

Ministerialrat Priv.-Doz. Dr. Josef Franz Lindner, München*

Aktuelle Entwicklungen im Hochschulzugangsrecht

Das Hochschulzugangsrecht führt – im Gegensatz zum Hochschulzulassungsrecht – bislang ein Schattendasein (II). Dies beginnt sich infolge aktueller Reformen im Hochschulrecht zu ändern (III). Einerseits werden die klassischen schulischen Hochschulzugangsberechtigungen, wie z. B. das Abitur, zunehmend durch Eignungsfeststellungen der Hochschulen ergänzt (V), andererseits werden neue Hochschulzugangsberechtigungen geschaffen (VI). Hinzu kommt die neue Studienstruktur (Bachelor/Master), die neue Rechtsfragen im Hinblick auf den Zugang zu Masterstudiengängen aufwirft (VII). Mit diesem Beitrag soll ein Überblick über die aktuellen Entwicklungen des Hochschulzugangsrechts und die damit verbundenen Rechtsfragen gegeben werden. Vorangeschickt seien einige grundsätzliche Erwägungen zu Begriff (I) und den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen (IV) des Hochschulzugangsrechts.

I. Hochschulzugangsrecht – Begriff, Funktion, Abgrenzungen

Mit dem Begriff „Hochschulzugang“ ist folgende Fragestellung erfasst: Hat derjenige, der ein Hochschulstudium aufnehmen will, die dafür erforderliche Qualifikation? Da ein erfolgreiches Studium bestimmte intellektuelle, künstlerische oder sonstige Anforderungen stellt, wird der Hochschulzugang rechtlich von einer bestimmten Qualifikation abhängig gemacht. Nur wer diese nachweist, ist berechtigt, ein Studium zu beginnen, und hat Anspruch auf einen Studienplatz sowie auf Immatrikulation.

Demgemäß versteht man unter Hochschulzugangsrecht die Gesamtheit derjenigen Rechtsnormen und Rechtsgrundsätze, die die qualitativen Voraussetzungen für die Aufnahme eines Studiums zum Gegenstand haben – man könnte auch von Qualifikationsrecht sprechen. Die *Funktion* des Hochschulzugangsrechts liegt auf der Hand: Nur wenn der Studierwillige ein hinreichendes Maß an Qualifikationen aufweist, die die Vermutung nahelegen, dass er das Ziel des Studiums erreichen kann, ist die Bereitstellung eines – regelmäßig und überwiegend – staatlich finanzierten Studienplatzes (auch im Lichte des Art. 12 I GG) gerechtfertigt.

Das Hochschulzugangsrecht ist zu trennen¹ und *abzugrenzen* vom Hochschulzulassungsrecht. Dessen Gegenstand ist die Regulierung eines Verteilungsproblems: Wie sind die für einen bestimmten Studiengang zur Verfügung stehenden Studienplätze zu vertei-

* Der Autor ist Privatdozent an der Universität München und Ministerialrat im Bayerischen Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst. Der Beitrag gibt seine persönliche Auffassung wieder.

¹ Krit. zur Unterscheidung zwischen Hochschulzugang u. Hochschulzulassung Gieseke, WissR 40 (2007), 180. Die Unterscheidung zwischen beiden Begriffen und den dahinter stehenden Phänomenen ist schon

len, wenn die Anzahl der für diesen Studiengang qualifizierten (also zugangsberechtigten) Bewerber die Anzahl der zur Verfügung stehenden Studienplätze übersteigt? Das Hochschulzulassungsrecht folgt dem Hochschulzugangsrecht mithin logisch und regelungssystematisch nach. In diesem Beitrag geht es allein um das Hochschulzugangsrecht, also um das Qualifikationsrecht, nicht um das Verteilungsrecht.

II. Bisheriges Schattendasein des Hochschulzugangsrechts

Während sich das Hochschulzulassungsrecht zu einem gewichtigen, für die anwaltliche Praxis lukrativen Zweig des Besonderen Verwaltungsrechts entwickelt² und eine kaum überschaubare Fülle von verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen (nahezu ausschließlich im Bereich des vorläufigen Rechtsschutzes nach § 123 VwGO) hervorgebracht hat, führt das Hochschulzugangsrecht bislang eher ein Schattendasein. Dies liegt daran, dass Verteilungsfragen naturgemäß streitgeneigt sind, Qualifikationsfragen hingegen eher Dezisionscharakter haben: Die Voraussetzungen, die man erfüllen muss, um studieren zu können, stehen rechtssatzmäßig auf Grund einschlägiger Regelungen in den Landeshochschulgesetzen und darauf gestützten Rechtsverordnungen³ oder Verwaltungsvorschriften fest und sind als solche⁴ kaum streitanfällig.

III. Reformen im Hochschulzugangsrecht

Allerdings nimmt die praktische Bedeutung des Hochschulzugangsrechts in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung gegenwärtig zu. Grund dafür ist der aktuelle Reformprozess im Hochschulrecht⁵. Die hochschulpolitischen Schlagworte lauten: Stärkung der „Autonomie“ der Hochschulen, Erhöhung der Durchlässigkeit des Bildungswesens, Schaffung eines europäischen Hochschulraumes. Alle Aspekte finden Niederschlag im Hochschulzugangsrecht.

1. Eignungsfeststellungsverfahren

Die politische Diskussion um die sog. Autonomie der Hochschulen⁶ bildet sich nicht nur in der Reform des Hochschulorganisationsrechts (Binnenorganisation, Stellung der

deswegen notwendig, weil sie unterschiedlichen Gesetzgebungskompetenzen unterliegen, vgl. Art. 74 I Nr. 33 GG („Hochschulzulassung“).

² Aus der Lit. grdl.: *Bahro/Berlin*, Das HochschulzulassungsR in der BRep. Dtl., 4. Aufl. (2003); zum HochschulzulassungsR erscheinen regelmäßig Überblicksaufsätze in der NVwZ: zuletzt *Brehm/Zimmerling*, NVwZ 2008, 1303 (für den Zeitraum 1996–2008). Vgl. auch *Lindner*, in: *Hartmer/Detmer*, Hdb. d. HochschulR, 2. Aufl. (2010), Kap. XI Rdnrn. 97 ff.

