

Natürlich sind weiterhin Anstrengungen notwendig, die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe effizienter und effektiver zu gestalten. Der aktuell zu verabschiedende Landes- oder Kommunalhaushalt vor Ort darf dabei jedoch weder die Sicht versperren auf die hilfebedürftigen Menschen noch auf die finanziellen und gesellschaftlichen Auswirkungen. Es lohnt – auch und gerade in Anbetracht der kommunalen Finanzmisere – bei der Gesetzgebung zum Kinder- und Jugendhilferecht mehr als zweimal darüber nachzudenken, ob eine inhaltliche oder qualitative Reduzierung von Leistungen sowie eine Zerschlagung von Strukturen tatsächlich die erwünschten Einsparungen für die öffentlichen Haushalte mit sich bringt. Kurzfristige Entlastungen von Jugendhilfebudgets können leicht mit weit höheren Folgekosten verbunden sein, wenn uns diejenigen, denen nicht geholfen wurde, in zugespitzten Familienkrisen, als spätere Eltern oder Langzeitarbeitslose wieder vor die Füße fallen.

Deshalb ist für ein „zukunftsfähiges Deutschland“ die bundeseinheitliche Steuerung der Hilfeangebote und Hilfsstrukturen bzw. das Gegensteuern des Bundes bei Fehlentwicklungen und Auseinanderdriften der Verhältnisse in den Ländern unverzichtbar.

*Verf.: Dr. Thomas Meysen, Fachlicher Leiter, Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht (DIJuF) e. V., Postfach 10 20 20, D-69010 Heidelberg*

*Juliane Koch*

## Regelungen der Länder zum Hochschulzugang nach der Novellierung des Hochschulzulassungsrechts im HRG vom 09. Juli 2004

### 1 Einleitung

Spätestens seit „Pisa“ ist eine breit gefächerte Diskussion über den Bildungsstandort Deutschland ausgebrochen. Neben notwendigen Veränderungen in der Schulpolitik sehen sich zunehmend auch die Universitäten dem internationalen, aber auch nationalen Vergleich ausgesetzt. Insofern ist es wenig verwunderlich, dass sich auch der Zugang zu Bildung und Wissenschaft erneut auf dem Prüfstand befindet. In der Diskussion stehen insbesondere Fragen der Profilbildung der Hochschulen und des Wettbewerbs um die besten Köpfe. In diesem Zusammenhang ist die Daseinsberechtigung und Zukunft der Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVS) in der Vergangenheit in Zweifel gezogen worden. Eine Beendigung der Debatte erhoffte man sich durch das 7. Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes (HRG)<sup>1</sup> vom 28. August 2004<sup>2</sup>. Hierdurch sind die rahmengesetzlichen Vorschriften zum Hochschulzugang in bundesweit zulassungsbeschränkten Studiengängen neu gefasst worden, was tatsächlich erhebliche Veränderungen und Konsequenzen für die ZVS, die Länder und die Hochschulen mit sich bringen wird.

<sup>1</sup> Im Folgenden kurz: „HRG“.

<sup>2</sup> BGBl 2004 I, 2298; vgl. zur Begründung Gesetzentwurf des Bundesrates vom 28.08.2003, Drs. 15/1498 sowie Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung vom 30.06.2004, Drs. 15/3475.

## 2 Neuregelungen des Hochschulzugangs im HRG

### 2.1 Gründe für die Reform und Ziele

Die bestehende Praxis des Hochschulzugangs in den zulassungsbeschränkten Studiengängen<sup>3</sup> ist in der Vergangenheit zunehmend kritisiert worden. Insbesondere die Vergabe von Studienplätzen durch die ZVS wurde als überholt angesehen. Die Forderungen gingen dahin, das Recht der Hochschulen, sich ihre Studierenden selbst auszuwählen und umgekehrt der Studierenden, ein Studium an der Hochschule ihrer Wahl aufzunehmen, entsprechend der internationalen Praxis zu stärken. Anlass zu Reformen bestand auch aufgrund der Feststellungen des Wissenschaftsrates, wonach erhebliche Defizite beim Übergang von der Schule zur Hochschule bestünden. Der Wissenschaftsrat hat diese Feststellungen in seinen Empfehlungen zur Reform des Hochschulzugangs niedergelegt<sup>4</sup>. Im Einzelnen kritisierte er, dass Schüler in der Schule derzeit nur unzureichend auf Studien- und Berufswahl vorbereitet würden und die Studien- und Berufsberatung in diesem Bereich zu wenig integriert sei. Schulabschlussnoten seien nicht hinreichend vergleichbar und würden nur eingeschränkt Aufschluss über die Eignung eines Schulabsolventen für ein bestimmtes Studienfach geben. Außerdem bestünden nur geringe Möglichkeiten der Hochschulen, ihr Profil über den Hochschulzugang zu schärfen. Als Folge stellte der Wissenschaftsrat fest, dass sich viele Studienbewerber nach studiumsfernen Kriterien für ein Studienfach und eine Hochschule entschieden, z.B. nach der Nähe zum Heimatort. Insofern stimmten auch die Qualifikationen von Studienanfängern oftmals nicht mit den Anforderungen der von ihnen gewählten Studiengänge überein. Dies führe in vielen Fällen zum Abbruch des Studiums<sup>5</sup>.

Einen Abbau dieser Defizite versprach man sich von der Änderung des Hochschulzugangsrechts. Ziel ist es insbesondere, dass sich Studierwillige ihr Studium mehr als bisher nach ihren Fähigkeiten und Neigungen auswählen können sollen. Hierdurch erhofft man sich eine größere Kompatibilität zwischen Studierenden und Universität, womit auch eine Verringerung der Studienabbrucherquote<sup>6</sup> einhergehen soll. Schließlich besteht die Erwartung, mittels Stärkung des Auswahlrechts eine Schärfung des Hochschulprofils zu bewirken und insbesondere den Wettbewerb zu fördern.

