

Gesetzentwurf des Bundesrates

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes (... HRGÄndG)

A. Problem und Ziel

Das Gesetz dient der Neuordnung der Hochschulzulassung und verfolgt ein doppeltes Ziel:

- Einerseits soll das Auswahlrecht der Hochschulen gestärkt werden,
- andererseits soll den bestqualifizierten Bewerberinnen und Bewerbern ermöglicht werden, die gewünschte Hochschule auszuwählen.

B. Lösung

Bei in das zentrale Vergabeverfahren der ZVS einbezogenen Studiengängen wird das Auswahlverfahren wie folgt ausgestaltet:

Modell 1

1. Die Länder erhalten die Möglichkeit, vorab bis zu 50 % der Gesamtzahl der Studienplätze durch die Hochschulen vergeben zu lassen. Die Auswahl erfolgt nach Maßgabe des Landesrechts nach dem Grad der Eignung der Bewerber für den gewählten Studiengang.
2. Durch die Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVS) werden vergeben:
 - 25 % der Gesamtzahl der Studienplätze an die „Abiturbesten“ entsprechend ihren Ortswünschen,
 - die verbleibenden Studienplätze nach den Kriterien Durchschnittsnote der Hochschulzugangsberechtigung (HZB) und Wartezeit.

Modell 2

Es werden

- 25 % der Gesamtzahl der Studienplätze durch die ZVS an die „Abiturbesten“ entsprechend ihren Ortswünschen,
- 25 % der Gesamtzahl der Studienplätze durch die Hochschulen nach dem Grad der Eignung der Bewerber für den gewählten Studiengang und
- die verbleibenden Studienplätze durch die ZVS nach den Kriterien Durchschnittsnote der Hochschulzugangsberechtigung (HZB) und Wartezeit vergeben.

Die Länder entscheiden, welches der beiden Modelle im jeweiligen Land Anwendung findet.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten öffentlicher Haushalte

Das Gesetz führt bei den Hochschulen zu einem administrativen Mehraufwand für das Lehr- und Verwaltungspersonal bei der Durchführung von Auswahlverfahren. Dieser Mehraufwand ist von den Hochschulen zu tragen.

E. Sonstige Kosten

Kosten entstehen für die Studienbewerberinnen und -bewerber für die Teilnahme an den Auswahlverfahren für Fahrten zur Hochschule und für den Aufenthalt am Hochschulort.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DER BUNDESKANZLER

Berlin, den 28 August 2003

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Wolfgang Thierse
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Absatz 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 790. Sitzung am 11. Juli 2003 beschlossenen

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes
(... HRG ÄndG)

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Bildung und Forschung.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Mit freundlichen Grüßen –