³ Vgl. z. B. Art. 43 ff. BayHochschG i. V. mit der Qualifikationsverordnung (QualV) v. 2. 11. 2007 (BayGVBl, 767); § 49 NWHochschG i. V. mit der Qualifikationsverordnung v. 22. 6. 1983 (NWGVBl, 20); § 63 HessHochschG; § 18 NdsHochschG; § 13 SächsHochschG; § 58 BadWürttHochschG.

⁴ Streitbefangen sind allerdings häufig prüfungsrechtliche Vorfragen, wenn es etwa darum geht, ob das Nichtbestehen der Abiturprüfung rechtmäßig ist. Die Notwendigkeit des Abiturs, der Hochschulreife, als Voraussetzung für ein Hochschulstudium ist dagegen kaum Gegenstand von Rechtsstreitigkeiten.

⁵ *Dallinger*, WissR 31 (1998), 127.

⁶ Dazu *Geis*, WissR 37 (2004), 2; am Beispiel des Freistaates Bayern *Lindner/Störle*, BayVBl 2006, 584.

Hochschulen im Staatsaufbau, Aufsicht, Rechtsform) ab⁷, sondern manifestiert sich auch in der Einführung von Eignungsfeststellungsverfahren im Bereich des Hochschulzugangs. Den Hochschulen soll dadurch die Möglichkeit eröffnet werden⁸, nicht mehr jeden (Fach-)Abiturienten „nehmen zu müssen“, sondern über die Studieneignung von Studienbewerbern für bestimmte Studiengänge selbst (mit) zu entscheiden. Damit wird die Bedeutung der von der Schule festgestellten Hochschulreife für den Hochschulzugang relativiert. Als Beispiel⁹ sei Art. 44 IV BayHSchG genannt, wonach die Hochschule neben den allgemeinen (also insbesondere durch Schulabschlüsse nachgewiesenen) Qualifikationsvoraussetzungen *„für Studiengänge, die zu einem ersten berufsqualifizierenden Abschluss führen, den Nachweis der Eignung in einem Eignungsfeststellungsverfahren verlangen (kann), wenn das betreffende Studium besondere qualitative Anforderungen stellt“*.

Von den qualifikationsrechtlichen Eignungsfeststellungen sind solche zu unterscheiden, die im Rahmen des Hochschulzulassungsrechts vorgesehen sind (hochschulzulassungsrechtliches Auswahlverfahren)¹⁰.

2. Öffnung des Hochschulzugangs für beruflich Qualifizierte

Dem politischen Postulat der Förderung der „Durchlässigkeit“ des Bildungssystem („kein Abschluss ohne Anschluss“) dient die Ausweitung des Hochschulzugangs auf Personen, die nicht über die herkömmlichen schulischen Zugangsvoraussetzungen verfügen (Abitur, Fachabitur etc.) und diese auch nicht auf dem „zweiten Bildungsweg“ erwerben (Abendgymnasium, Kolleg, Begabtenprüfung), sondern „allein“ eine berufliche Ausbildung und/oder eine berufliche Praxis nachweisen können. Zwar finden sich schon seit geraumer Zeit im Recht der Länder Regelungen zum Hochschulzugang be-

⁷ Zur Entwicklung u. dogmatischen Systematisierung nunmehr umfassend *Gärditz*, Hochschulorganisation u. verwaltungsrechtliche Systembildung, 2009.

⁸ Als politisches Motiv dafür wird auch genannt, dass die herkömmlichen Regelungen über den Hochschulzugang mit dem Schwerpunkt auf der schulisch festgestellten Hochschulreife im Hinblick auf die Ausdifferenzierung der Studiengänge „nicht mehr zeitgemäß“ seien, so *Gieseke*, *WissR* 40 (2007), 180 (183).

⁹ Vgl. ähnl. Regelungen in § 49 I 2 NWHochschG; § 33 VII BremHochschG; § 58 V Bad-WürttHochschG.

¹⁰ Vgl. § 32 III 1 Nr. 3 HRG sowie § 10 I 1 Nr. 3 des Staatsvertrages über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung (Nachw. z. B. BayGVBl 2009, 186) für das zentrale Vergabeverfahren und z. B. Art. 5 BayHZG für das örtliche Zulassungsverfahren. Das Eignungsfeststellungsverfahren darf nicht als „verkapptes“ Instrument der Auswahl im Rahmen der Zulassung missbraucht werden, *VG Bremen*, NordÖR 2009, 457 (Tz. 31); zutr. auch *VG München*, *Beschl. v. 28. 9. 2009 – M 4 E 09.3618*: Das qualifikationsrechtliche Eignungsfeststellungsverfahren stelle eine „unzulässige Umgehung“ des Hochschulzulassungsrechts dar, wenn die Grenze für die Eignung willkürlich so hoch angesetzt wäre, dass nur eine von vornherein begrenzte Zahl an Bewerbern sie überschreiten könnte, und damit faktisch ein NC eingeführt würde.

ruflich qualifizierter Bewerber ohne schulische Hochschulzugangsberechtigung¹¹. Diese Entwicklung hat jedoch neue Dynamik erfahren durch das hochschulpolitische Anliegen, die „Durchlässigkeit und Anschlussfähigkeit der Bildungssysteme“ zu erhöhen und ein ausreichendes Fachkräfteangebot mit Hochschulbildung zu sichern. Diese Zielsetzung ist ein wesentlicher Bestandteil der sog. Qualifizierungsinitiative für Deutschland, die die Bundesregierung und die Regierungschefs der Länder am 22. 10. 2008 in Dresden beschlossen haben¹². Nach Nr. 4 dieser (lediglich politisch bindenden) Erklärung ergreifen die Länder Maßnahmen, um die „Anzahl beruflich qualifizierter Studienanfänger ohne schulische Hochschulzugangsberechtigung bis 2012 deutlich“ zu erhöhen. Die maßgebliche Passage lautet: *„Die Länder werden bis zum Jahr 2010 länderübergreifend die Voraussetzungen formulieren, unter denen der allgemeine Hochschulzugang für Meister/Techniker, Fachwirte und Inhaber gleichgestellter Abschlüsse ermöglicht wird und der fachgebundene Zugang zur Hochschule für beruflich qualifizierte Studienanfänger nach erfolgreichem Berufsabschluss und dreijähriger Berufstätigkeit eröffnet wird“*.