### 2.2 Vorgaben des neuen HRG

Zum Wintersemester 2005/06 wird sich der Hochschulzugang in bundesweit zulassungsbeschränkten Studiengängen daher grundlegend ändern. Dies betrifft die Studiengänge Biologie,

<sup>3</sup> Bis einschließlich Sommersemester 1999 wurden die Studienplätze zu 60% nach der Abiturnote und zu 40% nach der Wartezeit der Bewerber vergeben. Im Zuge des 4. HRG-Änderungsgesetzes vom 20.08.1999 verringerte sich die Leistungsquote ab Wintersemester 2000/2001 bis Sommersemester 2002 von 60% auf 55% und die Wartezeitquote von 40% auf 25% der verfügbaren Plätze. 20% der Studienplätze wurden im Rahmen hochschuleigener Auswahlverfahren vergeben. Zum Wintersemester 2002/2003 erhöhte sich der Anteil der Hochschulquote auf 24%.

<sup>4</sup> Wissenschaftsrat, Empfehlungen zur Reform des Hochschulzugangs, Berlin, 30. Januar 2004, Drs. 5920/04.

<sup>5</sup> Pressemitteilung des Wissenschaftsrates 07/2004 vom 2. Februar 2004.

<sup>6</sup> Vgl. hierzu Heublein, U./Schmelzer, R./Sommer, D., Studienabbruchstudie 2005, Die Studienabbrucherquoten in den Fächergruppen und Studienbereichen der Universitäten und Fachhochschulen, Hannover, Februar 2005, <http://www.his.de/Service/Publicationen/Kia/pdf/Kia/kia200501.pdf> (Zugriff: 15.06.2005).

Medizin, Pharmazie, Psychologie, Tiermedizin und Zahnmedizin. Der Studiengang Betriebswirtschaft ist seit Sommersemester 2005 nicht mehr in das ZVS-Verfahren einbezogen<sup>7</sup>.

Im Rahmen der zentralen Studienplatzvergabe sind zunächst bis zu drei Zehntel der insgesamt zur Verfügung stehenden Studienplätze unter anderem für Härtefälle, Zweitstudienbewerber, ausländische und staatenlose Bewerber vorzubehalten<sup>8</sup>. Die verbleibenden Studienplätze werden gemäß § 32 Abs. 3 HRG

- zu einem Fünftel der Studienplätze an die Abiturbesten,
- zu einem Fünftel nach der Wartezeit<sup>9</sup> und
- im Übrigen von den Hochschulen nach dem Ergebnis eines Auswahlverfahrens vergeben<sup>10</sup>.

Im Rahmen dieses 20–20–60-Modells können die Hochschulen somit 60 Prozent ihrer Studierenden selbst auswählen. Die Auswahlkriterien sind in § 32 Abs. 3 Nr. 3 HRG beispielhaft festgeschrieben.

Die Bewerbungen sind auch weiterhin an die ZVS zu richten. Die Bewerbungsfristen werden sich hingegen ändern<sup>11</sup>. Im Rahmen der Bewerbung dürfen sechs Ortswünsche in einer Rangliste angegeben werden<sup>12</sup>, was dem englischen Bewerbungssystem entspricht. Soweit eine Auswahl nicht nach Abiturnote bzw. Wartezeit erfolgt, übernimmt die ZVS die Weiterleitung der Bewerbung an die Hochschulen.

Um die Zahl der Teilnehmer am Auswahlverfahren zu begrenzen, können die Hochschulen Vorauswahlverfahren durchführen<sup>13</sup>. Ein Bedürfnis nach einem derartigen Verfahren besteht insbesondere wegen der Vielzahl der Bewerbungen, die aufgrund der Möglichkeit der Angabe von sechs Ortswünschen zu erwarten sind. Die Vorauswahl kann dabei nach dem Grad der Qualifikation nach § 27 HRG, gewichteten Einzelnoten, dem Ergebnis eines fachspezifischen Studierfähigkeitstests, der Art einer Berufsausbildung oder Berufstätigkeit, dem Grad der Ortspräferenz oder einer Verbindung dieser Maßstäbe getroffen werden. Mit dieser Vorauswahl kann auch die ZVS beauftragt werden.

Da es sich bei den Vorgaben des HRG um Rahmenrecht handelt, haben die Länder diese Bestimmungen zunächst in Landesrecht umzusetzen. Gemäß § 72 HRG beträgt die Umsetzungsfrist drei Jahre. Zum Wintersemester 2005/2006 soll das neue Verfahren bereits angewendet werden können. Die in den jeweiligen Landesgesetzen vorgegebenen Auswahlmaßstäbe bedürfen darüber hinaus jedoch der hochschulinternen Umsetzung. Der Staatsvertrag über die Vergabe von Studienplätzen vom 24. Juni 1999 ist – solange eine Anpassung noch nicht erfolgt ist – erstmals für Zulassungen zum Wintersemester 2005/2006, längstens jedoch bis zum Inkrafttre-

<sup>7</sup> Vgl. Beschluss des Verwaltungsausschusses der ZVS vom 27. Mai 2004; das Land Nordrhein-Westfalen behielt sich zunächst vor, gegen diesen Beschluss das Bundesverwaltungsgericht anzurufen. Diese Option ist jedoch inzwischen verworfen worden.

<sup>8</sup> Vgl. § 33 Abs. 2 HRG.

<sup>9</sup> Die Wartezeitquote ist bereits aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 33, 333 ff.), wonach jedem Studierrwilligen die Möglichkeit eröffnet werden muss, auch ohne herausragende schulische Leistungen den gewünschten Studienplatz zu erhalten, zu berücksichtigen.