Anlage 1

**Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes
(... HRGÄndG)**

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

Artikel 1**Änderung des Hochschulrahmengesetzes**

Das Hochschulrahmengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Januar 1999 (BGBl. I S. 18), zuletzt geändert durch ..., wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:
 - a) In der Angabe zu § 32 wird das Wort „Allgemeines“ gestrichen.
 - b) Die Angabe zu § 33 wird wie folgt gefasst:
„§ 33 (weggefallen)“.
2. In § 30 Abs. 3 wird Satz 3 aufgehoben.
3. In § 31 Abs. 3 zweiter Halbsatz werden die Angabe „§ 32 Abs. 3 Nr. 2 Buchstabe b und § 33 Abs. 2 Nr. 2 Buchstabe b“ durch die Angabe „§ 32 Abs. 3 Nr. 1“ sowie die Wörter „nach den Grundsätzen des Absatzes 2“ durch die Wörter „im Falle des § 32 Abs. 3 Nr. 2 vor allem nach dem Grad der gemäß § 27 nachgewiesenen Qualifikation für das gewählte Studium und im Übrigen vor allem nach den für die Ortswahl maßgebenden sozialen, insbesondere familiären und wirtschaftlichen Gründen“ ersetzt.
4. § 32 wird wie folgt geändert:
 - a) In der Überschrift wird das Wort „Allgemeines“ gestrichen.
 - b) Absatz 3 wird wie folgt gefasst:
„(3) Die verbleibenden Studienplätze werden vergeben:
 1. bis zur Hälfte der Studienplätze an jeder Hochschule von der Hochschule selbst nach dem Grad der Eignung für das gewählte Studium. Das Landesrecht regelt jeweils die Höhe dieser Quote, die Auswahlkriterien im Einzelnen und das Verfahren. Das Landesrecht bestimmt jeweils auch, ob die Studienplätze aus dieser Quote vor oder nach den Studienplätzen aus der Quote nach Nummer 2 vergeben werden. Die Zahl der Hochschulen, bei denen eine Bewerberin oder ein Bewerber in einem Vergabeverfahren an diesem Verfahren teilnehmen darf, kann beschränkt werden;
 2. ein Viertel der Studienplätze an jeder Hochschule durch die Zentralstelle nach dem Grad der gemäß § 27 nachgewiesenen Qualifikation für das gewählte Studium. Qualifikationsgrade, die nur geringfügig voneinander abweichen, können als ranggleich behandelt werden. Die Länder tragen dafür Sorge, dass die Nachweise innerhalb eines Landes und im Verhältnis der Länder untereinander hinsichtlich der jeweiligen Anforderungen und Bewertungen vergleichbar sind. Solange die Vergleichbarkeit im Verhältnis der Länder untereinander nicht gewährleistet ist, werden für die Auswahl der Studienbewerberinnen und -bewerber Landesquoten gebildet. Die Quote eines Landes bemisst sich zu einem Drittel nach seinem Anteil an der Gesamtzahl der Bewerberinnen und Bewerber für den betreffenden Studiengang (Bewerberanteil) und zu zwei Dritteln nach seinem Anteil an der Gesamtzahl der Achtzehn- bis unter Einundzwanzigjährigen (Bevölkerungsanteil); für die Länder Berlin, Bremen und Hamburg werden die sich danach ergebenden Quoten um drei Zehntel erhöht. Bei der Berechnung des Bewerberanteils werden nur Personen berücksichtigt, die eine Hochschulzugangsberechtigung besitzen, die von allen Ländern gegenseitig anerkannt ist;
5. § 33 wird aufgehoben.
6. § 34 wird wie folgt geändert:
 - a) Satz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Nummer 2 wird die Angabe „Artikel 75 des Gesetzes vom 18. Dezember 1989 (BGBl. I S. 2261)“ durch die Angabe „Artikel 15 des Gesetzes vom 21. Juni 2002 (BGBl. I S. 2167)“ ersetzt.
 - bb) In Nummer 3 werden die Angabe „, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes zur Förderung eines freiwilligen ökologischen Jahres vom 17. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2118),“ durch die Angabe „in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Juli 2002 (BGBl. I S. 2596)“ ersetzt sowie nach der Angabe „eines freiwilligen ökologischen Jahres nach dem Gesetz zur Förderung eines freiwilligen ökologischen Jahres vom 17. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2118)“ die An-
3. im Übrigen durch die Zentralstelle
 - a) nach dem Grad der gemäß § 27 nachgewiesenen Qualifikation für das gewählte Studium. Nummer 2 Satz 2 bis 6 ist anzuwenden;
 - b) nach der Dauer der Zeit seit dem Erwerb der Qualifikation für den gewählten Studiengang nach § 27 (Wartezeit). Zeiten eines Studiums an einer Hochschule werden auf die Wartezeit nicht angerechnet; dies gilt erstmals für Studienzeiten nach Inkrafttreten dieses Gesetzes.“
 - c) In Absatz 4 wird die Angabe „Absatz 3 Nr. 1 und 2 Buchstabe a“ durch die Angabe „Absatz 3 Nr. 3 Buchstabe a und b“ ersetzt.

gabe „in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Juli 2002 (BGBl. I S. 2600)“ eingefügt.