Zur Umsetzung dieser Qualifizierungsinitiative hat die Kultusministerkonferenz (KMK) am 6. 3. 2009 den seinerseits rechtlich nicht bindenden Beschluss über den „Hochschulzugang für beruflich qualifizierte Bewerber ohne schulische Hochschulzugangsberechtigung“ gefasst. Dieser Beschluss ist von hoher praktischer Bedeutung, da er zu einer weitgehenden Angleichung der landesrechtlichen¹³ Vorschriften über die Hochschulzugangsberechtigung für beruflich Qualifizierte ohne schulische Hochschulzugangsberechtigung führen wird.

3. Zugang zu Masterstudiengängen im Rahmen der neuen Studienstruktur

Dem politischen Ziel der Schaffung eines europäischen Hochschulraums dient der sog. Bologna-Prozess¹⁴. Kern der durch die sog. Bologna-Erklärung angestoßenen Entwicklung eines europäischen Hochschulraumes ist die Einführung einer gestuften Studien-

¹¹ Dazu z. B. § 11 BlnHochschG. Vgl. die vom Sekretariat der KMK erarbeitete synoptische (allerdings nicht mehr durchweg aktuelle) Übersicht zu den in den „Ländern bestehenden Möglichkeiten des Hochschulzugangs für beruflich qualifizierte Bewerber ohne schulische Hochschulzugangsberechtigung“ (Stand: Oktober 2007; abrufbar unter www.kmk.de) mit Fundstellen der jeweiligen Landeshochschulgesetze).

¹² Der vollständige Titel lautet: „Aufstieg durch Bildung. Die Qualifizierungsinitiative für Deutschland“. Der Text ist abrufbar unter www.bmbf.de. (Stand: Dezember 2009).

¹³ Mit der Neufassung des Art. 45 BayHochschG u. der Einfügung der §§ 31 ff. BayQualV hat z. B. Bayern die KMK-Vereinbarung mit Wirkung für das Wintersemester 2009/2010 umgesetzt; vgl. BayGVBl 2009, 256 (335).

¹⁴ Dazu Lindner, Die Europäisierung des WissenschaftsR, 2009, S. 8 ff.

struktur¹⁵. In diesem System bildet der Bachelor den Regelabschluss eines Hochschulstudiums mit eigenständigem berufsqualifizierendem Profil. Der Masterstudiengang ist keine organische Fortsetzung des Bachelor-Studiengangs, sondern ein eigenständiger Studiengang. Es stellt sich daher die Frage nach den Zugangsvoraussetzungen für den Masterstudiengang. Da es sich dabei um einen weiteren berufsqualifizierenden Studiengang handelt, ist Zugangsvoraussetzung ein (erster) berufsqualifizierender Hochschulabschluss (also in Zukunft regelmäßig ein Bachelor-Abschluss)¹⁶. Fraglich ist, ob der Zugang zum Masterstudiengang von weiteren Voraussetzungen, etwa einer Eignungsprüfung oder einer bestimmten im Bachelor-Studium erzielten Note, abhängig gemacht werden kann oder gar muss.

IV. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen des Hochschulzugangsrechts

Bevor auf die mit den soeben (III) skizzierten Reformentwicklungen verbundenen Rechtsfragen näher eingegangen wird, sind – in der gebotenen Kürze – die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen des Hochschulzugangsrechts zu benennen¹⁷.

1. Gesetzgebungskompetenz für das Hochschulzugangsrecht

Mit der durch die Föderalismusreform I¹⁸ erfolgten Aufhebung der Rahmengesetzgebung¹⁹ hat der Bundesgesetzgeber die Kompetenz verloren, die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens zu regeln (Art. 75 I 1 Nr. 1 a GG a. F.). Das in Ausfüllung dieses Kompetenztitels erlassene Hochschulrahmengesetz (HRG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. 1. 1999²⁰ enthält in § 27 auch Vorschriften betreffend den Hochschulzugang. Das HRG ist durch die Aufhebung des Art. 75 GG indes nicht automatisch außer Kraft getreten oder obsolet geworden. Vielmehr gilt es nach Maßgabe der Art. 125 a I bzw. 125 b I GG als Bundesrecht fort. Es ist bislang²¹ nicht aufgehoben worden²².

¹⁵ Vgl. Nr. A 1 der „Ländergemeinsame Strukturvorgaben gem. § 9 II HRG für die Akkreditierung von Bachelor- u. Masterstudiengängen“ der KMK v. 10. 10. 2003 i. d. F. v. 18. 9. 2009 (abzurufen unter www.kmk.de).

¹⁶ So auch Nr. A 2.1 der Ländergemeinsamen Strukturvorgaben (vgl. vorstehende Fußn.).

¹⁷ Zu den europarechtlichen Anforderungen an das HochschulzugangsR s. *Lindner* (o. Fußn. 14), S. 27 ff., 128 ff.

¹⁸ BGBl I, 2034; Überblick dazu bei *Ipsen*, NJW 2006, 2801; *Wollenschläger*, RdJB 2007, 8; speziell zum HochschulR *Hansalek*, NVwZ 2006, 668.

¹⁹ Vgl. dazu *Lindner*, JuS 2005, 577.

²⁰ BGBl I, 18.

²¹ Der „Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Hochschulrahmengesetzes“ v. 23. 7. 2007 (BT-Dr 16/6122) wurde in der 16. Legislaturperiode nicht mehr als Gesetz verabschiedet; er unterfiel mithin dem Diskontinuitätsgrundsatz. Die Aufhebung des HRG ist Gegenstand der Koalitionsvereinbarung zwischen CDU, CSU u. FDP für die 17. Legislaturperiode.

²² Zur Aufhebungskompetenz des Bundes *Lindner*, NVwZ 2007, 180.

Für den Bereich „Hochschulzugang“ stellt sich die kompetenzrechtliche Situation nunmehr wie folgt dar: Das Recht der Hochschulzulassung (bisher §§ 29 ff. HRG)²³ und der Hochschulabschlüsse (bisher §§ 9 ff. HRG und §§ 15 ff. HRG) ist in die zwischen Bund und Ländern konkurrierende Gesetzgebungskompetenz (Art. 74 I Nr. 33 GG mit Abweichungskompetenz der Länder nach Art. 72 III 1 Nr. 6 GG) überführt worden. Hierzu gehört nicht das Recht des Hochschulzugangs. Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat an die im Hochschulrecht übliche Unterscheidung zwischen Hochschulzulassung und Hochschulzugang angeknüpft und nur ersteres in Art. 74 I Nr. 33 GG verankert²⁴. Der Hochschulzugang liegt mithin in der alleinigen Gesetzgebungskompetenz der Länder²⁵, der bisherige § 27 HRG gilt lediglich nach Maßgabe des Art. 125 a I GG weiter und kann durch Landesrecht ersetzt werden.

