

**Stellungnahme**  
**zum Entwurf eines Gesetzes**  
**zur Änderung**  
**des Niedersächsischen**  
**Hochschulzulassungsgesetzes**  
**(NHZG)**

Hannover  
Februar 2004

Bezirk für Niedersachsen Bremen Sachsen-Anhalt

## **Inhalt**

1. Fördern statt ausgrenzen
2. Keine sachliche Notwendigkeit und kein konkreter Handlungsbedarf
3. Mangelnde Transparenz und dringendes Koordinierungsbedürfnis
4. Massive Standortnachteile für etliche Hochschulen
5. Unzumutbarer Organisations- und Zeitaufwand für die Hochschulen
6. Fazit

## 1. Fördern statt ausgrenzen

Die aktuellen internationalen Vergleichsstudien haben unmissverständlich dokumentiert, dass das deutsche Bildungssystem elementar von sozialen Selektionsmechanismen geprägt ist. Die entscheidenden Hürden sind beim Übergang von der Grundschule zur weiterführenden Schule und von dort in die Hochschulen zu finden. Die Gewerkschaften erteilen all denjenigen eine Absage, die Hochschulen zu geschlossenen Institutionen machen und hochschulinterne Auswahlverfahren dazu nutzen wollen, den Hochschulzugang weiter zu begrenzen. Wir brauchen nicht weniger, sondern mehr junge Menschen, die ein Studium aufnehmen und erfolgreich abschließen.

Für den Hochschulzugang muss uneingeschränkte Chancengleichheit gelten, die sich ohne ausreichende finanzielle Absicherung der Studierenden nicht herstellen lässt. Der Gesetzgeber muss Gleichbehandlung gewährleisten, d. h., dass alle Studienberechtigten unabhängig von ihrem Geschlecht sowie von ihrer ethnischen und sozialen Herkunft ein Studium nach ihren Fähigkeiten und Wünschen an Hochschulen in staatlicher Verantwortung aufnehmen können. Auch individuelle Bildungsbiographien müssen Berücksichtigung finden; sie erfordern einen flexibilisierten Hochschulzugang wie er in § 18 NHG bereits angelegt ist. Deswegen begrüßen die Gewerkschaften, dass bei der Neuformulierung von § 5 NHZG Abs. (3) Nr. 1 Berufsausbildung und Berufstätigkeit unter die Auswahlkriterien aufgenommen wurden.

Wie die Juso-Hochschulgruppen in einer Pressemitteilung am 05.12.2002 in Erinnerung gerufen haben, hat jedeR AbiturientIn gemäß einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BverfGE 33, 303 – *numerus clausus I*) vom 18.07.1972 Anspruch auf einen Studienplatz. Die Juso-Hochschulgruppen befürchten ebenso wie die Gewerkschaften eine faktische Abwertung des Abiturs durch die Einführung zusätzlicher, gegebenenfalls sogar schriftlicher Auswahlprüfungen. Diese werden zur Zeit zwar nur für zulassungsbeschränkte Studiengänge diskutiert, sie können sich aber schnell zu allgemeinen Hochschuleingangsprüfungen entwickeln; einzelne Bundesländer begeben sich bereits auf diesen Weg. Derartige Eingangsprüfungen mögen vordergründig der faktischen Diskrepanz zwischen der durch das Abitur ausgewiesenen Hochschulreife und der unzureichenden Studierfähigkeit vieler AbiturientInnen Rechnung tragen. So mangelt es heutzutage vielen StudienanfängerInnen an der Fähigkeit, komplexe Sachverhalte zu erfassen, zu durchdenken und mündlich oder schriftlich darzulegen. Viele sind überdies nicht in der Lage, ihr Studium weitgehend eigenverantwortlich zu organisieren. Mindestens diese Gruppe von Studierenden scheitert früher oder später an den Anforde-

