

Wettbewerb und Hochschulzugang

Notwendigkeiten und verfassungsrechtliche Möglichkeiten einer Änderung des Hochschulzugangs in Deutschland

Detlef Müller-Böling und Kay Hailbronner

Die unspezifizierte Forderung nach Wettbewerb an Hochschulen ist in der Öffentlichkeit allgegenwärtig. Während in der Forschung über die Verteilung der Mittel ein gut organisierter Wettbewerb besteht, kann es in der Lehre keinen Wettbewerb geben, da das Produkt – die Lehre – normiert wird. Die Hochschulen müssen sich aber durch ihre Produkte, d.h. Studiengänge von unterschiedlicher Art, Qualität und Länge, unterscheiden, um offen miteinander konkurrieren zu können. Dies setzt voraus, daß auch die Kunden der Hochschulen, die Studierenden, eine Wahlmöglichkeit zwischen den unterschiedlichen Produkten haben. Diese zwei grundlegenden Voraussetzungen für die Entstehung von Wettbewerb bedingen den Abschied von zwei liebgewordenen Fiktionen: Der Fiktion, daß jeder Abiturient bei gleicher Note für jedes Fach gleich geeignet ist, und der Fiktion, daß jede Hochschule die gleiche Qualität bietet. Vor diesem Hintergrund sind die verfassungsrechtlichen Möglichkeiten und Grundlagen einer Neuordnung des Hochschulzugangs zu betrachten.

Wettbewerb für die Hochschulen?

Der Wettbewerb zwischen den Hochschulen ist mittlerweile zum vielzitierten Allheilmittel für die Probleme der Hochschullandschaft geworden. Politiker fordern ihn ebenso wie Rektoren oder Unternehmensverbände. Leider wird in der Regel allerdings nicht konkretisiert, worauf sich dieser Wettbewerb eigentlich beziehen soll, wie er zu initiieren ist, wodurch er getragen werden soll.

Unstrittig ist, daß in der Forschung ein gut organisierter Wettbewerb besteht. Drittmittel werden in einem „expertengesteuerten Wettbewerb“ (Alewel, 1993) verteilt. Dabei stehen die Hochschulwissenschaftler in Konkurrenz untereinander, aber auch im Wettbewerb zu Wissenschaftlern der Großforschungseinrichtungen, der *Fraunhofer-Gesellschaft* oder der *Max-Planck-Institute*. Wettbewerb gibt es auch um das Personal an den Hochschulen. Das Berufungssystem erzeugt durch Rufe und Rufabwehr — zwar sehr stark eingeschränkte, aber immerhin spürbare — „Marktpreise“ für Gehälter, Sach- und Personalausstattung und nicht zuletzt Ansehen.

Anders in der Lehre: Hier ist jeder Wettbewerb ausgeschlossen. Im Gegenteil, die Hochschulen bilden sogar staatlich organisierte Kartelle, indem sie über Rahmenprüfungs- und Rahmenstudienordnungen das Angebot weitestgehend normieren. Zwischen Produkten, die gleich sind, kann es keinen Wettbewerb geben. Darüber hinaus bietet der Hochschulzugang in der Mehrzahl der Studiengänge keine Wahlmöglichkeit. Vielmehr werden Studierwillige nach sozialen Kriterien von der ZVS einzelnen Hochschulen zugewiesen, weil das gesamte Hochschulsystem

in Deutschland von der Fiktion ausgeht, daß jeder Abiturient bei gleicher Note für jedes Fach gleich geeignet ist. Dem liegt die zweite Fiktion zugrunde, nämlich daß alle Hochschulen gleiche Qualität bieten. Mit einer Studentenzuweisung sind demnach auch keine „Marktbelohnungen“ in Form von Geldmitteln verbunden. Letztlich gibt es auch keine Transparenz über mögliche Unterschiede zwischen Studiengängen an verschiedenen Hochschulen.

„Die Hochschulen bilden sogar staatlich organisierte Kartelle, indem sie über Rahmenprüfungs- und Rahmenstudienordnungen das Angebot weitestgehend normieren. Zwischen Produkten, die gleich sind, kann es keinen Wettbewerb geben.“

Es stellt sich die Frage, wo in der Lehre mit dem vielbeschworenen Wettbewerb anzusetzen ist. Denkbar ist ein **Kostenwettbewerb** oder gar nur ein **Studienzeitenwettbewerb**. Die Hochschulen bleiben bei ihren Studiengängen von angeblich gleicher Qualität und konkurrieren darum, wer beispielsweise den Diplom-Kaufmann am kostengünstigsten oder kürzesten produziert. Diese Vorstellungen greifen allerdings bei weitem zu kurz.

Notwendig erscheint vielmehr ein **Produktwettbewerb**, in dem die Hochschulen um die Studierenden konkurrieren, offen und transparent mit Studiengängen von unterschiedlicher Art und unterschiedlicher Qualität. Ohne einen Wettbewerb um die Abiturienten wird es keinen leistungssteigernden Wettbewerb in der Lehre geben. Dazu müssen die Hochschulen ebenso wie die Studierenden eine Wahlmöglichkeit haben.

Differenzierung des Hochschulsystems

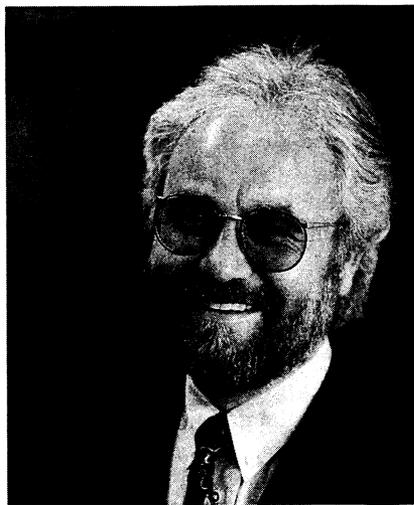
Die bisherige Differenzierung der Studienangebote nur zwischen den beiden Hochschultypen Universität und Fachhochschule reicht dabei keineswegs aus. Notwendig ist vielmehr eine stärkere Differenzierung und Profilbildung der Studiengänge auch innerhalb der beiden Typen.

Dies ist nicht nur aus Wettbewerbsgründen notwendig, sondern auch wegen des grundlegenden Umbaus unserer Gesellschaft, der völlig neue Herausforderungen an die Hochschule der Zukunft stellt. Eine wissenschaftsbasierte Gesellschaft baut in allen Bereichen des Lebens auf wissenschaftliche Erkenntnisse und Expertisen auf (Müller-Böling, 1995). Das ist der Hintergrund für die gesellschaftliche und politische Vorgabe an die Hochschulen, statt wie in früheren Zeiten 10 bis 15% eines Altersjahrgangs nunmehr 30 bis 40% eines Altersjahrgangs auszubilden.

Die richtige Anforderung an die Hochschulen lautet, breite Schichten der Gesellschaft wissenschaftlich zu bilden, allerdings keineswegs alle nach gleicher Art und Güte. Es ist nicht notwendig und auch nicht sinnvoll, 40% eines Altersjahrgangs in den traditionellen Studiengängen eines Voll diploms auszubilden, an dessen Ende als Leitbild die akademische Laufbahn steht. Vielmehr werden vielfältig differenzierte Leitbilder für unterschiedlichste berufliche Karrieren benötigt, die alle auf wissenschaftlichem Know-how, methodischem Grundverständnis und lebenslangem Lernen aufbauen. Dem wird die formale einfache Differenzierung in Universitäts- und Fachhochschulstudiengängen nicht gerecht. Im übrigen sind die Gesellschaft bzw. der Staat derzeit nicht in der Lage oder willens, das Hochschulsystem in der formal einfach differenzierten Form — getrennt nach Universitäten und Fachhochschulen — zu finanzieren. Der Ausbau der Fachhochschulen muß als gescheitert angesehen werden.

Daher müssen wir innerhalb der beiden Hochschultypen und innerhalb der Studiengänge zwischen den einzelnen Hochschulorten stärker differenzieren. Dies geht nicht in einem staatlich verplanten oder auch nur staatlich koordinierten Verfahren, wie wir es augen-

„Die richtige Anforderung an die Hochschulen lautet, breite Schichten der Gesellschaft wissenschaftlich zu bilden, allerdings keineswegs alle nach gleicher Art und Güte. Es werden differenzierte Leitbilder für unterschiedlichste berufliche Karrieren benötigt, die alle auf wissenschaftlichem Know-how, methodischem Grundverständnis und lebenslangem Lernen aufbauen.“



Univ.-Prof. Dr. rer. pol. Detlef Müller-Böling ist Leiter des CHE Centrum für Hochschulentwicklung in Gütersloh.



Univ.-Prof. Dr. jur. Kay Hailbronner ist Inhaber des Lehrstuhls für öffentliches Recht, Europarecht und Völkerrecht an der juristischen Fakultät der Universität Konstanz.

blicklich haben. Die Ideen- und Bewegungslosigkeit dieses Systems ist ja nicht nur in den Zentralverwaltungs-wirtschaften offenkundig geworden, sondern auch in unserem Hochschulwesen.