2. Das Grundrecht der Berufsfreiheit (Art. 12 I GG)

Da das Hochschulzugangsrecht die (materielle) Berechtigung zu einem Hochschulstudium regelt, ist es in hohem Maße grundrechtsrelevant, evidentermaßen im Hinblick auf das Grundrecht der Berufsfreiheit. Art. 12 I GG verbürgt jedem Deutschen und EU-Bürger²⁶ das Grundrecht auf freie Wahl des Berufes und der Ausbildungsstelle. Setzt die Wahl oder Ausübung eines bestimmten Berufes de iure oder faktisch einen bestimmten Hochschulabschluss voraus, muss Art. 12 I GG auch den Anspruch auf Aufnahme des entsprechenden Hochschulstudiums umfassen²⁷.

Die Festlegung von Qualifikationsvoraussetzungen für ein Hochschulstudium stellt im Sinne der Dogmatik des *BVerfG*²⁸ eine subjektive Zulassungsbeschränkung im Hinblick auf den angestrebten Beruf dar, da derjenige, der die Qualifikationsvoraussetzungen für die Aufnahme des Studiums nicht erfüllt, letztlich auch den angestrebten Beruf nicht ausüben kann oder darf. Der in einer subjektiven Berufszulassungsregel liegende

²³ Nicht davon umfasst ist die Einführung von Studiengebühren oder -beiträgen, wofür ausschließlich die Länder zuständig sind (BT-Dr 16/813, S. 14).

²⁴ Dies ergibt sich aus den Gesetzgebungsmaterialien: Der verfassungsändernde Gesetzgeber wollte dem Bund lediglich die Kompetenz einräumen, „bei bundesweit zulassungsbeschränkten Studiengängen Vorgaben für die Ermittlung und vollständige Ausschöpfung der vorhandenen Ausbildungskapazitäten der Hochschulen sowie für die Vergabe der Studienplätze und Ausbildungskapazitäten einheitlich zu regeln“ (BT-Dr 16/813, S. 14). A. A. wohl Gieseke, *WissR* 40 (2007), 180.

²⁵ Zur früheren Rechtslage s. Hailbronner, *WissR* 27 (1994), 1.

²⁶ Jarass/Pieroth, GG, 9. Aufl. (2007), Art. 12 Rdnr. 10.

²⁷ *BVerfGE* 33, 303 (330) = *NJW* 1972, 1561; Hailbronner, *WissR* 41 (2008), 108 m. w. Nachw.

²⁸ *BVerfGE* 7, 377 = *NJW* 1958, 1035 – „Drei-Stufen-Theorie“; Jarass/Pieroth (o. Fußn. 26), Art. 12 Rdnrn. 35 ff. Allerdings versteht das *BVerfG* diese Theorie nicht im Sinne einer schematischen Zuordnung von Beschränkungsmodalitäten zu den Kriterien „Berufsausübungsregelung“, „subjektive Berufswahlregel“, „objektive Berufswahlregel“, sondern als orientierende Strukturierung der Verhältnismäßigkeitsprüfung, *BVerfGE* 85, 248 (261) = *NJW* 1992, 2341.

Grundrechtseingriff ist verfassungsrechtlich nur zu rechtfertigen, wenn er dem Schutz überragend wichtiger Gemeinschaftsgüter dient²⁹. Ein solches Gemeinschaftsgut ist unzweifelhaft die Sicherung der Qualität eines Studiums und der damit verbundenen Abschlüsse sowie (mittelbar) die Gewährleistung der ordnungsgemäßen Ausübung des reglementierten Berufes in qualitativer Hinsicht.

Die Qualifikationsvoraussetzungen haben verfassungsrechtlich einen doppelten Bezugsmaßstab: Sie müssen zum einen an den Anforderungen des künftig auszuübenden Berufs, zum anderen an den Anforderungen des darauf vorbereitenden Hochschulstudiums ausgerichtet sein. Die Aufnahmekapazität der Hochschule ist kein zulässiges *Zugangskriterium*. Angesichts der Grundrechtsrelevanz des Hochschulzugangsrechts hat der Gesetzgeber selbst zu bestimmen, welche Qualifikationsanforderungen gelten sollen. An diesen verfassungsrechtlichen Maßstäben sowie am Grundrecht auf Chancengleichheit (Art. 3 I GG) hat sich die rechtliche Beurteilung der neueren Entwicklungen im Hochschulzugangsrecht zu orientieren.

V. Eignungsfeststellungsverfahren

Der Gesetzgeber ist zwar durch Art. 12 I GG verfassungsrechtlich nicht grundsätzlich daran gehindert, die schulischen Vorbildungsnachweise durch spezielle, von der Hochschule durchzuführende Eignungsfeststellungen zu ergänzen (sogleich 1), allerdings stellt Art. 12 I GG strenge verfassungsrechtliche Anforderungen an die Voraussetzungen für die Einführung und Durchführung solcher Eignungsfeststellungsverfahren (unten 2).

1. Keine Bindung des Gesetzgebers an das traditionelle Hochschulzugangskonzept

a) *Traditionelles Konzept: alleinige Maßgeblichkeit der schulischen Hochschulreife*. Der Gesetzgeber darf bei der Regelung der Hochschulzugangsvoraussetzungen typisieren und die Aufnahme eines Hochschulstudiums jedenfalls im Grundsatz von der allgemeinen oder fachgebundenen „Hochschulreife“ abhängig machen. Es ist vor dem Hintergrund des Art. 12 I GG unproblematisch, wenn der Gesetzgeber die Qualifikation für ein Hochschulstudium an bestimmte schulische Abschlüsse und das damit typischerweise zu erwartende Bildungsniveau knüpft. Dieses Konzept der Bindung der Hochschulzugangsberechtigung an schulische Vorbildungsnachweise bildet seit der Preussischen Abiturientenprüfungsordnung von 1834 den „cantus firmus“ des gemeindeutschen Hochschulzugangsrechts. Zwar sind die schulischen Hochschulzugangsberechtig-

²⁹ VG Augsburg, Beschl. v. 6. 10. 2008 – Au 3 08.1275.