rungen einer wissenschaftlichen Ausbildung. Solche Problemfälle sollen offenbar vermieden, ungeeignete KandidatInnen von der Aufnahme eines Hochschulstudiums abgehalten werden, um eine möglichst hohe Studienerfolgsquote erzielen zu können. Tatsächlich bieten hochschuleigene Auswahlprüfungen aber nicht einmal einen Lösungsansatz für das skizzierte Problem, sondern bürden es allein denjenigen auf, die sich im (Aus)bildungsgang befinden. Die Beseitigung der angesprochenen Defizite bzw. ihre Vermeidung ist Aufgabe der weiterführenden Schulen. Sie sind dafür verantwortlich, dass das Abitur ein zuverlässiger Qualifikationsindikator für die allgemeine Hochschulreife bleibt. Deswegen begrüßen die Gewerkschaften auch die soeben vom Wissenschaftsrat verabschiedeten „Empfehlungen zur Reform des Hochschulzugangs“ mit einem ganzheitlichen Konzept, das Schulausbildung und Hochschulzulassung zusammen in den Blick nimmt.

Statt nun die Ursachen für Fehlentwicklungen systematisch anzugehen, wird auch in Niedersachsen lediglich mit unzureichenden Einzelmaßnahmen reagiert: dabei ist das vorrangige Auswahlrecht der Hochschulen dem outputorientierten Selektionsparadigma verpflichtet, das sich unübersehbar in allen Bildungsbereichen durchsetzt und einen unerträglichen Konkurrenzdruck auf die Bildungseinrichtungen erzeugt. So heißt es denn auch gleich zu Beginn des Allgemeinen Teils in der Begründung zum NHZG-Entwurf (S. 4): „In dem sich verstärkenden Wettbewerb können nur diejenigen Hochschulen bestehen, die für den jeweiligen Studiengang besonders motivierte und leistungsfähige Studierende haben, welche den stetig ansteigenden Anforderungen der Studieninhalte gewachsen sind, und sich zugleich mit ihrer Hochschule identifizieren. Zur Auswahl der am Besten geeigneten Studierenden bieten sich in zulassungsbeschränkten Studiengängen von den Hochschulen durchzuführende und auf die konkreten Bedürfnisse des jeweiligen Studiengangs zugeschnittene Auswahlverfahren an.“

Aus gewerkschaftlicher Sicht sollten sich gerade Hochschulen in staatlicher Verantwortung nicht durch die von ökonomischen Interessen geleitete Kontingentierung von Studienplätzen für eine handverlesene Elite zu profilieren versuchen. Es kann auch nicht die Aufgabe von Universitäten sein, den sich ständig und kurzfristig wandelnden Arbeitsmarkt mit maßgeschneiderten AbsolventInnen zu bedienen. Das Profil einer Hochschule sollte vielmehr durch Anstrengungen zur Verbreiterung des Studienangebots und die Verbesserung der Lehre geschärft werden. Dazu gehören auch ein solides, zielgruppenorientiertes Informationsangebot für verschiedene Altersgruppen sowie eine engere und frühzeitige studienvorbereitende Zusammenarbeit mit den weiterführenden Schulen; halbjährliche Informationstage für SchülerInnen der fortgeschrittenen Sekundarstufe II reichen offensichtlich nicht aus. Daneben muss das Beratungsangebot an den Hochschulen ausgebaut wer-

den, etwa durch die Entwicklung von begleitenden TutorInnen- oder MentorInnen-Programmen besonders in der Studieneingangsphase - wie sie jetzt auch der Wissenschaftsrat empfiehlt.