- b) Satz 2 wird aufgehoben.
 - c) Der bisherige Satz 3 wird Satz 2.
 - d) Im neuen Satz 2 wird die Angabe „und § 33“ gestrichen.
7. § 35 zweiter Halbsatz wird wie folgt gefasst:
„§ 32 Abs. 3 Nr. 2 Satz 4 bis 6 bleibt unberührt.“
8. § 72 Abs. 2 wird wie folgt geändert:
- a) Satz 2 wird wie folgt gefasst:
„Erstmals für Zulassungen zum Wintersemester 2004/2005, längstens jedoch bis zum Inkrafttreten

des Landesrechts nach Satz 1, sind die Vorschriften der Artikel 7 bis 16 des Staatsvertrages über die Vergabe von Studienplätzen vom 24. Juni 1999 nach Maßgabe des § 30 Abs. 3, des § 31 Abs. 3, des § 32 Abs. 3 und 4, des § 34 und des § 35 anzuwenden.“

- b) Satz 3 wird aufgehoben.
- c) Sätze 4 bis 6 werden Sätze 3 bis 5.
- d) In dem neuen Satz 5 wird das Datum „30. Juni 2002“ durch das Datum „30. April 2006“ ersetzt.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeines

Das Hochschulwesen in Deutschland ist seit geraumer Zeit im Wandel begriffen. In zunehmendem Maße spielen auch bei den Hochschulen Begriffe wie „Leistungsorientierung“, „Profilbildung“ und „Wettbewerb“ eine Rolle. Dieser Entwicklung muss das Verfahren zur Hochschulzulassung Rechnung tragen.

Die Neuordnung der Hochschulzulassung verfolgt eine doppelte Zielsetzung:

- Einerseits soll das Auswahlrecht der Hochschulen gestärkt werden,
- andererseits soll den bestqualifizierten Bewerberinnen und Bewerbern ermöglicht werden, die gewünschte Hochschule auszuwählen.

Die für das Zulassungsverfahren vorgesehenen Modelle unterscheiden sich im Wesentlichen darin, dass nach dem ersten Modell das Wahlrecht der Hochschulen in besonderer Weise betont wird, indem das Auswahlverfahren der Hochschulen der Vergabe der Studienplätze im Übrigen vorangestellt ist und bis zur Hälfte der Studienplätze durch die Hochschulen vergeben werden können. Nach dem zweiten Modell wird das Wahlrecht der „abiturbesten“ Bewerberinnen und Bewerber besonders hervorgehoben, indem die Studienplätze in dieser Quote vorab vergeben werden können und die Quote „Abiturbeste“ und „Auswahlrecht der Hochschulen“ mit jeweils 25 % gleich groß ist.

Die Länder entscheiden, welches Modell in dem jeweiligen Land angewendet wird.

