

Andreas Musil¹

Aktuelle Rechtsprobleme der Masterzulassung in Deutschland

1 Einleitung

Masterplätze sind ein knappes Gut. Dass dies so ist, bekommen in zunehmender Zahl Studienbewerber zu spüren, die einen Bachelorabschluss erworben haben, denn nun drängen nach der Umstellung der Studiengänge auf Bachelor und Master immer stärkere Kohorten in ein weiterführendes Masterstudium. Nicht jeder, der eine Fortführung seines Studiums erstrebt, kann den begehrten Platz erhalten. Deshalb sind – ganz unabhängig von der politischen Frage, ob die Kalkulation von KMK und Bundesländern mit Blick auf die konkret angebotene Zahl an Masterplätzen aufgegangen ist – rechtliche Auseinandersetzungen vorprogrammiert. So nimmt es nicht Wunder, dass derzeit die Anzahl und Bedeutung verwaltungsgerichtlicher Streitigkeiten über den Zugang und die Zulassung zum Masterstudium stark im Steigen begriffen ist. Es gibt aber nicht nur Auseinandersetzungen zwischen Studienbewerbern und Hochschulen über Masterplätze, auch die Befugnisverteilung zwischen Staat und Hochschulen ist mit Unsicherheiten behaftet. Es fragt sich, was gesetzlich geregelt werden muss und darf, und welche Regelungsbefugnis den Hochschulen im Rahmen ihrer Satzungsgewalt verbleiben darf und sollte.

Im Folgenden sollen all diese Fragen näher erörtert werden. Zunächst sind die Rechtssetzungskompetenzen zwischen staatlicher und hochschulischer Ebene abzugrenzen (2). Hierbei spielen die Wesentlichkeitstheorie einerseits und das Selbstverwaltungsrecht der Hochschulen andererseits die entscheidende Rolle. Mit Blick auf die inhaltliche Regelungstiefe und die entsprechenden verfassungsrechtlichen Begrenzungen gerät zum einen die Berufsfreiheit der Studienbewerber in den Blick. Zum anderen ist deren Recht auf chancengleichen Zugang zum Studium zu beachten. Es fragt sich, ob im Rahmen des Masterzugangs für die Rechtssetzung vergleichbare Restriktionen bestehen, wie sie im Zusammenhang mit dem Erststudium seit langem anerkannt sind. Ausgehend von der Beantwortung dieser Grundsatzfragen können auch konkretere Problempunkte erörtert werden (3). Hier muss zwischen Zugangsvoraussetzungen, also solchen, die erforderlich sind, um einen bestimmten Studiengang studierend zu können, und Zulassungsvoraussetzungen, also solchen, die im Verhältnis zu konkurrierenden Bewerbern darüber entscheiden, wer im Rahmen einer notwendigen Auswahlentscheidung den Vorrang erhält, unterschieden werden. Bei den Zugangsvoraussetzungen stellt sich insbesondere die Frage, welche fachlichen Qualifikationskriterien der Zugangsregelung zugrunde gelegt werden dürfen. Im Rahmen der Zulassungsentscheidung auf der Basis von Auswahlkriterien ist zu klären, welche Bedeutung der Bachelornote zukommen darf und muss und welche anderen Auswahlkriterien in welcher Form daneben zur Anwendung kommen können. Ein Ausblick schließt sodann die Untersuchung ab (4).

1 Prof. Dr. Andreas Musil ist Vizepräsident der Universität Potsdam für Lehre und Studium und Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Verwaltungs- und Steuerrecht, an der dortigen Juristischen Fakultät.

2 Regelung der Masterzulassung zwischen Wesentlichkeit und Hochschulautonomie

2.1 Erfordernis einer gesetzlichen Regelung

Die grundlegendste Frage im Zusammenhang mit der Rechtssetzung bei der Masterzulassung ist die nach der Kompetenzaufteilung zwischen Staat und Hochschulen². Hier führen Wesentlichkeitstheorie auf der einen Seite und Selbstverwaltungsgarantie auf der anderen Seite zu einem Spannungsverhältnis, das es durch eine abgestufte Verteilung der Rechtssetzungsbefugnis aufzulösen gilt.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Numerus-clausus-Entscheidung aus dem Jahre 1972 ausgeführt, die wesentlichen Entscheidungen über die Voraussetzungen für die Anordnung absoluter Zulassungsbeschränkungen und über die anzuwendenden Auswahlkriterien habe der Gesetzgeber selbst zu treffen. Die Hochschulen könnten zur Regelung der weiteren Einzelheiten innerhalb bestimmter Grenzen ermächtigt werden³. Dem folgend haben die meisten Länder eigene Zulassungsgesetze erlassen, die auch die Masterzulassung mit umfassen⁴. Lediglich in Brandenburg fehlt ein solches Gesetz bislang, was vor dem Hintergrund der genannten Entscheidung auf Bedenken stößt. Hintergrund der Wesentlichkeitsanforderungen ist das Grundrecht der Berufsfreiheit in Verbindung mit dem Recht auf Teilhabe am staatlichen Bildungssystem, das die Sicherstellung gleicher Chancen aller Bewerber beim Hochschulzugang erfordert⁵.