<sup>10</sup> Der Gesetzentwurf des Bundesrates vom 28.08.2003 sah ursprünglich zwei verschiedene Modelle für die Studienzulassung vor; vgl. insoweit Drs. 15/1498.

<sup>11</sup> Vgl. § 3 Vergabeverordnung ZVS.

<sup>12</sup> Vgl. § 32 Abs. 1 S. 2 HRG.

<sup>13</sup> Vgl. § 32 Abs. 3 Nr. 3 S. 4 und 5 HRG.

ten des Landesrechts nach Maßgabe der HRG-Änderungen anzuwenden<sup>14</sup>. Die Vergabeverordnung ZVS, welche Detailregelungen für die Studienplatzvergabe in der Abiturbestenquote und in der Wartezeitquote sowie auch Verfahrensregelungen enthält, ist bereits geändert worden<sup>15</sup>.

### 3 Umsetzung in Landesrecht

Nach dem Willen des Rahmengesetzgebers können sich die Hochschulen in den bundesweiten Numerus Clausus-Studiengängen Biologie, Medizin, Pharmazie, Psychologie, Tiermedizin und Zahnmedizin in Zukunft 60 Prozent ihrer Studierenden selbst auswählen. Wie die hochschulinternen Auswahlverfahren konkret auszugestalten sind, legt das HRG hingegen nicht fest. Detailregelungen obliegen insoweit den Ländern und insbesondere den Hochschulen.

#### 3.1 Landesgesetzliche Vorgaben

Nach den Vorstellungen des Rahmengesetzgebers<sup>16</sup> vergibt die Hochschule die Studienplätze nach Maßgabe des jeweiligen Landesrechts insbesondere

- a) nach dem Grad der Qualifikation nach § 27 HRG,
- b) nach gewichteten Einzelnoten der Qualifikation nach § 27 HRG, die über die fachspezifische Eignung Auskunft geben,
- c) nach dem Ergebnis eines fachspezifischen Studierfähigkeitstests,
- d) nach der Art einer Berufsausbildung oder Berufstätigkeit,
- e) nach dem Ergebnis eines von der Hochschule durchzuführenden Gesprächs mit den Bewerberinnen und Bewerbern, das Aufschluss über die Motivation der Bewerberin oder des Bewerbers und über die Identifikation mit dem gewählten Studium und dem angestrebten Beruf geben sowie zur Vermeidung von Fehlvorstellungen über die Anforderungen des Studiums dienen soll,
- f) auf Grund einer Verbindung von Maßstäben nach den Buchstaben a bis e.

Bei diesen im HRG festgeschriebenen Auswahlkriterien<sup>17</sup> handelt es sich jedoch nur um sog. Regelbeispiele, was durch die Wortwahl „insbesondere“ verdeutlicht wird<sup>18</sup>. Diese sind für den Landesgesetzgeber nicht verbindlich und müssen daher auch nicht übernommen werden. Die Länder können diese zentralen Vorgaben vielmehr konkretisieren oder durch weitere Kriterien ergänzen. Gleichwohl haben sich die Landesgesetzgeber für eine Übernahme des HRG-Katalogs entschieden. Einige haben weitere Kriterien aufgenommen. In Berlin<sup>19</sup> und Hessen<sup>20</sup> kann die Auswahl beispielsweise auch nach einer Motivationserhebung in schriftlicher Form erfolgen. Ob es sich hierbei jedoch um ein verlässliches Kriterium handelt, kann durchaus in Zweifel

<sup>14</sup> Vgl. § 72 Abs. 2 Satz 2 HRG.

<sup>15</sup> Vgl. Vergabeverordnung ZVS (Stand: WS 2005/06) [http://www.zvs.de/Service/Download/VergabeVO\\_ZVS\\_WS05\\_06.pdf](http://www.zvs.de/Service/Download/VergabeVO_ZVS_WS05_06.pdf) (Zugriff: 15.06.2005).

<sup>16</sup> Vgl. § 32 Abs. 3 Nr. 3 S. 2 HRG.

<sup>17</sup> Vgl. zur Validität der einzelnen Zulassungs- und Auswahlkriterien u.a. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung vom 30.06.2004, Drs. 15/3475, S. 10.

<sup>18</sup> Vgl. insoweit § 32 Abs. 3 Nr. 3 S. 2 HRG.

<sup>19</sup> § 8 Abs. 3 Nr. 5 Berliner Hochschulzulassungsgesetz (BerlHZG).

<sup>20</sup> § 4 Abs. 3 Nr. 5 des Zweiten Gesetz zur Änderung des Gesetzes zum Staatsvertrag über die Vergabe von Studienplätzen.

gezogen werden. Denn eine derartige Motivationserhebung in schriftlicher Form gibt möglicherweise nur Aufschluss darüber, inwiefern der Bewerber in der Lage ist, sich über die besten Taktiken eines Motivationsschreibens zu informieren. Baden-Württemberg lässt die Auswahl demgegenüber auch bei besonderen Vorbildungen, praktischen Tätigkeiten oder außerschulischen Leistungen und Qualifikationen, die über die Eignung für den gewählten Studiengang besonderen Aufschluss geben, zu<sup>21</sup>. Gleiches gilt in Sachsen<sup>22</sup> und Thüringen, wobei hier konkret auf fachspezifische Zusatzqualifikationen abgestellt wird<sup>23</sup>. Derartige außerschulische Kriterien sind insofern von Bedeutung, als wesentliche, für das jeweilige Studienfach bedeutsame Qualifikationen auch außerhalb der Schule erworben werden können. In Nordrhein-Westfalen wurde der Katalog der Auswahlkriterien um eine ehrenamtliche Tätigkeit ergänzt<sup>24</sup>. In Mecklenburg-Vorpommern kann eine Auswahl nach den in der Oberstufe erbrachten Leistungen erfolgen<sup>25</sup>. Auch in Baden-Württemberg und Sachsen<sup>26</sup> sollen die in der gymnasialen Oberstufe erbrachten Leistungen besonders berücksichtigt werden. In Schleswig-Holstein kann zusätzlich auch die Art eines fachlich relevanten Praktikums in die Entscheidung einbezogen werden<sup>27</sup>.