B. Zu den einzelnen Änderungsvorschlägen

1. Die Änderungen in der Inhaltsübersicht folgen aus den Änderungen unter Nummer 4 Buchstabe a und Nummer 5.
2. Die Anforderungen an den Kapazitätsbericht werden im Hinblick darauf reduziert, dass Hochschulen mit einem Globalhaushalt nicht mehr über einen Stellenplan verfügen.
3. Die Verteilung der ausgewählten Bewerberinnen und Bewerber kann im neuen Auswahlverfahren nicht umstandslos an die Regeln des Verteilungsverfahrens (§ 31 Abs. 2) anknüpfen. Für die Abiturbestenquote kommt als primäres Verteilungskriterium nach der Ortspräferenz nur der Grad der Qualifikation in Betracht, während bei der das Vergabeverfahren abschließenden zentralen Vergabe der Studienplätze nach § 32 Abs. 2 und Abs. 3 Nr. 3 sozialen Aspekten eine stärkere Bedeutung zukommt. Im Übrigen handelt es sich um eine redaktionelle Folgeänderung.
4. a) Da die Verfahrensart des Besonderen Auswahlverfahrens entfällt, erhält das bisherige Allgemeine Auswahlverfahren die Bezeichnung „Auswahlverfahren“.
- b) Der neu formulierte § 32 Abs. 3 enthält die Kernpunkte des neuen Auswahlverfahrens. Absatz 3 Nr. 1 schafft den Rahmen für die – inhaltlich von den Ländern zu regelnden – Auswahlverfahren der einzelnen Hochschulen. Diese Quote ist sowohl im Umfang („bis zur Hälfte“) als auch in der Frage der Reihenfolge der Vergabe im Verhältnis zur Abiturbestenquote (Absatz 3 Nr. 2) variabel, so dass jedes Land für den Bereich seiner Hochschulen die Möglichkeit hat, sich für ein Modell mit einem Umfang der Quote von „bis zu 50 vom Hundert“, verbunden mit der Vergabe dieser Quote vor der Abiturbestenquote, oder für ein Modell mit einem Umfang der Quote von „25 vom Hundert“, verbunden mit der Vergabe dieser Quote nach der Abiturbestenquote, zu entscheiden. Damit die Belastung für die Hochschulen begrenzt ist, kann nach Satz 4 die Zahl der Hochschulen, bei denen eine Bewerberin oder ein Bewerber in einem Vergabeverfahren am örtlichen Auswahlverfahren teilnehmen darf, beschränkt werden. Absatz 3 Nr. 2 regelt die Vergabe der Studienplätze an die Abiturbesten. Das neue an dieser Quote gegenüber der herkömmlichen Auswahl nach dem Grad der Qualifikation ist der Umstand, dass diese Quote je Studienort gebildet wird. Nach der zentralen Auswahl anhand des Kriteriums „Grad der Qualifikation“ einschließlich der Bildung von Landesquoten werden die Ausgewählten nach ihren Ortswünschen (und bei gleicher Ortspräferenz wiederum primär nach Leistung, s. o. unter 3. b) auf die Studienplatzkontingente der einzelnen Hochschulen verteilt, so dass diese Quote den besten Abiturienten die Möglichkeit eröffnet, sich ihre Wunschhochschule auszusuchen. Absatz 3 Nr. 3 regelt die herkömmlichen Quoten für die Auswahl nach dem Grad der Qualifikation (Buchstabe a) und nach Wartezeit (Buchstabe b), deren zentrale Vergabe (zusammen mit den zentral zu bildenden Vorabquoten nach Absatz 2) sich an die Vergabe in den Hochschulverfahren und in der Abiturbestenquote anschließt. Dabei sind die Detailregelungen zur Ausgestaltung des Kriteriums der Wartezeit mit dem Ziel der Deregulierung des Hochschulrahmengesetzes und Regelung im künftigen Staatsvertrag reduziert worden. Abweichend von der bisherigen Regelung ist nicht mehr zwingend vorgeschrieben, dass die Quote für die Auswahl nach dem Grad der Qualifikation höher sein muss als die Wartezeitquote. Dies beruht zum einen darauf, dass diesen Quoten nunmehr die Abiturbestenquote vorgelagert ist, die eine spezielle Variante der Auswahl nach dem Grad der Qualifikation darstellt; zum anderen ermöglicht diese Gestaltung die flexible Anpassung der Höhe der Wartezeitquote an die Erfordernisse des verfassungsrechtlich gebotenen Vertrauensschutzes.
- c) Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung.
5. Die Verfahrensart des Besonderen Auswahlverfahrens ist für Studiengänge mit einem besonders hohen Bewerberüberhang vorgesehen, der sich in „unvertretbar hohen

Anforderungen bei der Auswahl nach dem Grad der Qualifikation“ zeigt und die Chancengerechtigkeit gefährdet, wenn die Bewerberauswahl sich ganz überwiegend auf die Kriterien Durchschnittsnote und Wartezeit stützt. Die Sicherung einer Zulassungschance für jeden Studienberechtigten soll im Besonderen Auswahlverfahren durch eine Diversifizierung der Auswahlkriterien, insbesondere durch die Einführung eines zentralen Feststellungsverfahrens (Test) erreicht werden. Das Ziel der Chancengerechtigkeit wird im neuen Auswahlverfahren nach § 32 Abs. 3 jedoch bereits durch die besondere Bedeutung des dezentralisierten Auswahlverfahrens der Hochschulen und die dadurch zu erwartende Vielfalt von Auswahlkriterien und -verfahren erreicht, sodass das Besondere Auswahlverfahren obsolet wird und entfallen kann.

