

Stellungnahme der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW)

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Hochschulrahmengesetzes
(Deutscher Bundestag, Drucksache 16/6122 vom 23.07.2007)

Vorbemerkung

In Folge der Föderalismusreform von 2006 hat der Bund seine Rahmengesetzgebungskompetenz für die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens verloren. Zu den erheblichen Nachteilen des durch die Föderalismusreform erzwungenen Rückzuges des Bundes aus der Hochschulpolitik hat die GEW 2006 ausführlich Stellung bezogen (<http://www.gew.de/Foederalismusreform.html#Section12580>). Die GEW ist nach wie vor der Auffassung, dass die Streichung der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes für die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens falsch war, da Strukturfragen der Studienabschlüsse, der Drittmittelforschung, der Personalstruktur der Hochschulen, der Zulassung zum Studium, der Rechtsform und Organisation der Hochschulen, der Mitwirkungsrechte der Hochschulmitglieder und der Hochschulpersonalstruktur zumindest eines einheitlichen Rahmens bedürfen, um die Mobilität der Studierenden und des Hochschulpersonals, die Vergleichbarkeit und Anerkennung der Studienabschlüsse, die Integration des deutschen Hochschulsystems in den Europäischen Hochschulraum, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet sowie Mindeststandards der öffentlichen Verfasstheit und Partizipation der Hochschulen zu sichern.

Gleichwohl nimmt die GEW im Folgenden auf Basis des seit der Föderalismusreform geltenden Verfassungsrechts zum vorliegenden Gesetzentwurf Stellung und bezieht sich dabei auf den Fragenkatalog zur Anhörung des Bundestagsausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung am 12. November 2007 (Ausschuss-Drucksache 16[18]272).

1. Wie bewerten Sie den Beitrag des Hochschulrahmengesetzes (HRG) zur Gewährleistung von Mobilität, Transparenz und Qualität im Hochschulbereich in der Vergangenheit? Bitte nennen Sie konkrete Beispiele.

Das HRG hat seit seinem In-Kraft-Treten am 1. Januar 1976 einen unschätzbaren Beitrag zur Modernisierung und Reform der Hochschulen und zur Förderung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet geleistet. Die GEW schließt sich insoweit der Einschätzung des Abgeordneten Dr. Ernst-Dieter Rossmann an, dass das HRG einen „bedeutenden Anteil“ an der deutschen Hochschulgeschichte hat „Pate [stand] für den großen Hochschulaufbruch der 70er Jahre“ (Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, Stenografische Berichte, S. 11952).

Zahlreiche Regelungen des HRG leisten einen direkten oder indirekten Beitrag zur Gewährleistung von Mobilität, Transparenz und Qualität im Hochschulwesen:

- § 6 verpflichtet die Hochschulen zur regelmäßigen Bewertung ihrer Arbeit in Forschung und Lehre, bei der Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses sowie bei der Erfüllung des Gleichstellungsauftrages, der in § 3 normiert ist. Gemäß § 5 hat sich die staatliche Finanzierung der Hochschulen an den zur Erfüllung dieser Aufgaben erbrachten Leistungen zu orientieren.
- Die Regelungen in §§ 7 bis 20 zu Studium und Lehre legen die Ziele des Studiums fest, verpflichten die Hochschulen zur Studienreform als ständige Aufgabe sowie Bund und Länder zur Koordinierung der Ordnung von Studium und Prüfungen; sie enthalten Vorgaben zu Regelstudienzeiten, zu Studiengängen, Prüfungsordnungen und Hochschulgraden.
- §§ 22 bis 26 formulieren Anforderungen an Aufgaben und Koordination der Forschung, an die Veröffentlichung von Forschungsergebnissen sowie an die Drittmittelforschung.
- Die Regelungen in §§ 27 bis 35 zur Zulassung zum Studium machen Vorgaben zu den Voraussetzungen für die Hochschulzulassung sowie zum Verfahren der Bestimmung der Ausbildungskapazität und zur Zulassung bei einem Studienplatzmangel.
- Auch die Regelungen der Hochschulmitgliedschaft, der Mitwirkung der Hochschulmitglieder an der Selbstverwaltung, der studentischen Selbstverwaltung in der Studierendenschaft und der Rechtsstellung der Hochschulen in §§ 36 bis 41 sowie §§ 58 f. tragen zur Transparenz und Qualität des Hochschulwesens bei, ebenso die Vorgaben für die Anerkennung nicht staatlicher Hochschulen (§ 70).
- Schließlich wäre die Mobilität des wissenschaftlichen und künstlerischen Personals ohne die einheitlichen Vorgaben für die Personalstruktur der Hochschulen in §§ 42 bis 56 undenkbar.

2. Entstehen Ihres Erachtens und unter Berücksichtigung der im Gesetzentwurf vorgesehenen Folgeänderungen nach derzeitigem Stand hochschulrechtliche Regelungslücken durch einen Wegfall des Hochschulrahmengesetzes (HRG)? Wenn ja, welche und sehen Sie auch einen gesetzgeberischen Handlungsbedarf des Bundes und/oder der Länder?

Aus der Stellungnahme zu Frage Nr. 1 ergibt sich, dass die Aufhebung des HRG insgesamt im Bundesrecht eine Lücke reißt, die durch die zu erwartenden unterschiedlichen Regelungen in den Landeshochschulgesetzen kaum geschlossen werden kann. Heterogenität kann die gewünschte und notwendige Mobilität der Studierenden und des Hochschulpersonals, die Vergleichbarkeit und Anerkennung der Studienabschlüsse, die Integration des deutschen Hochschulsystems in den Europäischen Hochschulraum, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet sowie Mindeststandards der öffentlichen Verfasstheit und Partizipation der Hochschulen nicht erreichen.

Darüber hinaus ist mit der Aufhebung des HRG zum 1. Oktober 2008 das Risiko verbunden, dass die Länder nicht für alle im HRG geregelten, aber sachlich regelungsbedürftigen Sachverhalte schon eigene Regelungen getroffen haben werden. Eine Studie der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages hat für die 16 Bundesländer ein sehr unterschiedliches Bild zur Frage ermittelt, wie weit diese in ihren Regelungsverfahren sind, um die von einer Außer-Kraft-Setzung des HRG betroffenen Materien selbst zu regeln (Michael Grote/Carmen Sinnokrot: Mögliche Folgen einer Außerkraftsetzung des Hochschulrahmengesetzes [HRG], Ergänzung zu WD 3 – 236/06, WD 3 – 407/06).