Im Zuge des Erlasses zulassungsbezogener gesetzlicher Regelungen wird allerdings zwangsläufig auch die Frage virulent, wie weit das aus der Wesentlichkeitsrechtsprechung folgende staatliche Regelungserfordernis reicht und wann umgekehrt die Selbstverwaltungsgarantie Grenzen aufzeigt. Es ist nämlich auch anerkannt, dass die Festlegung von Zugangskriterien für das Hochschulstudium von der Gewährleistung der Selbstverwaltungsgarantie umfasst ist⁶. Im Zusammenhang mit der Neufassung des Berliner Hochschulgesetzes kam es etwa zu einer Diskussion darüber, ob und inwieweit Studienbewerber einerseits und Hochschulen gesetzliche Vorgaben für den Masterzugang akzeptieren müssen⁷. Dieser zeigt sehr gut die auftretenden Konfliktlinien auf⁸.

Vor diesem Hintergrund kann zwar festgehalten werden, dass es jedenfalls einer gesetzlichen Grundlage bedarf, um die Hochschulzulassung verfassungskonform zu regeln. Die inhaltliche Reichweite der gesetzlichen Vorgaben ist hierdurch indes noch nicht präjudiziert. Die Auffassungen

2 Im Folgenden wird im Übrigen von Masterzulassung als einem Oberbegriff ausgegangen, der sowohl Fragen des Masterzugangs als auch der Zulassungskriterien im Falle eines Bewerberüberhangs umfasst. Zur Differenzierung siehe *Ernst/Kämmerer*, RdJB 2001, 297 (299).

3 BVerfG v. 18.7.1972 – 1 BvL 32/70, BVerfGE 33, 303 (337 ff.).

4 Siehe etwa Gesetz über die Zulassung zu den Hochschulen des Landes Berlin in zulassungsbeschränkten Studiengängen (Berliner Hochschulzulassungsgesetz – BerlHZG) in der Fassung vom 18. Juni 2005 (GVBl. S. 393), zuletzt geändert durch Art. I G zur Einführung einer Sportprofilquote bei der Studienplatzvergabe vom 26. 6. 2013 (GVBl. S. 198); Drittes Gesetz über die Zulassung zum Hochschulstudium in Nordrhein-Westfalen (Hochschulzulassungsgesetz – HZG) vom 18. November 2008 (Artikel 3 des Hochschulzulassungsreformgesetzes vom 18. November 2008 (GV. NRW. S. 710)), geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 1. März 2011 (GV. NRW. S. 165); Gesetz über die Hochschulzulassung in Bayern (Bayerisches Hochschulzulassungsgesetz – BayHZG) vom 9. Mai 2007, GVBl. 2007, S. 320, zul. geänd. d. § 3 G v. 7.5.2013, GVBl. 2013, S. 252.

5 Grundlegend BVerfG v. 18.7.1972 – 1 BvL 32/70, BVerfGE 33, 303 (329); siehe auch *Musil*, Wettbewerb in der staatlichen Verwaltung, 2005, 350 ff.

6 Dazu im Einzelnen BerlVerfGH v. 4.3.2009 – VerfGH 199/06, NVwZ-RR 2009, 598 (601).

7 Näher BerlVerfGH v. 4.3.2009 – VerfGH 199/06, NVwZ-RR 2009, 598 (601); sowie *Kluckert*, DÖV 2008, 905 (906).

8 Siehe noch ausführlich sogleich 2.2.

über die Notwendigkeit und Zulässigkeit staatlicher Zulassungsregelungen gehen in Rechtsprechung und Schrifttum denn auch weit auseinander. Dies hat mit der spezifischen Rolle des Masterstudiums als eines erst auf das Bachelorstudium aufbauenden Studiums zu tun.

2.2 Masterstudium als „Zweitstudium“?

Um die konkreten Grundlagen und Grenzen einer gesetzlichen Regelung der Masterzulassung bestimmen zu können, müssen zunächst kurz die allgemeinen Anforderungen an die Zulassung zum Studium beleuchtet werden. Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung formuliert, dass der Gesetzgeber mit Blick auf die Zulassung zum Hochschulstudium zumindest die Art der anzuwendenden Auswahlkriterien und deren Rangverhältnis untereinander selbst festlegen müsse⁹. Für Bachelorstudiengänge und andere grundständige Studienangebote wird daraus geschlossen, dass der Staat den Rahmen für Zugang und Zulassung in den wesentlichen Grundzügen selbst setzen müsse¹⁰. Dem entsprechen wie gesagt die meisten Regelungen in den Ländern¹¹.

Ob dasselbe auch für den Master zu gelten habe, wird unterschiedlich beurteilt¹². Aus der zitierten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird teilweise geschlossen, dass sowohl die Zugangs- als auch die Zulassungsvoraussetzungen für das Masterstudium durch ein Parlamentsgesetz vorgeprägt sein müssten¹³. Wenn schon die Zulassungskriterien wesentlich seien, gelte das erst recht für die gedanklich davor liegenden Zugangsvoraussetzungen für das Studium. Dagegen wird teilweise darauf abgestellt, dass die Festlegung von Zugangsvoraussetzungen für ein Studium dem Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie zuzuordnen sei mit der Folge, dass der Staat sich hier mit gesetzlichen Regelungen zurückhalten müsse¹⁴.