Die Differenzierung wird nur in einem wettbewerblichen System erfolgreich sein, in dem jede einzelne Hochschule die Handlungsfreiheit für die Einrichtung von Studiengängen hat und über die Attraktivität des Studiengangs einerseits Studierende anlockt, andererseits über die Auswahl der Studierenden auch die Struktur und das spezielle Profil des Studiengangs definiert.

Diese grundlegenden Freiräume sind auch in einem europäischen und weltweiten Wettbewerb notwendig. Reagibilität, die Möglichkeit, auf veränderte Bedingungen und Anforderungen schnell reagieren zu können, ist gerade in einem wettbewerblichen System unerlässlich. Der Wettbewerb in Europa hat bereits eingesetzt. Zunehmend gehen gerade die besten unter unseren Studierenden ins Ausland, allerdings nicht, um nach ein oder zwei Semestern wieder zurückzukommen, sondern sie bleiben dort, weil sie glauben, daß sie ihren Neigungen und Fähigkeiten entsprechend besser ausgebildet werden.

Egalität und Gleichförmigkeit

Die Regelung des Hochschulzugangs in der Bundesrepublik Deutschland ist keine „Erfolgsgeschichte“. Erreicht wurde zwar eine Öffnung der Hochschulen, ob das Ziel, jedem Jugendlichen eine seinen spezifischen Befähigungen und Eignungen entsprechende Ausbildung zu gewährleisten, erreicht wurde, ist freilich zweifelhaft. Begleitet war die Öffnung der Hochschulen von einer im internationalen Vergleich einzigartigen Bürokratisierung eines Verteilungs- und Zulassungsverfahrens, das in seiner Kompliziertheit kaum mehr überschaubar ist. „Glasperlenspiel“ ist noch eine eher milde Beschreibung des geltenden Systems; härter, aber in der Sache zutreffend, ist das Verteilungsverfahren als institutionalisierte Willkür beschrieben worden. Gemessen am Ziel, jedem eine seinen Fähigkeiten und Kenntnissen entsprechend optimale Berufsausbildung zu ermöglichen und damit menschliche Ressourcen optimal zu

nutzen, sieht das Ergebnis des geltenden Zugangssystems dürftig aus: eine hohe Quote von Studienabbrechern und, was im Endergebnis schwerer wiegt, eine massive Fehlsteuerung von Ressourcen.

Worin liegen die Ursachen dieser Fehlsteuerung? Zunächst scheint schon der Begriff der „Hochschulreife“ eine falsche Weichenstellung zu sein, durch den nur die Hochschulausbildung als geeignete Fortsetzung der schulischen Ausbildung in den Blick genommen wird. Hinreichend attraktive alternative Ausbildungsangebote, wie sie zum Beispiel in Berufsakademien ansatzweise vorhanden sind, fehlen.

Ein zweiter und gravierender Aspekt betrifft die Auswahl. Das System einer bürokratischen, zentralen Zuteilung von Studienplätzen in Numerus clausus-Fächern nach Maßgabe im besten Fall zweifelhafter, jedenfalls nicht hinreichend studieneignungsbezogener Kriterien führt zwangsläufig zu Fehlsteuerungen. Daß auch das Abitur keinen hinreichenden Prognosewert für den konkreten Studienerfolg aufweist, dürfte heute als unbestritten gelten, zumal es keinerlei einheitliche Struktur mehr aufweist.

Zweifel sind daher angebracht, ob eine allgemeine und prinzipiell für alle Studiengänge an allen Hochschulen gleichermaßen geeignete Hochschulreife wirklich einen geeigneter Anknüpfungspunkt für das Recht auf Zugang zu den Hochschulen darstellt. Ein Teil der allseits konstatierten Misere ist darauf zurückzuführen, daß sich der Begriff der Hochschulreife und daran anknüpfend die staatliche garantierte Hochschulzugangsberechtigung von ihrem Objekt, der Hochschule, losgelöst hat und die Berufsausbildung zum zentralen Topos des Zugangsrechts geworden ist. Die Aufgabe der Wissenschaftspflege und der Wissenschaftlichkeit der Ausbildung hat man dabei aus den Augen verloren. Das Resultat war die Annahme, daß prinzipiell an jeder Hochschule in jedem Bundesland für jeden Studiengang gleiche Regeln und gleiche Voraussetzungen gelten; Egalität und Gleichförmigkeit und in gewisser Weise auch Sterilität treten an die Stelle einer größeren Freiheit der Hochschule, stärkerer Differenzierung und Schwerpunktbildung in Forschung und Lehre.

„Gemessen am Ziel, jedem eine an Fähigkeiten und Kenntnissen entsprechende optimale Berufsausbildung zu ermöglichen und damit menschliche Ressourcen optimal zu nutzen, sieht das Ergebnis des geltenden Zugangssystems dürftig aus.“

Die Überlegung, den Hochschulen wieder stärkere Spielräume und zugleich den Studierenden größere Auswahlmöglichkeiten bei der Gestaltung der Studiengänge und der Schwerpunktsetzungen zuzubilligen, ist nicht völlig neu. Die Bundesregierung hat in ihrem Gesetzentwurf von 1989 zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes vorgesehen, daß die Hochschulen mit Bewerberüberhang künftig einen Teil der Studienanfänger nach eigenen Kriterien auswählen könnten. Zugleich sollten die Wahlmöglichkeiten der Studienbewerber bei der Auswahl ihrer Hochschule erweitert werden. In erstaunlicher Verkennung ihrer eigenen Interessen haben die Bundesländer dem nicht zugestimmt mit der Erwägung, damit könnten zukünftig Zulassungskriterien an den einzelnen Hochschulen in der Bundesrepublik Deutschland verschieden sein; eine bundesweite Zersplitterung des Vergabeverfahrens wäre die Folge. Für Studienbewerber wäre die Situation in Zulassungsfragen nicht mehr überschaubar.

Verfassungsrechtliche Grundlagen

Nach Art. 12, Abs. 1, S. 1 GG haben alle Deutschen das Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen. Als Vorstufe der Berufsaufnahme ist die Ausbildung integrierender Bestandteil eines zusammengehörigen Lebensvorganges, wobei zu den Ausbildungsstätten im Sinne von Art. 12 GG auch die Hochschulen zählen, da sie auf einen Beruf vorbereiten. Folglich gewährleistet Art. 12, Abs. 1, S. 1 GG die freie Wahl auch der Hochschulen.

Grundlegend auf dem Gebiete des Art. 12 GG war insoweit das erste Numerus clausus-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1972. In die-

ser Entscheidung entwickelte das Bundesverfassungsgericht die nach Art. 12, Abs. 1, S. 1 GG verbürgte Freiheit der Wahl der Ausbildungsstätte im Hinblick auf den Hochschulzugang unter Zuhilfenahme des Gleichheitssatzes und des Sozialstaatsprinzips zu einem Teilhaberecht weiter. Gerade die freie Wahl der Ausbildungsstätte ziele „ihrer Natur nach“ auf freien Zugang „zu“ Einrichtungen. Dieses Recht sei im Bereich des Hochschulwesens besonders wichtig, da hier der Staat ein faktisches Monopol besitze und damit gerade im Bereich der Ausbildung zu akademischen Berufen die Beteiligung an staatlichen Leistungen notwendige Voraussetzung der Verwirklichung der durch Art. 12 GG gewährleisteten freien Berufswahl sei. Postuliert wurde demgemäß das Recht jedes hochschulreifen Staatsbürgers, an den vom Staat gebotenen Lebenschancen grundsätzlich gleichberechtigt teilzunehmen, so daß „jeder die subjektiven Zulassungsbestimmungen erfüllende Staatsbürger“ ein Recht auf Zulassung zum von ihm gewünschten Hochschulstudium besitzt. Dies bedeutet, daß jeder, dem vom Staat die Hochschulreife bescheinigt worden ist, auch die Chance besitzen muß, jeden Studiengang an jedem Studienort ohne Rücksicht auf Art und Anzahl der Bewerber zu absolvieren. Unmittelbare Folge dieses Grundsatzes war die Erkenntnis, daß die vorhandenen Kapazitäten erschöpfend ausgenutzt werden müssen.

„Im ersten Numerus clausus-Urteil entwickelte das Bundesverfassungsgericht die im Grundgesetz verbürgte Freiheit der Wahl der Ausbildungsstätte zu einem Teilhaberecht weiter: Jeder, dem vom Staat die Hochschulreife bescheinigt worden ist, muß auch die Chance besitzen, jeden Studiengang an jedem Studienort ohne Rücksicht auf Art und Anzahl der Bewerber zu absolvieren.“

Freilich steht der Zugang zu den Hochschulen unter dem Vorbehalt des Möglichen. Besteht deshalb auch nach Erschöpfung der Kapazitäten ein Bewerberüberhang (dies ist der Fall des

absoluten Numerus clausus), ist ein Auswahlverfahren durchaus zulässig. Hierbei hält das Bundesverfassungsgericht eine Kumulation verschiedener Zulassungskriterien für geboten, weil nun in diesem Falle jeder Bewerber auch tatsächlich eine Zulassungschance besitze; bevorzugt sei auf die Eignung abzustellen, daneben aber auch auf die Wartezeit. Die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsätze wurden — wie oben dargestellt — vom Gesetzgeber weitgehend deckungsgleich übernommen.