## **2. Keine sachliche Notwendigkeit und kein konkreter Handlungsbedarf**

Die Entwicklung einer weitestgehenden Selbstverwaltung der Hochschulen und die Realisierung ihrer Eigenverantwortlichkeit gegenüber dem Staat gehören traditionell zu den bildungspolitischen Zielen der Gewerkschaften. Der veränderte bundesrechtliche Rahmen erfordert ebenso wie die novellierten Landeshochschulgesetze rein formal Anpassungen des NHZG, die zügig vorgenommen werden müssen. Für die Erhöhung der Hochschulauswahlquote auf 75 bis 90% sowie ihre Ausdehnung auf die Vergabe von Studienplätzen der Vorabquoten des Artikels 12 Abs. 1 S. 1 Nrn. 3, 5 und 6 des Staatsvertrags (NHZG-Entwurf Art. 1 Nr. 4 b) gibt es allerdings keine sachliche Notwendigkeit und keinen konkreten Handlungsbedarf, denn die Hochschulen haben die bestehende Quote von 24% nicht einmal annähernd ausgeschöpft. Die Änderung im NHZG-Entwurf Art. 1 Nr. 8 bewirkt sogar, dass nunmehr auch in weiterführenden Studiengängen die Festlegung der Zulassungsbeschränkungen und die Festlegung der Zulassungszahlen durch Verordnung des Fachministeriums erfolgt.

Es stellt sich überdies die Frage, um wie viele Studienplätze es im Verhältnis zum Gesamtvolumen eigentlich geht, in welchem Umfang das neue, gestärkte Auswahlrecht der Hochschulen eigentlich greift bzw. greifen wird. Bislang sind lediglich die Daten der von der ZVS vergebenen Studienplätze verfügbar. Im WS 2002/03 wurden in den sieben bundesweit zulassungsbeschränkten Studiengängen 31573 Studienplätze vergeben, um die sich 82221 InteressentInnen beworben hatten; das sind also 2,6 BewerberInnen pro Studienplatz. Die örtlich zulassungsbeschränkten Studiengänge und das BewerberInnenaufkommen dort werden dagegen nicht zentral erfasst. Hierzu müssen nach Ansicht der Gewerkschaften dringend statistische Auswertungen erstellt werden, um den tatsächlichen Aufwand und die postulierten Effekte abschätzen zu können.

## **3. Mangelnde Transparenz und dringendes Koordinierungsbedürfnis**

Das NHZG erhöht die Auswahlquote der Hochschulen auf bis zu 90% und regelt die einzelnen Auswahlkriterien. Die neu hinzugekommene Möglichkeit der Gewichtung der in der Hochschulzulassungsberechtigung ausgewiesenen Leistungen, d. h. also einzelner möglicherweise studienrelevanter Schulfächer, stellt b-

diglich eine Annäherung an die Vorschriften im HRG und im ZVS-Staatsvertrag für die Vergabe von bundesweit zulassungsbeschränkten Studiengängen dar. Diese Vereinheitlichung erscheint angemessen. Eine frühzeitige fachliche Bindung der zukünftigen AbiturientInnen im Hinblick auf ein späteres Studium ist nach Ansicht der Gewerkschaften dagegen völlig verfehlt und widerspricht dem intellektuellen Lernklima sowie der pädagogischen Zielsetzung allgemeinbildender Einrichtungen.

Überdies birgt der Anwendungsspielraum der Hochschulen für die Auswahlkriterien aus gewerkschaftlicher Sicht die Gefahr unzureichender Transparenz. Die hochschul- bzw. fakultätsinternen Verfahren dürfen nicht der völligen Beliebigkeit anheimgestellt werden. Deswegen kritisieren die Gewerkschaften den Verzicht auf die Option, ein hochschulübergreifendes landesweites Verteilungsverfahren zu entwickeln (NHZG-Entwurf Art. 1 Nr. 3 zu § 4 Abs. 2 und Nr. 8 zu § 9). Sie schlagen vielmehr die gesetzliche Institutionalisierung einer Dokumentations- und Informationsstelle auf Landesebene nach Art der ZVS vor. Eine solche Einrichtung könnte Beratungs- und Koordinierungsaufgaben sowohl für die Hochschulen eines Bundeslandes als auch für die StudienbewerberInnen übernehmen und gegebenenfalls Anlaufstelle für Fachverbände sein. Erheblicher Koordinierungsbedarf besteht nach Auffassung der Gewerkschaften auch bei der Lenkung von BewerberInnenströmen, um Kosten- und Zeitaufwand für die BewerberInnen zu minimieren. Der NHZG-Entwurf lässt Regelungen für Mehrfachbewerbungen vermissen und bleibt unklar in Bezug auf die Frage, wie sich ausländische StudienbewerberInnen an einem Auswahlverfahren beteiligen sollen, das die Anwesenheit in den Hochschulen nötig macht. Unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit erscheint schließlich auch die mögliche Beschränkung der TeilnehmerInnen an einem Auswahlgespräch oder an einer schriftlichen Aufsichtsarbeit auf das Dreifache der hiernach zu vergebenden Studienplätze durch Vorauswahl (NHZG-Entwurf Art. 1 Nr. 4 b) höchst problematisch.

