

Beschlußempfehlung und Bericht **des Ausschusses für Bildung und Wissenschaft (19. Ausschuß)**

zu dem vom Bundesrat eingebrachten

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes
— Drucksache 10/1863 —

A. Problem

Für die Zulassung zum Studium in den sog. harten Numerus clausus-Fächern — das sind gegenwärtig die drei medizinischen Studiengänge — sieht das Hochschulrahmengesetz ein besonderes Auswahlverfahren vor (§ 33 HRG). Ein solches Verfahren wird bisher nur in einer Übergangsform angewandt; das in ihm vorgesehene „Feststellungsverfahren“, in dem Fähigkeiten und Kenntnisse des Bewerbers nachgewiesen werden sollen, die in der formalen Hochschulzugangsbeurteilung, in der Regel also dem Abiturzeugnis, nicht sichtbar werden — der Test — sollte zunächst erprobt werden. Die seit dem Wintersemester 1980/81 im Rahmen des Übergangsverfahrens laufende Erprobung hat Erkenntnisse erbracht, aufgrund deren jetzt eine Regelung des besonderen Auswahlverfahrens möglich ist, die auch den Hinweis des Bundesverfassungsgerichts aufnimmt, den Anforderungen der Verfassung werde am ehesten durch ein mehrgleisiges Auswahlverfahren Rechnung getragen, das einem Bewerber nach verschiedenen Gesichtspunkten Chancen einräume.

Der Bundesrat hat dazu einen auf einer Vereinbarung der Kultusminister der Länder beruhenden Gesetzentwurf eingebracht.

B. Lösung

Die in § 33 des Hochschulrahmengesetzes vorgesehene Regelung des besonderen Auswahlverfahrens und das zur Zeit praktizierte Übergangsverfahren werden durch eine neue Regelung abgelöst, die ein breiteres Spektrum von Auswahlkrite-

rien vorsieht. Ein Teil der Studienplätze soll — abgesehen von Vorabquoten für besondere Bewerbergruppen — nach einer kombinierten Bewertung von Hochschulzugangsberechtigung (Abitur) und Test vergeben werden (darunter ein kleiner Teil für die Testbesten), ein Teil aufgrund der Wartezeit (in der durch Berufstätigkeit bzw. Erwerb eines berufsbildenden Abschlusses ein zusätzlicher Bonus erworben werden kann), ein Teil aufgrund eines von den Hochschulen durchzuführenden Auswahlgesprächs.

In der vom Ausschuß mit Mehrheit (CDU/CSU, FDP) beschlossenen Fassung weicht der Entwurf entsprechend den in der Stellungnahme der Bundesregierung vorgeschlagenen Änderungen u. a. in folgenden Punkten vom Gesetzentwurf des Bundesrates ab:

- Von der Bestimmung, daß die Wartezeitquote gegenüber der Auswahlgesprächsquote überwiegen muß, wird abgesehen; damit soll den Ländern Spielraum eröffnet werden, dem Kriterium Auswahlgespräch im Rahmen des künftigen Zulassungsverfahrens mehr Gewicht beizumessen.
- Für Zweitstudienbewerber wird eine einheitliche Vorabquote gebildet; in den Hauptquoten werden Zweitstudienbewerber nicht zugelassen.
- Von der vom Bundesrat vorgesehenen Verringerung des Vorabquotenanteils von bis zu drei Zehntel auf bis zu zwei Zehntel wird abgesehen.

C. Alternativen

SPD und GRÜNE lehnen den Gesetzentwurf ab, da sie das neu eingeführte Zulassungskriterium Auswahlgespräch wegen der ihm eigenen Subjektivität für bildungspolitisch bedenklich und in rechtlicher Hinsicht unzureichend ausgestaltet halten.

D. Kosten

Gegenüber den Kosten, die die Umsetzung des geltenden § 33 HRG verursachen würde, entstehen keine Mehrkosten.

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

1. den Gesetzentwurf des Bundesrates — Drucksache 10/1863 — in der nachstehenden Fassung anzunehmen;
2. die Bundesregierung aufzufordern, dem Deutschen Bundestag bis zum Frühjahr 1990 einen Bericht über die Erfahrungen mit dem neu eingeführten Zulassungskriterium Auswahlgespräch vorzulegen.

Bonn, den 12. Dezember 1984

Der Ausschuß für Bildung und Wissenschaft

Vogelsang

Frau Dr. Wisniewski

Kastning

Vorsitzender

Berichterstatter

Beschlüsse des 19. Ausschusses

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1**Änderung des Hochschulrahmengesetzes**

Das Hochschulrahmengesetz vom 26. Januar 1976 (BGBl. I S. 185), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Dritten Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften vom 10. Mai 1980 (BGBl. I S. 561), wird wie folgt geändert:

1. § 32 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 erhält folgende Fassung:

„5. Bewerber, die bereits ein Studium in einem anderen Studiengang abgeschlossen haben (Zweitstudienbewerber). Die Auswahl erfolgt nach den Prüfungsergebnissen des Erststudiums und nach den für die Bewerbung für ein weiteres Studium maßgeblichen Gründen. Diese Bewerber können im Verfahren nach Absatz 3 nicht zugelassen werden.“

2. § 33 erhält folgende Fassung:

„§ 33

Besonderes Auswahlverfahren

(1) In Studiengängen, in denen nach der Feststellung der Zentralstelle zu erwarten ist, daß im allgemeinen Auswahlverfahren die Auswahl nach § 32 Abs. 3 Nr. 1 zu unvertretbar hohen Anforderungen an den Grad der Qualifikation gemäß § 27 für die Zulassung führen würde, soll an die Stelle des allgemeinen Auswahlverfahrens nach § 32 ein besonderes Auswahlverfahren treten.