Die unterschiedlichen Auffassungen korrespondieren mit der grundlegenden Einordnung von Masterstudiengängen in das System der Hochschulbildung. Ein Großteil der Obergerichte und ein Teil der Literatur betont, dass es sich beim Studium im Rahmen dieser Studiengänge um ein Zweitstudium handele¹⁵. Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht seit langem eine ständige Rechtsprechung entwickelt, wonach die grundrechtlichen Anforderungen an die Zugangsbeschränkungen für Zweitstudien geringer seien als im Zusammenhang mit einem Erststudium¹⁶. Diese Differenzierung zwischen Erst- und Zweitstudium wird nun teilweise auf das System gestufter Studiengänge angewandt. Während nämlich das Bachelorstudium grundlegende Voraussetzung für das Ergreifen eines bestimmten Berufs sei, indem der Bachelorabschluss als erster berufsqualifizie-

9 St. Rspr. seit BVerfGE 33, 303 (345 f.).

10 Aus der neueren Rechtsprechung siehe nur VGH Ba-Wü v. 24.5.2011 – 9 S 599/11, NVwZ-RR 2011, 764. Das Gericht führt aus: „Dabei dürften zwar Einzelfestlegungen auf Grundlage einer den Anforderungen aus Art. 80 Abs. 1 GG ... entsprechenden Ermächtigungsgrundlage dem Ordnungsgeber oder der Regelung durch Hochschulsatzung überlassen bleiben. Wesentliche Entscheidungen für die Ausübung grundrechtlich gewährleisteter Freiheiten dürfen aber nicht der Verwaltung überantwortet werden. Diese Grundsätze gelten auch für die von Hochschulen in zulassungsbeschränkten Studiengängen durchgeführten Auswahlverfahren. Die inhaltlichen Vorgaben der Auswahlkriterien und deren Gewichtung bedürfen als zentrale und „wesentliche“ Elemente der Hochschulzugangsbeschränkung daher einer rechtssatzförmigen Normierung. Nur innerhalb des so normativ vorgegebenen Rahmens kann die weitere Entscheidung den hierfür berufenen Verwaltungsorganen übertragen werden.“

11 Siehe etwa die in Fn. 4 genannten Gesetze.

12 Dazu allgemein *Brehm/Zimmerling*, NVwZ 2012, 1376 (1378).

13 *Ernst/Kämmerer*, RdJB 2011, 297 (313).

14 *Gluckert*, DÖV 2008, 905 (908).

15 So etwa OVG NW v. 16.5.2013 – 13 B 310/13, juris.

16 BVerfGE 45, 291 (362).

render Abschluss den Regelabschluss bilde, stelle der Masterabschluss lediglich eine zusätzliche Qualifikationschance dar¹⁷. Das OVG Rh-Pf. führt wörtlich aus:

„Denn – wie die „Ländergemeinsamen Strukturvorgaben gemäß § 9 Abs. 2 HRG“ vorsehen und auf die § 19 Abs. 4 HochSchG RLP Bezug nimmt – handelt es sich bei dem Bachelor- und Masterstudiengang um ein System gestufter Studiengänge. Dabei stellt die Bachelorprüfung als erster berufsqualifizierender Abschluss den Regelabschluss dar. Dieser mag im Allgemeinen – wie der Antragsteller geltend macht – im Vergleich zur Masterprüfung nur eine weniger qualifizierte und nicht so gut dotierte Erstanstellung ermöglichen, das ändert aber nichts daran, dass der Bachelorabschluss für die Mehrzahl der Studierenden der Berufseinstieg ist.“¹⁸

Dem wird entgegengehalten, dass der Bachelor zwar den ersten Abschluss bilde, dass jedoch in vielen Berufen erst der Master den eigentlichen Zugang zu der gewünschten Berufsrichtung ermögliche. Als Beispiele werden hier die Lehrerbildung und das Fach Psychologie genannt¹⁹.

Das OVG Berlin-Brandenburg wählt eine vermittelnde Position. Es führt wörtlich aus²⁰:

„Unzweifelhaft bedarf die besondere Beschränkung des Zugangs zum Masterstudium in Form einer Mindestabschlussnote des vorangegangenen Bachelorstudiums einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage. Denn unabhängig von der Frage, ob es sich beim konsekutiven Masterstudiengang BWL um ein „Zweitstudium“ handelt, eröffnet nur der Master den Zugang zu betriebswirtschaftlichen Berufen wissenschaftlicher Ausrichtung, insbesondere zur Promotion und damit zur wissenschaftlichen Karriere an den Hochschulen. Er beschränkt somit den Berufszugang. Seine Einführung kann nicht dem autonomen Satzungsrecht der Hochschulen überlassen bleiben.“

Der Ansatz des OVG Berlin-Brandenburg hat den Vorteil, nicht an die starre Unterscheidung zwischen Erst- oder Zweitstudium anzuknüpfen. Das gestufte Studium im Zuge der Bachelor- und Masterkonzeption ist schon vom Ansatz her nicht mit der erstgenannten Differenzierung vergleichbar, war doch seinerzeit die Möglichkeit des fachbezogenen Weiterstudiums dem System der Hochschulbildung nicht immanent²¹. Vielmehr muss einzelfallbezogen entschieden werden, inwieweit das Masterstudium eigenständige Bedeutung mit Blick auf die Berufsbefähigung besitzt. Je stärker diese eigenständige Bedeutung ausgeprägt ist, umso einschneidender fällt auch die Belastung angesichts von Masterzugangsschranken aus. Generalisierend wird man sagen können, dass die Anforderungen an Masterzugang und Masterzulassung, die sich aus der Berufsfreiheit ergeben, nicht grundsätzlich schwächer ausgeprägt sind als diejenigen bei grundständigen Studiengängen²².

2.3 Gesetzliche Vorgaben für den Masterzugang

Vor diesem Hintergrund ist auch der Konflikt um die gesetzliche Regelung des Masterzugangs im Zuge der Neufassung des Berliner Hochschulgesetzes zu sehen²³. Von Studienbewerbern wurde

17 So OVG Rh-Pf. V. 21.7.2010 – 10 D 10792/10, juris.

18 OVG Rh-Pf. V. 21.7.2010 – 10 D 10792/10, juris.

19 Zur Lehrerbildung und der Bedeutung des dort erworbenen Bachelorabschlusses ausführlich *Hailbronner*, WissR 41 (2008), 107 (114).