Der Hochschulzugang setzt eine hinreichende Qualifikation voraus. Wie das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat, steht das Recht auf Zulassung zum Hochschulstudium nur „hochschulreifen“ Staatsbürgern zu. Diese Beschränkung des Grundrechts aus Art. 12, Abs. 1, S. 1 GG stellt nach der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Stufentheorie eine subjektive Zulassungsvoraussetzung dar. Die „Hochschulreife“ bildet damit die wesentliche Hürde vor dem Zugang zu einer Hochschule und wurde deshalb schon als „grundrechtsgleicher Status“ beschrieben. Zu fragen ist folglich, welchen verfassungsrechtlichen Konturen dieses Qualifikationserfordernis unterliegt.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts müssen wesentliche Beschränkungen der Grundrechte auf einem formellen Gesetz beruhen. Hieraus ist zu folgern, daß die **grundlegenden Modalitäten des Erwerbs der Hochschulreife** als notwendige Voraussetzung des Zugangs zur Ausbildungsstätte Hochschule durch ein Parlamentsgesetz zu regeln sind.

Ob auch die **inhaltlichen Anforderungen an die schulische Ausbildung** durch das Verfassungsrecht wesentlich geprägt werden, erscheint hingegen zweifelhaft. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Numerus clausus-Urteil die Hochschulreife als gegeben vorausgesetzt, ohne sich damit zu beschäftigen, wie diese Qualifikation im einzelnen beschaffen zu sein hat. Lediglich die grundsätzliche Zulässigkeit des Erfordernisses einer Zugangsberechtigung wurde bestätigt. Schon aufgrund der Unterschiedlichkeit der verschiedenen Schulabschlüsse kann daher festgestellt werden, daß verfassungsrechtliche Minimalanforderungen bisher kaum definiert worden sind.

Der Anspruch des Bewerbers auf Zugang zum Studium steht nicht nur unter dem subjektiven Kriterium der Hochschulreife, sondern auch unter der objektiven Voraussetzung des Möglichen. Materiell ist der Numerus clausus mit einer objektiven Zulassungsvoraussetzung im Sinne der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Stufentheorie vergleichbar. Eine solche Beschränkung der Berufsfreiheit muß deshalb nach den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsätzen der Abwehr nachweisbarer oder höchstwahrscheinlicher Gefahren einem überragend wichtigen Gemeinschaftsgut dienen; eine solche Gefahr besteht bei Überschreitung der Kapazitätsgrenzen der Hochschulen, denn in diesem Fall ist die Effektivität von Forschung und Lehre an den Hochschulen bedroht.

Reicht die Kapazität sämtlicher Hochschulen nicht zur Aufnahme aller Bewerber aus („absoluter Numerus clausus“), bedeutet dies noch nicht, daß die im Auswahlverfahren Unterlegenen endgültig gescheitert sind, denn der betreffende Bewerber verfügt ja nach wie vor über die Hochschulreife. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts dürfen in einer solchen Situation Beschränkungen nur unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit vorgenommen werden, wobei auch der weniger Qualifizierte noch die Aussicht auf einen Studienplatz besitzen muß. Dementsprechend ist auch das Verteilungsverfahren dem Auswahlverfahren vorzuziehen; das besondere Auswahlverfahren, das für weniger Qualifizierte eine unzumutbare Wartezeit — die schlußendlich einer Veragung des Zugangs zum Studium gleichkommen kann — vermeiden soll, wurde vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich gebilligt.

Allerdings ist auch im Rahmen des Teilhabeanspruchs aller hochschulreifen Personen eine erschöpfende Ausnutzung der bestehenden Kapazitäten erforderlich, um den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren, so daß auch die Art und Weise der Ermittlung der vorhandenen Kapazitäten zum Kern des Zulassungswesens zählt und durch den Gesetzgeber festgelegt werden muß. Zulassungsbeschränkungen dürfen nur verhängt werden, wenn sie zwingend erforderlich sind. Diese Rechtsprechung hat zum Erlaß der

hochkomplizierten und für den Laien kaum noch nachvollziehbaren Kapazitätsverordnungen geführt, die gemäß Art. 16 Abs. 1 Nr. 14, Abs. 2 StV von den Ländern einheitlich erlassen werden müssen, soweit ein zentrales Vergabeverfahren existiert. Das Bundesverfassungsgericht bezeichnet das Kapazitätsrecht als Notrecht zur Verwaltung eines Mangels an Ausbildungsplätzen, das entgegen der langjährigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts aufgrund der besonderen Bedeutung der Berufsfreiheit einer umfassenden Überprüfung durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit unterliegt.

Die durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vorgegebenen Grundlagen des Hochschulzugangs- und Hochschulzulassungsrechts lassen sich demgemäß wie folgt zusammenfassen:

- Die Anerkennung der Hochschulreife liegt weitgehend in der **Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers**. Minimalanforderungen an die Qualifikation bestehen aus Sicht des Verfassungsrechts praktisch nicht; auch Beschränkungen des Zugangs zu einer auf den Hochschulbesuch vorbereitenden Ausbildung unterliegen nicht derart strengen Voraussetzungen wie Beschränkungen des Zugangs der mit Hochschulreife ausgestatteten Bewerber zu den Hochschulen.
- Der Nachweis der für ein Studium erforderlichen Qualifikation darf allerdings nur solchen Beschränkungen unterworfen werden, die zu dem angestrebten Zweck der Erfüllung der Studien- und Berufsanforderungen nicht außer Verhältnis stehen und dem **Schutz eines besonders wichtigen Gemeinschaftsguts** dienen. Die Vergabe der Hochschulzugangsberechtigten darf nicht von vornherein von der Zahl der jeweils verfügbaren Studienplätze abhängig gemacht werden.
- Die Hochschulreife bedingt einen **Teilhabeanspruch auf Zulassung des Bewerbers** zu den Hochschulen. Dieser Anspruch kann unter Umständen eingeschränkt, nicht aber vollständig entzogen werden. Um Beschränkungen nach Möglichkeit zu verhindern, ist der Staat verpflichtet, vorhandene Kapazitäten vollständig auszuschoöpfen. Sind die

ausgeschöpft, kommt allenfalls in Ausnahmefällen ein Anspruch auf Einrichtung weiterer Studienplätze in Betracht.

- Grundsätzlich hat **jeder hochschulreife Bewerber ein Anrecht auf ein Studium** an der von ihm gewählten Hochschule. Dieses Recht kann nur beschränkt werden, wenn der entsprechende Studiengang am gewünschten Studienort überfüllt ist (relativer Numerus clausus). Auch in diesem Fall ist aber der Wunsch des Studienbewerbers nach Möglichkeit zu berücksichtigen. Bei der derzeitigen Regelung der Hochschulreife darf die Zulassung nicht ausschließlich nach dem auf Abiturnoten fußenden Leistungsprinzip vorgenommen werden. Hochschulreife Bewerber, die — unter Umständen wegen einer geringfügigen Verfehlung der geforderten Grenznote — keinen Studienplatz im gewünschten Fach erhalten, müssen eine anderweitige Zulassungschance erhalten (Prinzip der Chancenoffenheit).
- Sofern im gesamten Bundesgebiet mehr hochschulreife Bewerber als Studienplätze vorhanden sind (absoluter Numerus clausus), können den Bewerbern **Wartezeiten** auferlegt werden. Jeder Bewerber muß aber eine realistische Chance besitzen, sein Studium in absehbarer Zeit beginnen zu können.
- Da Regelungen, die Hochschulzugang und -zulassung betreffen, grundrechtsrelevante Bereiche betreffen, müssen alle **wesentlichen Entscheidungen durch den Gesetzgeber** selbst gefaßt werden. Offen gelassen hat das Bundesverfassungsgericht, ob eine Delegation der Regelungsbefugnis dann hingenommen werden könnte, wenn der Gesetzgeber Art und Rangverhältnis der Auswahlkriterien selbst bestimmt und die Einzelregelung durch die Hochschule einer staatlichen, eine Prüfung auf Zweckmäßigkeit einschließenden, Genehmigung unterstellt.