(2) Im besonderen Auswahlverfahren werden die Studienplätze vergeben

1. überwiegend nach den Leistungen, die sich aus dem Nachweis nach § 27 ergeben, und nach dem Ergebnis eines Feststellungsverfahrens; § 32 Abs. 3 Nr. 1 Satz 5 bis 7 findet entsprechende Anwendung. Ein Teil der Studienplätze kann den Bewerbern vorbehalten werden, die nach dem Ergebnis des Feststellungsverfahrens die besten Leistungen erbringen. Zweitstudienbewerber können nach diesen Kriterien nicht zugelassen werden;

2. im übrigen

a) nach der Zahl der Semester, für die sich der Bewerber im jeweiligen Studiengang

beworben hat (Bewerbungssemester); § 32 Abs. 3 Nr. 2 Satz 3 bis 5 und 7 findet entsprechende Anwendung;

b) nach dem Ergebnis eines von den Hochschulen durchzuführenden Auswahlgesprächs; Bewerber, die nach Nummer 1 oder Buchstabe a ausgewählt wurden, sowie Bewerber nach § 32 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 bis 5 nehmen am Auswahlgespräch nicht teil.

In den Verfahren nach Buchstaben a und b werden nur Bewerber berücksichtigt, die am Feststellungsverfahren teilgenommen haben.

(3) Im Feststellungsverfahren sollen grundsätzlich nicht die Kenntnisse festgestellt werden, die bereits Gegenstand der Bewertung in der Hochschulzugangsberechtigung sind; es soll dem Bewerber insbesondere Gelegenheit geben, in den bisherigen Abschlüssen nicht ausgewiesene Fähigkeiten und Kenntnisse nachzuweisen, die für den Studienerfolg von Bedeutung sein können, und an die Kenntnisse anknüpfen, die in dem Nachweis nach § 27 bewertet worden sind. Zu diesem Zweck können insbesondere entsprechende Testverfahren durchgeführt werden. Das Feststellungsverfahren ist hinsichtlich der Anforderungen, der Bewertung und der Art der Durchführung innerhalb des Geltungsbereichs dieses Gesetzes einheitlich zu gestalten. Testverfahren und sonstige mit Feststellungsverfahren verbundene Prüfungen werden von staatlichen Einrichtungen abgenommen, die durch Landesrecht bestimmt werden. Eine Wiederholung des Feststellungsverfahrens soll für die Bewerber nicht vorgesehen werden.

(4) Kriterien für die Auswahl nach Absatz 2 Nr. 2 Buchstabe b sind insbesondere die Motivation und die Eignung des Bewerbers für das gewählte Studium und den angestrebten Beruf. Die Zahl der Teilnehmer am Auswahlgespräch kann begrenzt werden. In diesem Fall entscheidet über die Teilnahme das Los. Jeder Bewerber kann nur einmal je Studiengang an einem Auswahlgespräch teilnehmen.

(5) Bis zu drei Zehnteln der Studienplätze sind entsprechend § 32 Abs. 2 den dort genannten Bewerbern vorzubehalten. Das Landesrecht kann vorsehen, daß auch die Bewerber nach Satz 1 am Feststellungsverfahren teilnehmen.

(6) Ein besonderes Auswahlverfahren ist aufzuheben, wenn nach der Feststellung der Zentralstelle zu erwarten ist, daß die in Absatz 1 genannten Voraussetzungen entfallen.“

3. § 72 Abs. 2 erhält folgende Fassung:

„(2) Die Länder sind verpflichtet, ihr Hochschulzulassungsrecht zu einem übereinstimmenden Zeitpunkt entsprechend den Rahmenbestimmungen der §§ 29 bis 35 zu regeln. Erstmals für Zulassungen zum Wintersemester 1986/87, längstens jedoch bis zum Inkrafttreten des Landesrechts nach Satz 1 sind die Vorschriften des Artikels 9 Abs. 4 und der Artikel 13, 14 und 15 des Staatsvertrags über die Vergabe von Studienplätzen vom 23. Juni 1978 nach Maßgabe der entsprechenden Vorschriften dieses Gesetzes anzuwenden. Die Länder treffen die erforderlichen Übergangsregelungen. Die nach den Sätzen 1 bis 3 erforderlichen ergänzenden Vorschriften der Länder müssen übereinstimmen, soweit dies für die zentrale Vergabe der Studienplätze notwendig ist. Kommen diese überein-

stimmenden landesrechtlichen Regelungen nicht bis zum 30. Juni 1989 zustande oder treten solche Regelungen ersatzlos außer Kraft, so werden die entsprechenden Vorschriften durch Rechtsverordnung des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft mit Zustimmung des Bundesrates erlassen.“

Artikel 2

Berlin-Klausel

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin. Rechtsverordnungen, die aufgrund dieses Gesetzes erlassen werden, gelten im Land Berlin nach § 14 des Dritten Überleitungsgesetzes.

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Bericht der Abgeordneten Frau Dr. Wisniewski und Kastning

1. Der Gesetzentwurf des Bundesrates

Das Hochschulrahmengesetz vom 26. Januar 1976 sieht in § 33 für die sogenannten harten Numerus clausus-Fächer — das sind gegenwärtig die drei medizinischen Studiengänge — ein besonderes Auswahlverfahren vor, in dem die Studienplätze — abgesehen von Vorabquoten für besondere Bewerbergruppen — ausschließlich nach dem Grad der in der Hochschulzugangsberechtigung (in der Regel dem Abitur) ausgewiesenen Leistung und dem Ergebnis eines Feststellungsverfahrens vergeben werden. Als Feststellungsverfahren kann insbesondere ein Test vorgesehen werden. Das Verfahren nach § 33 HRG wird bis heute nur in einer Übergangsform angewandt.

Im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Hochschulrahmengesetzes gab es noch kein einsatzfähiges Feststellungsverfahren. Der 1975 in Auftrag gegebene und bis 1980 als Feststellungsverfahren entwickelte Test für die medizinischen Studiengänge bedurfte nach dem Urteil der Wissenschaftler einer Erprobung unter Ernstfallbedingungen. In Übereinstimmung mit § 72 Abs. 2 HRG sieht daher der Staatsvertrag der Länder über die Vergabe von Studienplätzen vom 23. Juni 1978 vor, daß für eine Zeit von längstens sechs Jahren ein Feststellungsverfahren für einen Teil der Studienplätze im Rahmen eines Übergangsverfahrens erprobt werden kann. Seit dem Wintersemester 1980/81 wird ein derartiges Verfahren, das sog. Übergangsverfahren, durchgeführt; in diesem Rahmen wird innerhalb einer begrenzten Quote der Test für die medizinischen Studiengänge angewandt.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 8. Februar 1977 (BVerfGE 43, 291) offengelassen, ob das in § 33 HRG vorgesehene Verfahren den verfassungsrechtlichen Ansprüchen genügt. Es hat jedoch in diesem Zusammenhang hervorgehoben, daß den Anforderungen der Verfassung am ehesten durch ein mehrgleisiges Verfahren Rechnung getragen wird, das einem Bewerber Chancen nach verschiedenen Gesichtspunkten einräumt.