20 OVG Berlin-Brandenburg v. 2.5.2011 – OVG 5 S 27.10, LKV 2011, 326.

21 Ebenso *Ernst/Kämmerer*, RdJB 2011, 297 (303).

22 Im Ergebnis ebenso *Ernst/Kämmerer*, RdJB 2011, 297 (307).

23 § 10 Abs. 5 des Berliner Hochschulgesetzes – BerlHG – in der Fassung des Gesetzes vom 6. Juli 2006 (GVBl. S. 713) lautete (mittlerweile geändert): § 10 Allgemeine Studienberechtigung
(5) Die Hochschulen regeln durch Satzung, in welchen Studiengängen über die Hochschulzugangsberechtigung hinaus zusätzliche Eignungs- und Qualifikationsvoraussetzungen gefordert werden und wie diese nachzuweisen sind. Zugangs-

vorgetragen, angesichts des tiefen Eingriffs in die Berufsfreiheit durch Beschränkungen des Masterzugangs sei eine entsprechende gesetzliche Regelung nicht zulässig²⁴. Umgekehrt wurde in der Literatur vertreten, die Wissenschaftsfreiheit setze einer gesetzlichen Regelung von Zugangsvoraussetzungen aus Sicht der Hochschulen Grenzen²⁵. Vielmehr müsse das Recht zur eigenständigen Formulierung von Zugangsvoraussetzungen angemessen zur Geltung kommen.

Der Berliner Verfassungsgerichtshof führte aus, das Grundrecht der Berufsfreiheit stehe einer gesetzlichen Regelung von Zugangsvoraussetzungen für ein Masterstudium grundsätzlich nicht entgegen. Im Unterschied zu kapazitätsbedingten Zugangsschranken (*numerus clausus*), die als objektive Berufszulassungsschranken besonders hohen Rechtfertigungsanforderungen unterlägen, seien fachbezogene Zugangshürden bloße subjektive Zulassungsschranken, die geringeren Rechtfertigungsanforderungen unterlägen. Hier komme vor allem das Argument der Qualitätssicherung zum Tragen, das in diesem Zusammenhang ein hohes Gewicht besitze²⁶. Dem ist mit der Erwägung zuzustimmen, dass ohne qualitätssichernde Zugangsbegrenzungen kein erfolgreiches Studium des jeweiligen Masterstudiengangs sichergestellt werden könnte.

Die Begrenzungen des Masterzugangs müssen umgekehrt aber auch den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit genügen. Sie dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Sicherstellung eines hohen wissenschaftlichen Niveaus und der Studienqualität geeignet, erforderlich und angemessen ist. Hier hat der Berliner Gesetzgeber, dem mittlerweile auch andere Bundesländer mit ähnlichen Regelungen gefolgt sind, gesetzlich festgelegt, dass über den ersten berufsqualifizierenden Abschluss hinausgehende Eignungs- und Qualifikationsvoraussetzungen nur für konsekutive Masterstudiengänge gefordert werden dürften und zwar nur dann, wenn sie wegen spezieller fachlicher Anforderungen des jeweiligen Masterstudiengangs nachweislich erforderlich sind²⁷.

Aus Sicht der Hochschulen ist die gesetzliche Begrenzung der satzungsmäßigen Regelungsbefugnis, die aus der gesetzgeberischen Entscheidung folgt, zwar nicht nur positiv zu bewerten, da sie ihre Entscheidungsfreiheit einschränkt. Unter verfassungsrechtlichem Blickwinkel ist sie jedoch mit Blick auf die konsekutiven Masterstudiengänge verfassungsrechtlich zulässig, weil sie

voraussetzung für Masterstudiengänge ist der berufsqualifizierende Abschluss eines Hochschulstudiums; darüber hinausgehende Eignungs- und Qualifikationsvoraussetzungen dürfen nur für konsekutive Masterstudiengänge gefordert werden und nur dann, wenn sie wegen spezieller fachlicher Anforderungen des jeweiligen Masterstudiengangs nachweislich erforderlich sind. Die Bestätigung der Satzung erstreckt sich neben der Rechtmäßigkeit auch auf die Zweckmäßigkeit.