Diese Grundsätze, die das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung immer wieder bestätigt hat, bilden den verfassungsrechtlichen Maßstab für die Beurteilung von Reformvorschlägen. Allerdings ist dabei zu be-

„Zulassungsbeschränkungen dürfen nur verhängt werden, wenn sie zwingend erforderlich sind. Diese Rechtsprechung hat zum Erlaß der hochkomplizierten Kapazitätsverordnungen geführt. Das Bundesverfassungsgericht bezeichnet das Kapazitätsrecht als Notrecht zur Verwaltung eines Mangels an Ausbildungsplätzen.“

rücksichtigen, daß diese Grundsätze zu Anfang der 70er Jahre zur verfassungsrechtlichen Verwaltung eines eklatanten Mangels an (medizinischen) Studienplätzen entwickelt worden sind, nachdem die Zahl der Studierenden von 1952 bis 1967 um weit mehr als das Doppelte auf ca. 270 000 Studienbewerber angewachsen war, ohne daß der Ausbau der Hochschulen hiermit auch nur annähernd Schritt gehalten hätte. Für zahlreiche Studierende schien damit eine Ausbildung in den medizinischen Studienfächern und in den Naturwissenschaften aufgrund akademisch verordneter Zulassungsbeschränkungen in unerreichbare Ferne zu rücken. Das Bundesverfassungsgericht hat in dieser Situation das Grundrecht auf freie Berufswahl zur Begründung eines Rechts auf freie Hochschulausbildung herangezogen und den Zugang zur Hochschule unter dem Blickwinkel der Berufsentscheidung beurteilt. Das Hamburger Universitätsgesetz wurde daher in der grundlegenden Numerus clausus-Entscheidung von 1972 im wesentlichen deshalb für grundgesetzwidrig erklärt, weil der Gesetzgeber für den Fall absoluter Zulassungsbeschränkungen keine Bestimmungen über Art und Rangverhältnis der Auswahlkriterien getroffen hatte. Von seinem Ausgangspunkt folgerichtig hat das Bundesverfassungsgericht die Grundsätze über die Einschränkung der Berufsaufnahme auf den Hochschulzugang übertragen und Zulassungsberechtigungen als subjektive, beschränkte Ressourcen der Hochschule als objektive Zulassungsvoraussetzung interpretiert. Daraus ergaben sich alle weiteren Konsequenzen, die bereits dargelegt worden sind, insbesondere aber das Erfordernis, wonach Zugangsvoraussetzungen gesetzlich ge-

regelt sein müssen, um danach mit der Hochschulreife eine grundsätzlich als undifferenziert konzipierte Hochschulzugangsberechtigung zu erwerben, die im Hinblick auf eine beabsichtigte Berufsausbildung, nicht aber im Hinblick auf die konkrete Studieneignung definiert wird.

Dies bedeutet freilich nicht, daß durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts das Hochschulzugangsberechtigung derart zementiert wäre, daß das geltende System verfassungsrechtlich festgeschrieben wäre. Das Bundesverfassungsgericht hat mehrfach betont, daß das geltende Verteilungs- und Auswahlverfahren wie auch die Regelung der Qualifikationsvoraussetzungen zur Aufnahme eines Studiums einer gesetzgeberischen Reform nicht entzogen sind. Ansatzpunkt hierfür ist ein verändertes Verständnis der Aufgaben der Hochschule und des Rechts jedes Studienbewerbers auf eine seinen Neigungen und Fähigkeiten entsprechende gleiche Chance zur Berufsausbildung.

„Das Bundesverfassungsgericht hat mehrfach betont, daß das geltende Verteilungs- und Auswahlverfahren wie auch die Regelung der Qualifikationsvoraussetzungen zur Aufnahme eines Studiums einer gesetzgeberischen Reform nicht entzogen sind. Ansatzpunkt hierfür ist ein verändertes Verständnis der Aufgaben der Hochschule.“

Wissenschaftsfreiheit und Chancengleichheit

Weitgehende Einigkeit besteht darüber, daß das Abitur und sonstige zum Hochschulzugang berechtigende Qualifikationen über die Eignung zum Studium keine Aussage mehr zu treffen vermögen. Ein Bedürfnis, das Recht des Hochschulzugangs zu reformieren, ist demzufolge unabweisbar. Die höchstgerichtliche Rechtsprechung steht dem nicht entgegen. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, daß alle Bewerber, denen die Hochschulreife bescheinigt worden ist, der Zugang zu den Hochschulen letztendlich nicht verweigert werden kann, doch wurde gleich-

zeitig eine Reform der bestehenden Regelungen nicht ausgeschlossen. In der Entscheidung vom 18.7.1972 zum Hamburgischen Universitätsgesetz stellt das BVerfG fest:

„Dabei bedarf es in diesem Zusammenhang keiner Erörterung, welche Bedeutung das Abitur als Abschluß der allgemeinen Schulbildung hat und ob der Erwerb der Hochschulreife reformbedürftig ist. Wo immer die Grenze für die Hochschulreife gezogen wird, es stellt sich beim absoluten Numerus clausus in jedem Fall das Problem der Auswahl zwischen solchen Bewerbern, die sämtlich die subjektiven Immatrikulationsvoraussetzungen erfüllen“.

Das derzeitige Zugangssystem ist daher verfassungsrechtlich nicht sakrosankt, sondern kann modifiziert und ergänzt werden. Eine solche Modifikation könnte in der Einführung einer zusätzlichen Prüfung vor dem Zugang zu den Hochschulen liegen. Auch das derzeitige Hochschulrecht kennt bereits für bestimmte Studiengänge zusätzliche Prüfungen, die einer Aufnahme trotz allgemeiner Hochschulreife entgegenstehen können.

Unabhängig von der Frage, ob eine Hochschuleingangsprüfung auch durch den Bundesgesetzgeber eingeführt werden könnte, ist zu untersuchen, ob den Hochschulen eine inhaltliche Mitwirkung bei der Feststellung der Studieneignung zugebilligt werden könnte. Zu denken wäre letztendlich auch daran, ob nicht den Hochschulen selbst die Festlegung geeigneter Kriterien und damit die Auswahl von Bewerbern überlassen werden sollte. Die Kompetenz nach Art. 75 Abs. 1a GG würde auch ein solches Modell umfassen.

Eine selbständige Durchführung von Eingangsprüfungen durch die Hochschulen wäre indes auf Kollisionen mit dem bereits angesprochenen Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes zu überprüfen. Eine vollständige Unabhängigkeit bei der Auswahl der Bewerber wäre verfassungsrechtlich unzulässig und auch nicht wünschenswert, da ansonsten einzelne Hochschulen in eigener Machtvollkommenheit Bewerber ausschließen und damit die Verwirklichung des Rechts aus Art. 12 GG vereiteln könnten.

Legt man die in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entwickelten Leitlinien zugrunde, so ist zu un-

„Zu denken wäre letztendlich auch daran, ob nicht den Hochschulen selbst die Festlegung geeigneter Kriterien und damit die Auswahl von Bewerbern überlassen werden sollte. Die Kompetenz nach Art. 75 Abs. 1a GG würde auch ein solches Modell umfassen. Eine vollständige Unabhängigkeit bei der Auswahl der Bewerber wäre jedoch verfassungsrechtlich unzulässig und auch nicht wünschenswert.“

terscheiden zwischen Studiengängen, für die wegen eines Überhangs an Bewerbern absolute, sämtliche Ausbildungsstätten erfassende Zulassungsbeschränkungen gelten (absoluter Numerus clausus), und solchen Studiengängen, für die nur örtliche oder landesweite Zulassungsbeschränkungen gelten. Auch im letzteren Fall sind zwar Zugangsregelungen grundrechtsrelevant und damit verfassungsrechtlich insoweit determiniert, als die Chancengleichheit aller örtlich oder landesweit in Frage kommenden Studienbewerber gesichert sein muß. Hier gelten aber weniger strenge Anforderungen an die Notwendigkeit einer gesetzlichen Festlegung der Zugangsvoraussetzungen, weil jedem Bewerber, der über die allgemeine Hochschulzugangsberechtigung aufgrund der Hochschulreife verfügt, der Zugang zu dem gewählten Studiengang zu anderen Hochschulen im Bundesgebiet im Ergebnis erhalten bleibt. Dem Aspekt der freien Auswahl des Studienortes kommt auf der Grundlage des gegenwärtigen Auswahlsystems nur nachrangige Bedeutung zu. Die Freiheit der Berufswahl wird schon dann verwirklicht, wenn ein Bewerber irgendeinen Studienplatz erhält, auch wenn sich dieser nicht am Ort seiner Wahl befindet.