#### **4. Massive Standortnachteile für etliche Hochschulen**

Bei der sowohl für bundesweit als auch für örtlich zulassungsbeschränkte Studiengänge erhöhten Hochschulauswahlquote wird nach Überzeugung der Gewerkschaften außerdem ein wichtiger Faktor unterschätzt, der empirisch nachgewiesenermaßen die Wahl des Studienstandortes für die meisten Studierenden bestimmt: die Nähe zwischen Heimat- und Studienort. Daraus ergeben sich massive Standortnachteile für dezentral gelegene Hochschulen oder solche mit einem dünn besiedelten Einzugsgebiet. Sie werden die Auswahlquote kaum ausschöpfen

oder müssten Aufnahmeagenturen an zentralen Orten einrichten - in dieser Hinsicht gehen die politisch großzügig erscheinenden Regelungen im NHZG-Entwurf am realen Bedarf vorbei. Bisher konnte hier gerade die ZVS regulierend eingreifen und zur gleichmäßigen Auslastung der Hochschulen beitragen. Nachdem ihr die KMK jedoch nur noch eine nachrangige und eingeschränkte Beteiligung am Vergabeverfahren für bundesweit zulassungsbeschränkte Studiengänge zubilligt, ist vorhersehbar, dass sich regionale Ungleichheiten in der bundesweiten Hochschullandschaft – auch hier gibt es ein unbestreitbares Ost-West-Gefälle - weiter verschärfen werden. Unter regional- und strukturpolitischen Gesichtspunkten ist der KMK-Kompromiss für die Gewerkschaften daher schlicht unverständlich; bezüglich der neuen, ganz gegensätzlichen Verfahrensmodelle, die nun weitgehend beliebig zur Anwendung kommen sollen, ist er überdies nicht annehmbar.

## **5. Unzumutbarer Organisations- und Zeitaufwand für die Hochschulen**

Im Allgemeinen Teil der Begründung für den NHZG-Entwurf heißt es S. 5-6 unter IV. Voraussichtliche Kosten und haushaltmäßige Auswirkungen: „Die Durchführung der Auswahlverfahren führt bei den Hochschulen zu einem zusätzlichen personellen Mehraufwand, dessen Umfang im Wesentlichen von der jeweiligen Ausgestaltung der Auswahlverfahren abhängt. Es wird erwartet, dass die hierfür erforderlichen Kosten dadurch kompensiert werden, dass sich infolge der Zulassung der am Besten geeigneten Studienbewerberinnen und Studienbewerber mittelfristig der Aufwand für studienbegleitende Betreuungs- und Beratungsleistungen verringert. Aktuell entstehenden Mehraufwand können die Hochschulen aus den ihnen gem. § 13 Abs. 3 NHG zufließenden Mitteln finanzieren.“ Angesichts der chronischen Unterfinanzierung der Hochschulen und der durch das HBegleitG 2003 kurzfristig legitimierten Verwendung der Langzeitstudiengebühren zur Sanierung des Landeshaushalts darf wohl grundsätzlich daran gezweifelt werden, dass die neuen Auswahlverfahren nur einen aktuellen finanziellen Mehraufwand nach sich ziehen, der sich ausgerechnet (!) durch Studiengebühren decken lässt. Vielmehr ist durch eine enorme Bürokratisierung des Hochschulzugangs von einem dauerhaften Organisations- und Zeitaufwand für die Hochschulen auszugehen, der im Zuge der Einführung von Globalhaushalten bald von den finanzautonomen Fakultäten geschultert werden muss (und diese finanziell sicher überfordern dürfte). HRK-Präsident Prof. Dr. Peter Gaehtgens hat bereits am 07.10.2003 öffentlich für die Hochschulen erklärt, dass für die Studierendenauswahl zusätzliche Mittel und Personalkapazitäten erforderlich sind. Die Gewerkschaften sehen dabei die Gefahr, dass die zusätzlichen Kosten schließlich auf die BewerberInnen umgelegt