Daneben ist von Regelungslücken in nicht hochschulspezifischen Normen des Landesrechts auszugehen. Die Bundesregierung selbst ist in ihrer Begründung des vorliegenden Gesetzentwurfs nicht in der Lage, die Zahl der von der Aufhebung des HRG betroffenen Normen des Landesrechts zu beziffern. Auf Basis einer unvollständigen Recherche mit der Datenbank juris geht sie von „etwa 200“ betroffenen Normen aus (Deutscher Bundestag, Drucksache 16/6122, S. 9).

Die in Art. 2 des vorliegenden Gesetzentwurfs vorgesehenen insgesamt 25 Folgeänderungen zeigen, dass mit dem Verzicht auf eine bundesgesetzliche Regelung der allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens eine Reihe an Rechtsunsicherheiten verbunden ist. Für unser Rechtssystem zentrale Begriffe wie „Hochschule“, „Hochschullehrer“ oder „Hochschulabschluss“, bei denen in zahlreichen Bundesgesetzen auf die Legaldefinition des HRG Bezug genommen wird (eine unübersehbare Vielzahl von Landesgesetzen mit entsprechenden Verweisen dürfte es ebenfalls geben), erfahren künftig keine verbindliche und bundeseinheitliche Begriffsbestimmung mehr.

Die GEW fordert daher, auf die im vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehene Aufhebung des HRG zu verzichten. Zwar hat der Bund nach Maßgabe der durch die Föderalismusreform veränderten Fassung des Grundgesetzes keine Rahmengesetzgebungskompetenz mehr; die Übergangsregelungen des Grundgesetzes machen jedoch keineswegs eine Aufhebung des HRG erforderlich. Im Falle eines Verzichts auf eine Aufhebung würde das HRG

nach Maßgabe von Art. 125a Abs. 1 Satz in Verbindung mit Art. 125b Abs. 1 Satz GG unbefristet als Bundesrecht fortgelten. Es könnte aber gemäß Art. 125a Abs. 1 Satz 2 GG durch Landesrecht ersetzt werden.

Soweit Länder von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch machten, würde das HRG fortgelten. Der Vorteil eines Verzichts auf die Aufhebung des HRG bestünde in einer zeitlich gestreckten Überleitung des vormaligen Bundesrahmenrechts in Landesrecht und hätte Appellcharakter an die Länder, bei der Transformation der rahmenrechtlichen Regelungen in Landesrecht und der damit verbundenen Entscheidung zwischen Anpassung und Eigengestaltung das gesamtstaatliche Interesse, wie es im HRG dokumentiert ist, zu berücksichtigen. Das im vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehene Verfahren einer sofortigen und kompletten Aufhebung des HRG mit Wirkung zum 1. Oktober 2008 räumt den Ländern zwar ebenfalls einen längeren Übergangszeitraum ein, zwingt diese aber, spätestens bis zu diesem Zeitpunkt über eine komplette eigenständige landesgesetzliche Regelung zu verfügen. Die Länder haben nicht die Möglichkeit, das HRG ganz oder teilweise zunächst nicht oder erst zu einem späteren Zeitpunkt durch Landesrecht zu ersetzen.

3. Welche spezifischen Auswirkungen eines Wegfalls des HRG auf die horizontale Mobilität (Länder, Hochschulen) und die vertikale Mobilität (Hochschulzugang, -abschlüsse, Beschäftigung, Karrierewege) von Studienbewerberinnen und weiblichen Mitgliedern der Hochschule erwarten sie? Welche Auswirkungen erwarten Sie durch einen Wegfall von § 3 und § 6 HRG?

Eine Aufhebung des HRG hätte negative Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frauen und Männern sowie auf die horizontale und vertikale Mobilität von Studienbewerberinnen, Studentinnen, Hochschullehrerinnen, wissenschaftlichen und nichtwissenschaftlichen Mitarbeiterinnen.

§ 3 HRG verpflichtet die Hochschulen, die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu fördern und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken. Ferner werden die Länder verpflichtet, die Aufgaben und Mitwirkungsrechte der Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten im Landesrecht zu regeln. Die GEW widerspricht der Einschätzung der Bundesregierung, dass die in den Landeshochschulgesetzen nach Maßgabe des HRG getroffenen Regelungen „auch künftig Bestand haben und entsprechend dem Auftrag des GG fortentwickelt werden.“ (Deutscher Bundestag, Drucksache 16/1381, S. 2). Es erscheint uns nicht selbstverständlich, dass an die Verpflichtung des Staates aus Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG, die tatsächliche Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu fördern und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken auch die Hochschulen gebunden sind – zumal die Aufhebung des HRG auch deren Rechtscharakter als Körperschaften des öffentlichen Rechts und zugleich staatliche Einrichtungen (§ 58 Abs. 1 HRG) völlig zur Disposition stellen würde. Die konkrete Ausgestaltung des Gleichstellungsauftrages im Sinne einer Verpflichtung gemäß § 3 Satz 2, Frauen- und Gleichstel-

lungsbeauftragte einzurichten und deren Mitwirkungsrechte und Aufgaben zu regeln, lässt sich schon gar nicht direkt aus dem Grundgesetz ableiten. Tatsächlich aber wären die Fortschritte, die die Hochschulen bisher in der Gleichstellung erreichen konnten, ohne die engagierte Arbeit von Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten auf Basis rechtlich verankerter Aufgaben und Mitwirkungsrechte nicht erreicht worden.

Vor dem Hintergrund einer stärkeren Autonomie der Hochschule auch in Haushalts- und Wirtschaftsangelegenheiten sowie einem Trend zur Kontextsteuerung der Hochschulen und ihrer Untergliederungen über Systeme leistungsorientierter Mittelvergabe haben auch §§ 5 f. eine hervorgehobene Bedeutung für die Durchsetzung des Gleichstellungsauftrages der Hochschulen. Die staatliche Finanzierung hat sich demnach auch an Fortschritten in der Gleichstellung zu orientieren, die Arbeit der Hochschulen bei der Erfüllung des Gleichstellungsauftrages ist zu evaluieren. Es nicht davon auszugehen, dass alle Länder ohne eine entsprechende rahmenrechtliche Vorgabe ihre Hochschulen in dieser Weise steuern würden. Dies wäre auch vor dem Hintergrund bedauerlich, dass sich der Wissenschaftsrat soeben erst in seinen „Empfehlungen zur Chancengleichheit von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern“ (Drs. 8036/07 vom 13. Juli 2007, <http://www.wissenschaftsrat.de/texte/8036-07.pdf>) für eine regelmäßige Evaluation der Fortschritte in der Gleichstellung sowie für Bonus- und Anreizsysteme zur Förderung der Gleichstellung ausgesprochen hat (S. 37).

