

### **AP-HuF-2005/41**

**Claudia Kleinwächter:**

Die Neuregelung der Hochschulzulassung auf Bundesebene  
aktualisierte Fassung vom August 2005

**Verteiler:** W00,W30/31, W40/41

Liebe Kolleginnen und Kollegen,

Claudia Kleinwächter hat die Diskussion um die bundesweit zulassungsbeschränkten Studiengänge von 1999 bis zur Verabschiedung der 7. HRG-Novelle im Sommer 2004 überblicksartig zusammengefasst. Wir möchten Euch den Sachstand als Hintergrundinformation für aktuelle Diskussionen über die landesgesetzliche Umsetzung zur Kenntnis geben.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, which appears to read 'Gerd Köhler'. The signature is written in a cursive, slightly slanted style.

Gerd Köhler

## Die Neuregelung der Hochschulzulassung auf Bundesebene

*von Claudia Kleinwächter*

Gegenwärtig gibt es **sechs** sogenannte **bundesweit zulassungsbeschränkte Studiengänge**. In den Fächern **Biologie, Medizin, Pharmazie, Psychologie, Tiermedizin und Zahnmedizin** (und bis zum Sommersemester 2004 auch noch in der Betriebswirtschaft) ist der Zugang an mehreren Universitäten in verschiedenen Bundesländern kontingentiert. Man kann sich also nicht frei einschreiben, sondern muss sich bewerben. Die Vergabe der Studienplätze erfolgt durch die von den Bundesländern 1972 mit Sitz in Dortmund eingerichtete Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVS) auf der Grundlage

- des Staatsvertrag(s) über die Vergabe von Studienplätzen vom 24.06.1999
- der Verordnung über die zentrale Vergabe von Studienplätzen (Vergabeordnung ZVS).

Die **Vergaberegeln** für die bundesweit zulassungsbeschränkten Studiengänge haben sich in den letzten Jahren mehrfach geändert:

**Bis** einschließlich zum **Sommersemester 1999** erfolgte die Studienplatzvergabe nach zwei unterschiedlich gewichteten Kriterien: Abiturnote (60%) und Wartezeit (40%) der BewerberInnen.

**Nach der Umsetzung der 4. Novelle des Hochschulrahmengesetzes (HRG) vom 20.08.1998** verringerte sich ab dem Wintersemester 2000/01 bis Sommersemester 2002 die Leistungsquote von 60% auf 55% und die Wartezeitquote von 40% auf 25% der verfügbaren Plätze. Der dadurch frei werdende Anteil an Studienplätzen von 20% ermöglichte die Einführung eines neuen Auswahlkriteriums: das eigenständige Auswahlverfahren der Hochschulen.

**Zum Wintersemester 2002/03** hat sich - den von der Kultusministerkonferenz (KMK) auf ihrer 297. Sitzung am 28.02./01.03.2002 beschlossenen Vorschlägen folgend - die Quotenaufteilung erneut geändert: der Anteil der Hochschulquote ist auf 24% gestiegen, während sich der Anteil der Leistungsquote von 55% auf 51% verringert hat; die Wartezeitquote blieb unverändert. Bevor sich jedoch die Studienplatzvergabe nach diesen drei Kriterien vornehmen ließ, wurde von den verfügbaren Plätzen eine sogenannte Vorabquote von 13% für besondere BewerberInnengruppen abgezogen.

**Seit etwa vier Jahren sind die Hochschulen** also bereits am Auswahlverfahren für die bundesweit zulassungsbeschränkten Studiengänge **beteiligt**. Nach Artikel 13 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe b des „Staatsvertrags über die Vergabe von Studienplätzen“ von 1999 hat jede Universität vier Möglichkeiten, das sogenannte Allgemeine Auswahlverfahren zu gestalten:

- Sie kann ihre Plätze nach dem Abiturnotendurchschnitt, also nach dem Grad der Qualifikation vergeben.
- Sie kann mit den BewerberInnen ein Auswahlgespräch führen, das Aufschluss über deren Motivation und Eignung für das gewählte Studium und den angestrebten Beruf geben soll.
- Sie kann vor Studienbeginn erworbene berufliche Qualifikationen bei ihrer Auswahlentscheidung berücksichtigen.
- Sie kann eine Kombination aus den drei Auswahlkriterien zu Grunde legen.

Artikel 14 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Buchstabe b und Abs. 4 des „Staatsvertrags“ regelt entsprechend das sogenannte Besondere Auswahlverfahren. Laut Artikel 16 des „Staatsvertrags“ bestimmen die Länder durch Rechtsverordnungen die Einzelheiten des Verfahrens und die dabei anzuwendenden inhaltlichen Kriterien, Abs. 1 Nr. 9 bezieht sich auf das Auswahlverfahren durch die Hochschulen.