Das seit 1980 durchgeführte Übergangsverfahren kann die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Breite der Zulassungschancen noch nicht erbringen. Die Erprobung des Tests hat gezeigt, daß Bewerber im mittleren und unteren Notenbereich bei einer etwa gleichgewichtigen Berücksichtigung von Abitur und Testergebnis in einem Verfahren mit keinen weiteren Auswahlkriterien nur geringe, zum Teil nur marginale Chancen haben dürften, einen Studienplatz zu erhalten. Zugleich zeigte das Übergangsverfahren, daß es nicht möglich sein wird, die besondere Motivation eines Bewerbers mit einem weniger guten Abitur und Testergebnis zu berücksichtigen.

Die Länder haben sich daher auf eine Neuregelung des besonderen Auswahlverfahrens verständigt — Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 29./

30. September 1983 — und einen Gesetzentwurf zur dadurch erforderlich gewordenen Änderung des Hochschulrahmengesetzes des Bundes vorgelegt. Der Gesetzentwurf sieht ein mehrgleisiges Vergabeverfahren der Studienplätze vor, das den Bewerbern Zulassungschancen aufgrund unterschiedlicher Auswahlkriterien sowohl unter Leistungs Gesichtspunkten als auch unter Berücksichtigung der Motivation einräumt.

Ein Teil der Studienplätze soll wie bisher besonderen Bewerbergruppen (z. B. Ausländern) vorbehalten werden (Vorabquoten).

Der überwiegende Teil der Studienplätze soll nach dem Ergebnis des Abiturs und dem Ergebnis eines Feststellungsverfahrens (z. B. eines Tests) vergeben werden, wobei ein kleinerer Teil der Studienplätze wie bisher den Besten im Feststellungsverfahren vorbehalten werden kann.

Die restlichen Studienplätze sollen überwiegend nach einer Wartezeit, in der durch Berufstätigkeit, Erwerb eines berufsbildenden Abschlusses oder auch einen Studienabschluß ein zusätzlicher Bonus erworben werden kann, im übrigen nach dem Ergebnis eines Auswahlgesprächs vergeben werden, das die Hochschulen durchführen.

Über die Wartezeitquote soll besonders motivierten Bewerbern, die über die übrigen Quoten keine Zulassung erhalten konnten, die Möglichkeit geboten werden, wenn auch unter Umständen erst nach längerer Wartezeit, einen Studienplatz zu erhalten.

Mit dem Auswahlgespräch soll den Bewerbern Gelegenheit gegeben werden, vor einem fachkundigen Gremium ihre besondere Motivation und Eignung für das gewählte Studium und den angestrebten Beruf darzulegen; zugleich sollen die Hochschulen damit wieder stärker in die Verantwortung bei der Studienplatzvergabe einbezogen werden.

Der Bundesrat hat den Gesetzentwurf am 18. Mai 1984 beschlossen, die Bundesregierung hat ihn mit ihrer Stellungnahme am 14. August 1984 dem Deutschen Bundestag zugeleitet. Der Deutsche Bundestag hat ihn in seiner 95. Sitzung vom 26. Oktober 1984 ohne Aussprache an den Ausschuß für Bildung und Wissenschaft zur federführenden Beratung überwiesen; weitere Ausschüsse sind nicht beteiligt.

2. Die Ausschußberatungen

Der Ausschuß für Bildung und Wissenschaft hat den Gesetzentwurf im November und Dezember 1984 in mehreren Sitzungen beraten. An diesen Beratungen nahmen auch die vom Bundesrat besonders beauftragten Vertreter der Länder teil.

Am 5. Dezember hat er auf Antrag der SPD in einer öffentlichen Anhörung Verbände der Betroffenen und sachverständige Einzelpersonen vornehmlich

zu dem als Auswahlkriterium neu eingeführten Auswahlgespräch an den Hochschulen befragt; das Auswahlgespräch und der für dieses Zulassungskriterium vorgesehene Quotenanteil in seinem Verhältnis zum Quotenanteil der Wartezeit waren auch Hauptgegenstand der Ausschlußberatungen. In dieser Frage weicht die vom Ausschuß mit Mehrheit beschlossene Fassung des Gesetzentwurfs vom Vorschlag des Bundesrates ab; die wesentlichen Ergebnisse der Anhörung und die Beratungen des Ausschusses über dieses Thema werden im folgenden näher dargestellt (Abschnitt 2.1 des Berichts; zur Anhörung vgl. auch das Stenographische Protokoll der 29. Sitzung des Ausschusses für Bildung und Wissenschaft und die schriftlichen Stellungnahmen der Sachverständigen in den Ausschußdrucksachen 64, 67 und 68).

Wie in diesem Punkte hat die Mehrheit sich auch in folgenden Fragen den vom Gesetzentwurf des Bundesrates abweichenden Vorschlägen in der Stellungnahme der Bundesregierung angeschlossen (Näheres in Abschnitt 2.2 des Berichts):

- Von der vom Bundesrat vorgesehenen Verringerung des Vorabquotenanteils für besondere Bewerbergruppen wird abgesehen.
- Für Zweitstudienbewerber wird eine einheitliche Vorabquote gebildet; in den Hauptquoten werden Zweitstudienbewerber nicht zugelassen.
- Damit entfällt unter den vom Bundesrat vorgesehenen Gründen für eine besondere Qualifizierung der Wartezeit der Abschluß eines Studiums.
- Die Bestimmung über die Anpassung des Landesrechts wird unmittelbar in den diese Materie regelnden § 72 HRG eingestellt.

2.1. Auswahlgespräch und qualifizierte Wartezeit

Das von den Hochschulen durchzuführende Auswahlgespräch wird von Regierungsfractionen und Opposition unterschiedlich beurteilt.