gungen mittlerweile in den einzelnen Landesrechten breit ausdifferenziert³⁰ (Reifezeugnisse der Kollegs und Abendgymnasien, Erwerb der allgemeinen oder fachgebundenen Hochschulreife im Wege der Begabtenprüfung oder an Berufsob- und Fachoberschulen etc.), die Feststellung der allgemeinen oder fachgebundenen Hochschulreife oder der (fachgebundenen) Fachhochschulreife³¹ durch die Schule – und nicht durch die Hochschule – ist aber immer noch der eigentliche Kern des Hochschulzugangsrechts³².

b) *Traditionelles Konzept als solches nicht verfassungsfest.* Gleichwohl ist der Gesetzgeber an dieses – gewissermaßen „vorgefundene“ – Gesamtbild des Hochschulzugangsrechts von Verfassungs wegen nicht gebunden. Art. 12 I GG gebietet nicht, die Hochschulzugangsberechtigung allein an schulische Bildungsnachweise zu knüpfen. Vielmehr hat der Gesetzgeber die Möglichkeit, den Hochschulzugang auch an Qualifikationen zu knüpfen, die durch die Hochschule selbst festgestellt werden, wenn es dafür vor Art. 12 I GG tragfähige Gründe gibt, etwa wenn ein bestimmter Studiengang besondere Anforderungen stellt, bezüglich derer die schulische Hochschulzugangsberechtigung keine (hinreichende) Aussagekraft besitzt. Hierher gehören zum einen die schon länger bekannten Eignungsprüfungen im Bereich von sportwissenschaftlichen und künstlerischen Studiengängen: Für solche Studiengänge können anstatt oder neben den allgemeinen schulischen Qualifikationsvoraussetzungen besondere Eignungsprüfungen verlangt werden³³. Für diese Prüfungen gelten dann zusätzlich die allgemeinen Grundsätze des Prüfungsrechts³⁴. Zum anderen gehören hierher die bereits oben bei (III 1) dargestellten Eignungsfeststellungsverfahren „neuer Generation“.

c) *Kein Verstoß von Eignungsfeststellungsverfahren gegen § 27 HRG.* In der hierin liegenden Relativierung der traditionellen Bedeutung der schulischen Hochschulzugangs-

³⁰ Hinzu kommen: (1) Hochschulzugangsberechtigungen, die durch Hochschulabschlüsse erworben werden (so kann z. B. durch den erfolgreichen Abschluss eines Fachhochschulstudiums die allgemeine Hochschulreife erworben werden, vgl. Art. 43 III 2 BayHochschG); (2) Hochschulzugangsberechtigungen für Berufstätige ohne schulische Hochschulzugangsberechtigungen (dazu oben III 2 und unten VI).

³¹ Vgl. z. B. § 49 II, III NWHochschG; § 58 II BadWürttHochschG.

³² Zur Entwicklung des Hochschulzugangsrechts s. *Lindner*, in: *Hartmer/Detmer* (o. Fußn. 2), Rdnrn. 65 ff. (dort auch zur Anerkennung von in anderen Ländern Deutschlands und im Ausland erworbenen Hochschulzugangsberechtigungen).

³³ Z. B. § 58 VI, VII BadWürttHochschG; Art. 44 I–III BayHochschG i. V. mit §§ 12 ff. BayQualV (Sport), §§ 16 ff. BayQualV (Kunst). Daneben haben die Hochschulen die Möglichkeit, durch Satzung für einzelne Studiengänge eine abgeschlossene Ausbildung oder eine praktische Tätigkeit zu verlangen (z. B. § 58 VIII BadWürttHochschG; Art. 43 IV BayHochSchG), wobei vor dem Hintergrund des Art. 12 I GG zu fordern ist, dass Ausbildung oder praktische Tätigkeit für den Studienerfolg unerlässlich sind; vgl. dazu *VGH München*, NVwZ-RR 2007, 532.

³⁴ *VG Augsburg*, Beschl. v. 6. 10. 2008 – Au 3 08.1275 (unter Nr. 4 a); *VGH München*, NVwZ-RR 2007, 532 (Tz. 11 ff., insb. 19).

berechtigungen („Hochschulreife“) liegt kein Verstoß gegen § 27 II HRG. Zwar fordert diese Norm, dass der Qualifikationsnachweis für ein Studium, das zu einem ersten berufsqualifizierenden Abschluss führt, grundsätzlich durch den Erfolg einer auf das Studium vorbereitenden *Schulbildung* erbracht wird. Das Wort „grundsätzlich“ zeigt jedoch, dass landesrechtliche Ausnahmen (wie sie eben in der Einführung von Eignungsfeststellungsverfahren bestehen) zulässig sind. Unabhängig davon gilt § 27 HRG als hochschulzugangsrechtliche Regelung nur mehr über Art. 125 a I GG weiter und kann jederzeit durch Landesrecht ersetzt werden. Ein Land wäre mithin kompetenzrechtlich nicht gehindert, „flächendeckend“ Eignungsfeststellungsverfahren einzuführen oder zuzulassen.

d) *Grenze: keine Ersetzung der Hochschulreife durch eine Eignungsfeststellung.* Verfassungsrechtlich unzulässig allerdings wäre es (was gegenwärtig auch nicht zur Diskussion steht), vorhandene schulische Qualifikationsvoraussetzungen gänzlich oder weitgehend unbeachtet zu lassen und die Hochschulzugangsberechtigung allein von einem punktuellen Eignungsfeststellungsverfahren abhängig zu machen. Dadurch würde eine bisherige Bildungsbiografie des Studienbewerbers zu stark ausgeblendet³⁵, was im Hinblick auf den Grundsatz der Chancengleichheit und dessen Relevanz auf der Schiene der Zeit verfassungsrechtlich prekär wäre. Chancengleichheit bedeutet nicht zuletzt die *gleiche* Chance, Qualifikationen in Kindheit und Jugend zu *entwickeln*, die für eine bestimmte spätere Berufswahl förderlich oder erforderlich sein können. Deren Ausblendung und Ersetzung durch einen punktuellen Eignungstest der Hochschule ohne hinreichende Berücksichtigung der schulischen Entwicklung würde Kontinuität durch die (willkürgeneigte) Zufälligkeit des Punktuellen ersetzen.

