

Antrag

der Abgeordneten Kai Gehring, Krista Sager, Britta Haßelmann, Priska Hinz (Herborn) und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Studentische Mobilität durch bundeseinheitliche Mindeststandards bei Hochschulzulassung und -abschlüssen sicherstellen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Am 9. Mai 2007 hat das Bundeskabinett einen Gesetzentwurf zur Aufhebung des Hochschulrahmengesetzes (HRG) beschlossen. Darin ist die Außerkraftsetzung des kompletten HRG zum 30. September 2008 vorgesehen. Damit zieht sich der Bund vollständig aus der Hochschulgesetzgebung zurück.

Mit der durch die Fraktionen der CDU/CSU und SPD beschlossenen Föderalismusreform I wurde die Rahmengesetzgebung als Kategorie und die Kompetenz des Bundes für die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens abgeschafft. Der Bund erhält eine neue konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Materie Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 33 des Grundgesetzes – GG). Dieser neue Kompetenztitel ist von der Erforderlichkeitsklausel des Artikel 72 Abs. 2 GG ausgenommen. Die Länder erhalten gleichzeitig das Recht, von Regelungen abzuweichen, die der Bund in Ausübung der neuen konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz erlässt (Artikel 72 Abs. 3 GG).

Diese widersprüchliche Konstruktion – der Bund darf Regeln erlassen, von denen jedes einzelne Land sofort nach Inkrafttreten abweichen kann – ist das Ergebnis eines für Studienberechtigte, Studierende und Absolventen fatalen Kompromisses zwischen Bund und Ländern. Denn künftig stellt die Verfassung dem Bund kein verbindliches Instrument mehr zur Verfügung, um die dringend erforderlichen bundeseinheitlichen Mindeststandards bei Hochschulzulassung und -abschlüssen zu garantieren. Dadurch dass die Bundesregierung – gegen den Widerstand von Opposition, Fachverbänden und Wissenschaftsgemeinschaft – das Grundgesetz zum Gegenstand eines politischen „Kuhhandels“ mit den Ländern gemacht hat, hat sie den Bund einer zentralen hochschulpolitischen Regelungskompetenz zur Wahrung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse beraubt. Künftig kann der Bund mit keiner gesetzgeberischen Maßnahme mehr die Mobilität von Studienberechtigten, Studierenden und Hochschulabsolventen rechtsverbindlich garantieren.

Nach dieser eklatanten hochschulpolitischen Fehlentscheidung plant die Bundesregierung nun auch noch die Abschaffung des HRG. Dieser Schritt stellt keine zwingende Konsequenz der Föderalismusreform I dar. Das HRG wird durch die Verfassungsänderung in seinem Bestand nicht unmittelbar berührt. Es gilt als Bundesrecht weiter fort. Mit der pauschalen Abschaffung des HRG beseitigt die Bundesregierung ohne Not einen rechtlichen Rahmen und eine in-

haltliche Orientierung für die Hochschulpolitik der Länder. Die Bundesregierung räumt selbst ein, dass das HRG Bezugspunkt einer Vielzahl von bundes- und landesrechtlichen Vorschriften ist und durch seine Aufhebung Regelungslücken drohen (Bundestagsdrucksache 16/2812). Für die Vermeidung dieses rechtlichen Vakuums baut die Bundesregierung einen unnötigen Zeitdruck auf. Aufgrund des relativ kurzfristigen gesetzgeberischen Handlungsbedarfs ist zu erwarten, dass die ggf. fällige Ergänzung der Landeshochschulgesetze sehr uneinheitlich ausfällt.

Die Abschaffung des HRG trägt zudem nicht – wie vielfach behauptet – zur Förderung der Hochschulautonomie bei. Schon heute werden die Entscheidungsspielräume der Hochschulen wesentlich stärker durch die Hochschulgesetze der Länder als durch das HRG eingeschränkt. Eine Aufhebung des HRG kann den Hochschulen daher keine zusätzlichen Freiräume eröffnen. Hierzu sind vor allem konsequente Schritte auf Landesebene erforderlich. Gleichzeitig ist zu beachten, dass steigende Hochschulautonomie und damit einhergehende zunehmend mehr individuelle und ausdifferenzierte Regelungen an jeder einzelnen Hochschule (z. B. bei Auswahlverfahren) zu steigenden Informationskosten bei Studienbewerberinnen und -bewerbern führen.