Der Wegfall von § 37 Abs. 2 Satz HRG, wonach in Hochschulgremien eine angemessene Vertretung von Frauen und Männern anzustreben ist, würde ebenfalls die erreichten Fortschritte im Hinblick auf eine bessere Repräsentanz von Frauen in Frage stellen. Dabei hat der Wissenschaftsrat in seinen „Empfehlungen zur Chancengleichheit von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern“ auch die Bedeutung der Beteiligung von Frauen an Hochschulgremien unterstrichen (a. a. O., S. 31, 37).

Gemäß § 42 Satz 2 HRG werden Frauen „zur Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern (...) unter Beachtung des Vorrangs von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung (Artikel 33 Abs. 2 des Grundgesetzes)“ mit dem Ziel der „Erhöhung des Anteils der Frauen in der Wissenschaft“ gefördert. Auch diese Regelung würde entgegen der Empfehlung des Wissenschaftsrats, der auf eine Erhöhung des Anteils von Wissenschaftlerinnen nach Maßgabe von Ziel- und Leistungsvereinbarungen setzt (a.a.O., S. 36), einer Aufhebung des HRG zum Opfer fallen, ohne dass gesichert wäre, dass die Länder vergleichbare Normen im Landesrecht verankern.

Schließlich ist zu erwarten, dass die Deregulierung des Hochschulzulassungsrechts (§§ 27 ff. HRG) den Trend zur Stärkung von Hochschulauswahlverfahren zu Lasten der verfassungsrechtlich gebotenen Chancengleichheit und zu Lasten des Grundrechts auf effektiven Rechtsschutz (wegen der schon voraussichtlich zunehmenden Notwendigkeit, eine Vielzahl von Gerichten anrufen zu müssen, wenn die verschiedenen Ablehnungsbescheide der Hochschulen gerichtlich überprüft werden sollen) befördern wird. Es ist zu befürchten,

dass dieser Trend die Chancengleichheit von Studienbewerberinnen bei der Hochschulzulassung gefährden und zu einer stärkeren sozialen Selektion führen könnte.

Abschließend lässt sich festhalten, dass die in der Begründung des vorliegenden Gesetzentwurfs unter der Überschrift „Auswirkungen von gleichstellungspolitischer Bedeutung“ enthaltene Aussage, die Aufhebung des HRG beträfe „Frauen und Männer in gleicher Weise“ (Deutscher Bundestag, Drucksache 16/6122, S. 9) kein Ausdruck einer verantwortungsbewussten Gesetzgebungsarbeit ist.

4. Wie bewerten Sie den Bedarf an einer Ersatzregelung zu der in § 9 HRG geregelten Verpflichtung der Länder, gemeinsam dafür Sorge zu tragen, dass die Gleichwertigkeit einander entsprechender Studien- und Prüfungsleistungen sowie Studienabschlüsse und die Möglichkeit des Hochschulwechsels gewährleistet werden? Könnte für den Fall, dass ein Bedarf besteht, eine bundesgesetzliche oder staatsvertragliche Regelung dieses leisten und auf welcher verfassungsrechtlichen Grundlage könnte diese gegründet werden?

Die in § 9 HRG normierten Verpflichtungen von Bund und Ländern, gemeinsam für die Behandlung grundsätzlicher und struktureller Fragen des Studienangebots zu sorgen, sowie der Länder, für die Gewährleistung der Gleichwertigkeit von Studienleistungen, Prüfungsleistungen und Studienabschlüssen sowie des Hochschulwechsels Sorge zu tragen, sind von hervorgehobener Bedeutung für die Sicherung einheitlicher Standards und Mobilität von Studierenden und Hochschulabsolventinnen und Hochschulabsolventen im deutschen Hochschulraum. Sie stellen zugleich die Grundlage für die Schaffung eines europäischen Hochschulraums im Zuge des Bologna-Prozesses seit 1999 dar. Von zentraler Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die gemäß § 9 Abs. 3 HRG erforderliche Beteiligung der Hochschulen sowie von Sachverständigen aus der Berufspraxis – Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitgeber sowie der Gewerkschaften – an der Koordinierung der Ordnung von Studium und Prüfungen.

In ihren „Ländergemeinsamen Strukturvorgaben gemäß § 9 Abs. 2 HRG für die Akkreditierung von Bachelor- und Masterstudiengängen“ (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 10.10.2003 i.d.F. vom 15.06.2007, http://www.akkreditierungsrat.de/fileadmin/Seiteninhalte/Dokumente/kmk/BS_070615_LaendergemeinsameStrukturvorgaben.pdf) berufen sich die Länder explizit auf das HRG. Dort heißt es:

„Mit den nachfolgenden Strukturvorgaben für Bachelor- und Masterstudiengänge (§ 19 HRG) kommen die Länder dem gesetzlichen Auftrag gem. § 9 Abs. 2 HRG nach, die Gleichwertigkeit einander entsprechender Studien- und Prüfungsleistungen sowie Studienabschlüsse und die Möglichkeit des Hochschulwechsels zu gewährleisten.“

Diese Aussage unterstreicht, dass es auch im Rahmen eines neuen Systems der Qualitätssicherung von Studiengängen, das auf die Akkreditierung setzt, einer rahmenrechtlichen Grundlage und eines rahmenrechtlichen Auftrages für die Koordinierung der Ordnung von Studium und Prüfungen bedarf.

In verfassungsrechtlicher Hinsicht ist auf die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf dem Gebiet der Hochschulabschlüsse (ohne Bedürfnisprüfung gem. Art. 72 Abs. 2 GG, wohl aber mit Abweichungskompetenz der Länder gem. Art. 72 Abs. 3 Nr. 6 GG) hinzuweisen, deren Umfang im Schrifttum allerdings umstritten ist. Die GEW vertritt hierzu die Auffassung, dass zur Regelung der Hochschulabschlüsse auch alle Bestimmungen gehören, die die Gleichwertigkeit einander entsprechender Studien- und Prüfungsleistungen sowie Studienabschlüsse und die Möglichkeit des Hochschulwechsels gewährleisten sollen. Art. 84 Abs. 1 S. 4 und 5 GG bietet zudem die Möglichkeit zur Einrichtung eines Instrumentariums zur Ermöglichung der Gleichwertigkeit und zur Regelung des Verwaltungsverfahrens durch den Bund, allerdings mit Zustimmung des Bundesrats.

5. Wie bewerten Sie die Auswirkungen des EU-Rechtsrahmens sowie internationaler Vereinbarungen hinsichtlich der Sicherung von Mobilität, Transparenz und Qualität im Hochschulbereich?

Hinsichtlich der Sicherung von Mobilität, Transparenz und Qualität im Hochschulbereich ist die Bundesrepublik Deutschland durch die endlich vollzogene Ratifizierung des Übereinkommens über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region“ (Lissabon-Konvention) weitreichende Verpflichtungen eingegangen. Darüber hinaus haben BMBF und KMK im Zusammenhang mit dem Bologna-Prozess Zusagen gemacht, die in nationales Recht umzusetzen sind.