Wie viele und welche Kriterien in einem Bundesland Berücksichtigung finden, ist Sache der Landesgesetzgebung. Dem ursprünglich zugrunde gelegten Ziel, das Auswahlrecht der Hochschulen zu stärken, kann dabei jedoch nur Rechnung getragen werden, wenn diesen auch der größtmögliche Gestaltungsspielraum für die Vergabe der Studienplätze im Rahmen der Hochschulauswahlverfahren zukommt. Die Regelung der Einzelheiten des Auswahlverfahrens, insbesondere die Wahl der Kriterien, deren Gewichtung sowie das Verfahren, sollte daher konsequenterweise den Hochschulen zur Stärkung der Hochschulautonomie und Eigenverantwortlichkeit übertragen werden. Dies ist insofern sinnvoll, als die Hochschulen und vor allem die einzelnen Fachbereiche aufgrund ihrer Sachnähe besser in der Lage sind, auf das jeweilige Studienfach zugeschnittene Auswahlverfahren zu erarbeiten. In Bayern, Brandenburg, Bremen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und im Saarland hat der Landesgesetzgeber daher beispielsweise auf eine Verpflichtung zur Kombination verschiedener Kriterien verzichtet. Demgegenüber müssen im Rahmen der Auswahlentscheidung in Berlin<sup>28</sup> und Thüringen<sup>29</sup> neben dem Grad der Qualifikation mindestens zwei weitere Auswahlkriterien zugrunde gelegt werden. Dies wird damit begründet, dass hierdurch „die besonders motivierten und geeigneten Studienbewerberinnen und Bewerber einen Studienplatz erhalten“<sup>30</sup>. In Niedersachsen<sup>31</sup> und Baden-Württemberg<sup>32</sup> ist neben der Abiturnote mindestens ein weiteres Auswahlkriterium einzubeziehen. Ob durch derartige Vorgaben tatsächlich eine Stärkung der Hochschulautonomie erreicht werden kann, ist zweifelhaft.

<sup>21</sup> § 6 Abs. 2 Nr. 4 Hochschulzulassungsgesetz Baden-Württemberg; so auch Art. 3 a Abs. 1 Nr. 6 Gesetz zum Staatsvertrag über die Vergabe von Studienplätzen Mecklenburg-Vorpommern; praktische Tätigkeit etwa auch in § 8 Abs. 3 Nr. 4 BerlHZG und § 19 Abs. 1 Nr. 3 Thüringer Vergabeverordnung ZVS; praktische Tätigkeiten und studienrelevante außerschulische Leistungen auch in Hessen § 4 Abs. 3 Nr. 4.

<sup>22</sup> § 3 Abs. 1 Nr. 4 Sächsisches Hochschulzulassungsgesetz.

<sup>23</sup> § 19 Abs. 1 Nr. 5 Thüringer Vergabeverordnung ZVS.

<sup>24</sup> § 2 Abs. 1 d Gesetz über die Durchführung von Auswahlverfahren in bundesweit zulassungsbeschränkten Studiengängen (AuswVfG).

<sup>25</sup> Art. 3 a Abs. 1 Nr. 3 Gesetz zum Staatsvertrag über die Vergabe von Studienplätzen.

<sup>26</sup> § 3 Abs. 1 Satz 3 Sächsisches Hochschulzulassungsgesetz.

<sup>27</sup> § 2a Abs. 1 Nr. 4 Gesetz zu dem Staatsvertrag über die Vergabe von Studienplätzen.

<sup>28</sup> § 8 Abs. 3 Satz 3 BerlHZG.

<sup>29</sup> § 19 Abs. 1 S. 3 Thüringer Vergabeverordnung ZVS.

<sup>30</sup> Begründung zum Ersten Gesetz zur Änderung des Berliner Hochschulzulassungsgesetzes, Abgeordnetenhaus-Drs. 15/3766, S. 14.

<sup>31</sup> § 8 Abs. 1 i.V.m. § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 Niedersächsisches Hochschulzulassungsgesetz (NHZG).

<sup>32</sup> § 6 Abs. 2 S. 2 Hochschulzulassungsgesetz Baden-Württemberg.

Nach dem Willen des Rahmengesetzgebers muss dem Grad der Qualifikation nach § 27 Hochschulrahmengesetz, also der Abiturdurchschnittsnote, ein maßgeblicher Einfluss bei der Auswahlentscheidung zukommen<sup>33</sup>. Die Schulabschlussnote ist daher zwingend zu berücksichtigen. Darüber hinaus soll der Durchschnittsnote bei der Verbindung mehrerer Kriterien ein erhebliches Gewicht zukommen<sup>34</sup>. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung hat auf seiner Website einige Vorschläge zur Gestaltung gemacht<sup>35</sup>. So können die Hochschulen z.B. 60 Prozent der Studierenden nach dem Notendurchschnitt und die restlichen 40 Prozent nach Testergebnis auswählen. Das Auswahlverfahren kann jedoch auch der Gestalt sein, dass 40 Prozent nach Notendurchschnitt, 30 Prozent nach Testergebnis und 30 Prozent nach dem Ergebnis eines Auswahlgesprächs vergeben werden. Dieser Vorgabe des maßgeblichen Einflusses sind die Länder weitestgehend gefolgt<sup>36</sup>. Im Freistaat Bayern ist der im HRG gewählten Formulierung hingegen nicht ausreichend Rechnung getragen worden. So heißt es in § 7 a Satz 2 des Gesetzes zur Ausführung des Staatsvertrags über die Vergabe von Studienplätzen vom 22. Februar 2005, dass im Rahmen der Kriterien für die Auswahl „zumindest gleichrangig“ das Kriterium für die Auswahl nach Satz 1 Nr. 1<sup>37</sup> zu berücksichtigen ist. Gleichrangigkeit bedeutet hingegen gerade nicht Maßgeblichkeit, also das stärkste bzw. überragende Gewicht.