6. Durch die Änderungen unter Buchstabe a werden die Gesetzeszitate aktualisiert. Im Übrigen handelt es sich um redaktionelle Folgeänderungen.
7. Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung.
8. a) Das Ziel, das neue Vergabeverfahren erstmals bereits zum Wintersemester 2004/2005 durchzuführen, kann – in Anbetracht des Zeitraums, der für Abschluss und Ratifizierung eines neuen Staatsvertrags veranschlagt werden muss – nur durch eine Übergangsregelung erreicht werden. Der neue Satz 2 bewirkt, dass für einen begrenzten Zeitraum (s. den neuen Satz 5) die Regelungen des zurzeit geltenden Staatsvertrags durch das Hochschulrahmengesetz in der durch dieses Änderungsgesetz erlangten Fassung modifiziert werden.
 - b) Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung.
 - c) Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung.
 - d) Spätestens zum Wintersemester 2006/2007 ist die Übergangsregelung des Satzes 2 durch einen neuen Staatsvertrag zu ersetzen. Dieser muss spätestens am 1. Mai 2006 in Kraft treten, damit das Vergabeverfahren zum Wintersemester 2006/2007 auf seiner Grundlage durchgeführt werden kann.

Anlage 2

Stellungnahme der Bundesregierung

Bund, Länder und Hochschulen streben eine Reform der Hochschulzulassung an. Ein Ziel ist dabei, die Bewerberauswahl in bundesweit zulassungsbegrenzten Studiengängen in größerem Umfang als bisher von der Zentralstelle für die Vergabe der Studienplätze (ZVS) auf die Hochschulen zu verlagern.

Die Hochschulen haben sich vielfach dafür ausgesprochen, ihnen die Bewerberauswahl in bundesweit zulassungsbegrenzten Studiengängen zu übertragen. Dem war der Bundesgesetzgeber 1998 mit der 4. HRG-Novelle in einem ersten Schritt bereits gefolgt. Von der eingeräumten Autonomie haben die Hochschulen in der Folgezeit jedoch nur in Ausnahmefällen Gebrauch gemacht.

Zum Wintersemester 2002/2003 haben die Länder den Anteil der Studienplätze, die über das Auswahlverfahren der Hochschulen vergeben werden, im Rahmen der 1998 im HRG eröffneten Möglichkeiten weiter erhöht:

- Im Auswahlverfahren werden die Studienplätze seither im Verhältnis von 51 zu 25 zu 24 nach dem Grad der Qualifikation, der Wartezeit und nach dem Ergebnis des Auswahlverfahrens der Hochschulen vergeben (zuvor: 55 zu 25 zu 20).
- Bei der Verteilung auf die einzelnen Studienorte werden die Studienplätze an stark nachgefragten Studienorten zu 25 % (zuvor: 17,5 %) nach dem Grad der Qualifikation, im Übrigen nach sozialen Kriterien vergeben.

Auch diese Erhöhung des Anteils der Studienplätze, die über das Auswahlverfahren der Hochschulen vergeben werden, hat bisher nicht zu einer positiven Reaktion seitens der Hochschulen geführt. Im Gegenteil ist die Zahl der Hochschulen, die eigene Auswahlverfahren durchführen, sogar weiter gesunken.

Nach einjähriger Vorarbeit hat sich die Kultusministerkonferenz (KMK) am 6. März 2003 auf Eckpunkte für eine Neuregelung der Hochschulzulassung in bundesweiten NC-Studiengängen verständigt. Diese verfolgen das Ziel, einerseits den bestqualifizierten Bewerbern die Auswahl der Hochschule zu ermöglichen und andererseits das Auswahlrecht der Hochschulen zu stärken. Nach den Vorstellungen der KMK soll die Neuregelung ab dem Wintersemester 2004/2005 Anwendung finden.

Der KMK-Beschluss sieht alternativ zwei Modelle vor, unter denen die Länder eine Auswahl treffen können sollen.