Mit der Einführung dieses neuen Kriteriums wird nach Auffassung der CDU/CSU und der FDP ein wichtiger Schritt dahin getan, daß nicht mehr nur eine Abiturdurchschnittsnote bzw. der Zufall über die Chance des Bewerbers entscheidet. Gerade im Bereich der Medizin sei es notwendig, eine spezifische Qualifikation auf andere Weise als durch gute Schulnoten darzutun, damit eine für diese Berufe besonders nachteilige Überbewertung kognitiver Fähigkeiten, die indirekt zu einer weiteren Verstärkung der Technisierung der Medizin führe, vermieden werde. Ohne Zweifel trage das Auswahlgespräch zwar auch eine subjektive Komponente in die Auswahl hinein; doch abgesehen davon, daß subjektives Urteilen aus der Existenz des Menschen schlechterdings nicht wegzudenken sei, sei dieser scheinbare Nachteil im vorliegenden Fall vielmehr ein Gewinn an Gerechtigkeit gegenüber dem bisherigen Dominieren der Abiturnote; diese nämlich stelle ein besonderes Maß an Ungerechtigkeit dar, da sie in jedem Einzelfall darauf beruhe, daß es, wie jeder wisse, leichtere und schwierigere Schulen, leichtere und schwierigere Fächer gebe

und zudem deren Benotung ebenfalls nicht frei von subjektiven Komponenten sei. Dieses tatsächliche Ungleichgewicht könne im persönlichen Auswahlgespräch wenigstens für einen bestimmten Bewerberkreis in gewissem Umfang ausgeglichen werden. Dies lasse hoffen, daß die bildungspolitisch bedenkliche Vernachlässigung etwa von hochbegabten Spätentwicklern einigermaßen korrigiert werden könne.

Die mit der Bildungsexpansion verbundene Objektivierung der Leistungsmessung habe zu einer immer größeren Technisierung dieser Messung geführt; durch das Auswahlgespräch würden jetzt — wie übrigens auch durch die Einführung der (qualifizierten) Wartezeit — menschlich-individuelle Gesichtspunkte gegenüber quantitativen stärker in den Vordergrund gerückt. Dies gelte auch insofern, als der in erzieherischer Sicht von allen Sachkundigen beklagten Jagd nach dem Notendurchschnitt durch die Neuregelung ein gewisser Einhalt geboten werde. Zu verweisen sei auch darauf, daß das Auswahlgespräch in ausländischen Hochschulsystemen und die auswählende Leistungsprüfung in Kunst- und Musikhochschulen sowie im berufsbildenden Bereich eine wichtige Rolle spielten. Im übrigen stelle das Auswahlgespräch kein selbständiges, unabhängig von anderen Auswahlkriterien geltendes Kriterium dar, sondern verbessere nur die Chancen derer, die sich in der Wartezeit befänden; da aus diesem Kreis die Teilnehmer am Auswahlgespräch ausgelost würden, biete sich hier auch Bewerbern mit schwächeren Schulnoten eine zusätzliche Chance. Zu verweisen sei bei dieser Bewertung noch darauf, daß bereits im geltenden Hochschulrahmengesetz unvertretbar hohe Anforderungen an den Grad der Qualifikation (d. h. die Abiturnote) als unangemessen bezeichnet würden (§ 33 Abs. 1 Nr. 1).

Durch die Auswahlgespräche kämen zwar auf die Hochschulen erhebliche Belastungen zu, doch müsse dies wegen der grundsätzlichen Bedeutung seiner Einführung trotz der bestehenden Überlastungen der Hochschulen in Kauf genommen werden. Die Auswahl der Studierenden durch die Professoren sei Teil ihrer wissenschaftlichen Verantwortung, Bestand der Autonomie der Hochschulen und Möglichkeit zu mehr Wettbewerb unter den Hochschulen. Deshalb solle im Fall der Bewährung das Auswahlgespräch als Teil des Auswahlverfahrens auch auf andere Fächer ausgedehnt werden.

Unter Bezugnahme auf die von verschiedenen Sachverständigen formulierten Hinweise zur Ausgestaltung des Verfahrens beim Auswahlgespräch (vgl. dazu unten) haben CDU/CSU und FDP gefordert, für eine gerechte und möglichen Mißbrauch vermeidende Gestaltung des Auswahlverfahrens solle vor allem dadurch Sorge getragen werden, daß

- Prüfungskommissionen, nicht Einzelprüfer eingesetzt würden,
- jeder Kommission mindestens eine Frau als Prüfer angehöre,
- klare Regeln und Handreichungen für die Kriterien erarbeitet würden,

- den Grenzfällen mit knapp überschrittenem Abiturnotendurchschnitt besondere Aufmerksamkeit gewidmet werde und
- die Nichtöffentlichkeit des Auswahlgesprächs gewährleistet werde, da Öffentlichkeit in der Regel den Bewerbern zum Nachteil gereiche.

Die SPD teilt die positive Bewertung des Auswahlgesprächs nicht. Sie stellt ein erforderliches Mindestmaß an objektiver Vergleichbarkeit der einzelnen Auswahlgespräche und damit auch eine befriedigende gerichtliche Nachprüfbarkeit in Frage. Diese Zweifel sind nach ihrer Auffassung um so gewichtiger, als die Hochschulen zur Zeit durch ihre Lehraufgaben mehr als ausgelastet seien.

Die Argumentation der Mehrheit läßt nach Auffassung der SPD auch erkennen, daß mit der Einführung des Auswahlgesprächs ein erster Schritt zur völligen Veränderung des in der Bundesrepublik Deutschland bisher entwickelten Hochschulwesens getan werden soll. Offensichtlich seien darüber hinaus auch Rückwirkungen auf das allgemeinbildende Schulwesen beabsichtigt.

Auch die GRÜNEN bezweifeln, daß die vorgeschlagene Regelung Objektivität und Nachprüfbarkeit gewährleiste. Sollten diese aber garantiert werden, dann müßten Normen für Form und Inhalt der Auswahlgespräche festgelegt werden, und damit werde das Gespräch zu einer Hochschuleingangsprüfung. Dabei treffe dann das von der Mehrheit vorgetragene Argument, im Auswahlgespräch werde die Persönlichkeit des Bewerbers in den Vordergrund gerückt, nicht mehr zu: die Prüfenden hätten tatsächlich keine Kenntnis von der Person des Bewerbers.