### 3.2 Auswahlverfahren der Hochschulen

Wie die einzelnen Hochschulen die Auswahlverfahren konkret organisieren, richtet sich nach den landesrechtlichen Vorgaben und den der Universität verbleibenden Spielräumen. Die Zugangsmöglichkeiten im Auswahlverfahren der Hochschulen können daher unterschiedlich ausgestaltet sein.

Viele Hochschulen machen derzeit von der Möglichkeit Gebrauch, die ZVS mit der Durchführung des Auswahlverfahrens der Hochschule zu beauftragen. Die Auswahl erfolgt hier nach der Abiturdurchschnittsnote, eine Vorauswahl findet nicht statt<sup>38</sup>. Aufgrund der Tatsache, dass die Neuregelungen des Hochschulrahmengesetzes erst Mitte 2004 verabschiedet worden sind, waren viele Hochschulen mangels Vorbereitungszeit bisher noch nicht in der Lage, individuelle Auswahlverfahren zu erarbeiten. Bis zur Anpassung der hochschulrechtlichen Vorschriften wollen daher 64 Prozent der Fakultäten die Plätze in der Hochschulquote vorerst weiterhin nur nach der Abiturnote vergeben<sup>39</sup>.

Darüber hinaus besteht derzeit die Möglichkeit, die ZVS mit der Durchführung von Auswahlverfahren zu beauftragen. So wird beispielsweise an der Universität Jena in den Studiengängen Medizin und Pharmazie ein Vorauswahlverfahren durch die ZVS durchgeführt. Diese wählt nach der Ortspräferenz zweimal so viele Bewerber aus, wie im Hochschulverfahren Studienplätze zur Verfügung stehen. Zuerst werden Bewerber in der ersten Ortspräferenz zugelassen, danach die in der zweiten usw. Wird innerhalb einer Ortspräferenz diese zweifache Menge überschritten, entscheidet die Abiturnote über die Zulassung in das eigentliche Hochschulverfahren. Problematisch könnte demgegenüber die Nichtberücksichtigung einer bestimmten

<sup>33</sup> Vgl. § 32 Abs. 3 Nr. 3 Satz 3 HRG.

<sup>34</sup> Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung vom 30.06.2004, Drs. 15/3475, S. 9.

<sup>35</sup> Vgl. <http://www.bmbf.de/de/2570.php> (Zugriff: 15.06.2005).

<sup>36</sup> Art. 2 Abs. 3 Hamburger Gesetz zum Staatsvertrag über die Vergabe von Studienplätzen: „in maßgeblichem Umfang“; § 8 Abs. 1 NHZG: „überwiegende Bedeutung“.

<sup>37</sup> Durchschnittsnote der Hochschulzugangsberechtigung.

<sup>38</sup> Ein Überblick über die Auswahlverfahren findet sich unter: [http://www.zvs.de/Service/Download/Studienplatzangebot\\_WS2005.pdf](http://www.zvs.de/Service/Download/Studienplatzangebot_WS2005.pdf) (Zugriff: 15.06.05).

<sup>39</sup> Pressemitteilung der ZVS Nr. 2/2005 vom 3. Mai 2005 [http://193.159.218.53/presse/2\\_2005.pdf](http://193.159.218.53/presse/2_2005.pdf) (Zugriff: 15.06.2005).

Ortspräferenz im Vorauswahlverfahren sein. An der Universität Frankfurt/Main können z.B. im Studiengang Psychologie nur diejenigen Bewerber in das Hochschulauswahlverfahren aufgenommen werden, die eine Abiturnote bis 2,5 oder besser vorweisen können und die bei der Ortspräferenz im ZVS-Antrag Frankfurt mindestens als 3. Ortspräferenz angegeben haben. An der HU Berlin erreicht das Hochschulauswahlverfahren im gleichen Studienfach sogar nur, wer diese Universität als 1. Ortspräferenz angegeben hat und eine Durchschnittsnote von 2,2 vorweisen kann. Die Rechtmäßigkeit, eine Vorauswahl nach dem Grad der Ortspräferenz zu treffen, ergibt sich insoweit aus § 32 Abs. 3 Nr. 3 S. 5 HRG. Eine derartige Verfahrensweise könnte jedoch den eigens im HRG angelegten Maßstäben widersprechen. Eine hochschulrechtliche Vorschrift, nach der eine Hochschule mindestens als x. Präferenz im ZVS-Antrag genannt werden müsste, um die Hürde „Vorauswahlverfahren“ zu nehmen, würde die ebenfalls rahmengesetzlich vorgesehene Möglichkeit der Benennung von „mindestens sechs Ortswünschen“ gemäß § 32 Abs. 1 S. 2 HRG sinnlos machen. Soweit hier beispielsweise alle sechs Hochschulen der Ortspräferenz im Vorauswahlverfahren eine Berücksichtigung nur bis zur 3. Ortspräferenz vorsehen<sup>40</sup> und der Bewerber im Vorauswahlverfahren der ersten drei Hochschulen an der Note scheitert, wären die Ortswünsche 4, 5 und 6 wegen der Nachrangigkeit der Präferenz faktisch obsolet. Ein Bewerber mit durchschnittlicher Abiturnote hätte bei einer derartigen Praxis nur geringe Chancen, in das Auswahlverfahren der Hochschule zu gelangen. Ob dies dem tatsächlichen Willen des Rahmengesetzgebers entsprochen hat, ist zweifelhaft.