Soweit es sich dagegen um die abschließende Auswahl von Bewerbern bei Studiengängen mit bundesweitem Numerus clausus handelt, bestehen erhöhte Anforderungen an die gesetzliche Regelungsintensität, weil hier eine potentiell endgültige Entscheidung über Ausbildung und Berufswahl getroffen wird. Insoweit gilt der vom Bundesver-

fassungsgericht aufgestellte Grundsatz, daß die Auswahl unter zugangsberechtigten Bewerbern Sache des verantwortlichen Gesetzgebers ist und daß im Falle einer Delegation einer Regelungsbefugnis an die Hochschulen der Gesetzgeber zumindest die Art der anzuwendenden Auswahlkriterien und deren Rangverhältnis zueinander festlegen muß. Der Übertragung einer selbständigen Entscheidungsbefugnis der Hochschulen im Hinblick auf die Festsetzung der Auswahlkriterien sind insoweit enge verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt. Gegen eine selbständige Entscheidungsbefugnis der Hochschulen über die dabei anzuwendenden Auswahlkriterien spricht nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts insbesondere, daß hierbei auch sozialstaatliche Belange zu berücksichtigen sind, die keine innere Beziehung zum Lehrauftrag der Hochschule haben und über deren Anwendung zum Nachteil anderer Bewerber eher staatliche, die Allgemeinheit repräsentierende Organe entscheiden sollten. Im Falle absoluter Zulassungsbeschränkungen sind ferner die Hochschulen im allgemeinen nicht imstande, eine Gleichbehandlung der Bewerber durch übereinstimmende Auswahlkriterien sicherzustellen.

Ein verfassungsrechtlich differenzierter Ansatz könnte darin gesehen werden, daß das Grundgesetz die Koppelung von Abitur und Hochschulzugangsberechtigung nicht zwingend gebietet. Für eine Neuregelung der subjektiven Qualifikationsvoraussetzungen, eventuell differenziert nach Maßgabe der einzelnen Studiengänge, besteht verfassungsrechtlich ein Regelungsspielraum, der eine Einbeziehung der Hochschulen in den Prozeß der Auswahl der jeweils für einen Studiengang geeignetsten Bewerber nicht von vornherein ausschließt.

Auch eine Entkoppelung von Abitur und Hochschulzugangsberechtigung durch die Einführung zusätzlicher Eignungsverfahren, mit denen die spezifische Befähigung für einen Studiengang festgestellt wird, ändert allerdings nichts daran, daß aus einem Kreis prinzipiell hochschulreifer und insoweit „grundsätzlich“ hochschulzugangsberechtigter Bewerber ausgewählt und damit über Lebenschancen und das Grundrecht der freien Wahl der Ausbildungsstätte entschieden wird. Zwar ist

das Grundrecht auf Durchführung des frei gewählten Hochschulstudiums prinzipiell davon abhängig, daß der Bewerber die für dieses Studium erforderliche Qualifikation nachweist. Die Anerkennung dieser Bestätigung steht aber weder im Belieben des Gesetzgebers noch kann sie letztlich der autonomen, gesetzlich nicht fixierten Entscheidungsbefugnis der Hochschulen überlassen bleiben.

Bei der Anwendung dieser Grundsätze auf eine grundsätzlich veränderte Zugangsregelung ist freilich zu beachten, daß verfassungsrechtliche Grundsätze über Chancengleichheit, Transparenz des Zulassungswesens und rechtsstaatliche Bestimmtheit des Auswahlverfahrens naturgemäß auf die bestehenden Ausbildungs- und Hochschulorganisationsstrukturen bezogen sind. Es stellt sich daher die Frage, inwieweit nicht erweiterte Befugnisse der Hochschulen zur Auswahl der Studienbewerber unter veränderten strukturellen Bedingungen mit verfassungsrechtlichen Grundsätzen der Chancengleichheit und Rechtsstaatlichkeit vereinbar wären.

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang zunächst auf die Wertentscheidung des Art. 5, Abs. 3, S. 1 GG, die die Freiheit der Wissenschaft verbürgt und damit nicht nur den Hochschulen die autonome Gestaltung ihrer Angelegenheiten gestattet, sondern auch den Staat zu „universitätsfreundlichem“ Verhalten verpflichtet. Dem entspräche es, den Hochschulen auch bei der Auswahl ihrer Studierenden ein Mitwirkungsrecht zuzugestehen, wie dies auch bereits in der gescheiterten Reform des HRG im Jahre 1989 geplant war und in § 15, Abs. 4 und § 16 des sächsischen Hochschulgesetzes verwirklicht wurde. Hinzuweisen ist auch darauf, daß gemäß § 8 Abs. 4 der Vergabeverordnung versuchsweise bis zum Sommersemester 1994 bereits den Hochschulen die Möglichkeit eröffnet war, für 15 von 100 Studienplätzen besonders qualifizierte Bewerber zu benennen. Überdies ist es nach derzeitigem Rechtszustand schon Aufgabe der Hochschulen, unter erfolgreichen Klägern noch vorhandene Studienplätze zu vergeben. Auch für die Einstufungsprüfung nach § 19 HRG ist die Hochschule zuständig, ebenso für das Auswahlgespräch nach dem besonderen

Auswahlverfahren. Teilweise wird zudem die Ansicht vertreten, daß auch die Festsetzung von Zulassungszahlen aufgrund des direkten und indirekten Einflusses auf die Hochschulen und den Kernbereich der Wissenschaftsfreiheit durch Satzung der Hochschulen geregelt werden könne. Auch die lange Tradition der Zulassung Studierender durch die Hochschulen selbst spricht für die Zulässigkeit einer erneuten substantiellen Beteiligung der Hochschulen.

Ohne ein abschließendes Urteil darüber zu fällen, hat das Bundesverfassungsgericht in seiner ersten Numerus clausus-Entscheidung ausdrücklich Bedenken dagegen geäußert, daß die Auswahl von Studienbewerbern den Hochschulen völlig überlassen werde, da dies den Kreis eigener Angelegenheiten überschreiten würde. In der Numerus clausus-Entscheidung war Gegenstand der obigen Ausführungen ein hamburgisches Universitätsgesetz, dessen Bestimmungen vorsahen, daß die von Universität oder Exekutive zu beschließenden Zulassungsordnungen auch Regelungen über Art und Zahl der zuzulassenden Bewerber zu enthalten haben. Das Bundesverfassungsgericht hat diese „Blankett-Ermächtigung“ beanstandet, gleichzeitig aber eine Regelungsbefugnis der Hochschulen unter Umständen auch für hinnehmbar gehalten.

Mit verfassungsrechtlichen Anforderungen scheinen somit erweiterte Befugnisse der Hochschulen bei der Auswahl hochschulreifer Studienbewerber jedenfalls dann vereinbar, wenn Bewerbern im Hinblick auf die verfassungsrechtlich gebotene Chancenoffenheit das Recht erhalten bleibt, in einem ergänzenden Verteilungsverfahren einen Studienplatz zugeteilt zu erhalten. Soweit die Gesamtzahl der verfügbaren Studienplätze die Zahl der Studienbewerber bundesweit überschreitet, bestehen ohnedies keine grundlegenden verfassungsrechtlichen Einwände. In Studiengängen, bei denen die Zahl der hochschulreifen Bewerber die Zahl der Studienplätze überschreitet, treten anstelle der bisherigen Zulassungskriterien zumindest für einen Teil der zu vergebenden Studienplätze andere, von den Hochschulen festzulegende Auswahlkriterien. Für die verfassungsrechtlichen Maßstäbe der in einem ergänzen-

den Verteilungsverfahren zugrunde zu legenden Auswahlkriterien ergeben sich keine Besonderheiten gegenüber der bisherigen Rechtslage. Sozialstaatliche Belange und außerhochschulische Aspekte der Verteilung von Studienplätzen, die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts staatlicher Regelung vorbehalten sind, könnten nach Maßgabe der bisher geltenden Grundsätze Berücksichtigung finden. In einem stärker differenzierten und auf Wettbewerb ausgerichteten Ausbildungssystem müßten sozialstaatliche Aspekte der Verteilung von Studienplätzen auch bei denjenigen Hochschulen und Studiengängen einbezogen werden, die einen großen Bewerberüberhang aufweisen und daher im Auswahlverfahren tendenziell höhere Qualifikationsanforderungen zugrunde legen. Einer unter Umständen zu einseitigen „Elitebildung“ könnte dadurch begegnet werden, daß für die einzelnen Studiengänge ein Teil der verfügbaren Studienplätze einem ergänzenden Verteilungsverfahren vorbehalten bleibt.