Wesentlich schwerer wiegt jedoch die Tatsache, dass sich die Bundesregierung mit der Aufhebung des kompletten HRG endgültig von der Gewährleistung bundeseinheitlicher Mindeststandards für Hochschulzulassung und -abschlüsse verabschiedet. Denn trotz einer hierfür weiterhin bestehenden rudimentären Gesetzgebungskompetenz verpflichtet der Bund die Länder künftig nicht mehr auf die Gleichwertigkeit einander entsprechender Studien- und Prüfungsleistungen sowie Studienabschlüsse und die Möglichkeit des Hochschulwechsels (vgl. § 9 Abs. 2 HRG). Zwar können die Länder auch bei Fortbestehen des HRG ab dem 1. August 2008 von dieser Vorschrift abweichen. Aufgrund der normativen Bindungswirkung dieser seit langem bestehenden, sinnvollen bundesrechtlichen Regelung ist dies jedoch wesentlich unwahrscheinlicher, als wenn gar keine derartige Bundesnorm mehr besteht.

Es ist daher zu befürchten, dass die Studienberechtigten, Studierenden sowie Absolventinnen und Absolventen die Leidtragenden des von der Bundesregierung geplanten hochschulrechtlichen Kahlschlags sind: Wenn die Länder künftig nicht mehr verpflichtet sind, die Gleichwertigkeit von Studien- und Prüfungsleistungen sowie Studienabschlüssen und die Möglichkeit des Hochschulwechsels zu gewährleisten, ist die studentische Mobilität stark gefährdet. Der Wechsel des Studienorts innerhalb Deutschlands droht komplizierter und aufwändiger zu werden als der Umzug ins europäische Ausland. Die durch den Bologna-Prozess verbesserte Mobilität innerhalb des europäischen Hochschulraums würde durch neue Hindernisse im Inland konterkariert. Die bereits durch die Einführung von Studiengebühren mit ihren landesspezifischen und daher sehr heterogenen Darlehenssystemen aufgebauten Mobilitätshürden würden zusätzlich erhöht. Die Intransparenz über die geltenden hochschulrechtlichen Rahmenbedingungen führt zudem zu Rechtsunsicherheit für Studierende und Studienberechtigte. Dies droht sich negativ auf die Studierneigung insgesamt auszuwirken.

Ziel einer verantwortlichen Hochschulpolitik in Bund und Ländern muss die Gewährleistung bundesweit verbindlicher Mindeststandards bei der Zulassung zum Studium und der Anerkennung von Studien- und Prüfungsleistungen sowie Hochschulabschlüssen sein. Nur so lässt sich die erwünschte hohe Mobilität von Studienberechtigten, Studierenden sowie Absolventinnen und Absolventen ermöglichen und fördern.

Auch die Einrichtung einer bundesweiten Servicestelle für effizientes Studienbewerbungsmanagement erfordert bundeseinheitliche Regelungen und eine zwischen Bund und Ländern vereinbarte Finanzierung. Aufgaben einer solchen Einrichtung sollten u. a. die Information von Studienberechtigten und Hochschulen über Studienplatzangebot und -nachfrage, das Management von Bewerbungen, die Durchführung von Auswahlverfahren in Kooperation mit den Hochschulen und die Rückmeldung der Bewerbungsergebnisse sein. Die dadurch erhöhte Transparenz und effiziente Koordination könnte den Zeit- und Kostenaufwand für die Studienbewerberinnen und -bewerber durch Mehrfachbewerbungen vermindern und die Auslastung der vorhandenen Studienplätze verbessern.