Im ersten Modell werden

- bis zu 50 % der Studienplätze durch die Hochschulen nach dem Grad der Eignung für den gewählten Studiengang,
- 25 % der Studienplätze durch die ZVS an die Abiturbesten entsprechend ihren Ortswünschen und
- die verbleibenden Studienplätze durch die ZVS nach den Kriterien Abiturdurchschnittsnote und Wartezeit vergeben.

Nach dem zweiten Modell werden

- 25 % der Studienplätze durch die ZVS an die Abiturbesten entsprechend ihren Ortswünschen,
- 25 % der Studienplätze durch die Hochschulen nach dem Grad der Eignung für den gewählten Studiengang und
- 50 % der Studienplätze durch die ZVS nach den Kriterien Abiturnotendurchschnitt und Wartezeit

vergeben.

Zur Umsetzung dieser Eckpunkte hat der Bundesrat am 11. Juli 2003 den Entwurf einer HRG-Novelle beschlossen. Der von der KMK vorgesehene Zeitplan erfordert eine Beschlussfassung des Deutschen Bundestages bereits im November 2003.

Die Bundesregierung begrüßt grundsätzlich die Initiative des Bundesrates zu einer Reform der Hochschulzulassung und nimmt zum vorgelegten Entwurf wie folgt Stellung:

1. Studierfähigkeit und Hochschulzugang sind strategisch bedeutsame Themen, die die schulische Vorbereitung auf die Berufswahl, die Zulassung zum richtigen Studiengang und eine verbesserte Studieneingangsphase umfassen.

Der Bund hält es aber für notwendig, den Hochschulzugang für alle Bewerber aller Studiengänge, auch nicht zulassungsbeschränkter Studiengänge, zu optimieren, um zu einer Erhöhung der Studienanfänger- und Studiererfolgsquote sowie einer Senkung der Abbruch- und Fachwechslerquote zu gelangen.

Der Übergang von der Schule in die Hochschule und insbesondere in den individuell richtigen Studiengang an der richtigen Hochschule ist ein komplexer Prozess. Um zu einer konsistenten Lösung zu gelangen, sind aus Sicht der Bundesregierung auch die Themen

- Verbesserung der Studierfähigkeit,
- Intensivierung der schulischen Vorbereitung auf die Berufs- und Studienwahl,
- Beratung der Studienbewerber, gerade auch in zulassungsfreien Studiengängen,
- Studierbarkeit der Studienangebote,
- Durchlässigkeit des Bildungssystems für beruflich Qualifizierte und
- Bewältigung der stark gestiegenen und weiter steigenden ausländischen Bewerbungen um einen Studienplatz in Deutschland

bei der angestrebten Reform mit zu berücksichtigen.

Der Wissenschaftsrat erarbeitet zurzeit Empfehlungen für eine auch die vorgenannten Aspekte einschließende, umfassende Neuordnung des Hochschulzugangs. Nach derzeitigem Stand werden die Empfeh-

lungen im Januar 2004 vorgelegt werden. Die Bundesregierung ist ebenso wie die Länder aktiv an dieser Diskussion beteiligt.

Nach Auffassung der Bundesregierung sollten deshalb zunächst diese Empfehlungen abgewartet und auf dieser Grundlage dann von Bund und Ländern gemeinsam die notwendigen gesetzgeberischen Entscheidungen getroffen werden.

Die Bundesregierung spricht sich deshalb gegen den Gesetzentwurf in der vorliegenden Form aus.

2. Der Gesetzentwurf enthält darüber hinaus bislang unzureichende Lösungen zu folgenden Einzelproblemen:
 - 2.1. Die Hochschulen haben sich bei dem bisherigen Verfahren darüber beklagt, dass Bewerber, die von ihnen im Auswahlverfahren abgelehnt wurden, im weiteren Zulassungsverfahren zum Teil doch zugelassen werden müssen. Dies geschieht bisher allerdings nur dann, wenn sich zugelassene Bewerber nicht einschreiben und deshalb Nachrückverfahren zu der verfassungsrechtlich zwingend gebotenen Ausschöpfung der Zulassungskapazität durchgeführt werden müssen.