Mit der Debatte über das Kriterium Auswahlgespräch verknüpft war die Auseinandersetzung über das Kriterium Wartezeit. Die an frühere Regelungen anknüpfende Einführung einer (qualifizierten) Wartezeit wird von den Fraktionen übereinstimmend positiv bewertet. Wer sich beharrlich um ein bestimmtes Studium bewerbe, zeige auch dadurch eine aner kennenswerte Intensität der persönlichen Motivation; eine Berufstätigkeit oder der Erwerb eines berufsqualifizierenden Abschlusses während dieser Zeit sei zudem in vielen Fällen nicht vertane Zeit, sondern vermittele Erfahrungen und Betrachtungsweisen, die für die Ausübung des Einzelberufes wertvoll seien. Solche Tätigkeiten während der Wartezeit könnten auch als eine Annäherung an das von der Bundesregierung eigentlich gewünschte, aber zur Zeit nicht realisierbare Praktikum vor Beginn des Studiums gewertet werden. Allerdings hat die Mehrheit auch darauf verwiesen, daß ein Studium während der Wartezeit zu zusätzlichen Belastungen in Fächern führe, die bevorzugt als „Parkstudiengänge“ gewählt würden.

Nicht aufzulösen war jedoch der Dissens zwischen Mehrheit und Minderheit bei der Debatte über den Vorschlag der Bundesregierung — den die Regierungsfaktionen im Ausschuß als Antrag übernahmen —, die Quote für die aufgrund des Auswahlgesprächs zuzulassenden Bewerber nicht, wie im

Gesetzentwurf des Bundesrates vorgesehen, dadurch festzuschreiben, daß die Studienplätze, die nicht bereits nach der kombinierten Bewertung des Abiturs und Tests vergeben sind, überwiegend aufgrund einer (qualifizierten) Wartezeit und zum kleineren Teil aufgrund eines Auswahlgesprächs vergeben werden sollen. Bundesregierung und Regierungsfaktionen haben sich dafür ausgesprochen, auf die Bestimmung, daß die Wartezeitquote gegenüber der Auswahlgesprächsquote überwiegen müsse, zu verzichten und damit den Ländern die Möglichkeit zu geben, dem Kriterium Auswahlgespräch für den Fall, daß es sich in der Praxis bewähre, eine größere Bedeutung einzuräumen. Für den Anfang sei — so die Mehrheit — das in der Kultusministerkonferenz vereinbarte Verhältnis zwischen Auswahlgesprächsquote und Wartezeitquote richtig; eine Festschreibung dieses Verhältnisses im Rahmengesetz des Bundes solle jedoch vermieden werden, da dann, wenn man zu der Erkenntnis komme, daß dem Auswahlgespräch tatsächlich mehr Raum gegeben werden solle, eine isolierte Änderung dieser Bestimmung politisch kaum durchsetzbar sein werde.

SPD und GRÜNE halten demgegenüber die im Gesetzentwurf des Bundesrates vorgesehene Festsetzung einer Obergrenze für das Kriterium Auswahlgespräch für notwendig. Andernfalls sei auf Dauer ein hochschulpolitisch unerwünschtes unterschiedliches Verfahren der Länder nicht auszuschließen; es sei nämlich nicht abzusehen, ob auch bei einem deutlichen Rückgang der Studentenzahlen und der daraus folgenden Lockerung der Zulassungsbedingungen der augenblickliche Konsens der Länder und die zugrundeliegenden verfassungsrechtlichen Vorgaben unverändert blieben. Dies gelte um so mehr, als der Vorschlag der Bundesregierung und der Regierungsfaktionen offenbar darauf ziele, dem Auswahlgespräch auf Dauer breiteren Raum — auch in Ausdehnung auf andere Studienfächer — einzuräumen.

Die Ländervertreter haben darauf verwiesen — und dieser Argumentation haben SPD und GRÜNE sich angeschlossen —, daß der Vorschlag der Mehrheit an denjenigen Punkt der Ländervereinbarungen rühre, der bei der Kompromißfindung zwischen den von CDU/CSU und FDP und den von der SPD regierten Ländern die größten Schwierigkeiten bereitet habe. Test und Auswahlgespräch seien von den CDU/CSU/FDP-Ländern favorisiert worden, die (qualifizierte) Wartezeit dagegen von den SPD-Ländern. Wenn im Kompromiß dem Kriterium Wartezeit durch die Einführung des Begriffs „überwiegend“ ein gewisses Übergewicht gegenüber dem Auswahlgespräch eingeräumt worden sei, so sei mit dieser Formulierung bewußt darauf verzichtet worden, das Verhältnis der Wartezeitquote zur Auswahlgesprächsquote in Zahlen festzuschreiben; der Gesetzestext gestatte bereits eine flexible Entwicklung. Die Vereinbarung der Kultusministerkonferenz, über die Wartezeit 20 %, über das Auswahlgespräch 15 % der Studienplätze zu vergeben, nehme auch darauf Rücksicht, daß die Hochschulen zumindest im Anfang des Verfahrens eine größere Auswahlgesprächsquote nicht bewältigen könnten.

Für den Fall, daß die Erfahrungen mit dem Auswahlgespräch tatsächlich sehr positiv seien, könne in einigen Jahren ohne weiteres eine auf diese Frage begrenzte Novellierung des Hochschulrahmengesetzes vorgenommen werden. Jedenfalls hielten die Länder auch angesichts des Vorschlags der Bundesregierung an den vereinbarten Quoten fest.

