Hochschule/ZVS) wäre darüber hinaus wegen der notwendigen Rückmeldung zeitaufwendig und würde für Bewerber, denen an der gewünschten Hochschule kein Studienplatz zugewiesen werden kann, zu erheblichen Verzögerungen führen. Es würde für die betroffenen Bewerber schwierig werden, rechtzeitig zu Beginn der Vorlesungszeit geeigneten Wohnraum zu finden.

- K 7. Angesichts des hohen Aufwandes bei einer Auswahl der Studienbewerber nach leistungsorientierten Kriterien ist zu erwarten, daß Hochschulen mit Bewerberüberhang sich weitgehend auf eine Auswahl nach der Abiturdurchschnittsnote beschränken würden. Ein solches Verfahren, das die an diesen Standorten ohnehin überlasteten Hochschulverwaltungen abwickeln müßten, würde aber lediglich zu zahlreichen "Mini-ZVS" führen. Es ist nicht zu sehen, wie durch ein solches Verfahren eine Stärkung der Verantwortung der Hochschulen für die Ausbildung ihrer Studenten erreicht werden sollte. Eine leistungsorientierte Auswahl würde darüber hinaus das Problem der Vergleichbarkeit der Abiturnoten aufwerfen. Hinsichtlich der übrigen Auswahlkriterien - Notengewichtung, Test, Auswahlgespräch - wird auf die ausführlichen Diskussionen und wissenschaftlichen Untersuchungen zur Validität solcher Verfahren hingewiesen.

- K 8. Darüber hinaus wird der gemeinsame Beschluß zur Fortsetzung der Politik des Offenhaltes der Hochschulen, der am 10.03.1989 aus Anlaß der Unterzeichnung der Bund-Länder-Vereinbarung über ein Hochschulsonderprogramm gefaßt wurde, entgegen den Aussagen in der Begründung nicht gefördert. Denn durch das neue Nachweisverfahren wird kein einziger zusätzlicher Studienplatz geschaffen.

Ziel gegenwärtiger Hochschulpolitik kann es nicht sein, das Zulassungsrecht aufwendig neu zu gestalten und dadurch eher zur Verfestigung als zum primär anzustrebenden Abbau des Zulassungswesens und seines Instrumentariums beizutragen. Die Öffnung der Hochschulen, nicht die "Vervollkommung" der zulassungsrechtlichen Reglementierungen sollte im Vordergrund aller hochschulpolitischen Bemühungen stehen.

- K 9. - Gegen die beabsichtigte Änderung des allgemeinen Auswahlverfahrens sprechen im Grundsatz dieselben Bedenken, die gegen das Nachweisverfahren erhoben werden. Sie werden allerdings noch zusätzlich durch folgende Erwägungen verstärkt:

Das vom Gesetzentwurf vorgesehene Verfahren führt bei der überwiegenden Mehrzahl aller Studienplätze zu einer doppelten Auswahl nach Qualifikationen. Da es sich aber bei der Studienplatzvergabe ohnehin um eine - wie es das Bundesverfassungsgericht formuliert - "Ungleichbehandlung prinzipiell Gleichberechtigter" handelt, bestehen gegen ein derart zweifach gestuftes

Auswahlssystem erhebliche Bedenken mit Blick auf das von der staatlichen Seite zu beachtende Übermaßverbot. Darüber hinaus würde ein solches Verfahren dazu führen, daß neben den Ablehnungsbescheiden der ZVS zusätzlich auch die bei den Hochschulen mit Bewerberüberhang abgelehnten Bewerber gerichtlich gegen die jeweiligen Hochschulen vorgehen könnten. Dies kompliziert das ohnehin aufwendige Verfahren zusätzlich. Die zeitliche Abstimmung zwischen Hochschulen und ZVS würde erhebliche Probleme aufwerfen. Eventuelle Verzögerungen würden ausschließlich zu Lasten der Studienbewerber gehen.

- K 10. - Zu den übrigen Regelungen des Gesetzentwurfs ist folgendes anzumerken:
- K 11. Die für ausländische Studienbewerber vorgesehene Regelung erscheint unter unterschiedlichen Gesichtspunkten unbefriedigend; sie zwingt im übrigen auch nicht zu einer Änderung des Hochschulrahmengesetzes:
- . Die Gleichstellung bevorzogter EG-Ausländer, bei denen es sich nahezu überwiegend um sogenannte Bildungsinländer handelt, erfordert auch nach Auffassung der Bundesregierung keine Änderung des Hochschulrahmengesetzes.
 - . Die Gleichstellung sonstiger EG-Ausländer mit deutschen Studienbewerbern erscheint im Hinblick auf die Verfahrensanforderungen - z.B. Teilnahme am Test für medizinische Studiengänge (TMS), Zuordnung zu den Landesquoten, Qualifikationszuordnung - problematisch und bedarf einer geson-

derten Prüfung. Auch sie würde nach Auffassung der Bundesregierung keine Änderung des Hochschulrahmengesetzes voraussetzen.

- Für die von der Bundesregierung beabsichtigte Änderung der Zulassungsvorschriften für Bildungsinländer besteht in dieser Form keine Notwendigkeit. Diese Regelung kann bereits im Rahmen des derzeit gültigen Staatsvertrages über die Vergabe von Studienplätzen verwirklicht werden.

K 12. Das mit der Neuregelung der Teilzulassung angestrebte Ziel, das von einem Teil der Länder grundsätzlich begrüßt wird, könnte bereits mit dem derzeitigen Rechtssystem erreicht werden. Die Gründe, die gegen ein derartiges Verfahren sprechen, werden auch durch die vom Gesetzentwurf vorgesehene Regelung nicht beseitigt.

K 13. Die vorgesehene Erweiterung des Benachteiligungsverbot es gemäß § 34 HRG um den Tatbestand der Betreuung oder Pflege eines Kindes unter 18 Jahren oder eines pflegebedürftigen sonstigen Angehörigen bis zur Dauer von 3 Jahren ist grundsätzlich zu begrüßen. Derartige Fälle lassen sich jedoch weitgehend bereits nach den derzeit geltenden Rechtsnormen, beispielsweise auch über das Härtefallverfahren oder Anträge auf Nachteilsausgleich lösen.

- K 14. - Die Tatbestände, die eine Änderung des Hochschulrahmengesetzes zwingend voraussetzen würden, rechtfertigen für sich allein den Gesetzentwurf nicht. Die Länder werden prüfen, ob sich die vorstehend als positiv bewerteten Ziele im Rahmen der geltenden Rechtsnormen in vollem Umfang verwirklichen lassen.

Mit der vorstehend begründeten Ablehnung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung verbindet der Bundesrat die Anregung, daß die Bundesregierung mit den Ländern in Beratungen eintreten möge, um das Zulassungsrecht unter den Bedingungen der Öffnungspolitik und des Ziels "Europa der Bürger" weiter zu entwickeln.

B.

15. Der Rechtsausschuß empfiehlt dem Bundesrat, gegen den Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes keine Einwendungen zu erheben.