24 Vgl. BerlVerfGH v. 19.6.2013 – 150/12, 150 A/12, WissR 2013, 168.

25 So insbesondere *Kluckert*, DÖV 2008, 905 ff.

26 BerlVerfGH v. 19.6.2013 – 150/12, 150 A/12, WissR 2013, 168, dort insb. ab Rn. 46.

27 Siehe bereits Fn. 23. Die Begrenzung auf konsekutive Masterstudiengänge wurde zwischenzeitlich aufgehoben. Die Regelung in der Fassung vom 26. Juli 2011 (GVBl. 2011, 378) lautet nun: § 10 Allgemeine Studienberechtigung: (5) Die Hochschulen regeln in der Zugangssatzung, in welchen Studiengängen über die Hochschulzugangsberechtigung hinaus zusätzliche Eignungs- und Qualifikationsvoraussetzungen gefordert werden und wie diese nachzuweisen sind. Zugangsvoraussetzung für Masterstudiengänge ist der berufsqualifizierende Abschluss eines Hochschulstudiums, bei weiterbildenden Masterstudiengängen zusätzlich eine daran anschließende qualifizierte berufspraktische Erfahrung von in der Regel nicht unter einem Jahr; darüber hinausgehende Eignungs- und Qualifikationsvoraussetzungen dürfen nur für Studiengänge nach § 23 Absatz 3 Nummer 1 Buchstabe a gefordert werden und nur dann, wenn sie wegen spezieller fachlicher Anforderungen des jeweiligen Masterstudiengangs nachweislich erforderlich sind. Die Bestätigung der Satzung erstreckt sich neben der Rechtmäßigkeit auch auf die Zweckmäßigkeit.“ Die vergleichbare Regelung in Brandenburg (§ 8 Abs. 6 BbgHG) lautet: Zugangsvoraussetzung für einen Masterstudiengang ist ein erster berufsqualifizierender Hochschulabschluss. Darüber hinausgehende Eignungs- und Qualifikationsvoraussetzungen können die Hochschulen für Masterstudiengänge in den Satzungen festlegen, wenn dies wegen spezieller fachlicher Anforderungen des jeweiligen Masterstudiengangs nachweislich erforderlich ist.

der Sicherstellung einer maßvollen Beschränkung der Berufsfreiheit der Studienbewerber dient²⁸. Demgegenüber ist der völlige Ausschluss der Statuierung von Zugangsvoraussetzungen bei nicht-konsekutiven und weiterbildenden Studiengängen nicht notwendig und daher unverhältnismäßig²⁹. Die ursprünglich in Berlin hierzu vorhandene Regelung wurde denn auch wieder entfernt³⁰.

3 Vorgaben für konkrete Regelungen zum Masterzugang und zur Masterzulassung

3.1 Zulassungsordnungen der Hochschulen als betroffene Regelungsebene

Nachdem die grundlegenden verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für das Recht der Masterzulassung zwischen Staat, Hochschulen und Studienbewerbern skizziert worden sind, sollen nun die Vorgaben für konkrete beschränkende Regelungen in den Blick genommen werden. Die konkreten Beschränkungsnormen finden sich meist in hochschulischen Zugangs- und Zulassungssatzungen, deren Rechtmäßigkeit häufig Gegenstand verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen ist.

Im Folgenden sollen anhand konkreter Rechtsprechungsbeispiele die besonders häufigen Problemfälle dargestellt werden. Dabei ist zwischen Zugangsvoraussetzungen einerseits und Zulassungsvoraussetzungen andererseits zu differenzieren³¹.

3.2 Begrenzungen des Masterzugangs

3.2.1 Problemlagen der Praxis

Zugangsvoraussetzungen sind solche, die durch die Statuierung allgemeiner Eignungs- und Qualifikationsanforderungen den Zugang zu einem bestimmten Studiengang beschränken. Im Zusammenhang mit dem Masterstudium kommt dem Bachelorabschluss eine entscheidende Bedeutung zu. Neben dem ersten berufsqualifizierenden Abschluss sind aber noch weitere Zugangsvoraussetzungen denkbar. In der Praxis hat sich eine große Bandbreite von Zugangsregelungen entwickelt, die es rechtlich zu überprüfen gilt. So werden häufig bestimmte Abschlussarten zur Voraussetzung für ein Masterstudium gemacht. Teilweise werden auch nur bestimmte Studiengangsteile oder wesentliche Module verlangt. Sprach- und sonstige Qualifikationsvoraussetzungen können hinzutreten. Die Statuierung von Mindestnoten gehört zur Satzungspraxis an vielen deutschen Hochschulen. Es liegt auf der Hand, dass die Gefahr des Protektionismus der Hochschulen zugunsten der eigenen Bachelorabsolventen groß ist. Auf der anderen Seite stellt sich das Problem der Vergleichbarkeit der Bachelorabschlüsse, das als noch nicht vollends gelöst im Raum steht. Vor diesem Hintergrund ist nach der rechtlichen Rahmensetzung für die satzunggebende Hochschule zu fragen.

3.2.2 Qualifikationsanforderungen und Berufsfreiheit gemäß Art. 12 Abs. 1 GG

Begrenzungen gehen – wie bereits ausgeführt – vor allem von den Grundrechten der Studienbewerber aus. Insbesondere die Berufsfreiheit setzt der Satzungsgewalt der Hochschulen Grenzen.

28 Ausführlich BerlVerfGH v. 4.3.2009 – VerfGH 199/06, NVwZ-RR 2009, 598 (601 ff.).

29 Zutreffend insoweit Kluckert, DÖV 2008, 905 (910).

30 Vgl. nunmehr § 10 Abs. 5 BerlHG n.F.

31 Zur Unterscheidung siehe bereits die Einleitung.

Wie weit diese reichen, hängt im Ausgangspunkt von der Bedeutung des Masterabschlusses im hochschulischen Ausbildungssystem ab. Es wurde bereits ausgeführt, dass unterschiedliche Auffassungen zwischen den Obergerichten über die Rolle der Masterstudiengänge als Zweitstudium bestehen. Letztlich nähern sich die von den Gerichten gefundenen konkreten Anforderungen aber im Ergebnis wieder an. So führt etwa der BayVGH in ständiger Rechtsprechung aus, die Hochschulen dürften auch für postgraduale Studiengänge den Zugang durch Eignungsanforderungen nicht uneingeschränkt begrenzen. So sei es mit dem Recht auf freie Wahl der Ausbildungsstätte nicht vereinbar, Studienbewerbern, bei denen die hinreichende Aussicht bestehe, dass sie das Studium im Hinblick auf die Anforderungen des Studiengangs erfolgreich abschließen können, Studienplätze trotz vorhandener Ausbildungskapazitäten vorzuenthalten. Die Qualifikationsanforderungen, die die Hochschulen insoweit aufstellen dürften, hingen deshalb von den speziellen fachlichen Anforderungen des jeweiligen Masterstudiengangs ab³².