Schon seit Längerem fordern einzelne Länder für die bundesweit zulassungsbeschränkten Studiengänge ein **vorrangiges Auswahlrecht der Hochschulen** gegenüber dem der ZVS und eine höhere Hochschulauswahlquote, obwohl die Universitäten von den bereits bestehenden Auswahlmöglich-

keiten in der Praxis kaum Gebrauch gemacht haben, wie die KMK im **Frühjahr 2002** moniert hat. Gleichwohl wurde bei der KMK eine Amtschefsarbeitsgruppe gebildet, die sich zum Ziel gesetzt hatte, bis zur 299. Sitzung der KMK am 17./18.10.2002 Vorschläge zu erarbeiten, um das Auswahlrecht der Hochschulen im Rahmen einer Experimentierklausel zur Erprobung studiengangspezifischer Auswahlverfahren durch entsprechende Änderung des HRG zu stärken (Vorschlag Baden-Württemberg). Der Termin konnte nicht eingehalten werden, die Verhandlungen der KMK über die Zukunft der ZVS wurden auf den 21.11.2002 vertagt. Im Vorfeld dieser Sitzung hat der baden-württembergische CDU-Wissenschaftsminister Prof. Dr. Peter Frankenberg den politischen Druck auf die KMK erhöht, indem er mit der Kündigung des ZVS-Staatsvertrags drohte, falls die Hochschulen gegenüber der ZVS kein vorrangiges Auswahlrecht erhielten und die Hochschulauswahlquote nicht auf 70% erhöht würde. Nachdem auch bei der 300. Sitzung der KMK am 05./06.12.2002 in dieser Angelegenheit keine Einigung erzielt werden konnte, hat Baden-Württemberg erklärt, die Kündigung des ZVS-Staatsvertrags zum Jahr 2005 vorzubereiten und eine begleitende Klage gegen die entsprechenden HRG-Vorschriften einzuleiten. Hamburg, Sachsen und Niedersachsen haben das Vorgehen Baden-Württembergs öffentlich unterstützt.

Am **07.02.2003** hat sich der Beirat der ZVS öffentlich für ein neues Aufnahmeverfahren der Studierenden durch die Hochschulen ausgesprochen und versucht, den konkurrierenden Länderinitiativen von Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen einen Kompromiss aufzuzeigen. Am 17./18.02.2003 hat sich auch das Plenum der Hochschulrektorenkonferenz (HRK) mit der Angelegenheit befasst und ein eindeutiges Votum für den modifizierten Lösungsvorschlag von Baden-Württemberg abgegeben, 50% der Studienplätze außerhalb des ZVS-Verfahrens durch die Hochschulen zu vergeben. Am **06./07.03.2003** ist es auf der 301. Sitzung der KMK endlich zu einem **Beschluss** gekommen, **der die Hochschulzulassung für bundesweit zulassungsbeschränkte Studiengänge zum Wintersemester 2004/05 neu regeln sollte**, und zwar folgendermaßen:

- Das **Allgemeine Auswahlverfahren soll in zwei Modellen** ausgestaltet werden. Die Länder sollen entscheiden können, welches der beiden Modelle im jeweiligen Land Anwendung findet.
- Im **ersten Modell** (Vorschlag Baden-Württemberg) wird das Wahlrecht der Hochschulen betont. Das Auswahlverfahren der Hochschulen wird der Vergabe von Studienplätzen im Übrigen vorangestellt. Die Länder erhalten die Möglichkeit, vorab bis zu 50% der Gesamtzahl der Studienplätze durch die Hochschulen zu vergeben. Die Auswahl erfolgt nach dem Grad der Eignung der BewerberInnen für den gewählten Studiengang. Die ZVS vergibt dann 25% der Studienplätze an die „Abiturbesten“ entsprechend ihren Ortswünschen. Die verbleibenden Studienplätze werden schließlich nach den Kriterien Durchschnittsnote der Hochschulzugangsberechtigung und Wartezeit vergeben.
- Im **zweiten Modell** (Vorschlag Nordrhein-Westfalen) wird das Wahlrecht der „Abiturbesten“ BewerberInnen besonders hervorgehoben. Es werden 25% der Gesamtzahl der Studienplätze durch die ZVS an die „Abiturbesten“ entsprechend ihren Ortswünschen vergeben. Weitere 25% der Studienplätze werden durch die Hochschulen nach dem Grad der Eignung der BewerberInnen für den gewählten Studiengang vergeben. Die verbleibenden Studienplätze vergibt die ZVS nach den Kriterien Durchschnittsnote der Hochschulzugangsberechtigung und Wartezeit.