In dem als Anlage zum Nationalen Bericht von BMBF und KMK zur Londoner Bologna-Konferenz im Mai 2007 vorgelegten „Nation Action Plan for Recognition“ (http://www.bmbf.de/pub/Londoner_Kommunique_Bologna_d.pdf) wird die Bedeutung von § 20 HRG hervorgehoben, wonach Studien- und Prüfungsleistungen, die an ausländischen Hochschulen erbracht worden sind, anerkannt werden, wenn ihre Gleichwertigkeit festgestellt ist (S. 1). Zwar enthalten nach Angabe des Aktionsplans die Landeshochschulgesetze und die Hochschulprüfungsordnungen entsprechende Aussagen. Bei einem Wegfall des HRG wäre aber diese Entsprechung nicht mehr gesichert.

Die Bundesrepublik Deutschland wird ihre in der Lissabon-Konvention eingegangenen Verpflichtungen sowie die im Rahmen des Bologna-Prozesses gegebenen Zusagen hinsichtlich der Sicherung von Mobilität, Transparenz und Qualität im Hochschulbereich nur dann verlässlich einhalten können, wenn sie bundesgesetzlich Länder und Hochschulen zur Umsetzung verpflichten kann.

6. Wie bewerten Sie nach einem Wegfall des HRG die Möglichkeiten der nachhaltigen Sicherung bundeseinheitlicher Rahmenbedingungen im Hochschulbereich? Wie beurteilen Sie den Vorschlag, länderübergreifend einheitliche Regelungen in einem Staatsvertrag der Länder mit dem Bund zu vereinbaren?

Die GEW bedauert, dass der Bund in Folge der Föderalismusreform von 2006 über keine Rahmengesetzgebungskompetenz für die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens mehr verfügt, da unbestreitbar die Notwendigkeit einer nachhaltigen Sicherung bundeseinheitlicher Rahmenbedingungen für das Hochschulwesen besteht. Der Bund sollte daher zumindest die verbliebenen verfassungsrechtlichen Möglichkeiten nutzen und von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse Gebrauch machen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG, siehe unten Antwort zu Frage Nr. 7). Darüber hinaus sollte von einer Aufhebung des HRG Abstand genommen werden (siehe oben Antwort zu Frage Nr. 2).

Ein Staatsvertrag der Länder mit dem Bund wäre vor diesem Hintergrund allenfalls eine zweitbeste „Erste-Hilfe-Notlösung“ (so auch der Abgeordnete Kai Gehring zum Antrag seiner Fraktion, Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, Stenografische Berichte, S. 11956) und Ausdruck bürokratischer Kleinstaaterei, da ein aufwändiges und hochkompliziertes Instrumentarium, das von den Bürgerinnen und Bürgern nicht mehr verstanden wird und insbesondere die Kräfte der Staatsbürokratie bindet, dafür bemüht würde, die naheliegende und viel effektivere bundesgesetzliche Lösung zu substituieren. Anders als eine bloße Vereinbarung der KMK hätte ein Staatsvertrag zwar die Vorteile der Rechtsverbindlichkeit sowie der demokratischen Legitimation (durch Ratifizierung des Vertrages im Bundestag und in den Länderparlamenten), das Verfahren zum Zustandekommen des Vertrages wäre jedoch äußerst langwierig, ein Konsens aller sechzehn Länder und des Bundes wäre Voraussetzung für seinen erfolgreichen Abschluss. Die GEW empfiehlt daher, dass der Bund im Bereich der Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse seine Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen nutzt; für alle übrigen Bereiche, in denen eine Sicherung bundeseinheitlicher Rahmenbedingungen dringend erforderlich ist, könnte jedoch ein Bund-Länder-Staatsvertrag im Sinne einer Notlösung der richtige Weg sein. Darüber hinaus fordert die GEW, eine baldige Evaluation der Föderalismusreform mit dem Ziel, verfassungspolitische Fehlentscheidungen zu korrigieren.

7. Wie bewerten Sie den Vorschlag, über bundesrechtliche Regelungen auf Grundlage der neuen konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse (Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG) bundesweit einheitliche Rahmenbedingungen zu fördern und sicherzustellen, zumal den Ländern ein Abweichungsrecht zustünde?

Die GEW fordert, dass der Bund von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für Regelungen über die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG Gebrauch macht und ein Bundeshochschulgesetz verabschiedet. Anders als das HRG ist die Verabschiedung eines Bundeshochschulgesetzes an keine besonderen Voraussetzungen gebunden, es hat sich auch nicht auf Rahmenregelungen und allgemeine Grundsätze zu beschränken, sondern kann Regelungen im Detail enthalten. Dadurch könnte auch das Regelungskonglomerat zwischen rahmenrechtlichen Regelungen des Bundes und Staatsvertrag der Länder im Hochschulzulassungsrecht vermieden werden, das im Laufe der Jahre wegen seiner Komplexität mit eine Ursache für den Ruf nach einer Stärkung der Länderkompetenzen war, wobei übersehen wurde, dass die Auflösung des als einheitliches System verstandenen Hochschulwesens im Zulassungsrecht zwangsläufig nicht zu einer Vereinfachung und Entbürokratisierung, sondern zu gegenteiligen Effekten führt, wie die bisherigen Erfahrungen mit den neuen Zulassungsregelungen belegen.

Zwar könnten die Länder durch eigene Landesgesetze gemäß Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 6 GG von einem Bundeshochschulgesetz abweichen, der Bund würde aber durch ein Bundesgesetz unterstreichen, dass er auf diesen Gebieten weiterhin einen bundeseinheitlichen Regelungsbedarf erkennt, so dass unwahrscheinlich ist, dass nur einzelne Länder von der Abweichungskompetenz Gebrauch machen, sondern eher anzunehmen ist, dass dies nur durch die Ländergemeinschaft insgesamt geschieht. Der Bund könnte von seiner Kompetenz in dem Bewusstsein Gebrauch machen, dass der Verfassungsgesetzgeber in der Föderalismusreform für die Bereiche Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse einen Bedarf an bundeseinheitlicher gesetzlicher Regelung anerkannt hat. Die GEW erwartet daher vom Bundesgesetzgeber, dass er sich seiner Verantwortung stellt. Durch die Beratung des Gesetzes im Bundesrat könnte sich der Bund absichern, dass das Bundeshochschulgesetz inhaltlich von der Mehrheit der Länder akzeptiert wird. Anders als bei einem Staatsvertrag müsste ein dissentierendes Land nach einer parlamentarischen Mehrheitsentscheidung eine abweichende Regelung beschließen. Unter dieser Voraussetzung dürfte die Hemmschwelle für einen abweichenden Sonderweg in einem Land höher, somit die Bereitschaft der Länder, das Bundesgesetz zu akzeptieren, ausgeprägter sein.