Davon abweichend geht das OVG NW davon aus, dass Masterstudiengänge als Zweitstudiengänge nicht den strengen Anforderungen aus der Berufsfreiheit unterliegen wie grundständige Angebote. Wörtlich führt das Gericht aus³³:

„Obgleich der aus Art. 12 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG und dem Sozialstaatsprinzip folgende Teilhabeanspruch auch nach einem Erststudium noch gilt, unterliegen Beschränkungen des Zugangs zum Zweitstudium allgemein geringeren Rechtmäßigkeitsanforderungen als Beschränkungen des Zugangs zum Erststudium. Zusätzliche Zugangsbedingungen können ihre Rechtfertigung darin finden, dass sich der Bewerber bereits durch eine Ausbildung im Hochschulbereich die Grundlage für eine berufliche Tätigkeit geschaffen hat. Nur wenn das Bachelorstudium regelmäßig nicht die Aufnahme eines Berufs ermöglichte und damit lediglich ein Zwischenschritt zum Abschluss eines Gesamtstudiums wäre, das erst mit dem Masterabschluss endete, könnte es möglicherweise verfassungsrechtlich geboten sein, dem Bewerber Zugang zum Masterstudium zu gewähren.“

Gleichwohl wird auch hier keine Schrankenlosigkeit für hochschulische Satzungegebung angenommen³⁴. Letztlich ist auf der Grundlage beider Auffassungen eine einzelfallbezogene grundrechtliche Prüfung der Berufsbeschränkung vorzunehmen. Einigkeit besteht auch hinsichtlich der Qualität von Zugangsvoraussetzungen als subjektive Berufszulassungsschranken.

Vor diesem Hintergrund ist etwa die Frage, ob es zulässig ist, wenn eine Hochschule in ihrer Zulassungsordnung allein die Bachelornote für den Zugang ausschlaggebend sein lässt, positiv zu beantworten. Der Bachelorabschluss kann als alleiniger Maßstab in sachgerechter Weise zur Beurteilung der fachlichen Eignung für ein weiterführendes Masterstudium herangezogen werden. Der Heranziehung weiterer Eignungskriterien bedarf es nicht³⁵.

Auch wird es von den Verwaltungsgerichten übereinstimmend als zulässig angesehen, wenn die Zulassungsordnung konkrete fachliche Anforderungen an den Bachelorabschluss stellt. So sind Ordnungen nicht beanstandet worden, die einen bestimmten Fachabschluss, etwa in Politikwissenschaften³⁶ oder Gesundheitswissenschaften³⁷, zwingend vorsahen. Auch die Festlegung bestimmter fachlicher Mindestanteile, etwa im Umfang von 70 ECTS im Fach Wirtschaftswissenschaften

32 BayVGH v. 2.9.2013 – 7 CE 13.1084, juris.

33 OVG NW v. 16.5.2013 – 13 B 310/13, juris.

34 OVG NW v. 16.5.2013 – 13 B 310/13, juris.

35 OVG NW v. 16.5.2013 – 13 B 310/13, juris.

36 OVG Hamburg v. 7.2.2012 – 3 Bs 227/11, juris.

37 VG Bremen v. 28.10.2011 – 5 V 1100/11, juris

ten³⁸ oder 60 ECTS in Fächern wie Publizistik, Kommunikations- oder Medienwissenschaft bzw. Journalistik³⁹ wurde seitens der damit befassten Gerichte im Ergebnis nicht beanstandet. Dieser Rechtsprechung ist auf der Grundlage der oben getroffenen Aussagen zum Grundrechtsschutz zu folgen. Zwar beinhalten die dargestellten Qualifikationsanforderungen Eingriffe in die Berufsfreiheit der Studienbewerber, diese lassen sich jedoch vor dem Hintergrund der gebotenen Qualitätsanforderungen an ein weiterführendes Studium rechtfertigen.

Die noch weitergehende Frage, ob Mindestnoten als Zugangsvoraussetzungen fungieren können, ist ebenfalls grundsätzlich zu bejahen⁴⁰. Allerdings gilt dies nicht ohne Einschränkungen. So wurde eine Satzung der Universität Potsdam, in der Mindestnoten enthalten waren, zu Recht als nicht verfassungskonform zurückgewiesen, weil die Mindestnote keine Ermächtigung im Gesetz fand⁴¹. Wegen der besonderen Bedeutung der Beschränkung des Zugangs zu berufsqualifizierenden Studiengängen im Hinblick auf die Freiheit der Berufswahl (Art. 12 Abs. 1 GG) bedürfe die betreffende gesetzliche Ermächtigungsgrundlage einer ebenso besonderen Klarheit. Diese fehle jedoch angesichts einer allgemeinen Ermächtigung zum Erlass einer Verordnung zur Gestaltung von Prüfungsordnungen. Das Gesetz selbst müsse hier die wesentlichen Regelungen selbst treffen. Aufgrund der erheblichen Grundrechtsrelevanz sind entsprechende Regelungen gesetzlich vorzuprägen.

Zudem dürfte dem BayVG⁴² darin beizupflichten sein, dass Studienplätze nicht unbeschränkt freibleiben dürfen. Vielmehr ist darauf zu achten, dass die fachlichen Voraussetzungen so bemessen sind, dass Kapazität und fachliche Anforderungen in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen⁴³.