„Mit verfassungsrechtlichen Anforderungen scheinen somit erweiterte Befugnisse der Hochschulen bei der Auswahl hochschulreifer Studienbewerber jedenfalls dann vereinbar, wenn Bewerbern im Hinblick auf die verfassungsrechtlich gebotene Chancenoffenheit das Recht erhalten bleibt, in einem ergänzenden Verteilungsverfahren einen Studienplatz zugeteilt zu erhalten.“

Für eine verfassungsrechtliche Zulässigkeit verstärkter Befugnisse der Hochschulen bei der Auswahl der Studienbewerber nach Maßgabe spezifischer Studieneignungsanforderungen spricht ferner, daß die aus dem Gedanken der Zuteilung von Lebenschancen abgeleitete umfassende gesetzliche Regelungspflicht wesentlich auf dem Grundgedanken prinzipieller einheitlicher Studieneignungsvoraussetzungen und einer korrespondierenden einheitlichen akademischen Berufsausbildung beruht. Ob ein Student zur Absolvierung eines bestimmten Studienganges geeignet ist, ist daher prinzipiell aufgrund abstrakter,

bereits vom Gesetzgeber festzulegender Maßstäbe zu beurteilen, ohne Rücksicht darauf, an welchem Studienort innerhalb eines Landes oder bundesweit ihm letztlich ein Studienplatz zugeteilt werden wird. Aus dem Blickwinkel der Grundrechtsverwirklichung ist daher entscheidend, ob ein Bewerber irgendeinen Studienplatz in dem von ihm gewählten Studienfach erhält. Vorausgesetzt wird bei diesem Verständnis, daß hierbei eine im wesentlichen gleiche akademische Ausbildung in allen Studienfächern durch alle Hochschulen angeboten wird und demgemäß Eignungsvoraussetzungen prinzipiell gleich vom Gesetzgeber festgelegt werden können. Einer „Profilierung“ von Hochschulen durch Schwerpunktbildung und Wettbewerb mittels differenzierter Ausbildungsangebote wären bei dieser Ausgangslage Grenzen gesetzt.

Das Postulat einer im Prinzip einheitlichen Studieneignung, die zusätzlich fächerübergreifend definiert wird, muß in einem stärker auf Wettbewerb und Diversifizierung ausgerichteten akademischen Ausbildungssystem zwangsläufig Korrekturen erfahren. Läßt es das Grundgesetz zu, daß nicht nur länderübergreifend, sondern auch innerhalb eines einzelnen Bundeslandes Schwerpunkten und Besonderheiten der jeweiligen Hochschule entsprechende, unterschiedlich geartete Studiengänge angeboten werden, die sich im qualitativen Wettbewerb der Hochschulen untereinander zu bewähren haben, so ist eine stärkere Eigenverantwortlichkeit der Hochschulen bei der Auswahl der für ihren Studiengang besonders geeigneten hochschulreifen Bewerber verfassungsrechtlich impliziert. Aus dem Gesetzesvorbehalt abgeleitete Anforderungen an die gesetzliche Regelungsintensität können immer nur soweit gehen, als im Hinblick auf die Eigenart der zu regelnden Sachbereiche der Gesetzgeber vernünftigerweise eine Regelung treffen könnte. Daraus folgt, daß in einem stärker diversifizierten, auf Wettbewerb beruhenden Ausbildungssystem der Gesetzgeber zwangsläufig der autonomen Gestaltungsbefugnis der Hochschulen einen größeren Raum einzuräumen hätte als im geltenden Ausbildungswesen. Die Auswahl speziell geeigneter Bewerber für einen bestimmten Studiengang wäre daher im Rahmen allgemeiner gesetzlicher Verfahrens-

regeln und vom Gesetzgeber festzulegender fachlicher Vorgaben in bezug auf die konkrete Eignung für den konkreten Studiengang den Hochschulen zu überlassen. Eine hinreichende Bestimmbarkeit könnte dadurch erreicht werden, daß in Hochschulsatzungsregelungen die fächerspezifischen Auswahlmaßstäbe für die Auswahlverfahren niederzulegen sind.

Ob das Bundesverfassungsgericht auf der Grundlage eines derart veränderten Ausbildungs- und Zulassungssystems seine strikten Anforderungen an Art und Ausmaß gesetzlicher Regelung modifizieren würde, läßt sich nicht eindeutig voraussagen. Für eine flexible Anwendung der vom Bundesverfassungsgericht in seiner bisherigen Rechtsprechung aufgestellten Maßstäbe spricht aber, daß das Bundesverfassungsgericht regelmäßig auf eine verfassungsrechtliche Gesamtwürdigung des Hochschulzulassungssystems abgestellt hat und dabei dem Gedanken der Chancenoffenheit wesentliches Gewicht beigemessen hat. Aus dem Grundgesetz läßt sich keine Bestandsgarantie für das bestehende Ausbildungs- und Zulassungswesen ableiten. Vielmehr scheint eine Neuregelung, die die Auswahl hochschulreifer Studienbewerber im Rahmen allgemeiner gesetzlicher Vorgaben den Hochschulen überläßt, im Hinblick auf Chancenoffenheit und Gerechtigkeit näher am verfassungsrechtlichen Gebot der optimalen Verwirklichung des Grundrechts auf freie Ausbildung zu sein. Verbleibenden verfassungsrechtlichen Bedenken läßt sich dadurch Rechnung tragen, daß jedem hochschulreifen Bewerber die Chance erhalten bleibt, im Rahmen eines ergänzenden Auswahlverfahrens einen Studienplatz zugeteilt zu erhalten. Insoweit sind zahlreiche Regelungsalternativen denkbar, über deren verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit mangels konkreter Anhaltspunkte keine Aussagen gemacht werden können. Erforderlich ist nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung darüber hinaus, daß die Kapazitäten der Hochschulen nach wie vor vollständig ausgelastet werden. Verfassungsrechtlich unzulässig wäre eine Reduzierung des Angebots an verfügbaren Studienplätzen für „hochschulreife“ und damit prinzipiell hochschulzugangsberechtigte Studienbewerber.

Neuregelung des Hochschulzugangsrechts

Die Rechtsprechung des BVerfG zum Recht auf Zugang zu den Hochschulen versteht die „Hochschulreife“ im Sinne der Vorgaben des HRG grundsätzlich als Nachweis einer allgemeinen Befähigung, jeden vom Bewerber gewählten Studiengang zu absolvieren, sofern nicht ausnahmsweise besondere Zusatzqualifikationen sportlicher oder musischer Art im Hinblick auf die Besonderheit des Ausbildungsgangs verlangt werden können.

Verfassungsrechtlich ergibt sich die Gleichsetzung von Hochschulreife und Studieneignung indes noch nicht aus dem in Art. 12, Abs. 1 GG garantierten Recht auf freie Wahl der Ausbildungsstätte. Sie beruht vielmehr auf einer im traditionellen deutschen Schulwesen verankerten Trennung zwischen studienvorbereitendem Schulabschluß (Abitur) und der Vermittlung einer schulischen Grundbildung (Mittlere Reife). Mit der Verwirklichung der Forderung nach einer größeren Durchlässigkeit der Ausbildungssysteme und der Öffnung der Hochschulen ist der Fiktion einer einheitlichen Hochschulreife, die im Prinzip gleiche Qualifikationen zur Absolvierung jedes Studiums an jeder wissenschaftlichen Hochschule im Bundesgebiet verbürgt, bereits faktisch, wenn auch nicht rechtlich die Grundlage entzogen worden. Mit dem starken Ansteigen der Zahl hochschulreifer Bewerber ergab sich zwangsläufig die Notwendigkeit, die knappe Ressource Studienplatz unter einer großen Zahl prinzipiell gleich zugangsberechtigter hochschulreifer Bewerber in Verfahren zu verteilen, in denen die prinzipielle Studieneignung, bescheinigt durch die Hochschulreife, grundsätzlich nicht mehr in Frage gestellt werden durfte.

Aus dem Grundrecht der Chancengleichheit läßt sich jedoch keine verfassungsrechtliche Zementierung der überkommenen Hochschulzugsregelung ableiten. Insbesondere verbietet Art. 12, Abs. 1 GG nicht, die Anforderungen an die Qualifikation zur Absolvierung eines wissenschaftlichen Studiums neu zu definieren und veränderten Ausbildungsstrukturen anzupassen. Das BVerfG hat ausdrücklich die Reformbedürftigkeit des Erwerbs der Hochschulreife offen gelassen.

Dem Gesetzgeber steht es aber nicht nur frei, das Abitur selbst im Hinblick auf seine Eigenschaft als Nachweis der Hochschulreife zu reformieren. Verfassungsrechtlich zulässig wäre auch eine Einführung zusätzlicher Auswahlverfahren für einen konkreten Studiengang. Die im HRG aufgestellten allgemeinen Qualifikationsanforderungen beziehen sich auf ein verfassungsrechtlich nicht vorgeschriebenes Ausbildungswesen, das grundsätzlich von der Gleichwertigkeit der Ausbildungsgänge und der daraus resultierenden gleichen Eignungsvoraussetzungen ausgeht. Eine größere Differenzierung der von den einzelnen Hochschulen angebotenen Ausbildungsgänge, die Ermöglichung spezieller Schwerpunktbildungen und des Erwerbs besonderer Kenntnisse und Fähigkeiten gegebenenfalls nach Maßgabe der speziellen Ausbildungs- und Forschungsschwerpunkte einer Hochschule, führt zwangsläufig zu einer Ergänzung des Begriffs der Hochschulreife durch diejenigen der Studienbefähigung, die auf den konkreten Studiengang bezogen und in einem Auswahlprozeß durch die Hochschule festzustellen ist.