Zur Umsetzung des KMK-Kompromisses ist eine Änderung der betreffenden Vorschriften des HRG erforderlich. Deswegen hat der Bundesrat dem Bundestag am **28.08.2003** einen entsprechenden **Gesetzentwurf für ein „Siebtes Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes und anderer Vorschriften“ (7. HRGÄndG)** vorgelegt. Er wurde von der Bundesregierung abgelehnt, da der Gesetzentwurf zu einer Reihe von Problemen nur unzureichende Lösungen biete: u.a. fehle es an Kriterien für die Auswahl der BewerberInnen durch die Hochschulen (diese könne ohnehin nur der Bund einheitlich festlegen, im Hinblick auf die notwendige Transparenz des Zulassungswesens und die Chancengleichheit für die BewerberInnen), das Zulassungsverfahren für die leistungsbesten AbiturientInnen sei zu aufwendig, die Ergänzung des Abiturs durch Eignungsfeststellungen problematisch. Überdies wollte die Bundesregierung die für Januar 2004 angekündigte Empfehlung des Wissenschaftsrates (WR) abwarten.

Am **07.10.2003** sich die HRK in die politische Diskussion, die der KMK-Kompromiss ausgelöst hatte, eingeschaltet. Der Senat der HRK formuliert das Ziel, dass die Hochschulen grundsätzlich alle ihre Studierenden selbst auswählen können sollen. Nach HRK-Präsident Prof. Dr. Peter Gaetgens wollen die Hochschulen „schnell eine echte Beteiligung an der Studierendenauswahl und zwar möglichst einheitlich in allen Bundesländern“. Er kündigt gleichzeitig an, dass die Hochschulen für diese zusätzliche Aufgabe die notwendigen Mittel und Personalkapazitäten einfordern müssen.

Auf ihrer 303. Sitzung am 09./10.10.2003 verabschiedet die KMK eine Gegenäußerung zur Stellungnahme der Bundesregierung zum Entwurf eines 7. HRGÄndG. Darin wird zunächst auf die Verfassungsrechtslage hingewiesen, wonach dem Bund im Bereich des Hochschulwesens nur eine begrenzte Regelungsbefugnis gegeben sei, im weiteren wird die Kritik der Bundesregierung zurückgewiesen.

Im Rahmen der 304. Sitzung der KMK am 04.12.2003 wurde ein Gespräch zwischen Bund und Ländern verabredet, um bis zur Sommerpause 2004 zu einer einvernehmlichen Lösung zu kommen.

Der Staatsvertrag über die Vergabe von Studienplätzen durch die ZVS wurde im Jahr 2003 nicht gekündigt.

**Am 02.02.2004 hat der WR** die am 30.01.2004 verabschiedeten „**Empfehlungen zur Reform des Hochschulzugangs**“ vorgestellt. Seiner Auffassung nach sollen die Hochschulen künftig aktiver an der Zulassung mitwirken und Auswahlverfahren für alle ihre Studienplätze in zulassungsbeschränkten Studiengängen durchführen können. Diese sollen jedoch an bestimmte Voraussetzungen gebunden sein: „Zum einen muss die Schulabschlussnote eine herausragende Rolle erhalten; zum anderen müssen Validität und Verlässlichkeit ergänzender eignungsdiagnostischer Instrumente nachgewiesen sein, falls die Hochschulen solche anwenden. Die notwendige bundesweite Verfahrenskoordination sollte durch eine zentrale Dienstleistungseinrichtung sichergestellt werden.

In nicht zulassungsbeschränkten Studiengängen sollten die Hochschulen Eignungsfeststellungsverfahren mit Beratungsfunktion durchführen können.“

Die Bestimmungen zur Kapazitätsberechnung (KapVO) müssten durch ein System ersetzt werden, das die Aufgaben- und Leistungsprofile der einzelnen Hochschulen berücksichtigt.

Um die Orientierung für Studierende in den ersten Semestern zu verbessern, spricht sich der WR überdies dafür aus, das erste Studienjahr als fachwissenschaftliche Orientierungsphase auszugestalten. Hierzu gehören eine vertiefte Fachstudienberatung, Mentoring- und Tutoringsysteme, eine starke Strukturierung der Studiencurricula und eine Entscheidung über den Verbleib im Studiengang nach einem Studienjahr.

