
Die Neuregelung des Hochschulrahmengesetzes

Die Neuregelung des Hochschulrahmengesetzes

Die Regelung des Hochschulrahmengesetzes des Bundes und den zwischen den Ländern geschlossenen Staatsvertrag vom 05.06.2008 verliert ab dem 01.01.2020 seine Gültigkeit. Auf Grundlage des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 19.12.2017 (Az 2 BvL 3/14, 1 BvL 4/14), worüber wir in der diesjährigen Januarausgabe 01/2018 bereits berichtet haben, soll das Zulassungsverfahren optimiert und mit einem neuen Staatsvertrag und dem zukünftigen Hochschulpakt, das noch auf die Zustimmung der letzten, noch fehlenden Landtage wartet, ab dem kommenden Jahr den Bewerbern bessere Zulassungschancen gewähren. Der neue „Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken“ bringt auch die Änderung des Hochschulrahmengesetz mit sich.

Kritik am alten Zulassungsverfahren

Durch zwei Richtervorlagen des VG Gelsenkirchen zu bundes- und landesgesetzlichen Vorschriften der Studienplatzvergabe der Humanmedizin wurden die Kritiken an der starren Zentralvergabe verdichtet. Bisweilen wurden die Studienplätze auf Grundlage des Staatsvertrags 2008 zentral vergeben. Nicht nur, dass die Abiturnote in der ersten Hauptquote einen großen Anteil mit stolzen 20% hatte, auch spielte er in der Praxis bei den hochschulinternen Auswahlverfahren mit 60% eine große Rolle und ist sowohl ausschlaggebend als auch entscheidend. Nicht zuletzt hatten Abiturienten mit schlechteren Abschlüssen zumindest eine Zulassungschance im Wege der Wartesemester mit einem Anteil von 20%. Nun haben zwei Bewerber Klage erhoben, weil sie, trotz des Wartesemesters, nicht zugelassen wurden. Die Zweifel an den Regelungen des Hochschulrahmengesetzes und der Länder für die Studienplatzvergabe spitzte sich mit diesem Sachverhalt zu.

Insbesondere die lange Wartezeit wurde vom Bundesverfassungsgericht als verfassungswidrig eingestuft, u.a. auch, weil diese lange Zeit, die zuletzt 14 Semester betrug, zum Einen nicht in Relation mit der Eignung und Leistung zum Medizinstudium steht und zum Anderen die Bewerber, die nicht finanziell abgesichert und gut gestellt sind, unverhältnismäßig benachteiligt. Bessergestellte Bewerber können eine solch lange Wartezeit finanziell besser durchstehen.

Fraglich erscheint auch, ob die Abiturnote als wertentscheidender Faktor generell über die Eignung zum Studiengang Humanmedizin qualifizieren soll und darf. In diesem Rahmen bleiben für den Beruf als Humanmediziner individuelle Kompetenzen der Bewerber, wie Sozialkommunikation und Praxiserfahrung, als ungenügend betrachtet.

Gestützt auf empirische Untersuchungen wurde eine Wartezeit, die länger als vier Jahre dauert, als dysfunktional und verfassungswidrig beurteilt, da die Bewerber sowohl in ihrer Motivation als auch in ihrer Lerneinstellung, das im Verlernen des Lernens enden kann, tiefgehend eingeschränkt und somit benachteiligt werden. Diese negativen Erfolgsaussichten als Folge des aktuellen bzw. bisherigen Zulassungssystems halten dem grundrechtlichen Maßstab nicht stand.

Auch die Abiturnoten als ausschlaggebendes Kriterium wurden von den Karlsruher Richtern beanstandet. Es

könne keinen bundesweiten Vergleich geben, sowohl bezüglich des Anteils der Abiturnoten mit dem Durchschnitt 1,0 (nur 0,8% in Niedersachsen und bis 3,1 % in Thüringen), als auch der Durchschnittsnoten insgesamt (2,16 in Thüringen bis 2,59 in Niedersachsen). Doch es fehlt nicht nur an einer bundesweiten Vergleichbarkeit der Abiturnoten – auch innerhalb der Länder mangelt es an einer Verwertbarkeit für die Studieneignung. So können je nach Region oder Stadtteil die Qualität der Schulbildung und somit der Endnote variieren.

Änderung des Hochschulrahmengesetzes

Von dem BVerfG-Urteil ist insbesondere der Regelungsgehalt des § 32 HRG betroffen. Dieser bestimmt gemeinsam mit § 31 HRG, welcher die zentrale Vergabe der Studienplätze regelt, das Auswahlverfahren bei zulassungsbeschränkten Studienplätzen, bei denen es festgesetzte Zulassungszahlen gibt. Zuletzt kamen im Wintersemester 2018/19 9.232 Studienplätze auf 43.631 Bewerber – eine immer wiederkehrende Debatte über die Knappheit der Studienplatzzahlen und ein angemessenes Verteilungsverfahren. Im Jahr zuvor haben sich 43.184 Bewerber auf insgesamt 9.176 zu vergebende Studienplätze beworben.