werden. Das gilt es, in jedem Fall zu verhindern. Deswegen sollten aus gewerkschaftlicher Sicht die Einführung neuer Verfahrensgebühren für die BewerberInnen gesetzlich unterbunden und die Sozialverträglichkeit der Auswahlverfahren gesetzlich garantiert werden.

Überdies stellt die Ausschöpfung der erhöhten Hochschulauswahlquote eine erhebliche und unzumutbare Arbeitsbelastung sowohl für das gerade im Bereich der Daueraufgaben unterbesetzte wissenschaftliche Personal als auch für das Verwaltungspersonal in den Studentensekretariaten dar. Wer auch immer die hochschulinternen Auswahlgespräche führen müssen, ist dafür bislang in keiner Weise qualifiziert. Die Gewerkschaften weisen darauf hin, dass hier deshalb das Land und die Hochschulen in der Pflicht sind, im Zuge der Personalentwicklung die Voraussetzungen für entsprechende Schulungs- und Weiterbildungsmaßnahmen zu schaffen.

Schließlich basiert auch die in der Gesetzesbegründung angenommene Verringerung des Beratungs- und Betreuungsbedarfs für die erwähnten Studierenden auf einer naiven Fehleinschätzung des akademischen Lehrbetriebs und spottet allen - auch hochschulpolitischen - Reformansätzen zur Qualitätssteigerung in der Lehre. Es erscheint mehr als fraglich, dass hochschulinterne Auswahlgespräche tatsächlich Aufschluss über Eignung und Motivation der StudienbewerberInnen geben können, denn die prognostische Validität derartiger Verfahren ist bislang keineswegs empirisch belegt. Selbst für die Anwendbarkeit der in der Privatwirtschaft eingesetzten Personalauswahlverfahren gibt es noch immer einen erheblichen Forschungsbedarf. Zur Anhebung der Studienerfolgsquote setzen die Gewerkschaften deswegen vorrangig auf eine nachhaltige Verbesserung der Lern- und Lehrbedingungen an den Hochschulen.

## 6. Fazit

Die Gewerkschaften akzeptieren die notwendige Anpassung des NHZG an die bundesrechtlichen Bestimmungen im HRG und im ZVS-Staatsvertrag sowie an das novellierte Landeshochschulgesetz. Die Hochschulauswahlquote ist eine sinnvolle, die Leistungsquote flankierende Komponente im Gesamtsystem des Auswahlverfahrens, wenn sie dazu genutzt wird, eine spezielle oder auch grundsätzliche Eignung festzustellen und damit zusätzlich geeigneten Personen den Hochschulzugang in bestimmten Fächern zu eröffnen, denen er qua *numerus clausus* vielleicht verwehrt ist. Die Anhebung der Hochschulzulassungsquote auf bis zu 90% und ihren bevorzugten Einsatz als Auswahlkriterium lehnen die Gewerkschaften dagegen ab. Gegenwärtig fehlen in den Hochschulen schlicht die

---

Voraussetzungen für einen sachgerechten und transparenten Einsatz der Hochschulauswahlquote, die Anwendung des veränderten Auswahlverfahrens bereits zum WS 2004/05 erscheint illusorisch. Solange das Auswahlrecht der Hochschulen nur als Selektionsmechanismus zur Begrenzung des Hochschulzugangs statt als institutionelle Hilfestellung bei der Studienentscheidung begriffen wird, sind derartige Konzepte mit den bildungspolitischen Vorstellungen der Gewerkschaften unvereinbar.