Problematisch sind allerdings solche Regelungen in Zulassungssatzungen, die noch detailliertere und weiter verengende fachliche Qualifikationsanforderungen statuieren. So fragt sich etwa, ob das Bestehen bestimmter fachlicher Module zur zwingenden Voraussetzung für eine positive Zulassungsentscheidung gemacht werden darf. Hier ist wiederum nach der Verhältnismäßigkeit des Freiheitseingriffs zu fragen. Diese lässt sich nur bejahen, wenn das Curriculum des zu studierenden Masterstudiums zwingend das Vorhandensein der mit dem Bachelormodul vermittelten Kompetenzen erfordert und keine anderen Möglichkeiten des nachträglichen Kompetenzerwerbs, etwa durch Aufbau- oder Brückenkurse, besteht. An dieser Stelle muss eine strenge Verhältnismäßigkeitskontrolle gefordert werden. Modular bestimmte Qualifikationsanforderungen bergen nämlich nicht nur Nachteile für die Studienbewerber, sondern auch für die Grundanlage gestufter Studienprogramme, die auf fachliche und örtliche Durchlässigkeit ausgerichtet sein sollen. Demgegenüber leisten zu starre Zugangsvoraussetzungen dem Protektionismus und der Immobilität der Studierenden Vorschub.

3.2.3 *Qualifikationsanforderungen und Chancengleichheit*

Die genannten modularen Zugangsvoraussetzungen sind auch vor dem Hintergrund des Anspruchs auf Chancengleichheit aus Art. 12 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem allgemeinen Gleichheits-

38 VGH Mannheim v. 24.1.2012 – 9 S 3310/11, juris.

39 VG Berlin v. 11.1.2011 – 3 L 554/11, juris.

40 BayVG⁴² v. 2.9.2013 – 7 CE 13.1084, juris; OVG NW v. 16.5.2013 – 13 B 310/13, juris.

41 OVG Berlin-Brandenburg – 2.5.2011 – 5 S 27.10, LKV 2011, 326.

42 BayVG⁴² v. 2.9.2013 – 7 CE 13.1084, juris.

43 Ebenso *Ernst/Kämmerer*, RdJB 2011, 297 (307 f.).

satz aus Art. 3 Abs. 1 GG nicht unproblematisch⁴⁴. Häufig sind diese nämlich so aufgebaut, dass sie vor allem von Bewerbern der eigenen Hochschule erfüllbar sind. Dies wird häufig auch bewusst in Kauf genommen, weil die Zweistufigkeit des Studiums in ihrer skizzierten Bedeutung und Tragweite für Mobilität und fachliche Ausdifferenzierung nicht akzeptiert wird. Vielmehr wird versucht, materiell zu einer einstufigen Berufsausbildung zurückzukehren. Diese Neigung ist vor allem dort zu beobachten, wo sich für Absolventen mit Bachelorabschluss noch keine eigenständige Berufsperspektive gebildet hat.

Generell kann vor dem Hintergrund des Rechts auf Chancengleichheit bei der Auswahl der Studienbewerber statuiert werden, dass Zulassungsordnungen die Bewerber der eigenen und solche anderer Hochschulen streng formal gleichbehandeln müssen. Umgehungsversuche dieses Gleichbehandlungsgebots sind zahlreich und oft als solche erkennbar. Dann fallen sie auch dem Verdikt der Verfassungswidrigkeit anheim.

Dabei darf allerdings nicht verkannt werden, dass den Umgehungsversuchen auch handfeste praktische Probleme zugrundeliegen. So setzt die Gleichbehandlung aller Bewerber auch ein gewisses Mindestmaß an Vergleichbarkeit der verschiedenen Hochschulabschlüsse voraus⁴⁵. Ob dieses vor dem Hintergrund der immer weiter voranschreitenden Ausdifferenzierung der Hochschulabschlüsse im In- und Ausland noch gegeben ist, darf man mit Recht bezweifeln. Gleichwohl verbietet es sich, pauschal bestimmte Hochschul- oder Abschlussarten zu diskriminieren. Das so entstehende Dilemma ist bis zu einem gewissen Grad dem Konzept der Bologna-Reform immanent und muss hingenommen werden. Gleichwohl auftretende Ungleichheiten gilt es durch Schärfung der Vergleichsparameter abzumildern. So wird derzeit auf Ebene der KMK geprüft, inwieweit relative Abschlussnoten im Rahmen des Zulassungsverfahrens zum Einsatz kommen können. Abschließende Aussagen können hier noch nicht getroffen werden.

3.3 Zulassungsregelungen im Auswahlverfahren – Bedeutung der Bachelornote

Erfüllt ein Studienbewerber die Zugangsvoraussetzungen für einen Masterstudiengang, so ist in einem weiteren Schritt zu prüfen, ob der betreffende Studiengang als zulassungsbeschränkt ausgewiesen ist, ob also nur eine begrenzte Anzahl von Plätzen vorhanden ist. Übersteigt in einem solchen Fall die Zahl der Bewerber die Zahl der vorhandenen Studienplätze, ist ein Auswahlverfahren durchzuführen. Dieses kann wiederum auf verschiedenen Kriterien fußen. Die Auswahl nach *numerus clausus* ist die gängigste Möglichkeit einer Bewerberauswahl. Hierfür gelten im Rahmen der Masterzulassung keine anderen Voraussetzungen als bei der Zulassung zu grundständigen Studiengängen. Viele Hochschulen sind allerdings dazu übergegangen, die Auswahlentscheidung weiter auszudifferenzieren und neben der Note noch andere Kriterien entscheidend sein zu lassen. Beispielhaft seien eigene oder standardisierte Eignungstests, Motivationsschreiben, Praktikums- oder Auslandserfahrung und Ähnliches genannt.