Die Festlegung bundesweiter Mindeststandards und sinnvoller bundeseinheitlicher Regelungen für Hochschulzulassung und -abschlüsse muss Gegenstand einer gemeinsamen Einigung von Bund und Ländern sein. Aufgrund der unbefriedigenden Rechtslage seit der Föderalismusreform I ist die Gewährleistung bundeseinheitlicher Standards durch den Bund allein nicht mehr möglich. Eine bloße Regelung dieser Materie durch die Länder ist jedoch ebenfalls nicht ausreichend. Schließlich hängt die Gewährleistung studentischer Mobilität im Inland eng mit der Entwicklung des europäischen Hochschulraums, Fragen der Ausbildungsförderung sowie der Nutzung und Finanzierung von Studienkapazitäten zusammen. In all diesen Fragen ist eine Beteiligung des Bundes ebenso unerlässlich wie die Einstimmigkeit aller Länder.

Die einzig verbleibende Notlösung in der durch die Föderalismusreform I hervorgerufenen überaus unbefriedigenden hochschulrechtlichen Lage ist die Aushandlung eines Staatsvertrags zur Gewährleistung studentischer Mobilität und zur Förderung der Studienattraktivität zwischen dem Bund einerseits und den Ländern andererseits erforderlich. Einzig ein für Bund und Länder verbindlicher Staatsvertrag bietet Studienberechtigten, Studierenden sowie Absolventinnen und Absolventen eine langfristig verbindliche Mobilitätsgarantie. Gegenstand dieser Vereinbarung zwischen Bund und Ländern müssen Regelungen zu Hochschulzulassung und -abschlüssen sein. Konkret muss die bundesweite Gewährleistung der Gleichwertigkeit von Studien- und Prüfungsleistungen sowie Studienabschlüssen und die Möglichkeit des Hochschulwechsels verbindlich festgeschrieben werden. Auch sollten bundesweite Mindeststandards beim Hochschulzugang für beruflich Qualifizierte ohne Abitur definiert werden, um den dort bislang geltenden rechtlichen Flickenteppich zu bereinigen. Nicht zuletzt sollten Aufgaben und Instrumente eines effizienten Studienbewerbungsmanagement durch eine bundesweite Servicestelle vereinbart werden. Zur demokratischen Legitimierung ist es essentiell, den Bundestag und die 16 Landesparlamente bei der Aushandlung des Staatsvertrags frühzeitig und weitgehend einzubinden.

Keine Alternative zu einem Staatsvertrag ist ein umfassendes, komplexes und detailliertes Bundesgesetz, dessen Inhalte in die Kompetenztitel der Länder eingreifen und im offenen Widerspruch zu ihrer Position stehen. Aufgrund des in der Föderalismusreform I verankerten Abweichungsrechts jedes einzelnen Bundeslands provozieren nichtkonsensuale Bundesgesetze geradezu abweichende Landesgesetzgebung. Damit würde genau der hochschulrechtliche Flickenteppich befördert, den es zu verhindern gilt.

II. Der Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

- gemeinsam mit den Ländern und in Abstimmung mit dem Deutschen Bundestag umgehend Verhandlungen über einen Staatsvertrag zur Gewährleistung studentischer Mobilität und zur Förderung der Studienattraktivität aufzunehmen;

- sich im Rahmen der Verhandlungen über einen solchen Staatsvertrag insbesondere für bundeseinheitliche Mindeststandards bei der Hochschulzulassung, die bundesweite Gleichwertigkeit von Studien- und Prüfungsleistungen sowie Studienabschlüssen und die Möglichkeit des Hochschulwechsels, die Öffnung des Hochschulzugangs für beruflich Qualifizierte ohne Abitur durch bundeseinheitliche Anerkennungsregeln sowie Aufgaben und Instrumente eines effizienten Studienbewerbungsmanagement durch eine bundesweite Servicestelle einzusetzen;
- den Gesetzentwurf zur Aufhebung des kompletten HRG bis zum Inkrafttreten eines solchen Staatsvertrags zwischen Bund und Länder zurückzuziehen.

Berlin, den 20. Juni 2007

Renate Künast, Fritz Kuhn und Fraktion