„Insbesondere verbietet Art. 12, Abs. 1 GG nicht, die Anforderungen an die Qualifikation zur Absolvierung eines wissenschaftlichen Studiums neu zu definieren und veränderten Ausbildungsstrukturen anzupassen. Das BVerfG hat ausdrücklich die Reformbedürftigkeit des Erwerbs der Hochschulreife offen gelassen.“

Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist damit keine unverhältnismäßige Einschränkung des Rechts des „hochschulreifen“ Bewerbers auf Ausbildung verbunden. Vielmehr wird, anknüpfend an die formale Qualifikation des Abiturs, die gleiche Chance zum Zugang zum freigewählten Studiengang an der freigewählten Hochschule eröffnet, wobei allerdings das zusätzliche Erfordernis des Bestehens des Auswahlverfahrens an die Stelle der bisherigen — weitgehend sachfremden, weil nicht spezifisch studieneignungsbezogenen — Zulassungskriterien tritt.

Versteht man Chancengleichheit

nicht in einem formalen Sinne als Anspruch auf die Zuteilung eines Studienplatzes nach vom Gesetzgeber festgelegten formalen Maßstäben, sondern als Verwirklichung einer den individuellen Neigungen und Fähigkeiten entsprechenden Persönlichkeitsentfaltung, so liegt eine stärker auf die individuelle unterschiedliche Studienbefähigung ausgerichtete Hochschulzugangsregelung näher am Grundgesetz als die Aufrechterhaltung der Fiktion einer für alle Studiengänge und alle Hochschulen gleichartigen Hochschulreife als alleinigem Anknüpfungspunkt des Rechts auf freie Wahl der Hochschulausbildung.

Tatsächlich sind weder alle Arten von Hochschulzugangsberechtigungen im Hinblick auf den Nachweis der Qualifikation für ein bestimmtes Studium vergleichbar, noch kann angenommen werden, daß die mit der „Hochschulreife“ festgestellten Qualifikationen in hinreichendem Maße als Nachweis der Studieneignung tauglich sind. Hinzu kommt, daß wegen der Knappheit der verfügbaren Studienplätze nach der geltenden Zulassungsregelung die konkrete Hochschulzugangsberechtigung durch Selektionskriterien eingeschränkt wird, die überwiegend mit der Eignung, das gewählte Studium zu absolvieren, in keinem sachlichen Zusammenhang stehen, sondern als sachfremd zu qualifizieren sind. Die Chancengleichheit der Bewerber ist demgegenüber in höherem Maße durch eine Zugangsregelung gewährleistet, die auf die spezifische Befähigung des hochschulreifen Bewerbers für einen gewählten Studiengang abstellt und nur zur Ergänzung bzw. Korrektur studiengangspezifischer Auswahlverfahren ein Verteilungsverfahren zur Verfügung stellt.

Verfassungsrechtliche Grundsätze über die wissenschaftliche Eigenverantwortlichkeit der Hochschule einerseits und die Verpflichtung des Gesetzgebers, Umfang und Grenzen der Verwirklichung des Rechts auf freie Wahl der Ausbildung in den Grundzügen selbst zu regeln, stehen einem stärker differenzierten Hochschulausbildungssystem nicht grundsätzlich entgegen. Weder Art. 5 Abs. 3 GG (Freiheit der Wissenschaft, Forschung und Lehre) noch die Chancengleichheit im Bildungswesen gebieten eine Beibehaltung der bestehenden Hochschul- und Ausbildungsstrukturen. Insbesondere ist

verfassungsrechtlich die Einheitlichkeit der bestehenden Studiengänge und Prüfungsanforderungen nicht vorgeschrieben. Bereits durch das Bundesstaatsprinzip ist eine Vielfalt in der Ausbildung durch Schule und Hochschule vorgegeben. Aber auch innerhalb eines einzelnen Bundeslandes wird die Chancengleichheit des hochschulreifen Bewerbers nicht dadurch beeinträchtigt, daß über den Zugang zu einem bestimmten Studiengang auf der Grundlage eines hochschulinternen Auswahlverfahrens entschieden wird. Vielmehr gilt auch hier, daß sowohl landesintern als auch länderübergreifend die Chancen der Durchsetzung des verfassungsrechtlich gewährleisteten Rechts auf Zulassung zum Studium der Wahl nach Maßgabe der Eignung und Befähigung erhöht werden gegenüber dem bisherigen System der Zuteilung von Studienplätzen in Numerus clausus-Fächern.

Verfassungsrechtliche Erwägungen stehen auch einer stärkeren Diversifizierung der Ausbildungsgänge und einem stärkeren Wettbewerb zwischen den Hochschulen nicht entgegen. Die Einheitlichkeit der Struktur des akademischen Ausbildungswesens ist ein Resultat der gesetzlich geregelten akademischen Ausbildungsgänge und Prüfungsanforderungen. Die Eigengesetzlichkeit der wissenschaftlichen Ausbildung wird aber durch konkurrierende Studiengänge nicht beeinträchtigt, sondern tendenziell gefördert. Entsprechend ihres wissenschaftlich unterschiedlichen Profils in Forschung und Lehre könnte vielmehr wissenschaftlichen Hochschulen in stärkerem Maße die Möglichkeit eingeräumt werden, ein herausragendes wissenschaftliches Profil auch in der Gestaltung der Studiengänge zum Ausdruck zu bringen und die hierfür geeigneten Studienbewerber auszuwählen. Ansätze hierfür gibt es bereits in der gegenwärtigen Hochschullandschaft, indem mit beträchtlichem Erfolg besondere Schwerpunk-

„Verfassungsrechtliche Erwägungen stehen auch einer stärkeren Diversifizierung der Ausbildungsgänge und einem stärkeren Wettbewerb zwischen den Hochschulen nicht entgegen.“

setzungen und Qualifikationen angeboten werden, ohne daß allerdings zugleich den Hochschulen die Möglichkeit eingeräumt worden ist, die hierfür besonders geeigneten Bewerber selbst auszuwählen.

Verfassungsrechtliche Grenzen eines den Hochschulen übertragenen Auswahlrechts ergeben sich aus dem Grundsatz, daß der Gesetzgeber wesentliche Grundsätze über die Verwirklichung des Rechts auf freie Wahl der Ausbildung selbst festlegen muß und nicht unbeschränkt der Gestaltungsbefugnis der Hochschule überantwortet darf. Wie immer eine den Hochschulen übertragene Befugnis zur Auswahl der Bewerber für einen bestimmten Studiengang auch aussehen könnte, es handelt sich um die Zuteilung von Lebenschancen an einen Bewerber, dem die grundsätzliche Berechtigung zum Zugang zur Hochschule durch den Nachweis der Hochschulreife bescheinigt worden ist. Bei der Konkretisierung dieses Grundsatzes ist allerdings zu beachten, daß die Anforderungen an eine gesetzliche Regelung der auf einen Studiengang bezogenen Auswahlkriterien um so geringer sind, je stärker hochschulspezifische Gegebenheiten und Schwerpunktsetzungen in einem auf Wettbewerb ausgerichteten Ausbildungssystem das Profil des jeweiligen Studiengangs bestimmen. Die Entscheidung einer Hochschule über die Ausgestaltung eines Studiengangs liegt — soweit aus übergeordneten Gründen keine gesetzlichen Rahmenregelungen bestehen — in dem durch Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG gewährleisteten autonomen Bereich. Sie würde überdies die Möglichkeiten für die Bewerber, ihre Ausbildung in ganz speziellen Sparten zu vervollkommen, erweitern und damit die freie Entfaltung der Persönlichkeit fördern. Dabei ist auch zu berücksichtigen, daß es in einem einheitlichen europäischen Binnenmarkt unweigerlich zu einer Konkurrenz zwischen verschiedenen Konzepten der Ausbildung kommen wird. In einer derartigen Situation wird die durch das Abitur gewährleistete Hochschulreife durch studienfachbezogene Auswahlverfahren ergänzt.

Der Gefahr willkürlicher und unsachlicher Entscheidungen könnte durch vom Staat vorgegebene Verfahrensregelungen begegnet werden. Dar-

Summary

The public demand for competition among universities is not clearly specified. While competition in research is well organized by allocating means, there is no competition in teaching. The standardization of the product "teaching" concerning quality and length of studies is the reason for the lack of competition. One prerequisite for the development of competition in teaching is to let students take a free decision on a university of their choice. The authors of this paper discuss the constitutional possibilities and the basic elements of a new admission regulation to universities in Germany.