Unter dem Blickwinkel der Grundrechte ist im Rahmen der Zulassungsentscheidung vieles denkbar. Man kann allein die Bachelornote entscheiden lassen, aber auch die bereits genannten Kriterien bei der Entscheidung mit berücksichtigen. Fraglich ist, ob und inwieweit die anderen Kriterien die Bachelornote verdrängen dürfen. Hierzu ist zunächst zu bemerken, dass jedes Krite-

44 Grundlegend BVerfG v. 18.7.1972 – 1 BvL 32/70, BVerfGE 33, 303 (332).

45 *Ernst/Kämmerer*, RdJB 2011, 297 (308).

rium seinerseits den Anforderungen an eine chancengleiche Auswahlentscheidung genügen muss. Hält es einer Prüfung vor dem Hintergrund des Erfordernisses formaler Gleichheit nicht stand, darf es überhaupt nicht herangezogen werden.

Aber bei dieser Feststellung wird man es nicht belassen können. Vielmehr geht etwa die Rechtsprechung in Nordrhein-Westfalen in gefestigter Spruchpraxis davon aus, dass der Note des ersten berufsqualifizierenden Abschlusses im Rahmen des Auswahlverfahrens ein maßgeblicher Einfluss zukommen müsse⁴⁶. Begründet wird dies allerdings nicht grundrechtlich, sondern mit einem Verweis der landesrechtlichen Vorschriften über die Masterzulassung auf diejenigen über grundständige Studiengänge⁴⁷. Diese Rechtsprechung kann also nur übertragen werden, wenn landesrechtlich eine vergleichbare Lage besteht. Sie bedeutet, dass im Rahmen der Masterzulassung dem ersten berufsqualifizierenden Abschluss unter mehreren bei der Entscheidung zu berücksichtigenden Auswahlkriterien das relativ stärkste Gewicht zukommen muss. Grundrechtlich lässt sich diese Aussage in dieser Konkretheit nicht untermauern. Allerdings wird man es auch für unzulässig halten müssen, die Bachelornote als Kriterium generell aus der Auswahlentscheidung auszublenden. Denn immerhin bescheinigt die Bachelornote zumindest zum Teil einige der für das Masterstudium erforderlich Kompetenzen. Es wäre eine unverhältnismäßige Beschneidung der Grundrechtsbetätigung, würde dieser Kompetenzerwerb im Rahmen der Masterzulassung vollständig entwertet. Wo allerdings konkret die Grenze verläuft, lässt sich aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht allgemeingültig sagen. Hier bedarf es einer verdeutlichenden landesrechtlichen Regelung, soll eine einheitliche Handhabung ermöglicht werden.

4 Fazit und Ausblick

Die Regelungen über Masterzugang und Masterzulassung sind in manchen Bereichen noch im Fluss. Allerdings haben sich durch die Rechtsprechung der letzten Jahre auch gefestigte Standards herausgebildet, an denen sich die Rechtspraxis orientieren kann. Die Rechtsprechung geht nach anfänglicher Unsicherheit dazu über, die Bedeutung des gestuften Studiengangskonzepts von Bachelor und Master stärker als früher zu erkennen und sich von der hergebrachten Unterscheidung zwischen Erst- und Zweitstudium zu lösen. Vielmehr greift die Einsicht Platz, dass es stark von der konkreten Studiengangsstruktur abhängt, welche Qualifikations- und Differenzierungskriterien zulässig sind. Um hier zu rechtssicheren Entscheidungen zu gelangen, sind die Hochschulen gehalten, für ihre eigenen Studiengänge Standards zu entwickeln, die es den Fächern erlauben, bei der Entwicklung des jeweiligen Zulassungsrechts bestimmten Grundlinien zu folgen. Die wesentlichen Entscheidungen für das Zulassungsrecht muss ohnehin der Gesetzgeber treffen, der seiner Verpflichtung aber in den meisten Ländern hinreichend nachgekommen ist.

Verf.: Prof. Dr. Andreas Musil, Vizepräsident für Lehre und Studium, Universität Potsdam, Juristische Fakultät, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Verwaltungs- und Steuerrecht, August-Bebel-Straße 89, 14482 Potsdam, E-Mail: musil@uni-potsdam.de

46 OVG NW v. 4.7.2012 – 13 B 597/12, NVwZ 2012, 1419.

47 Nach OVG NW v. 4.7.2012 – 13 B 597/12, NVwZ 2012, 1419, folge das Erfordernis des „maßgeblichen Einflusses“ aus der durch § 3 Abs. 1 Satz 2, § 4 Abs. 6 HZG (Hochschulzugangsgesetz) NRW angeordneten sinnentsprechenden Anwendung von Art. 10 Abs. 1 Satz 2 Staatsvertrag 2008 im Auswahlverfahren der Hochschulen, nach der dem Grad der Qualifikation bei der Auswahlentscheidung ein maßgeblicher Einfluss zuzukommen hat. Im Rahmen des Zugangs zum Masterstudium trete gemäß § 4 Abs. 6 Satz 1 HZG NRW an die Stelle des Grades der Qualifikation das Prüfungszeugnis über den ersten berufsqualifizierenden Abschluss.