Nach dem vorliegenden Gesetzentwurf würde die Zulassung von Bewerbern, die im Auswahlverfahren der Hochschulen nicht erfolgreich sind, zum Regelfall werden. Nach einem Erstzugriff der Hochschulen für die Besetzung von bis zu 50 % der Studienplätze werden weitere 25 % der Studienplätze an die Abiturbesten vergeben, und zwar am Studienort ihrer Wahl, und weitere mindestens 25 % der Studienplätze nach den Kriterien Abiturdurchschnittsnote und Wartezeit. Ein großer Teil der im Auswahlverfahren der Hochschulen nicht erfolgreichen Bewerber würde daher auf jeden Fall in den folgenden Verfahrensschritten eine Zulassung bekommen. Die Hochschulen würden bei einer solchen Sachlage berechtigterweise nach dem Sinn der Durchführung aufwändiger Hochschulauswahlverfahren fragen.

Dies gilt – wenn auch in etwas geringerem Umfang – auch dann, wenn das Landesrecht vorsehen sollte, dass zunächst die Abiturbesten einen Erstzugriff auf die Hochschulen ihrer Wahl haben und danach erst die Quoten für die Auswahl durch die Hochschulen und durch die ZVS zur Anwendung kommen.

Die Bundesregierung tritt deshalb für eine weitergehende Stärkung der Auswahlrechte der Hochschulen beim Hochschulzugang ein.

- 2.2. Der vorliegende Gesetzentwurf zeigt keine Lösung für eine effektive Wahrnehmung der vorgesehenen Auswahlrechte durch die Hochschulen auf.

Das Auswahlverfahren muss so ausgestaltet werden, dass die Hochschulen ihre erweiterten Auswahlrechte tatsächlich in Anspruch nehmen können. Mit einer Erhöhung der Hochschulauswahlquote von 25 % auf 50 % wird nichts erreicht, solange die Hochschulen nicht zur ihrer Nutzung in der Lage sind.

Von den bestehenden Auswahlrechten – 25 % der Studienplätze bei bundesweitem NC, bis zu 90 % bei örtlichem NC – haben die Hochschulen bisher im Regelfall keinen Gebrauch gemacht. Sie haben das in erster Li-

nie damit begründet, dass der Aufwand für Auswahlgespräche in der zur Verfügung stehenden knappen Zeit zwischen dem Bewerbungsschluss und der Versendung der Zulassungsbescheide nicht leistbar sei. Dieses Problem wird durch die Erhöhung der Anzahl der von den Hochschulen zu vergebenden Studienplätze nicht gelöst, sondern vergrößert.

Erweiterte Auswahlrechte setzen daher praktikable Auswahlverfahren voraus. Dazu sagt der Gesetzentwurf aber nichts. Es wird lediglich vorgesehen, dass die Zahl der Hochschulen, bei denen ein und derselbe Bewerber an Auswahlverfahren teilnehmen darf, beschränkt werden kann. Die vorgeschlagene Gesetzesänderung würde deshalb an den bisherigen Problemen kaum etwas ändern.

Ein bloßes Vorziehen des Bewerbungsschlusses wäre zur Problemlösung nicht ausreichend, da eine Vielzahl von Bewerbern im Falle einer Bewerbung zum Wintersemester dann noch nicht über das Ergebnis der Abiturprüfung verfügt.

- 2.3. Der Verzicht auf Kriterien für die Auswahl von Studienbewerberinnen und -bewerbern durch die Hochschulen in dem vorliegenden Gesetzentwurf erscheint verfassungsrechtlich problematisch.

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht keinerlei Regelung der Kriterien für die Auswahl durch die Hochschulen im Hochschulrahmengesetz vor. Dies soll durch Landesrecht geschehen, was im Extremfall 16 unterschiedliche Regelungen bedeuten würde.