e) *Grundrechtliches Regel-Ausnahme-Verhältnis.* Im Hinblick auf das hochrangige Grundrecht der Ausbildungs- und Berufsfreiheit lässt sich Art. 12 I i. V. mit 3 I GG ein Regel-Ausnahme-Verhältnis entnehmen: Der Gesetzgeber hat sich bei der Regelung des Hochschulzugangs regelmäßig an der schulischen Bildung und an den diese nachweisenden Schulabschlüssen zu orientieren, da diese eine objektiv nachvollziehbare und im Hinblick auf die Grundrechtsbeschränkung belastbare Aussage über Kenntnisstand, Fähigkeiten etc. des Studierwilligen ermöglichen. Liegen tragfähige Gründe vor, kann der Gesetzgeber die Maßgeblichkeit der schulischen Hochschulzugangsberechtigung re-

³⁵ Davon zu unterscheiden ist die (zu verneinende) Frage, ob eine Hochschulzugangsberechtigung *ausschließlich* an schulische Vorbildungsnachweise anknüpfen *muss* (vgl. dazu unten VI 1).

lativieren und (als Ausnahme) ergänzend eine Eignungsfeststellung vorsehen oder zulassen.

2. Rechtliche Anforderungen an Eignungsfeststellungsverfahren

a) *Einführung von Eignungsfeststellungsverfahren.* Aus diesem Regel-Ausnahme-Verhältnisses (soeben V 1 e) ist zunächst abzuleiten, dass ein zu den schulischen Hochschulzugangsberechtigungen hinzutretendes Eignungsfeststellungsverfahren den grundsätzlichen Zugangsanspruch nach Art. 12 I GG nicht relativieren darf³⁶. Es darf also vom Gesetzgeber bzw. von der Hochschule (z. B. durch Satzung) nicht stets vorgesehen werden, sondern nur auf gesetzlicher Grundlage und nur dann, wenn ein Studium besondere Anforderungen³⁷ stellt, bezüglich derer die schulische Hochschulreife nur eingeschränkte Aussagekraft hat, oder wenn sonstige besondere, objektiv belegbare Gründe vorliegen, etwa eine bislang überdurchschnittliche, auf die Schwierigkeit des Studiums zurückführbare Höhe von Studienabbrechern³⁸. Die besonderen Anforderungen dürfen nicht nur formelhaft, nicht nur „vage“, sondern müssen substantiiert und nachvollziehbar begründet werden³⁹.

b) *Ausgestaltung von Eignungsfeststellungsverfahren.* Diesen Anforderungen entsprechend ist das Eignungsfeststellungsverfahren auch auszugestalten. Insoweit hat die jüngste verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung die maßgeblichen Grundsätze herausgearbeitet: Die angelegten Eignungskriterien sind klar und bestimmt⁴⁰ rechtssatzmäßig⁴¹ (auf gesetzlicher Grundlage durch Rechtsverordnung und/oder durch Satzung der Hochschule) festzulegen und eigens an den (konkret zu benennenden) spezifischen An-

³⁶ Zutreffend Geis, in: *ders.*, HochschulR im Freistaat Bayern, 2009, S. 107; VG München, Beschl. v. 28. 9. 2009 – M 4 E 09.3618: Verbot der „Aushöhlung“, die vom Gesetzgeber als Regelfall für den Hochschulzugang konzipierte Hochschulreife dürfe nicht leerlaufen; bestätigt durch VGH München, BeckRS 2010, 01676.

³⁷ Vgl. z. B. Art. 44 IV 1 BayHochschG: „besondere qualitative Anforderungen“; VG Augsburg, Beschl. v. 21. 10. 2008 – Au 3 E 08.1186; VG München, Beschl. v. 1. 10. 2008 – M 4 E 08.4233; VGH München, BeckRS 2010, 01676.

³⁸ VG Bremen, NordÖR 2009, 457: Die besonderen Qualifikationsvoraussetzungen müssten „objektiv zwingend aus der Eigenart des jeweiligen Studienganges abgeleitet“ werden können. Im Rahmen dieser Vorgaben stehe der Hochschule allerdings eine nachvollziehbar zu begründende Einschätzungsprärogative zu, welche Mindestanforderungen zu stellen seien; strenge Anforderungen auch bei VGH München, BeckRS 2010, 01676.

³⁹ Deutlich insoweit VG München, Beschl. v. 28. 9. 2009 – M 4 09.3618; bestätigt durch VGH München, BeckRS 2010, 01676.

⁴⁰ VG München, Beschl. v. 28. 9. 2009 – M 4 09.3618.

⁴¹ VGH München, Beschl. v. 9. 5. 2007 – 7 CE 07.551, Tz. 16: Das Normierungserfordernis beziehe sich nicht nur auf die verfahrensrechtlichen Vorgaben, sondern „erfasst auch die inhaltlichen Kriterien, die für die Eignungsfeststellung maßgeblich sein sollen“.

forderungen des betreffenden Studiengangs auszurichten⁴². Dies gilt insbesondere für schriftliche und mündliche Tests.

Die einzelnen Kriterien für die Eignungsfeststellung müssen sachgerecht gewichtet sein und zueinander in einem angemessenen, im Hinblick auf das in Aussicht genommene Studium aussagekräftigen Verhältnis stehen. Dabei ist der bisherigen Bildungsbiographie hinreichend Rechnung zu tragen⁴³, zumal durch eine hinreichende Berücksichtigung der Abiturnote und/oder der im Abiturzeugnis ausgewiesenen (im Hinblick auf den Studiengang) fachspezifischen Einzelnoten⁴⁴.

Auswahlgespräche sind zwar als solches zulässig, dürfen jedoch angesichts ihrer Punctualität, Zufallsbedingtheit und Willküranfälligkeit nur als ergänzendes Kriterium herangezogen werden und ein sonstiges bislang gezeigtes und im Reifezeugnis belegtes Begabungsspektrum nicht relativieren. Ähnliches gilt etwa für „Motivations schreiben“ angesichts deren Missbrauchsanfälligkeit.

Die grundrechtlichen und rechtsstaatlichen Grundsätze des Prüfungsrechts sind auch im Rahmen des Eignungsfeststellungsverfahrens zu beachten⁴⁵. Daraus ergibt sich, dass die Art der Prüfungsleistung, deren Inhalt sowie die Grundsätze für die Bewertung und die Ermittlung des Prüfungsergebnisses normativ festzulegen sind⁴⁶.