Eine Verpflichtung zur Einbeziehung der ZVS besteht hingegen nicht. Einige Hochschulen führen ihre Auswahl daher auch nach eigenen Kriterien durch. So legt die Universität Rostock im Fach Medizin neben der Abiturnote auch Wert auf gute Noten in Mathematik, Naturwissenschaften und Deutsch. An der Universität Konstanz wird im Studiengang Psychologie eine Berufsausbildung besonders gewürdigt. Die Universität Tübingen verwendet im Fachbereich Biologie als Kriterien im Auswahlverfahren neben der Abiturdurchschnittsnote Berufsausbildungen, berufspraktische Tätigkeiten, besondere Vorbildungen oder außerschulische Leistungen (z.B. Preise und Auszeichnungen), die Aufschluss über die Eignung für den Studiengang geben. Eine Vorauswahl findet dabei nicht statt.

#### 4 Konsequenzen der Neuregelungen

Die Neuregelung des Hochschulzugangs ist mit erheblichen Veränderungen und Konsequenzen für die ZVS, die Länder, die Hochschulen und die Studienbewerber verbunden. So können Bewerber, die nur knapp an der Hürde „Abiturnote“ gescheitert sind, ihre Chancen künftig erheblich verbessern. Das Hochschulauswahlverfahren bietet diesen Bewerbern die Möglichkeit, unter anderem im Rahmen von Studierfähigkeitstests bzw. Auswahlgesprächen zu überzeugen und so einen Studienplatz zu erhalten.

Dennoch ist zu begrüßen, dass der Abiturdurchschnittsnote auch weiterhin ein maßgebliches Gewicht beigemessen werden muss. Durch das Abitur können – im Gegensatz zu anderen Schulabschlüssen – eine breitere Allgemeinbildung sowie Fähigkeiten vermittelt werden, die für das jeweilige Studienfach von Bedeutung sind. Dabei muss jedoch sichergestellt werden, dass das Abitur als Hochschulzugangsberechtigung inhaltlich nicht abgewertet und auf ein Mindestmaß an Grundkenntnissen reduziert wird. Diese Gefahr ist spätestens seit dem Abschneiden deutscher Schüler in internationalen Leistungsvergleichen hinreichend bekannt. Vor diesem Hintergrund muss der Möglichkeit des Aus- und Abwählens von Kernfächern Einhalt geboten

<sup>40</sup> Im Studiengang Medizin ist derzeit eine Begrenzung der Ortspräferenz z.B. an den Universitäten in Dresden, Duisburg-Essen, Greifswald, Köln, Mainz, Rostock vorgesehen.

werden<sup>41</sup>. Insbesondere die Fächer Deutsch, Mathematik, eine Fremdsprache, eine Naturwissenschaft und Geschichte müssen daher obligatorischer Bestandteil der Abiturnote sein. Ein solchermaßen gestärktes Abitur wird für den Fall, dass nach Landesrecht auf weitere Auswahlkriterien verzichtet werden kann, auch als alleiniger Prädiktor der Studierfähigkeit ausreichen können.

Da eine gute Abiturnote somit nicht zwangsläufig Garant für ein erfolgreiches Studium ist<sup>42</sup>, ist die Möglichkeit der Kombination verschiedener Kriterien, insbesondere außerschulischer Art zu begrüßen. In diesem Zusammenhang kommt vor allem der Gewichtung einzelner Abiturnoten, die für das gewählte Studienfach von Bedeutung sind, eine kompensatorische Wirkung für eine möglicherweise nicht „vollkommene“ Abiturnote zu. Auf das jeweilige Studienfach zugeschnittene Studier- und Neigungstests oder fachspezifische Studierfähigkeitstests sowie Motivationsschreiben können darüber hinaus auch den Studierenden dazu anhalten, sich noch intensiver mit dem gewünschten Studienfach auseinanderzusetzen. Dies erfordert zwar einen erhöhten zeitlichen und finanziellen Aufwand, denn Studienbewerber müssen sich Informationen zu Hochschule und Studiengang beschaffen, auf Auswahlverfahren vorbereiten und zu diesen anreisen. Es besteht jedoch die Hoffnung, dass durch eine intensivere Beschäftigung der Studierenden mit der Hochschule und insbesondere dem angestrebten Studienfach Fehlentscheidungen auf Seiten der Studierenden vermieden und insoweit die Abbrecherquote gesenkt werden kann. Zudem erhofft man sich einen Motivationsschub bei den Studienbewerbern, die angenommen werden<sup>43</sup>. Durch eine Stärkung des Auswahlrechts der Hochschulen sowie eine derartige Selbstaulesung wird schließlich eine größere „Passfähigkeit“ von Hochschule und Studierenden erreicht. Hierdurch wird die Profilbildung der Universitäten gestärkt und der Wettbewerb belebt.