Als Reaktion auf das Urteil soll der § 32 HRG im Rahmen des Achten Gesetzes zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes vom 29.05.2019 aufgehoben und somit den Ländern die Möglichkeit geboten werden, einheitliche Regelungen für Bewerber und Studierende zu schaffen. Über Regierungsentwurf und über die Anträge der FDP und der Linken für „Ein modernes Kapazitätsrecht für eine zukünftige Hochschullehre“ und „Hochschulzulassung öffnen und gerecht gestalten“ beriet sich am 26.06.2019 der Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung – nicht zuletzt kamen auch unterstützende Rückmeldungen von den Vertretern der CDU/CSU, SPD und Bündnis 90/Die Grünen.

Stellungnahmen/Kritiken der Parteien

Dem Lob der CDU/CSU und SPD, der dem Gesetzesentwurf gilt, mit den Worten, dass „so ein Flickenteppich von 16 unterschiedlichen Regelungen durch 16 Bundesländer vermieden worden sei“, schloss sich der Vertreter von Bündnis 90/Die Grünen. Er bezeichnete das Hochschulrahmengesetz als Schattendasein seit der Föderalismusreform von 2005, es sei aber immer noch gut, dass es das Gesetz noch gebe, weil es einen bundeseinheitlichen Rahmen darstellt. Durch die klare, geteilte Zuständigkeit von Bund und Ländern, stieß der Gesetzesentwurf auch bei der FDP auf Zustimmung und Begrüßung. Diesem schloss sich auch der Vertreter der AfD an.

Die einzige Kritik, auf die der Gesetzesentwurf stieß, folgte von der Vertreterin der Linken. Der Bund ziehe sich bei dem Gesetzesentwurf so weit zurück, dass „der Ball im Feld der Länder“ liege und somit die Hochschulen mehr Rechte bekämen und die der Studierenden einer Einschränkung widerfahre. Begründen tat sie dies mit dem Antrag vom 05.06.2019.

Anträge der FDP und Linken für ein modernes Kapazitätsrecht und gerechte Gestaltung der Hochschulzulassung

Während die FDP mit ihrem Antrag vom 04.06.2019 primär eine Reform des Kapazitätsrechts, welche die Zulassungszahlen an den Universitäten regelt, fordert, setzen sich die Linken für die gerechte Gestaltung der

Hochschulzulassungen ein. Um den Bewerbern eine Chancengleichheit zu garantieren, sollen die bisherigen Wege der Zulassung, wie „verschiedene Tests und Gespräche basierend auf habituellen Präferenzen“ der Bewerber abgeschafft werden, weil sie zu „willkürlichen Entscheidungen und sozialer Selektion“ führen. Sie fordern vom Bund zudem finanzielle Förderungsmittel für den Ausbau von Hochschulen.

Die FDP macht geltend, dass das Kapazitätsrecht, das die Zulassungszahlen an den Universitäten regelt, trotz mehrfacher Modifizierung, keine nennenswerte Steigerung der Investition in Qualitätsverbesserungen bringt. Die Studienplatzvergabe und die Finanzierungsstrategie der Hochschulen beruhen noch auf den Vorgaben der 70er Jahre und genügen nicht den Anforderungen der heutigen Zeit. Das vom Bundesverfassungsgericht geforderte Recht auf freie Berufswahl könne auf diesem Wege mit den schnell wachsenden Studierendenzahlen gewährleistet werden. Die FDP regt mit ihrem Antrag an, „die Bundesmittel in eine wirksame Verbesserung der Lehrqualität und insbesondere in eine Verbesserung der Betreuungsrelation in den Hochschulen fließen können.“

Die Vertreter der Linken führen die knappe Verfügbarkeit der Studienplätze auf die Zulassungsbeschränkungen und das Ungleichgewicht von Angebot und Nachfrage zurück. Zudem sollen die Zulassungsvoraussetzungen jedes grundständigen Studiums, somit nicht nur Humanmedizin, nur einen entsprechenden Abschluss fordern, alle weiteren Voraussetzungen sollen entfallen, da solche Anforderungen zur „Ausweitung eines privaten Marktes für Coaching und Vorqualifikationen, die sozial ausgrenzend wirken“ führen. Für die akademische Ausbildung seien die Schulen und Hochschulen verantwortlich und nicht die unterhaltspflichtigen Eltern. Im Falle der Zulassung für Humanmedizin, wo aufgrund von fehlenden Kapazitäten nicht jeder Bewerber berücksichtigt werden kann, sollen diejenigen bevorzugt werden, die zum Einen sich im vorigen Semester beworben haben, zum Anderen für abgelehnte Bewerber mit Härtefällen. Schulnoten sollen keine Rolle spielen.