Demgegenüber hatte das Bundesverfassungsgericht bereits in seiner 1. Numerus-clausus-Entscheidung aus dem Jahre 1972 darauf hingewiesen, dass ein Zulassungsverfahren in bundesweiten NC-Studiengängen durch die Vielfalt der anzuwendenden Zulassungsrichtlinien bis zur Lähmung behindert werden könne. Eine zu große Vielfalt der Zulassungskriterien beeinträchtigt zugleich die Transparenz des Zulassungswesens und die Chancengleichheit der Bewerber. Das Bundesverfassungsgericht weist deshalb darauf hin, dass es weitgehend anerkannt sei, dass im Falle eines absoluten Numerus clausus die Verteilung der Studienplätze möglichst unter Anwendung einheitlicher Auswahlkriterien erfolgen müsse. Hier das Notwendige zu tun, sei in erster Linie Sache des Bundesgesetzgebers (BVerfGE 33, 303, 356 f.). Daraus ergibt sich die verfassungsrechtliche Notwendigkeit, die Kriterien für die Bewerberauswahl in bundesweit zulassungsbeschränkten Studiengängen im Hochschulrahmengesetz jedenfalls im Grundsatz zu regeln.

- 2.4. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass die Hochschulen im ersten Modell einen Erstzugriff auf die Bewerber haben sollen, das heißt, unter den besten Abiturienten ihre Auswahl treffen dürfen. Dies entspricht einer Forderung der Hochschulen.

In der Praxis würde dies jedoch angesichts der Beschränkung des Auswahlrechtes auf maximal 50 % der Studienplätze bedeuten, dass die besten Abiturienten aufgrund eines aufwändigen Auswahlverfahrens der Hochschulen zugelassen würden, während schlechtere Abiturienten allein aufgrund der Durchschnittsnote im

Abitur oder aufgrund ihrer Wartezeit zugelassen würden. Da die Studienerfolgsaussichten der besten Abiturienten aber deutlich höher liegen als die der übrigen Bewerber, ist dieses Verfahren nicht sinnvoll.

- 2.5. Das Abitur soll nach Auffassung der Bundesregierung und wohl auch eines großen Teiles der Länder nicht ersetzt werden, sondern durch Eignungsfeststellungen in solchen Bereichen ergänzt werden, in denen dies für den Studienerfolg, d. h. insbesondere auch zur Vermeidung von Studienabbrüchen, notwendig ist. Der vorliegende Gesetzentwurf sagt hierzu nichts.

Ziel muss es sein, mehr Studierende sofort in die für sie individuell geeigneten Studiengänge zu bringen. Die Bundesregierung will die Zahl der Studienabbrüche und der Studienfachwechsel dadurch reduzieren und insgesamt mehr erfolgreiche Hochschulabsolventen erreichen.

3. Zur Frage der Zustimmungsbefähigung wird die Bundesregierung sofern erforderlich im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens Stellung nehmen.

4. Artikel 1 Nr. 3 des Gesetzentwurfs (Änderung von § 31 Abs. 3 HRG) sollte zur besseren Lesbarkeit als Neufassung formuliert und müsste zur Regelung des vom Bundesrat Gewollten wie folgt gefasst werden:

„§ 31 Abs. 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) Reicht in einem nach Absatz 1 einbezogenen Studiengang die Gesamtzahl der Studienplätze nicht zur Zulassung aller Bewerberinnen und Bewerber aus, so findet unter den Bewerberinnen und Bewerbern eine Auswahl nach Maßgabe der §§ 32 bis 35 statt (Auswahlverfahren). In den Fällen des § 32 Abs. 3 Nr. 1 werden die ausgewählten Bewerberinnen und Bewerber von der Hochschule zugelassen. Im Übrigen werden sie den einzelnen Hochschulen möglichst nach ihren Ortswünschen und, soweit notwendig, in den Fällen des § 32 Abs. 3 Nr. 2 vor allem nach dem Grad der gemäß § 27 nachgewiesenen Qualifikation für das gewählte Studium, in allen anderen Fällen vor allem nach den für die Ortswahl maßgebenden sozialen, insbesondere familiären und wirtschaftlichen Gründen zugewiesen.““