8. Wie bewerten Sie die Auswirkungen eines Wegfalls des HRG auf die nationale und auch internationale Mobilität von Studieninteressenten, Studierenden und Hochschulabsolventen hinsichtlich der Vergleichbarkeit und gegenseitigen Anerkennung von Studienleistungen, -prüfungen sowie Hochschulabschlüssen? Wie bewerten Sie diese Entwicklung mittel- und langfristig?

Vor dem Hintergrund der im Rahmen des Bologna-Prozesses verfolgten Konstituierung eines Europäischen Hochschulraums und der endlich erfolgten Ratifizierung des Übereinkommens über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region (Lissabon-Konvention) wäre es ein Anachronismus, wenn die Bundesrepu-

blik Deutschland künftig auf nationale gesetzliche Regelungen über Ziele des Studiums, Grundsätze und Verfahren der Studienreform, Koordinierung der Studien- und Prüfungsordnungen, Anforderungen an Studiengänge, Studienzeiten, Prüfungen, Hochschulgrade und die gegenseitige Anerkennung von Studienzeiten und Abschlüssen verzichten würde. Es besteht die Gefahr, dass in Folge einer Aufhebung des HRG die Rahmenbedingungen für die nationale Mobilität von Studieninteressenten, Studierenden und Hochschulabsolventinnen und -absolventen hinter die entsprechenden Bedingungen für internationale Mobilität im Europäischen Hochschulraum zurückfallen. Niemand könnte unter diesen Voraussetzungen Studierenden rechtssicher garantieren, dass sie von einer Hochschule an die andere wechseln können oder ihre Studienleistungen und Abschlüsse in anderen Bundesländern anerkannt werden. Mobilität in einem einheitlichen deutschen Hochschulraum ist aber die Voraussetzung für die Schaffung des Europäischen Hochschulraums im Kontext des Bologna-Prozesses.

9. Wie bewerten Sie in diesem Zusammenhang die gegenwärtige Situation im Bereich des Auswahlsystems der Hochschulen und des Zulassungssystems der Länder (Auswirkungen für Studienplatzbewerber, Effizienz der Studienplatzvergabe und Kapazitätsausnutzung, Weiterentwicklung der ZVS zu einer Serviceeinrichtung für Studierende und Hochschulen, Vorschlag zur Abschaffung der Kapazitätsverordnung usw.)? Welche Entwicklungen erwarten Sie diesbezüglich nach einem Wegfall des HRG mittel- und langfristig?

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind die Hochschulen verpflichtet, ihre Ausbildungskapazitäten erschöpfend auszulasten, bevor Studienbewerberinnen und Studienbewerber abgewiesen werden (Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Band 33, S. 303). Demnach ergibt sich aus dem in Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleisteten Recht auf freie Wahl des Berufes in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip ein Recht auf Zulassung zum Hochschulstudium. Absolute Zulassungsbeschränkungen sind nur verfassungsgemäß, wenn sie „in den Grenzen des unbedingt Erforderlichen unter erschöpfender Nutzung der vorhandenen Ausbildungskapazität angeordnet werden“. Zugleich verlangt das Bundesverfassungsgericht, dass Auswahlentscheidungen bei Zulassungsbeschränkungen nach objektiv sachgerechten und individuell zumutbaren Kriterien unter Einhaltung des Gebotes der Chancengleichheit getroffen werden müssen und dass die wesentlichen Entscheidungen über die Voraussetzungen für die Anordnung absoluter Zulassungsbeschränkungen und über die anzuwendenden Auswahlkriterien „der Gesetzgeber selbst“ zu treffen hat. Aus diesem Grund enthielt das HRG von Anfang an Regelungen zur Zulassung zum Studium.

Vor dem Hintergrund des von der KMK prognostizierten und aus bildungspolitischen und volkswirtschaftlichen Gründen erforderlichen Anstiegs der Studierendenzahlen, dem der von Bund und Ländern vereinbarte „Hochschulpakt 2020“ nur unzureichend Rechnung

trägt, ist eine bundeseinheitliche Regelung der Zulassung zum Studium und der Bestimmung der Ausbildungskapazitäten sowie die zentrale Vergabe von Studienplätzen in Studiengängen mit einem besonders großen Studienplatzmangel zwingend erforderlich. Studienplätze dürfen nicht unbesetzt bleiben, weil Studienbewerberinnen und Studienbewerber in Folge von Mehrfachbewerbungen ihre Studienplätze nicht antreten können und zügige Nachbesetzungen nicht möglich sind. Darüber hinaus ist sicher zu stellen, dass die Zulassung zum Studium bundesweit nach gleichen Kriterien erfolgt und das Zulassungsverfahren diskriminierungsfrei ist.

Der von den Ländern vereinbarte Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassungen (Entwurf vom 14./15.06.2007, <http://www.kmk.org/aktuell/070614-staatsvertrag.pdf>) leistet dies genau nicht, weil er lediglich für das zentrale Auswahlverfahren in Studiengängen mit bundesweitem Numerus Clausus (Biologie, Medizin, Pharmazie, Psychologie) Regelungen trifft, im Übrigen den Hochschulen aber lediglich auf freiwilliger Basis Serviceangebote macht. Die GEW hält aber auch für die dezentrale Vergabe von Studienplätzen in allen anderen Studiengängen, in denen das Studienplatzangebot einer Hochschule der Nachfrage nach Studienplätzen nicht entspricht, bundeseinheitliche Grundsätze für die Vergabe von Studienplätzen für erforderlich. Selbst die zentrale Studienplatzvergabe verstößt durch die Notwendigkeit, bis zu sieben Gerichtsverfahren zur Überprüfung einer Auswahlentscheidung wegen eines Studienplatzes führen zu müssen, gegen das Prinzip effektiver Rechtsschutzgewährung (Art. 19 Abs. 4 GG) und durch die Limitierung der Teilnahmemöglichkeiten am Hochschulauswahlverfahren auf sechs Hochschulen mit unterschiedlichsten Auswahlkriterien sowohl gegen das Gebot der Chancengleichheit als auch gegen das Transparenzgebot.

Die GEW fordert daher den Bundesgesetzgeber auf, seine Verantwortung für das verfassungsrechtlich gewährleistete Recht auf Zulassung zum Hochschulstudium, für die Ausschöpfung der Ausbildungskapazitäten an den Hochschulen und für ein rechts- und sozialstaatlichen Prinzipien entsprechendes Verfahren der Studienplatzvergabe wahrzunehmen und die Zulassung zum Studium in einem Bundeshochschulgesetz nach Maßgabe von Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG zu regeln.

Die Hochschulzulassung ist von zentraler bildungspolitischer Bedeutung, da von ihr die Beantwortung der Frage abhängt, wie in unserer Gesellschaft der Zugang zur Hochschulbildung gesteuert wird. In Deutschland ist der Hochschulzugang in besonderer Weise von der sozialen Herkunft abhängig, auch die Zulassungsverfahren müssen daher die Voraussetzungen für größtmögliche Chancengleichheit schaffen. Die GEW erwartet, dass die Ausgestaltung der Grundsätze der Zulassung zu den Hochschulen bildungspolitisch diskutiert und entschieden wird; der angemessene Ort hierfür ist der Deutsche Bundestag.

10. Wie bewerten Sie in diesem Zusammenhang ferner die Auswirkungen eines Wegfalls der im HRG normierten länderübergreifend einheitlichen Mindestanforderungen sowohl an Studien-

gänge als auch an die Verleihung von Hochschulgraden, vor allem in Form von Regelstudienzeiten für einen berufsqualifizierenden Abschluss? Wären bundesgesetzliche Regelungen hierzu von der Gesetzgebungskompetenz in Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG zu Hochschulabschlüssen umfasst?

Die GEW hält bundeseinheitliche normierte Mindestanforderungen an Studiengänge, Regelstudienzeiten, Prüfungsordnungen und Hochschulgrade für zwingend erforderlich. Vor dem Hintergrund der im Rahmen des Bologna-Prozesses verfolgten Konstituierung eines Europäischen Hochschulraums wäre es ein Anachronismus, wenn die Bundesrepublik Deutschland auf entsprechende nationale gesetzliche Regelungen verzichten würde. Die GEW geht davon aus, dass sich die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG auf diese Bereiche erstreckt (siehe oben Antwort zu Frage Nr. 4) und fordert den Bundesgesetzgeber auf, entsprechende Regelungen in einem Bundeshochschulgesetz zu treffen.

Aus der Vergabe eines Hochschulgrades an einer deutschen Hochschule muss sich die Gewissheit sowohl für Absolventinnen und Absolventen als auch für die berufliche Praxis ergeben, welchen Anforderungen die Studiengänge und die von den Studierenden erbrachten Leistungen entsprechen. Insbesondere vor dem Hintergrund der teilweise eingeschränkten Akzeptanz neuer Bachelorstudiengänge muss in dieser Hinsicht unter allen Umständen ein Vertrauensverlust vermieden werden. Dies ist auch unverzichtbar, wenn die deutschen Hochschulen für Studierende aus dem Ausland attraktiv sein wollen.

11. Wie beurteilen Sie die Frage der Akkreditierung von BA/MA-Studiengängen vor dem Hintergrund der neuen verfassungsrechtlichen Situation sowie einem möglichen Wegfall des HRG? Wären bundesgesetzliche Regelungen zur Akkreditierung von BA/MA-Studiengängen von der Gesetzgebungskompetenz in Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG etwa im Sinne einer Voraussetzung zur Verleihung entsprechender Hochschulgrade umfasst?

Grundlagen des Akkreditierungsverfahrens sind die „Ländergemeinsamen Strukturvorgaben gemäß § 9 Abs. 2 HRG für die Akkreditierung von Bachelor- und Masterstudiengängen“ (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 10.10.2003 i.d.F. vom 15.06.2007, siehe oben Antwort zu Frage Nr. 4) sowie das Gesetz zur Errichtung einer Stiftung „Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland“ vom 15. Februar 2005 (GV NRW 2005, S. 45,

http://www.akkreditierungsrat.de/fileadmin/Seiteninhalte/Stiftung/recht.Grundlagen/ASG_Stiftungsgesetz.pdf), welches das ehemalige „Statut für ein länder- und hochschulübergreifendes Akkreditierungsverfahren“ abgelöst hat. Bei den ländergemeinsamen Strukturvorgaben handelt es sich um einen einfachen KMK-Beschluss unter Berufung auf den Auftrag aus § 9 HRG, nicht um einen Staatsvertrag der Länder; beim Stiftungsgesetz handelt es sich um ein Landesgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen. Nach Auffassung der GEW sind

beides schon heute unsichere Rechtsgrundlagen für das Akkreditierungsverfahren und für die Arbeit und die Verbindlichkeit der Entscheidungen des Akkreditierungsrats. Diese Rechtsgrundlage würde mit der Aufhebung des HRG und damit dessen § 9 komplett wegfallen.

Tatsächlich ist das Akkreditierungsverfahren von erheblicher Bedeutung für die Sicherung der Qualität von Studium und Lehre; die zuständigen Länderministerien knüpfen häufig ihre Entscheidung über die Genehmigung neuer Studiengänge an deren Akkreditierung. Die GEW fordert daher eine klare und verbindliche bundeseinheitliche Rechtsgrundlage durch eine Regelung in einem Bundeshochschulgesetz, das der Bund auf Grundlage seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG verabschieden sollte.

12. Wie bewerten Sie die Auswirkungen eines Wegfalls folgender Regelungen des HRG:

- a) §§ 58, 59 HRG hinsichtlich der Rechtsstellung von staatlichen Hochschulen und der Rechtsaufsicht;
 - b) § 70 HRG hinsichtlich der Mindestanforderungen für die staatliche Anerkennung für private Bildungseinrichtungen;
 - c) §§ 37, 41 HRG hinsichtlich der Mitwirkung und Mitbestimmung;
 - d) §§ 42-56 HRG hinsichtlich des Dienst- und Personalrechts.
- a) Der Wegfall von §§ 58 f. HRG hätte zur Folge, dass Hochschulen nicht mehr nur wie bisher ausnahmsweise, sondern grundsätzlich jede beliebige andere Rechtsform als die der Körperschaft des öffentlichen Rechts und zugleich staatliche Einrichtung nach Maßgabe entsprechender landesrechtlicher Regelungen verliehen werden könnte. Auch das Recht der Selbstverwaltung müsste den Hochschulen nicht mehr zugestanden werden; die Länder könnten mit der jahrhundertealten Tradition der akademischen Selbstverwaltung brechen. Staatliche Hochschulen könnten in Stiftungen des öffentlichen oder privaten Rechts, in Anstalten oder in Kapitalgesellschaften umgewandelt werden. Zugleich wäre die Rechtsaufsicht des Landes über die Hochschulen nicht mehr obligatorisch. Folge könnte eine institutionelle Privatisierung der staatlichen Hochschulen sein.
- Die GEW spricht sich mit Nachdruck gegen die Aufhebung von §§ 58 f. HRG aus.
- b) Der Wegfall von § 70 HRG hätte zur Folge, dass die Länder frei wären, Voraussetzungen für die Anerkennung nicht staatlicher Hochschulen zu formulieren oder auf diese zu verzichten. Weder Studieninteressenten und Studierende noch die berufliche Praxis könnten sich unter diesen Voraussetzungen darauf verlassen, dass von einem Land anerkannte nicht staatliche Hochschulen ähnlichen Standards wie bei den staatlichen Hochschulen oder den anerkannten privaten Hochschulen in anderen Bundesländern

entsprechen. Zu erwarten ist ferner ein Standortwettbewerb der Länder um Privathochschulen, die in einer Absenkung der Standards münden könnte.