Allerdings wird die Erarbeitung und Implementierung eines geeigneten und effizienten Auswahlverfahrens auf Seiten der Hochschulen mit erheblichem Aufwand an Personal, Kosten und Zeit verbunden sein. In diesem Zusammenhang sei angemerkt, dass die Fakultäten trotz der auch in der Vergangenheit bestehenden Möglichkeit, 24 Prozent der Studienplätze nach eigenen Kriterien zu vergeben, diese Option in rund 80 Prozent der Fälle nicht genutzt haben. Auch diese Plätze sind vielmehr durch die ZVS nach Abiturdurchschnittsnote vergeben worden<sup>44</sup>. Grund dürfte u.a. auch der erhöhte Aufwand gewesen sein. Der zu erwartende administrative Aufwand wird sich dabei auf verschiedene Bereiche erstrecken. Zunächst sind geeignete Auswahlverfahren zu entwickeln. Dabei ist besonderer Wert auf den spezifischen Zuschnitt des Auswahlverfahrens auf den jeweiligen Studiengang zu legen. So hat z.B. der noch bis 1997 durchgeführte Eignungstest für die medizinischen Studiengänge, der im Wege eines Multiple-Choice-Verfahrens durchgeführt wurde, in vielen Fällen nur die Abiturnote widergespiegelt. Aussagen über bestimmte Neigungen und die Motivation konnten in derartigen Verfahren hingegen nicht in ausreichendem Maße getroffen werden. Die Wahl der Kriterien muss sich daher an den Inhalten und Anforderungen des Studiums ausrichten. Wenig sinnvoll ist in diesem Zusammenhang die Einführung neuer Auswahlverfahren unter Zeitdruck. Wünschenswert wäre vielmehr ein Entwicklungsprozess, denn ein wirklich gutes und effizientes Verfahren wird sicherlich erst durch entsprechende Erfahrungswerte geschaffen werden können. Zum Wintersemester 2005/2006 lässt sich dies hingegen noch nicht realisieren. Zu berücksichtigen ist im Rahmen dieses Entwicklungsprozesses insbesondere auch die Zahl der Bewerber. So können Auswahlgespräche

<sup>41</sup> Vgl. insoweit KMK, Weiterentwicklung der Prinzipien der gymnasialen Oberstufe und des Abiturs, Abschlussbericht der von der Kultusministerkonferenz eingesetzten Expertenkommission, Bonn 1995; Resolution des Deutschen Hochschulverbandes, Stärkung des Abiturs und Auswahlrecht der Universitäten, Koblenz/Bonn, 9. April 2002.

<sup>42</sup> Köller, O./Baumert, J., Das Abitur – immer noch ein gültiger Indikator für die Studierfähigkeit?, Aus Politik und Zeitgeschichte, B26/2002, S. 12–19, <http://www.bpb.de/publikationen/OP7PYG.html> (Zugriff: 15.06.2005).

<sup>43</sup> Vgl. insoweit Wissenschaftsrat (Anm. 4), S. 43.

<sup>44</sup> Pressemitteilung der ZVS Nr. 2/2005 vom 3. Mai 2005 [http://193.159.218.53/presse/2\\_2005.pdf](http://193.159.218.53/presse/2_2005.pdf) (Zugriff: 15.06.2005).

beispielsweise durchaus geeignet sein, Aufschluss über die Motivation und die Identifikation des Bewerbers mit dem gewählten Studium und dem angestrebten Beruf zu geben. Gerade in Studiengängen mit einer Vielzahl von Bewerbern wird dieses Kriterium jedoch nicht in Betracht kommen. Der Arbeits- und Zeitaufwand wäre hier nicht zu bewältigen.

Neben der Erarbeitung der Auswahlverfahren sind die eingehenden Bewerbungen zu selektieren und zu bearbeiten. Unter Umständen sind Vorauswahlverfahren durchzuführen. Sodann sind im Rahmen der eigentlichen Auswahlentscheidung die geeigneten Bewerber auszuwählen. Schließlich müssen die Hochschulen geeignete hochschulinterne Überprüfungen ihrer Hochschulauswahlverfahren durchführen, um eine Sicherung der Qualität zu gewährleisten. In Anbetracht dieses erhöhten administrativen Aufwands, insbesondere für die Studierendensekretariate und Hochschullehrer, sollen die Ressourcen und Kosten demgegenüber jedoch gleich bleiben. Insoweit sind enorme Probleme der Hochschulen vorprogrammiert.

Soweit Auswahlverfahren in Eigenregie durchgeführt werden, ist des Weiteren fraglich, ob unter den gegebenen Voraussetzungen überhaupt eine gewisse gleich bleibende Qualität der Auswahlverfahren erwartet bzw. garantiert werden kann. Zum einen stellt sich die Frage, ob die mit der Auswahl betrauten Personen selbst über bestimmte eignungsdiagnostische Fähigkeiten verfügen müssen bzw. eine entsprechende Schulung erforderlich ist. Zum anderen könnten sich Professoren aus Zeitmangel genötigt sehen, Auswahlgespräche durch ihre Mitarbeiter durchführen zu lassen. Wenn darüber hinaus tatsächlich der erwartete massive Anstieg der Bewerberzahlen erfolgen sollte, ist zu befürchten, dass dieser administrative Mehraufwand zu einer verminderten Qualität des Verfahrens führen wird, sofern die Ressourcen der Hochschule in diesem Bereich nicht entsprechend aufgestockt werden.

Lösungsansätze bietet insbesondere der Wissenschaftsrat in seinen Empfehlungen<sup>45</sup>. Hiernach könnten beispielsweise eignungsdiagnostische Verfahren in geeigneten Fällen gemeinsam von mehreren Organisationseinheiten, Hochschulen, hochschulübergreifenden Einrichtungen oder sogar bundesweit entwickelt, durchgeführt und ausgewertet werden. Derartige Ressourcenbündel sind jedoch ebenfalls nicht abschließend in der Lage, die bestehenden Defizite auszugleichen. Insofern könnte der Vorschlag des Wissenschaftsrates<sup>46</sup>, die ZVS und ihre Tätigkeit nach dem Vorbild des englischen *Universities and Colleges Admissions Service (UCAS)* umzugestalten und ihr künftig insbesondere Dienstleistungsaufgaben für Hochschulen und Bewerber zu übertragen, z.B. die logistische Unterstützung von Auswahlverfahren der Hochschulen und Informationsdienstleistung für Bewerber, durchaus an Bedeutung gewinnen. Der mit dieser Anregung verbundene Entlastungseffekt für die Hochschulen wäre jedenfalls äußerst positiv.