Eine Einigung zwischen Bund und Ländern wurde am Rande der 306. Plenarsitzung der KMK am 03./04.06.2004 in Mainz erwartet. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) hat – bezugnehmend auf die WR-Empfehlungen – mit folgender Kompromisslösung eine bundeseinheitliche Regelung angestrebt:

- 20% der Studienplätze gehen an die Abiturbesten nach deren Ortswünschen.
- Die übrigen Studienplätze werden von den Hochschulen vergeben, und zwar 60% nach dem Ergebnis eines Auswahlverfahrens und 20% nach Wartezeit.
- die Zahl möglicher Bewerbungen an verschiedenen Hochschulen bleibt für die Studierenden unbegrenzt.
- Im Auswahlverfahren wählen die Hochschulen nach den Kriterien Abiturdurchschnittsnote, gewichtete Einzelnoten, Ergebnis eines fachspezifischen Studierfähigkeitstests, Ergebnis eines Auswahlgesprächs sowie beruflicher Qualifikation/Berufspraxis aus.
- Die Abiturnote muss dabei obligatorisch berücksichtigt werden und einen maßgeblichen Einfluss haben. Die übrigen Auswahlkriterien sind fakultativ anwendbar.

- Die ZVS erhält eine neue Koordinierungs- und Serviceaufgaben nach dem Vorbild des englischen Universities and Colleges Admissions Service (UCAS) – vgl. WR-Empfehlungen S. 51-53:
  1. Logistische Unterstützung bei Auswahlverfahren der Hochschulen
  2. Informationsdienstleitung für BewerberInnen

Im Sommer 2004 wurde eine Verständigung zwischen Bund und Ländern erzielt. Die **Vergaberegulung für bundesweit zulassungsbeschränkte Studiengänge** wurde im Hochschulrahmengesetz **bundeseinheitlich festgelegt**:

Die verfügbaren Studienplätze werden möglichst nach den Ortswünschen der BewerberInnen und, soweit notwendig, bis zum einem Viertel nach dem Grad der Qualifikation für das gewählte Studium vergeben; im Übrigen vor allem nach den für die Ortswahl maßgebenden sozialen, insbesondere familiären und wirtschaftlichen Gründen (HRG § 31 Abs. 2).

Das Auswahlverfahren für die bundesweit zulassungsbeschränkten Studiengänge ist in den §§ 32-35 HRG geregelt:

Es gibt eine 30%ige Vorabquote.

Von den verbleibenden Studienplätzen gehen 20% an die Abiturbesten, 20% werden nach Wartezeit vergeben. Die Vergabe erfolgt durch die ZVS. Die übrigen 60 % der Studienplätze vergeben die Hochschulen nach einem Auswahlverfahren nach Maßgabe des jeweiligen Landesrechts insbesondere

- a) nach dem Grad der Qualifikation. Der Abiturdurchschnitt muss maßgeblichen Einfluss bei der Auswahlentscheidung haben. Hier entsteht ein hochschuleigener *numerus clausus*.
- b) nach den gewichteten Einzelnoten im Abiturzeugnis, die eine fachspezifische Eignung erkennen lassen
- c) nach dem Ergebnis eines fachspezifischen Studierfähigkeitstest
- d) nach der Art einer Berufsausbildung oder Berufstätigkeit
- e) nach dem Ergebnis eines von der Hochschule durchzuführenden Gesprächs
- f) oder auf Grund einer Kombination der Auswahlkriterien a)-e).

§ 35 HRG stellt fest, dass die Zulassung von StudienbewerberInnen nicht von deren (Bundes)Landeszugehörigkeit abhängig gemacht werden darf.

Die Zahl der TeilnehmerInnen am Auswahlverfahren kann begrenzt werden. Die StudienbewerberInnen können maximal sechs Ortswünsche angeben. An diese sechs Hochschulen werden die BewerberInnen von der ZVS gemeldet. Dort durchlaufen sie das Auswahlverfahren. Wenn die Hochschulen ihrerseits eine Rangfolge unter den KandidatInnen ermittelt haben, koordiniert die ZVS die Ergebnisse. Sie gleicht die Zulassungslisten der einzelnen Hochschulen ab und informiert die BewerberInnen. Wenn sie mehrere Zusagen erhalten, können die BewerberInnen unter den Hochschulangeboten auswählen.

**Das 7.HRGÄnd ist am 04.09.2004 in Kraft getreten**, das neue Bewerbungsverfahren zum Wintersemester 2005/06 gestartet.

*aktualisierte Fassung vom August 2005*