Keywords

admission to universities
constitution
competition among universities
independence of universities

Stichwörter

Hochschulzugang
Verfassungsrecht
Wettbewerb von Hochschulen
Autonomie von Hochschulen

über hinaus wird man es als ausreichend ansehen müssen, wenn Ziele und Inhalte des Auswahlverfahrens in einer auf gesetzlicher Grundlage erlassenen Hochschulsatzung festgelegt werden, wobei sich der Gesetzgeber auf die Festlegung allgemeiner Grundsätze beschränken kann.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, daß ein Bewerber nicht gehindert wäre, sich nach einer erfolglosen Bewerbung bei einer Hochschule seiner

Wahl bei einer anderen Hochschule zu bewerben. Ein mehrfach erfolgloser Studienbewerber könnte ferner auf ein Verteilungsverfahren verwiesen werden, bei der die restlichen durch die Hochschule nicht ausgeschöpften Kapazitäten oder eine bestimmte Auswahl freier Studienplätze auf „hochschulreife“ Bewerber nach gesetzlich vorgegebenen Kriterien verteilt werden. Ein derartiges Verteilungsverfahren für Bewerber, die in dem von den Hochschulen für ihre Studiengänge durchgeführten Auswahlverfahren erfolglos geblieben sind, erscheint jedenfalls dann verfassungsrechtlich geboten, wenn am Abitur als Nachweis der Hochschulreife festgehalten wird. Eine Anknüpfung ausschließlich an das Abitur als allgemeine Zugangsberechtigung und von den Hochschulen durchgeführte Auswahlverfahren, aufgrund derer ein Bewerber zum Studiengang zugelassen würde, unterläge im Hinblick auf Chancengleichheit und Chancengleichheit verfassungsrechtlichen Bedenken.

Auswahlverfahren durch die Hochschulen

Gegen Auswahlverfahren durch die Hochschulen wird häufig der hohe Arbeitsaufwand ins Feld geführt. Dabei wird versäumt gegenzurechnen, welchen Aufwand das bisherige System in der Betreuung von Studierenden mit stark differierenden Qualifikationen und Neigungen sowie hohen Drop-Out-Quoten beinhaltet. Ist es tatsächlich weniger aufwendig und sozial gerechtfertigt, die Studienbefähigung im Verlauf des Studiums zu ermitteln, als dies vorher zu tun?

Zweitens wird verkannt, daß es eine Reihe verschiedener Verfahren für die Auswahl gibt, die unterschiedlichen Aufwand erfordern und allein oder in Kombination eingesetzt werden können:

- Setzen einfach nachprüfbarer Eingangsvoraussetzungen wie vorherige Berufserfahrung, Absolvierung eines Leistungskurses der Oberstufe,
- Gewichtung von Abiturnoten,
- Auswahl nach „Aktenlage“ etwa aufgrund von erweiterten Bewerbungsschreiben, Gutachten von Lehrern o.ä.

- Tests seitens der Hochschule oder anderer Institutionen,
- Auswahlgespräche.

Erst die letzten beiden Verfahren sind mit erhöhtem Aufwand seitens der Hochschulen verbunden. Allerdings bestehen im Bereich der Kunst, des Sports sowie der Medizin in Deutschland auch hierfür bereits erprobte Verfahren.

Die Hochschulen könnten auf der Basis gesetzlicher Grundlagen anhand dieser Auswahlverfahren Bewerber auswählen. Wird ein Bewerber an einer vorher fixierten Anzahl von Hochschulen (beispielsweise drei) abgewiesen, erfolgt eine Zuweisung durch die ZVS. Beispiele aus dem Ausland zeigen, daß ein derartiges Verfahren unter Zugrundelegung neuer Informations- und Kommunikationstechniken innerhalb von zwei Monaten abgewickelt werden kann, so daß kein Zeitverlust zwischen Beendigung der Schulzeit und Beginn des Studiums entsteht (Müller-Böling u.a., 1995). Die Hochschulen könnten das Recht haben, ihre Aufnahmekapazität für die freien Bewerber selbst festzusetzen, die dann gegebenenfalls durch die Zugewiesenen aufgefüllt würde bis zur tatsächlichen Kapazität. Die freie Kapazität könnte auch mit dem Staat ausgehandelt werden.

Eine Aushandlung der Studienplätze zwischen Staat und Hochschule scheint aus anderen Gründen ebenfalls notwendig zu werden. Der Trend bei den Globalhaushalten wird über kurz oder lang — wie in allen weiterentwickelten Ländern — nicht vor dem Personalstellenhaushalt haltmachen. Hochschulen werden dementsprechend Globalzuweisungen etwa pro Student erhalten, die sie in Stellen umsetzen können oder auch nicht. Damit brechen die Grundlagen der Kapazitätsberechnungen zusammen, die auf einem dezidierten Stellenplan beruhen. Das wird niemand innerhalb der Hochschulen bedauern, der die unrealistischen Prämissen der KapVO wie fiktive Curricularnormwerte, Dienstleistungsverrechnungen aufgrund von Machtprozessen oder die Berücksichtigung von Haushaltsstellen statt tatsächlichen Stellenbesetzungen kennt sowie die dysfunktionalen Wirkungen wie Stellenbesetzungssperren, Manipulation der Auslastung statt langfristiger Studiengangskonzeption oder Stellenausschreibungen und -besetzungen unter kurzfristig kapazitiven Ge-

sichtspunkten erfahren hat. Die aufgrund der Globalhaushalte obsoletere Kapazitätsverordnung muß ersetzt werden durch Vereinbarungen zwischen Staat und Hochschule über die Anzahl der Studienplätze in Verbindung mit globalen Haushaltszuweisungen. Bei diesen Vereinbarungen können dann auch Studienplätze für bestimmte soziale Gruppen fixiert werden.

Vorteile und Grenzen eines flexibleren Hochschulzugangs

1. Verfassungsrechtliche Gründe stehen einer gesetzlichen Einführung ergänzender Auswahlverfahren für Bewerber, die eine allgemeine Hochschulzugangsberechtigung erworben haben, nicht entgegen.
2. Das bestehende Hochschulausbildungswesen, das auf dem Grundsatz gleicher Qualifikation für gleiche Studiengänge beruht, genießt keinen verfassungsrechtlichen Bestandschutz.
3. In einem stärker diversifizierten und auf Wettbewerb zwischen den Hochschulen basierendem akademischen Ausbildungssystem können den Hochschulen weitergehende Befugnisse zur Auswahl der Studienbewerber übertragen werden.
4. Dem verfassungsrechtlichen Gebot der Chancengleichheit würde eine gesetzliche Regelung eher gerecht, die dem einzelnen Studienbewerber die Chance einräumt, sich an einzelnen Hochschulen für die dort angebotenen Studiengänge zu bewerben.
5. Durchführung und inhaltliche Gestaltung von Auswahlverfahren können in Ausübung der grundgesetzlich garantierten Hochschulautonomie den Hochschulen übertragen werden.
6. Grundlegende Anforderungen an die Gestaltung des Auswahlverfahrens und die von den Hochschulen anzuwendenden Maßstäbe unterliegen bei Ausgestaltung und Durchführung des Auswahlverfahrens einer Rechtsaufsicht.
7. Ein ergänzendes Verteilungsverfahren muß sicherstellen, daß hochschulzugangsberechtigte Bewerber, die im Hochschulauswahlverfahren nicht zum Zuge gekommen sind,

eine Chance auf Zuteilung eines Studienplatzes behalten. Durch Reservierung eines Teils der verfügbaren Studienplätze, die für das Auswahlverfahren zur Verfügung stehen, ist sozialen Belangen Rechnung zu tragen.

8. Kapazitäten dürfen nicht willkürlich verringert werden. Hochschulinterne Auswahlverfahren dürfen nicht als Instrument dafür benutzt werden, die Zahl der verfügbaren Studienplätze zu verringern.
9. Auf der Seite der Hochschulen wird durch hochschulinterne Auswahlverfahren eine Profilbildung überhaupt erst ermöglicht. Durch die Konzentration auf homogenere Studierendengruppen ist eine qualifiziertere und nicht zuletzt kostengünstigere Ausbildung und Bildung möglich. Die Hochschule wird gezwungen, sich in jedem Studiengang genau über Ziele, Lehrinhalte und Didaktikkonzepte zu verständigen. Dies fördert den korporativen Zusammenhalt und baut den akademischen Individualismus der Lehrenden ab.
10. Auf der Seite der Studierenden kommt es zu einer ihren spezifischen Neigungen und Qualifikationen entsprechenden Ausbildung. Unterschiedliche Begabungen von Studierenden können differenziert gefördert werden. Die Studierenden treten innerhalb der Hochschulen als Nachfrager auf. Damit erhalten sie ein völlig neues Gewicht innerhalb des Machtgefüges der Hochschule, das sie durch noch so veränderte Paritäten in den Gremien niemals erhalten könnten.

Literatur

- Alewell, K., *Autonomie mit Augenmaß*, Göttingen 1993.
- Hailbronner, K., *Kompetenzen des Bundes zur Regelung des Hochschulzugangs*, WissR 1994, S. 1.
- Müller-Böling, D., *Qualitätssicherung in Hochschulen*, in: *Wissenschaftsmanagement*, 1. Jg. (1995) 2, S. 65–70.
- Müller-Böling, D., Barz, A., Neuvians, K., *Die jüngste Entwicklung des Australischen Hochschulsystems*, in: *Wissenschaftsmanagement*, 1. Jg. (1995) 3, S. 145–148.