In der Anhörung wurde die Wiedereinführung des Auswahlkriteriums Wartezeit von einer großen Zahl von Sachverständigen begrüßt; divergierende Meinungen traten dagegen bei der Beurteilung des Kriteriums Auswahlgespräch zutage. Die Mehrheit der Studentenverbände (Jusos, RCDS, VDS) und der Deutsche Gewerkschaftsbund lehnten das Auswahlgespräch ohne Einschränkung ab und sprachen sich dafür aus, das Gewicht der Wartezeit noch über die im Gesetzentwurf des Bundesrates vorgesehene Regelung hinaus zu verstärken, da gerade in dieser Wartezeit eine besondere Motivation für das Medizinstudium sichtbar werde. In einem angesichts der großen Zahl der Bewerber und der damit verbundenen hohen Belastung der Hochschulen notwendigen überaus kurzem Gespräch könne eine spezifische Qualifikation für ein bestimmtes Studium nicht erkannt werden. Unvermeidlich sei auch das Entstehen einer Begünstigungsquote für Kinder von Ärzten, Professoren und anderen Bevorzugten. Ein Gremium, das das vorgesehene Verfahren gerecht erscheinen lassen könne, sei nicht vorstellbar. Das Auswahlgespräch sei unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit auch deshalb nicht akzeptabel, weil für den einzelnen die Möglichkeit, an ihm teilzunehmen, ungewiß sei.

Gegen ein Auswahlgespräch und für eine Ausweitung der Wartezeitquote sprach sich auch die Initiative abgelehnter Medizinstudienbewerber aus, die jedoch für den Fall der Einführung dieses Auswahlkriteriums eine weitgehende Normierung des Verfahrens mit dem Ziel einer möglichst großen Objektivität und rechtlichen Überprüfbarkeit forderte.

Einen positiven Ansatz des neuen Zulassungsrechts sah die Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen — neben der Ablösung des „leistungsgesteuerten Losverfahrens“ und der Wiedereinführung der Wartezeit — in der Absicht, stärker auf die individuellen Gründe des Bewerbers, insbesondere auf seine Motivation und Eignung einzugehen. Dies entspreche auch positiven Erfahrungen des Auslands; anders als im Ausland dürften sich aber in der Bundesrepublik Deutschland aus der Einführung des neuen Auswahlkriteriums rechtliche und als Folge inhaltliche Probleme ergeben. Anders als im Ausland hätten deutsche Studienplatzbewerber gegenüber den staatlichen Hochschulen einen Rechtsanspruch auf Zulassung. Die bisherigen Erfahrungen der Zentralstelle zeigten, daß Bewerber eine negative Entscheidung über individuell begründete Anträge in der Regel nicht akzeptierten; es sei daher zu erwarten, daß abgelehnte Bewerber auch das neue Zulassungsrecht nicht nur durch die Verwaltungsgerichte, sondern auch durch das Bundesverfassungsgericht überprüfen ließen. Das Auswahlgespräch müsse daher auf jeden Fall so gestaltet werden, daß eine Ablehnung plausibel begrün-

det werde und diese Begründung einer gerichtlichen Kontrolle zugänglich sei. Insgesamt hält die Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen eine praktikable und justitiable Regelung für möglich, jedoch nur unter der Voraussetzung, daß eine weitgehende Normierung vorgenommen wird.

Der Deutsche Akademikerinnenbund sieht die Erwartungen, die Bundesrat, Bundesregierung und Regierungsfractionen mit dem Auswahlgespräch verbinden, nur dann erfüllt, wenn in den Gesprächen objektivierbare Methoden benutzt werden, die geeignet sind, die jeweilige Individualität zu erfassen. Solche Methoden stünden in Gestalt erprobter Interviewformen zur Verfügung; angewandt werden müßten sie allerdings von geschulten Interviewern. Es sei zu überlegen, ob nicht ein Psychologe zum Gesprächsgremium gehören solle. Auf jeden Fall müßten weibliche Hochschullehrer beteiligt werden; zu erinnern sei an die grundsätzliche Ablehnung, die manche Professoren der Medizin weiblichen Bewerbern entgegenbrächten. Für den ersten Anlauf solle das neue Kriterium an einer kleinen Gruppe von Bewerbern erprobt werden, und diese Erprobung solle wissenschaftlich begleitet werden und zeitlich begrenzt sein.

Der Sachverständige aus dem Gebiet der pädagogischen Psychologie betonte, das bisherige Auswahlverfahren vernachlässige die Fälle, in denen persönliche Eigenschaften eine besondere Qualifikation für das gewählte Studium aufzeigten; dies könne ohne Zweifel für einen begrenzten Kreis durch ein Auswahlgespräch ausgeglichen werden. Wenn das neue Kriterium, das nach der Systematik des besonderen Auswahlverfahrens als zusätzliche Chance eintrete, bewußt die Forderung nach strenger, meßbarer Objektivität beiseite lasse, so sei der Gesetzgeber offensichtlich gewillt, der Tatsache Rechnung zu tragen, daß es in der menschlichen Persönlichkeit einen Bereich gebe, der nicht meßbar, sondern nur einer subjektiven Beurteilung zugänglich sei. Damit treffe der Gesetzgeber eine anthropologische und politische Entscheidung.

Die von mehreren Organisationen angesprochenen rechtlichen Bedenken gegen das neue Auswahlkriterium führte der zur Anhörung geladene Anwalt für Numerus clausus-Fragen breit aus. Da unter prinzipiell Gleichberechtigten ausgewählt werde, müsse die Auswahl gerecht und auch für die Benachteiligten zumutbar sein. Dieser Zwang zur gerechten Auswahl erlaube dem Gesetzgeber keinen erheblichen Gestaltungsspielraum. Wenn das neue Auswahlkriterium auf die individuelle Eignung abstelle, müsse bedacht werden, daß bisher noch kein Eignungsmerkmal die prinzipielle verfassungsgerichtliche Billigung gefunden habe. Auch wenn das Auswahlgespräch Gleichbehandlung nicht gewährleisten könne und wolle, sei zu fragen, ob der Zweck des Auswahlgesprächs — Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles, Kontrast zum unpersönlichen zentralen Auswahlverfahren, Interessen der Hochschulen — diesen Verstoß rechtfertigten. Fraglich erscheine dies, soweit der Gesetzgeber sogar hinsichtlich des Verfahrens auf Regeln