Dieser Antrag stieß bei den Vertretern der FDP auf Granit – es können nicht sämtliche Zulassungsvoraussetzungen schulnotenunabhängig sein. Dies würde wiederum die Motivation zu sehr guten Leistungen senken und fleißigen Schülern gegenüber ungerecht sein. Weitere Fraktionen haben sich dieser Argumentation angeschlossen. Einig waren sie sich darüber, dass die verschiedenen Kriterien in Relation zueinander stehen und nach ausgewogener Betrachtung zur Zulassung führen sollen.

Die Neuregelung

Mit dem neuen Zulassungsrecht als verfassungskonforme Neuregelung, das dem verfassungsgerichtlich entfalteten Maßstäben der Artikel 12 I iVm Art 3 I GG unterliegt und im Lichte dieser von den einzelnen Bundesländern entwickelt wurde, soll die gleiche Teilhabe am Bildungsangebot von Studienplätzen für die Bewerber sichergestellt werden. Um dies gewährleisten zu können, müsse man sich an der Eignung der Bewerber orientieren.

Zukünftig soll die Länge der Wartesemester begrenzt werden, um Benachteiligungen der Bewerber zu vermeiden. Auch soll die Vorabquote auf einen Anteil bis zu 20% kommen, worin die beruflich qualifizierten Bewerber ohne Hochschulzugangsberechtigung hierin bereits berücksichtigt sind. Die Abiturbestquote wurde allerdings um 10% erhöht und wird mit dem neuen Zulassungsverfahren somit einen Anteil von 30% innehaben. Dies ist damit zu begründen, dass die Abiturnote vom Bundesverfassungsgericht insgesamt als aussagekräftiges Auswahlkriterium betitelt wird, insbesondere für den vorklinischen Teil des Studiums. Man könne von ihr auf die kognitiven Fähigkeiten schließen, dass der Abiturient die wesentlichen Voraussetzungen, wie Fleiß, außergewöhnliche

Arbeitshaltung und Motivation für das Studium der Humanmedizin erfüllt. Der Anteil des hochschulinternen Auswahlverfahrens bleibt gleich bei 60% und wird mit zusätzlichen Kriterien erweitert – hiervon sind zwei notenunabhängig, von denen eine mit erheblichem Gewicht sein soll.

Aufgrund des fehlenden bundesweiten Vergleichs werden die Bewerber nur noch landesintern miteinander konkurrieren. Es werden für alle Studienplätze Landesquoten gebildet, sowohl in der Abiturbestenquote, als auch im hochschulinternen Auswahlverfahren. Durch die Landesquoten kann anschließend ermittelt werden, welchen Rang der Bewerber im Vergleich zu anderen Bewerbern aus demselben Land einnimmt.

Ein zusätzliches Eignungskriterium, das es in den vorigen drei Hochschulpakten nicht gab, ist die Eignungsquote, die einen Anteil von 10% hat und die bisherige Wartezeitquote ersetzt. In dieser neuen Quote sollen alle Qualifikationen und individuellen Fähigkeiten der Bewerber berücksichtigt werden – alle vollkommen schulnotenunabhängig. Hier werden insbesondere entscheidende Eignungstests und Auswahlgespräche geführt. Zudem werden auch fachspezifische Berufsausbildungen der Bewerber berücksichtigt.

Auch sollen sog. Landarztquoten, bei denen sich die Studenten dazu verpflichten, in bestimmten, medizinisch unterversorgten Regionen tätig zu werden, für ein bestimmtes Kontingent an Studienplätzen freigehalten werden – dies steht den Ländern allerdings frei. Vorausschreitend hat Nordrhein-Westfalen als erstes Bundesland ein solches Landarztgesetz beschlossen. Die Patientenversorgung wird als zulässiges Auswahlkriterium benannt.

Neuregelung = Altregelung?

Kritiker bemängeln an dem neuen Hochschulpakt, dass Abiturienten mit sehr guten Abschlüssen weiterhin die besten Chancen auf die Zulassung zum Medizinstudium haben, zumal die Quote um 10% erhöht wurde. Die übrigen Bewerber können sich mit Vorqualifikationen, Studierfähigkeitstests und mündlichen Verfahren für das Medizinstudium qualifizieren. Auch wenn der neue Rechtsrahmen mit neuen Möglichkeiten für die Bewerber eine solide Grundlage bildet, wurde die große Problematik der Knappheit der Studienplätze nicht gelöst.

Ansprechpartner: