

// HOCHSCHULE UND FORSCHUNG //

# Stellungnahme

der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW)  
zum Entwurf eines 8. Gesetzes zur Änderung des  
Hochschulrahmengesetzes

abgegeben von

Dr. Andreas Keller

Stellvertretender Vorsitzender der GEW

und Vorstandsmitglied für Hochschule und Forschung

Frankfurt am Main, 21. Februar 2019

Mit Schreiben vom 8. Februar 2018 hat das Bundesministerium für Bildung und Forschung die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) um Stellungnahme zu seinem Entwurf eines 8. Gesetzes zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes gebeten. Die GEW bedankt sich dafür und nimmt zum Gesetzentwurf gern wie folgt Stellung.

Mit Urteil vom 18. Dezember 2017 hat das Bundesverfassungsgericht (1 BvL 3/14, 2 BvL 4/14) die gesetzlichen Vorschriften zum Auswahlverfahren der Hochschulen insofern für verfassungswidrig erklärt, als

- „der Gesetzgeber den Hochschulen ein eigenes Kriterienerfindungsrecht überlässt,
- die Standardisierung und Strukturierung hochschuleigener Eignungsprüfungen nicht sichergestellt ist,
- die Hochschulen neben eignungsbezogenen gesetzlichen Kriterien uneingeschränkt auch auf das Kriterium eines frei zu bestimmenden Ranges der Ortspräferenz zurückgreifen dürfen,
- im Auswahlverfahren der Hochschulen die Abiturnoten berücksichtigt werden können, ohne einen Ausgleichsmechanismus für deren nur eingeschränkte länderübergreifende Vergleichbarkeit vorzusehen,
- für einen hinreichenden Teil der Studienplätze neben der Abiturdurchschnittsnote keine weiteren Auswahlkriterien mit erheblichem Gewicht Berücksichtigung finden“.

Davon betroffen ist neben dem von den Länderparlamenten durch Gesetz ratifizierten Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für die Hochschulzulassung vom 10. November 2009 der § 32 des Hochschulrahmengesetzes (HRG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Januar 1999 (BGBl. I S. 18), zuletzt geändert durch Artikel 6 Absatz 2 des Gesetzes vom 23. Mai 2017 (BGBl. I S. 1228). Bis zum 31. Dezember 2019 muss der Gesetzgeber die verfassungswidrigen Vorschriften beseitigen.

Das HRG ist auf Grundlage der früheren Rahmengesetzgebungskompetenz ergangen, gilt aber nach Aufhebung dieser Gesetzgebungskompetenz im Zuge der Föderalismusreform fort. Gemäß Artikel 74 Absatz 1 Nr. 33 verfügt der Bund seitdem über die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse.

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht im Kern die Aufhebung von § 32 HRG sowie Folgeänderungen in den §§ 31, 34, 35 und 72 vor. § 32 HRG regelt das Auswahlverfahren bei der zentralen Vergabe von Studienplätzen. Die zentrale Vergabe von Studienplätzen wird derzeit in den Studiengängen Medizin, Zahnmedizin, Tiermedizin und Pharmazie angewandt.

Die GEW teilt die Ausführung in der Begründung des Gesetzentwurfs nicht, dass die Aufhebung der Vorschriften alternativlos sei. Zwar ist es richtig, dass der Bund über keine Rahmengesetzgebungskompetenz mehr verfügt. Allerdings verfügt der Bund, wie bereits ausgeführt, über die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Hochschulzulassung. Es wäre daher möglich, eine geänderte, verfassungskonforme Variante der Bestimmungen als Bundeshochschulzulassungsgesetz zu verabschieden.

Zwar können die Länder gemäß Artikel 72 Absatz 3 Satz 1 Nr. 6 des Grundgesetzes von einem solchen Gesetz abweichen. Da die Länder jedoch grundsätzlich Interesse an einer bundeseinheitlichen Regelung der Hochschulzulassung haben, sie außerdem über den Bundesrat an der Gesetzgebung des Bundes beteiligt sind und ein Bundesgesetz wie bisher das HRG die Konkretisierung und Umsetzung

des bundesgesetzlichen Regelwerks durch einen Staatsvertrag ermöglichen könnte, ist es nicht wahrscheinlich, dass die Länder von der Option der Abweichungsgesetzgebung Gebrauch machen.

Die Bildungsgewerkschaft GEW fordert den Bund daher auf, jetzt von seiner Gesetzgebungskompetenz für die Hochschulabschlüsse Gebrauch zu machen und auf Grundlage der §§ 27 bis 35 HRG ein Bundeshochschulzulassungsgesetz zu verabschieden. Das BMBF sollte den vorliegenden Gesetzentwurf zur Aufhebung von § 32 HRG zurückziehen und stattdessen umgehend einen Gesetzentwurf für ein Bundeshochschulzulassungsgesetz vorlegen. Der Bund sollte diese Frage nicht den Ländern überlassen, sondern sich seiner bildungspolitischen Verantwortung stellen.

Ziel eines Bundeshochschulzulassungsgesetzes muss die Durchsetzung des Rechts auf Zulassung zum Hochschulstudium sein, das nach dem Grundsatzurteil des Bundesverfassungsgerichts zum Numerus clausus von 1972 aus dem Grundrecht auf freie Wahl des Berufes und der Ausbildungsstätte gemäß Artikel 12 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes in Verbindung mit dem allgemeinen Gleichheitssatz und dem Sozialstaatsprinzip folgt.

In einem Bundeshochschulzulassungsgesetz kann der Bund rechtsverbindlich und bundeseinheitlich das Verfahren für die Vergabe von Studienplätzen für den Fall regeln, dass die Nachfrage nach Studienplätzen das Angebot deutlich übersteigt. Insbesondere kann er die Kriterien für die Vergabe abschließend festlegen. Aus Sicht der GEW sollte der Gesetzgeber die Vorabquoten u. a. für Bewerberinnen und Bewerber, für die die Versagung einer Zulassung eine soziale Härte bedeuten würde, mindestens im bisherigen Umfang erhalten. Der Grad der Qualifikation für das Studium sollte eine ausschlaggebende Bedeutung erhalten. Eine Wartezeitquote, die das Bundesverfassungsgericht auch 2018 ausdrücklich für verfassungsrechtlich zulässig erklärt hat, sollte erhalten bleiben. Auswahlverfahren der Hochschulen, die sich nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts als unzureichend standardisiert und strukturiert erwiesen haben, sollten bundesgesetzlich ausgeschlossen werden. Stattdessen sind Maßnahmen der Hochschulen zu fördern, die eine qualifizierte Studienfachwahl ermöglichen und auf diese Weise Fehlentscheidungen und Studienabbruchrisiken reduzieren.

Darüber hinaus hat der Bund gemeinsam mit den Ländern für eine Überwindung des Numerus clausus durch einen bedarfs- und nachfragegerechten Ausbau der Zahl der Studienplätze bei gleichzeitiger Verbesserung der Betreuungsverhältnisse zu sorgen. Dazu kann insbesondere ein neuer Hochschulpakt beitragen, der den notwendigen Ausbau der Hochschulen, die Verbesserung der Qualität von Lehre und Studium und gute Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen insbesondere durch Dauerstellen für Daueraufgaben in der Lehre auf Dauer sicherstellt. Die Anforderungen an die Ausgestaltung eines neuen Hochschulpakts hat die GEW 2018 ausführlich in ihrem Budenheimer Memorandum beschrieben ([www.gew.de/fileadmin/media/publikationen/hv/Hochschule\\_und\\_Forschung/Broschueren\\_und\\_Ratgeber/Budenheimer\\_Memorandum.pdf](http://www.gew.de/fileadmin/media/publikationen/hv/Hochschule_und_Forschung/Broschueren_und_Ratgeber/Budenheimer_Memorandum.pdf)).

Frankfurt am Main, 21. Februar 2019



Dr. Andreas Keller  
Stellvertretender Vorsitzender der GEW  
Vorstandsmitglied für Hochschule und Forschung