VI. „Neue“ Hochschulzugangsberechtigungen für beruflich Qualifizierte

1. Möglichkeit zur Erweiterung des Spektrums der Hochschulzugangsberechtigungen

Der Gesetzgeber ist – wie dargelegt – nicht an ein traditionelles Qualifikationskonzept gebunden. Er hat vielmehr die Möglichkeit, das bisher maßgeblich an schulische Qualifikationsnachweise anknüpfende Hochschulzugangsberechtigung weiter zu entwickeln und dabei auch den Kreis der Qualifikationswege zu erweitern und dazu auch berufliche Aus- und Vorbildungen als Hochschulzugangsberechtigung anzuerkennen. Das oben (V 1 e) formulierte Regel-Ausnahme-Verhältnis bedeutet nicht etwa, dass der Gesetzgeber gehalten wäre, die Hochschulzugangsberechtigung *ausschließlich* an schulische Bildungsnachweise zu knüpfen. Der Gesetzgeber hat zwar bei der Gestaltung des Hochschulzugangsberechtigungsrechts grundsätzlich an die in der Rechts- und Lebenswirklichkeit vorhandenen schulischen Bildungsnachweise anzuknüpfen und darf diese durch eine Eignungsfeststellung nur aus triftigem Grund relativieren.

⁴² Deutliche Formulierung bei *VG München*, Beschl. v. 1. 10. 2008 – M 4 E 08.4233, Tz. 43: „*Ferner müssen die im Eignungsfeststellungsverfahren herangezogenen Bewertungselemente ... auch tatsächlich geeignet sein, Aussagen darüber zu treffen, ob die jeweiligen ,besonderen qualitativen Anforderungen‘ bei dem jeweiligen Studienbewerber vorliegen*“; bestätigt in *VG München*, Beschl. v. 28. 9. 2009 – M 4 E 09.3618; *VGH München*, BeckRS 2010, 01676.

⁴³ Dazu aus verfassungsrechtlicher Sicht bereits oben V 1 d.

⁴⁴ Vgl. dazu die Regelung in Art. 44 IV BayHochschG i. V. mit § 32 BayQualV, wonach die Durchschnittsnote der schulischen Hochschulzugangsberechtigung bei der Eignungsfeststellung zumindest gleichrangig zu berücksichtigen ist; dazu *Geis*, in: *ders.* (o. Fußn. 36), S. 106 f.; *VG Augsburg*, Beschl. v. 21. 10. 2008 – Au 3 E 08.1186.

⁴⁵ *VGH München*, Beschl. v. 9. 5. 2007 – 7 CE 07.551, Tz. 16; *VG Augsburg*, Beschl. v. 21. 10. 2008 – Au 3 E 08.1186, Tz. 28 ff.; *VGH München*, BeckRS 2010, 01676, wonach jeder Bewerber mit der erforderlichen Hochschulreife in einem Eignungsfeststellungsverfahren die Möglichkeit haben muss, die festgelegten Eignungskriterien auch nachzuweisen („Grundsatz der Chancengleichheit“).

⁴⁶ *VGH München*, Beschl. v. 9. 5. 2007 – 7 CE 07.551, Tz. 16.

Dieses Regel-Ausnahme-Verhältnis betrifft aber von vornherein nicht solche Personengruppen, die überhaupt nicht über eine schulische Hochschulzugangsberechtigung verfügen. Diesen kann der Gesetzgeber den Hochschulzugang eröffnen.

2. Grenzen der Erweiterung des Kreises der Studienberechtigten

Fraglich ist allerdings, wie weit diese Öffnung gehen kann. Darf der Gesetzgeber äußerstenfalls die Qualifikationsanforderungen ganz aufheben und jedem Studierwilligen (unter dem Vorbehalt des Zulassungsrechts) unabhängig von seiner Vorbildung einen Studienplatz einräumen? Diese Frage ist bislang kaum erörtert worden. Aus hiesiger Sicht gibt es jedenfalls zwei verfassungsrechtliche Schranken, die der beliebigen Öffnung des Hochschulzugangs entgegenstehen.

a) *Das Grundrecht der Lehrfreiheit (Art. 5 III GG)*. Die Freiheit der Lehre ist in Art. 5 III GG ausdrücklich grundrechtlich verbürgt⁴⁷. Geschützt ist die wissenschaftliche Lehre im Sinne einer „*wissenschaftlich fundierten Übermittlung der durch die Forschung gewonnenen Ergebnisse*“⁴⁸. Davon umfasst sind die Vermittlung eigener Erkenntnisse und Systematisierungen sowie die – ggf. kritisch reflektierte oder modifizierte – Darstellung fremder Erkenntnisse. Wissenschaftliche Lehre ist nur möglich, wenn die Adressaten der Lehre – also ganz überwiegend die Studierenden – über ein Maß an geistigen Kompetenzen verfügen, sich dem Diskurs der wissenschaftlichen Lehre zu stellen, mindestens aber den Lehrveranstaltungen grundsätzlich folgen zu können. Damit wäre eine vollständige „Freigabe“ des Hochschulzugangs kaum vereinbar. Auch wenn der Dozent berechtigt ist, sein (auch hohes) Lehrniveau aufrechtzuerhalten, dürfte dies bei völliger Freigabe des Hochschulzugangs auf der Schiene der Zeit kaum durchzuhalten sein – Niveauabsenkung wäre die faktische Konsequenz, freie, wissenschaftlich geleitete Lehre nur eingeschränkt möglich.

b) *Der Aspekt der staatlichen Schutzpflicht*. Zudem ist der Staat aus dem Schutzpflichtgehalt der Grundrechte verpflichtet, Vorkehrungen zu treffen, dass insbesondere medizinische, sonst gefahrgeneigte oder sicherheitsrelevante Berufe nur von Personen ausgeübt werden, die über die dafür erforderlichen Kompetenzen verfügen, um das Schadensrisiko zu Lasten (un-)beteiligter Dritter zu minimieren. Staat und Hochschulen sind gehalten, ein darauf ausgerichtetes angemessenes Qualitätsniveau in der hochschulischen Bildung sicherzustellen. Dem steht zwar auch eine weitgehende Öffnung des Hochschulzugangs nicht entgegen; diese darf jedoch nicht zu einem unververtretbaren Ab-

⁴⁷ Höfling, WissR 41 (2008), 92; Kaufhold, Die Lehrfreiheit – ein verlorenes Grundrecht? 2006; dazu die Bespr. von Gärditz, WissR 40 (2007), 67.