verzichte, die eine Gleichbehandlung gewährleisten. Einen solchen Verzicht gebe es nicht einmal im Prüfungsrecht, in dem der Gleichbehandlungssatz in einer weniger strengen Form als im Hochschulzulassungsrecht gelte. Selbst wenn der Gesetzgeber den Entwurf im Bereich des Verfahrensrechts noch verbessern sollte, blieben die bedenklichen Erfahrungen zu beachten, die mit der Zuverlässigkeit mündlicher Prüfungen gemacht worden seien und die auf das Auswahlgespräch übertragbar seien. Angesichts des völligen Fehlens von Erfahrungen mit dem neuen Kriterium trage das Auswahlgespräch Versuchscharakter. Diesem müsse der Gesetzgeber durch eine Befristung Rechnung tragen. Die Quote für das Auswahlgespräch dürfe nicht größer gewählt werden, als sie für das Sammeln von Erfahrungen unerlässlich sei. Insoweit erschienen angesichts der Zahl der jeder Hochschule zuzuweisenden Studienplätze 5 % als ausreichend. Das vorgesehene Auswahlkriterium „Motivation“ sei nicht prüfbar, und der Grad der Eignung für das angestrebte Studium und den angestrebten Beruf sei gültig nicht zu ermitteln. Die Abwägung der Grundrechte der Betroffenen gegen die gesetzgeberischen Zwecke falle zu Lasten der letzteren aus; es gebe kein Grundrecht der Studienplatzbewerber auf individuelle Auswahl und auch kein Recht der Hochschulen, sich ihre Studenten selbst auszusuchen. Fraglich sei, ob sich die verwaltungsgerichtliche Kontrolle auf die im Prüfungsrechtsstreit übliche reduzierte Überprüfungsdichte beschränken werde. Zusammenfassend sei zu sagen, daß das Bundesverfassungsgericht Kriterien entwickelt habe, die eine Vernachlässigung der rechtlichen Überprüfbarkeit des Verfahrens durch den Gesetzgeber zur Fahrlässigkeit stempeln würde.

Grundsätzlich positiv bewerteten das Auswahlgespräch die Westdeutsche Rektorenkonferenz, der Hochschulverband und der Sozialliberale Hochschulbund. Gerade bei Bewerbern für die medizinischen Studiengänge müsse ein subjektiver Bereich individueller Merkmale berücksichtigt werden, der nur im persönlichen Gespräch seinen Ausdruck finden könne. Hochschullehrer mit langjähriger Berufserfahrung seien durchaus im Stande, derartige Feststellungen zu treffen. Es sei auch zu überlegen, ob nicht auch ein Student in die Gesprächsgremien aufgenommen werden sollte; beteiligt werden solle auch der wissenschaftliche Mittelbau.

Diese Organisationen traten zugleich für ein gewisses Maß an Vereinheitlichung des Verfahrens ein; verwiesen wurde mehrfach auf den Entwurf der von der Westdeutschen Rektorenkonferenz erarbeiteten Handreichungen zur Durchführung des Auswahlgesprächs. Wichtig sei aber, daß den Hochschulen ein ausreichender Spielraum gelassen werde; inhaltliche Vorgaben für das Gespräch wurden abgelehnt. Die Westdeutsche Rektorenkonferenz sprach sich auch dafür aus, ergänzende Eignungsfeststellungen durch die Hochschulen nicht auf die medizinischen Fächer zu beschränken.

Mit Nachdruck gegen eine weitgehende Normierung des Auswahlgesprächs wandte sich der Medizinische Fakultätentag. Nur wenn den Fakultäten

ein hinreichender Gestaltungsspielraum bleibe, werde sich angesichts der außerordentlich hohen zusätzlichen Belastung, die mit dem neuen Verfahren verbunden sei, eine genügende Zahl qualifizierter Hochschullehrer zur Durchführung der Interviews bereitfinden. Aus dieser Sicht sei es zu begrüßen, daß der Gesetzentwurf sich auf ein Mindestmaß notwendiger Regelungen beschränke; es müsse erwartet werden, daß auch die nachfolgenden Regelungen durch Staatsvertrag und Vergabeverordnung dem gleichen Grundsatz folgten. Gerade das in der Begründung des Gesetzentwurfs betonte breite Beurteilungsspektrum, das das Auswahlgespräch bieten solle, mache es erforderlich, das Auswahlgespräch von dem Gebot der einheitlichen Bewertung und der einheitlichen Durchführung auszunehmen; dies werde zugleich vielen der befürchteten gerichtlichen Klagen die Grundlage entziehen. Zu dem erforderlichen Spielraum gehöre auch die Möglichkeit, im Gespräch der naturwissenschaftlichen Vorbildung des Bewerbers besonderes Gewicht zu geben; hierin sehe der Fakultätentag in Übereinstimmung mit den strengen Auswahlverfahren in anderen europäischen Ländern, besonders in England und Irland, die wichtigste Vorbereitung der Medizinbewerber.

Die Ergebnisse der Anhörung werden von Mehrheit und Minderheit unterschiedlich bewertet. Nach Auffassung der SPD hat keine der angehörten Organisationen sich vorbehaltlos für das Auswahlgespräch ausgesprochen. Diejenigen aber, die unter gewissen Voraussetzungen ein Auswahlgespräch befürworteten, seien auf die rechtlichen Bedenken nicht eingegangen. Wenn beispielsweise die Westdeutsche Rektorenkonferenz ausdrücklich einen Spielraum für die einzelne Hochschule fordere und sich dabei auf die Hochschulautonomie berufe, bleibe die Frage nach einem Mindestmaß an objektiver Nachprüfbarkeit unbeantwortet. Hinweise auf kommende Regelungen in Staatsvertrag und Vergabeverordnung können nach Auffassung der SPD nicht befriedigen; es sei Aufgabe des Gesetzgebers, die erforderliche Objektivität zu gewährleisten. Unabhängig von bildungspolitischen Überlegungen und Fragen der Praktikabilität des Auswahlgesprächs erscheine daher vor Verabschiedung der vorgesehenen Regelung eine Abwägung der rechtlichen Problematik unbedingt notwendig.