Damit ist sicherlich noch nicht das Problem der Kostenintensivität der neuen Verfahren behoben. Um der erhöhten Kostenlast zu begegnen, ist beispielsweise im Berliner Hochschulzugangsgesetz vorgesehen, für jedes Auswahlverfahren eine Gebühr in Höhe von mindestens 25 Euro seitens der Bewerber zu fordern<sup>47</sup>. Für diejenigen, die von der Hochschule angenommen werden, erfolgt eine Verrechnung dieser Gebühr mit der Immatrikulationsgebühr. Soweit Regelungen für Härtefälle, insbesondere Studierende minderbegüterter Familien vorgehalten werden, dürfte eine derartige Praxis sicherlich zur finanziellen Entlastung der Hochschulen beitragen.

Die Reform des Hochschulzugangs hat darüber hinaus wesentlichen Einfluss auf die künftige Rolle der ZVS. Nach den Empfehlungen des Wissenschaftsrates soll die ZVS in eine Service-

<sup>45</sup> Wissenschaftsrat (Anm. 4), S. 51 ff.

<sup>46</sup> Wissenschaftsrat (Anm. 4), S. 51 ff.

<sup>47</sup> Beschlussempfehlung des Ausschuss für Wissenschaft und Forschung vom 4. Mai 2005, Drs. 15/3954.

einrichtung umgewandelt werden, welche die Hochschulen bei deren Studienplatzvergabe unterstützt<sup>48</sup>. Die Übernahme einer derartigen Rolle entspricht nunmehr auch den Vorstellungen insbesondere des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. Entgegen ursprünglich vorhandener Stimmen, die eine Abschaffung der ZVS propagierten, wird diese daher als Koordinierungs- und Servicestelle der Hochschulen erhalten bleiben<sup>49</sup>. Eine wesentliche Aufgabe der ZVS wird insofern z.B. im Rahmen der Bewerbungsverfahren bei der zentralen Datenerfassung und -aufbereitung sowie dem Abgleich von Mehrfachzulassungen liegen.

Des Weiteren wird aber auch die Einführung gestufter Studiengänge im Zuge des sog. Bologna-Prozesses Auswirkungen auf das ZVS-Vergabeverfahren und vor allem die Aufgaben der ZVS haben. Bachelor- und Masterstudiengänge werden heute teilweise parallel zu bestehenden Diplom- oder Magisterstudiengängen angeboten. In Zukunft werden sie jedoch die traditionellen Abschlussarten zunehmend ersetzen. Fest steht dies insbesondere für die derzeit bundesweit zulassungsbeschränkten Studiengänge Biologie und Psychologie<sup>50</sup>. In Hamburg wird z.B. der Studiengang Biologie/Diplom zum Wintersemester 2005/06 auf das Bachelor/Master-Abschluss-System umgestellt. Für das Fach Medizin wird bis auf weiteres am bestehenden Studiensystem festgehalten. Soweit jedoch eine Umstellung herkömmlicher Diplomstudiengänge auf Bachelor- und Masterstudiengänge erfolgt, ist damit derzeit auch die Unzuständigkeit der ZVS indiziert. Eine Bewerbung ist dann direkt an die Universität und nicht an die ZVS zu richten. Masterprogramme fallen als weiterführende berufsqualifizierende Studiengänge dabei ohnehin nicht in die Zuständigkeit der ZVS. Hinsichtlich der Studienplatzvergabe in diesen Studiengängen könnte die ZVS jedoch insbesondere wegen der hier vorgesehenen stärkeren Modularisierung und des damit verbundenen Informationsbedürfnisses eine wesentliche Beratungsfunktion übernehmen. Ob die ZVS künftig als Service- und Beratungsstelle auch für Bachelor-Studiengänge fungieren wird, bleibt hingegen abzuwarten.

## 5 Ausblick

Durch die erst im vergangenen Jahr in Kraft getretene Neuregelung des Hochschulzugsrechts fehlt es, nicht zuletzt wegen der erstmaligen Anwendung der neuen Vorschriften zum Wintersemester 2005/2006, an empirisch verwertbaren Daten und Erkenntnissen. Es zeichnet sich jedoch bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt ab, dass es in Zukunft neben 16 unterschiedlichen Regelungen des Hochschulzugangs auf Landesebene auch eine damit verbundene Vielzahl von Variationen auf Hochschulebene geben wird. Dies ist im Sinne der Stärkung der Hochschulautonomie zu begrüßen, stellt jedoch die am System Beteiligten vor erhöhte Herausforderungen. Die Hochschulen werden mit gesteigertem Verwaltungsaufwand konfrontiert und Hochschullehrer werden durch Teilnahme an Auswahlverfahren bzw. deren Konzipierung zeitlich noch intensiver in Anspruch genommen. Dies dürfte letztlich auf Kosten ihrer ebenfalls zu den Dienstaufgaben gehörenden Forschungstätigkeit gehen. Vor diesem Hintergrund bleibt die Politik aufgefordert, die finanziellen Rahmenbedingungen zu verbessern und entsprechende Ressourcen bereitzustellen.

*Verf.: RA Juliane Koch, Rechtsanwältin und Justitiarin für Hochschul- und Beamtenrecht des Deutschen Hochschulverbandes, Rheinallee 18, 53173 Bonn*

<sup>48</sup> Vgl. insoweit Wissenschaftsrat (Anm. 4), S. 51 ff.

<sup>49</sup> Vgl. insoweit BT-Drs. 15/3475, S. 12.

<sup>50</sup> Vgl. Ländergemeinsame Strukturvorgaben gemäß § 9 Abs. 2 HRG für die Akkreditierung von Bachelor- und Masterstudiengängen, Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 10.10.2003.