Die GEW spricht sich mit Nachdruck gegen die Aufhebung von § 70 HRG aus.

- c) Die detaillierten Vorgaben für die Ausgestaltung der Organisation und Verwaltung der Hochschulen wurden bereits 1998 mit der 4. HRG-Novelle aus dem Rahmenrecht gestrichen. In seiner geltenden Fassung beschränkt sich das HRG in § 37 darauf, allgemeine Grundsätze der Mitwirkung der Mitglieder der Hochschulen gemäß § 36 HRG vorzugeben. § 41 gibt den Ländern die Möglichkeit, durch Landesrecht Studierendenschaften zu bilden, die ihre Angelegenheiten selbst verwalten. Der Wegfall von §§ 36, 37 und 41 hätte zur Folge, dass die Länder die Hochschulverfassungen völlig frei, auch unter Verzicht auf jegliche Form der Mitwirkung der Hochschulmitglieder ausgestalten könnten. Die Partizipation der Hochschulmitglieder an der Steuerung und Verwaltung der Hochschulen ist nach der Überzeugung der GEW unverzichtbar, um die Rationalität und Effizienz von Entscheidungen zu sichern, aber auch um die Identifikation der Hochschulmitglieder mit ihrer Hochschule zu fördern. Eine wichtige Rolle spielt in diesem Zusammenhang die studentische Selbstverwaltung in verfassten Studierendenschaften. Insbesondere unter den Bedingungen einer immer stärkeren Autonomie der Hochschulen ist dies von Bedeutung.

Die GEW spricht sich mit Nachdruck gegen die Aufhebung von §§ 36, 37 und 41 HRG aus.

- d) Der Wegfall der §§ 42-56 HRG hätte zur Folge, dass die Länder die Personalstruktur der Hochschulen und die Karrierewege des wissenschaftlichen Nachwuchses nach Belieben regeln könnten. Es ist zu befürchten, dass in jedem der 16 Bundesländer eine modifizierte Personalstruktur geschaffen wird. Die für das Wissenschaftssystem so zentrale Mobilität des wissenschaftlichen Personals, aber auch die des administrativen und technischen Personals, würde dadurch substantiell behindert.

Einen eklatanten Widerspruch zum im Gesetzentwurf zum Ausdruck gebrachten Anspruch, den gesamten Regelungsbestand des HRG aufzuheben, stellt die inzwischen vollzogene Überführung des Hochschulfristvertragsrechts der ehemaligen §§ 57a ff. HRG in das neue Gesetz über befristete Arbeitsverträge in der Wissenschaft (Wissenschaftszeitvertragsgesetz, BGBl. 2007 I, S. 504) dar. Auch wenn das Grundgesetz weiterhin eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Arbeitsrecht enthält, hätte der Gesetzgeber auf den im vorliegenden Gesetzentwurf formulierten Anspruch, die Hochschulen „aus der staatlichen Detailsteuerung zu entlassen“ (Deutscher Bundestag, Drucksache 16/6122, S. 1, 8), bei den bundesgesetzlichen Regelungen zur Befristung von Beschäftigungsverhältnissen des Personals von Hochschulen und Forschungseinrichtungen nicht verzichten müssen.

Die GEW hat sich mit dem Wissenschaftszeitvertragsgesetz in einer gesonderten Stellungnahme kritisch auseinandergesetzt

(http://www.gew.de/Neues_Arbeitsrecht_in_der_Wissenschaft.html). Die nach kurzer Zeit erforderlich gewordene Korrektur und Nachjustierung des Wissenschaftszeitvertragsgesetzes durch Art. 2 Abs. 16 des vorliegenden Gesetzentwurfs zeigt, dass der Bundesgesetzgeber mit der Aufgabe, im Detail adäquate Regelungen für die Befristung von Beschäftigungsverhältnissen an Hochschulen und Forschungseinrichtungen aufzustellen, überfordert ist.

Die GEW fordert daher, Artikel 2 Absatz 16 des Gesetzentwurfs um eine Aufhebung der Tarifsperre in § 1 Absatz 1 Satz 2 des Wissenschaftszeitvertragsgesetzes zu ergänzen. Eine Streichung der Tarifsperre würde an Hochschulen und Forschungseinrichtungen dem in anderen Branchen selbstverständlich geltenden Grundsatz Geltung verschaffen, dass die Bedingungen und Formen von Beschäftigung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern der tariflichen Regelung durch Arbeitgeber und Gewerkschaften zugänglich sind. Damit würde der Gesetzgeber nicht nur dem verfassungsrechtlich geschützten Grundsatz der Tarifautonomie Rechnung tragen, sondern auch den Weg für eine sachgerechte und sowohl von Arbeitgeber als auch von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern akzeptierte Befristungsregelung frei machen.

13. Wie ist die gegenwärtige Situation hinsichtlich des Hochschulzugangs von in der beruflichen Bildung qualifizierten Personen, die nicht über eine schulische Hochschulzugangsberechtigung verfügen, und wie bewerten sie diese? Sehen Sie diesbezüglich eine Notwendigkeit für bundeseinheitliche Regelungen oder Vorgaben?

Die GEW fordert eine größere Durchlässigkeit des Bildungssystems durch einen einfacheren Übergang von der beruflichen Bildung in die Hochschulen. Der Hochschulzugang von Menschen mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung ist zu erleichtern, die Voraussetzungen dafür sind einheitlich und transparent auszugestalten. Darüber hinaus ist zu regeln, wie in der beruflichen Bildung erbrachten Leistungen an den Hochschulen anerkannt und angerechnet werden.

In den Ländern gibt es dazu eine sehr unterschiedliche Rechtslage (vgl. Synoptische Darstellung der in den Ländern bestehenden Möglichkeiten des Hochschulzugangs für beruflich qualifizierte Bewerber ohne schulische Hochschulzugangsberechtigung auf der Grundlage hochschulrechtlicher Regelungen, www.kmk.org/hschule/Synopse2006.pdf). Die GEW fordert eine einheitliche Regelung in einem Bundeshochschulgesetz, das den in der beruflichen Bildung qualifizierten Studienbewerberinnen und Studienbewerber einen Anspruch auf Hochschulzugang unter im Einzelnen zu bestimmenden Voraussetzungen gibt.