Mit dieser Begründung stellte die SPD den Antrag, vor Abschluß der Beratungen den Rechtsausschuß des Deutschen Bundestages um eine gutachterliche Stellungnahme zum Kriterium Auswahlgespräch aus verfassungs- und verwaltungsrechtlicher Sicht zu bitten. Dabei interessiere insbesondere die Frage, inwieweit das Auswahlgespräch der Forderung nach „steter Orientierung am Gerechtigkeitsgedanken“ und dem Bemühen „um eine auch für die Benachteiligten zumutbare Auswahl“ Rechnung zu tragen geeignet sei (Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 1982). Von Interesse sei auch, ob bei Einführung eines Auswahlgesprächs mit eindeutigem Versuchscharakter (geringer Prozentsatz der Studienbewerber, zeitliche Befristung) nennenswerte verfassungs- und verwaltungsrechtliche Einwände erhoben werden könnten.

Die GRÜNEN teilen die Bedenken der SPD. Sie haben auch darauf verwiesen, daß der Medizinische Fakultätentag sich nach eigener Aussage erst nach langem Ringen auf seine positive Stellungnahme zum Auswahlgespräch verständigt habe und daß die Bundeszahnärztekammer in ihrer schriftlichen Stellungnahme das Auswahlgespräch in der vorgesehenen Form als unzulänglich bezeichnet habe, da die für den Beruf des Zahnarztes erforderliche manuelle Geschicklichkeit nicht erfaßt werde. Die GRÜNEN haben sich dem Antrag der SPD auf Befassung des Rechtsausschusses angeschlossen.

CDU/CSU und FDP haben demgegenüber die in der Anhörung abgegebenen positiven Stellungnahmen unterstrichen. Mit ausdrücklicher Bezugnahme auf die in der Anhörung vorgetragenen Forderungen hat die Mehrheit die oben genannten Vorgaben für die Ausgestaltung des Auswahlgesprächs formuliert. Den Antrag der SPD und der GRÜNEN auf Befassung des Rechtsausschusses haben CDU/CSU und FDP unter Hinweis auf die Notwendigkeit, den Ländern rechtzeitig die Rechtsgrundlage für ihr weiteres Handeln zu geben, abgelehnt. Mit den Stimmen der Mehrheit und gegen die Stimmen der Minderheit wurde die Regelung des Auswahlgesprächs entsprechend dem Änderungsvorschlag der Bundesregierung beschlossen (Streichung des Wortes „überwiegend“ in § 33 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 Buchstabe a erster Halbsatz im Gesetzentwurf des Bundesrates).

Mit Bezug auf den in der Anhörung vorgetragenen Vorschlag, die Einführung des Kriteriums Auswahlgespräch nur befristet vorzusehen, hat der Ausschußvorsitzende dem Ausschuß vorgeschlagen, die Bundesregierung aufzufordern, dem Deutschen Bundestag bis zum Frühjahr 1990 über die Erfahrungen mit dem Auswahlgespräch zu berichten. Der Ausschuß hat diesem Vorschlag einstimmig zugestimmt.

2.2 Die weiteren Änderungsbeschlüsse

Mit den Stimmen der Mehrheit und gegen die Stimmen der Minderheit wurden entsprechend dem Antrag der Mehrheit ferner folgende von der Bundesregierung vorgeschlagenen Änderung des Gesetzentwurfes des Bundesrates beschlossen:

- a) Mit der Streichung von Artikel 1 Nr. 1 Buchstabe a des Bundesratsentwurfs wird von der dort vorgesehenen Verringerung des Vorabquotenanteils für besondere Bewerbergruppen von bis zu drei Zehnteln auf bis zu zwei Zehntel

abgesehen. Die Streichung hindert die Länder nicht, im Landesrecht einen Vorabquotenanteil vorzusehen, der unter drei Zehnteln liegt; es ist mit der geltenden rahmenrechtlichen Bestimmung, die jetzt beibehalten werden soll, vereinbar, den Vorabquotenanteil im Landesrecht mit zwei Zehnteln — wie vom Bundesrat angestrebt — zu bemessen. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Änderung des geltenden Rechts in diesem Punkt würde eine Einschränkung des rahmenrechtlichen Spielraums für Regelungen der Länder bedeuten, die weder erforderlich noch nach den bisherigen Erfahrungen gerechtfertigt ist.

- b) Hinsichtlich der Zulassung von Zweitstudienbewerbern wird — auch mit Rücksicht auf den vom Bundesverfassungsgericht hervorgehobenen Vorrang des Schutzes der Erststudienbewerber — dem Vorschlag der Bundesregierung gefolgt, im allgemeinen und besonderen Auswahlverfahren wie nach den jetzt geltenden Bestimmungen des Hochschulrahmengesetzes (§ 32 Abs. 2 und § 33 Abs. 5) eine einheitlich gestaltete Vorabquote zu bilden und dabei vorzusehen, daß Zweitstudienbewerber in den Hauptquoten nicht zugelassen werden (damit entfällt unter den vom Bundesrat vorgesehenen Gründen für eine besondere Qualifizierung der Wartezeit der Abschluß eines Studiums). Daher werden in Artikel 1 Nr. 2 des Bundesratsentwurfs in § 33 Abs. 2 Nr. 2 Buchstabe a Satz 1 der letzte Halbsatz und der folgende Satz und in § 33 Abs. 2 letzter Satz der zweite Halbsatz gestrichen; ferner wird in § 33 Abs. 5 des Bundesratsentwurfs der Satz 1 neu gefaßt.
- c) Aus rechtstechnischen Gründen wird der Regelungsgehalt von Artikel 2 des Bundesratsentwurfs, der die Anpassung des Landesrechts betrifft, in den diese Materie regelnden § 72 HRG unmittelbar eingestellt. Zu diesem Zweck wird in Artikel 1 des Gesetzentwurfs nach Nummer 2 eine neue Nummer 3 angefügt. Als Folgeänderung entfällt Artikel 2 des Bundesratsentwurfs; die bisherigen Artikel 3 und 4 werden Artikel 2 und 3.

2.3 Schlußabstimmung

In der Schlußabstimmung wurde der Gesetzentwurf in der geänderten Fassung mit den Stimmen von CDU/CSU und FDP und gegen die Stimmen der SPD und der GRÜNEN beschlossen. Der Ausschußvorsitzende hat sich für eine Annahme des unveränderten Bundesratsentwurfs ausgesprochen.

Bonn, den 12. Dezember 1984

Frau Dr. Wisniewski

Kastning

Berichterstatter