14. Kann der Bund auf Grundlage von Artikel 74 Abs. 1 Nr. 33 GG – oder auf anderer verfassungsrechtlicher Grundlage – auch Regelungen zum Hochschulzugang von in der beruflichen

Bildung qualifizierten Personen treffen? Wie ist verfassungsrechtlich die vorherrschende Differenzierung von Hochschulzulassung und Hochschulzugang zu bewerten?

Die GEW schließt sich der Auffassung des ehemaligen Ministerialdirigenten im Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft, Dr. Ludwig Gieseke, an, dass der im Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 genannte Begriff der „Hochschulzulassung“ als Oberbegriff zu verstehen ist (Ludwig Gieseke: Mit der Zulassung sollte auch der Zugang zum Studium bundesrechtlich geregelt sein, in: *Wissenschaftsrecht* 2007, S. 180-194), der den Hochschulzugang einschließt. Dies entspricht auch der Struktur des HRG, das in seinem zweiten Kapitel „Zulassung zum Studium“ auch Regelungen über die allgemeinen Voraussetzungen des Hochschulzugangs (§ 27) enthält. Die drei Bereiche Hochschulzugang, Bestimmung der Ausbildungskapazitäten und Zulassungszahlen sowie Zulassung zum Studium hängen eng miteinander zusammen. Es ist daher davon auszugehen, dass der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Hochschulzulassung einschließlich des Hochschulzugangs hat.

Auch die Regelung des Hochschulzugangs von in der beruflichen Bildung qualifizierten Menschen kann daher und sollte nach Auffassung der GEW in einem Bundeshochschulgesetz erfolgen.

Exkurs: Zur Kompetenz des Bundes, die Zulässigkeit von Studiengebühren zu regeln

Aus diesem umfassenderen Verständnis des Begriffs „Hochschulzulassung“ ergibt sich ferner, dass auch die Zulässigkeit der Erhebung von Studiengebühren durch die Hochschulen der Regelung durch ein Bundeshochschulgesetz auf Grundlage der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 zugänglich sein könnte. Das durch die 5. HRG-Novelle eingeführte Studiengebührenverbot befand sich in § 27 Abs. 4 – im zweiten Kapitel des HRG „Zulassung zum Studium“. Die Verfassungsrechtslage hat sich 2006 durch die Föderalismusreform erheblich geändert, sodass das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Januar 2005, mit dem das Gebührenverbot aus kompetenzrechtlichen Gründen für verfassungswidrig erklärt worden war, einer bundesgesetzlichen Regelung nicht entgegenstehen würde. Anders als nach der alten Rahmengesetzgebungskompetenz 2005 ist der Bund 2007 weder dazu verpflichtet, sich auf die Regelung allgemeiner Grundsätze zu beschränken, sondern kann die Hochschulzulassung im Detail regeln, noch darf er von der Gesetzgebungskompetenz nur unter bestimmten Voraussetzungen Gebrauch machen: Die in Art. 72 Abs. 2 GG genannten Voraussetzungen beziehen sich ausdrücklich nicht auf die Gesetzgebungskompetenz gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 33.

Die GEW fordert die Gebührenfreiheit des Hochschulstudiums, um die Chancengleichheit beim Hochschulzugang und im Studium zu sichern. Die GEW fordert zumindest eine ernsthafte Prüfung der Frage, ob der Kompetenztitel Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 eine bundesgesetzliche Sicherung der Gebührenfreiheit des Hochschulstudiums im Einklang mit der sich

aus dem Internationalen Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt, BGBl. 1973 II, S. 1569) ergebenden völkerrechtlichen Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland, „den Hochschulunterricht auf jede geeignete Weise, insbesondere die allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit, jedermann gleichermaßen entsprechend seinen Fähigkeiten zugänglich“ zu machen (Art. 13 Abs. 2 Buchst. c).

15. Welche Auswirkungen eines Wegfalls des HRG erwarten Sie auf die Autonomie der Hochschulen und wie bewerten Sie diese?

Die GEW hält den im vorliegenden Gesetzentwurf enthaltenen Anspruch, die Aufhebung des HRG sei Ausdruck einer „Politik der Freiheit und Autonomie für die Hochschulen“ (Deutscher Bundestag, Drucksache 16/6122, S. 1, 8) für irreführend. Es ist keineswegs zwingend, dass die Aufhebung des HRG dazu beiträgt, die Hochschulen aus der staatlichen Detailsteuerung zu entlassen und die Autonomie der Hochschulen zu stärken. Umgekehrt steht das HRG in seiner geltenden Fassung einer Stärkung der Autonomie der Hochschulen nicht entgegen. Tatsächlich handelt es sich bei der Aufhebung des HRG nicht um eine Deregulierung zu Gunsten der Hochschulen, sondern um eine innerstaatliche Kompetenzverlagerung zu Gunsten der Länder. Das Maß an staatlicher Regulierung oder Autonomie der Hochschulen bestimmt sich nach den gesetzlichen Rahmenbedingungen, unabhängig davon, ob es sich um Bundes- oder Landesgesetze handelt. Der Verzicht auf bundesgesetzliche Regelungen präjudiziert in keiner Weise, dass die Länder ihrerseits ebenfalls auf detaillierte Regelungen verzichten. Kein Land dürfte ernsthaft erwägen, die zuletzt noch im HRG enthaltenen Materien überhaupt nicht mehr hochschulgesetzlich zu regeln.

16. Welche Auswirkungen auf den Verwaltungsaufwand und Kosten bei den Ländern und Hochschulen erwarten Sie bei einem Wegfall des HRG?

Es ist davon auszugehen, dass die Umsetzung von 16 sich möglicherweise erheblich unterscheidenden Rechtssystemen zu einem größeren Verwaltungsaufwand und Mehrkosten bei den Ländern und Hochschulen führt. Das zeigt bereits die Diskussion um - komplizierte und schwerfällige – Ersatzregelungen, um dem Abstimmungsbedarf und Koordinierungsaufwand zu entsprechen, der durch Wegfall des HRG zusätzlich entsteht.

Zusammenfassung

Die GEW fordert, auf die im vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehene Aufhebung des HRG zu verzichten. Zwar hat der Bund nach Maßgabe der durch die Föderalismusreform

veränderten Fassung des Grundgesetzes keine Rahmengesetzgebungskompetenz mehr; die Übergangsregelungen des Grundgesetzes machen jedoch keineswegs eine Aufhebung des HRG erforderlich.

Die GEW fordert, dass der Bund von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für Regelungen über die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG Gebrauch macht und ein Bundeshochschulgesetz verabschiedet.

Frankfurt am Main, 31. Oktober 2007

Dr. Andreas Keller
Mitglied des Geschäftsführenden Vorstands der GEW
Leiter des Vorstandsbereichs Hochschule und Forschung