⁴⁸ BVerfGE 35, 79 (113) = NJW 1973, 1176.

sinken der Qualität und des Prüfungsniveaus in den einzelnen Studiengängen führen. Hier hat der Staat eine begleitende rechtliche Verantwortung. Als Faustregel mag gelten: Je niedriger das Vorbildungsniveau ist, desto strengere Anforderungen sind an flankierende Voraussetzungen für den Hochschulzugang bei Personen ohne ausreichenden schulischen Vorbildungsnachweis zu stellen, desto eher ist eine Zugangsprüfung oder ein Probestudium zu verlangen.

c) *Konsequenzen.* Aus den (soeben nur grob) skizzierten verfassungsrechtlichen Grenzen der Öffnung des Hochschulzugangs folgt nicht, dass die in jüngster Zeit erfolgten Regelungen für Berufstätige ohne schulische Hochschulzugangsberechtigung verfassungswidrig wären. Vielmehr knüpfen die „neuen“ Hochschulzugangsberechtigungen – jedenfalls wie sie in der „Qualifizierungsinitiative“ festgelegt sind (oben III 2) – an bestimmte (außerschulisch erworbene) Kenntnisse an⁴⁹ und setzen Beratungsgespräche und z. T. eine Zugangsprüfung oder ein Probestudium voraus. Hierbei sind die allgemeinen Anforderungen einzuhalten (vgl. auch oben V 2 b).

VII. Zugang zu Masterstudiengängen im Rahmen der neuen Studienstruktur

Während das Eignungsfeststellungsverfahren (i. S. von oben III 1 und V) den Zugang zu einem ersten berufsqualifizierenden Studiengang betrifft, bezieht sich die jetzt zu verhandelnde Problematik auf den Zugang zu einem weiteren berufsqualifizierenden Studiengang im Rahmen der gestuften Studienstruktur („Bologna“). Dies sind postgraduale Studiengänge, die sich an Personen richten, die bereits ein Hochschulstudium erfolgreich absolviert haben. Dazu gehören zumal die (konsekutiven, nicht konsekutiven und weiterbildenden) Masterstudiengänge.

1. Grundsätzliche Zulässigkeit weiterer Zugangsvoraussetzungen

a) *Im Hinblick auf Art. 12 I GG.* Zugangsvoraussetzung für diese Studiengänge sind nach den einschlägigen Regelungen in den Hochschulgesetzen der Länder, die in Umsetzung der KMK-Vereinbarung über die ländergemeinsamen Strukturvorgaben erlassen wurden⁵⁰, regelmäßig ein Hochschulabschluss und weitere Voraussetzungen, die von den Hochschulen auf gesetzlicher Grundlage durch Satzung festgelegt werden können⁵¹ oder müssen⁵². Es fragt sich, ob der Zugang zu Masterstudiengängen von solchen weiteren Voraussetzungen abhängig gemacht werden *darf*. Dies dürfte im Hinblick auf Art. 12 I GG zumindest grundsätzlich zu bejahen sein. Allerdings fällt der Zugang zu

⁴⁹ Vgl. z. B. Art. 45 BayHochschG.

⁵⁰ Nachw. in Fußn. 15.

⁵¹ Zur Sonderentwicklung in Berlin, wo nach Art. 10 V BlnHochschG bei nicht konsekutiven und weiterbildenden Masterstudiengängen von den Hochschulen *keine* über den berufsqualifizierenden Abschluss hinausgehenden Eignungs- und Qualifikationsvoraussetzungen gefordert werden dürfen, s. dazu *Kluckert*, DÖV 2008, 905, der darin einen Verstoß gegen Art. 5 III GG und Art. 21 BlnVerf sieht (s. auch Fußn. 54).

⁵² Vgl. z. B. Art. 43 V, VI BayHochschG; keine verfassungsrechtlichen Bedenken bei VG *München*, Beschl. v. 23. 10. 2009 – M 3 E 09.4670.

einem Masterstudiengang nicht bereits deswegen aus dem Schutzbereich des Art. 12 I GG heraus, weil der Bewerber bereits über einen ersten berufsqualifizierenden Abschluss verfügt⁵³. Art. 12 I GG schützt nicht nur den Zugang zu einem Erststudium, sondern umfasst auch den Zugang zu weiter berufsqualifizierenden, postgradualen Studiengängen – kurz: Art. 12 I GG schützt auch die Weiterqualifikation.

Beschränkungen des Zugangs zu Masterstudiengängen stellen mithin – wie die Eignungsfeststellungsverfahren bei Erststudiengängen – subjektive Berufswahlregelungen dar, die der qualifizierten verfassungsrechtlichen Rechtfertigung („überragende Gründe des Gemeinwohls“) bedürfen. Ein solcher Grund kann die Ermöglichung und Gewährleistung einer besonders qualifizierten Ausbildung in einem Masterstudiengang sein, die entsprechende Zugangsqualifikationen erfordert. Im Rahmen der Rechtfertigung von solchen Zugangsqualifikationen kann das Vorliegen eines ersten berufsqualifizierenden Abschlusses berücksichtigt werden; immerhin hat der Bewerber bereits einen berufsqualifizierenden Studienabschluss erlangt. Allerdings gilt es den einzelnen Studiengang im Auge zu haben. Insbesondere dann, wenn in der beruflichen Praxis ein Masterabschluss faktisch erwartet wird oder wenn der Bachelor-Abschluss in der Praxis nichts wert ist, weil Arbeitgeber für solche Absolventen strukturell keine, keine nennenswerte oder nicht dem Berufsbild entsprechende Verwendung haben, sind die rechtlichen Anforderungen an zusätzliche Zugangsvoraussetzungen zum Masterstudiengang hoch. Kurz: Je „wertloser“ ein Bachelorabschluss in einem bestimmten Studiengang ist (was es empirisch zu belegen gälte), desto höher sind die verfassungsrechtlichen Hürden für weitere Zugangsvoraussetzungen zum (einschlägigen konsekutiven) Masterstudiengang zu hängen.

b) *Im Hinblick auf Art. 5 III GG.* Die gesetzliche Festlegung oder der Verzicht auf weitere Qualifikationsvoraussetzungen für einen Masterstudiengang verletzt die Hochschulen, Fakultäten und Hochschullehrer nach einer (überzeugend begründeten) Entscheidung des *BlnVerfGH* grundsätzlich nicht in ihrem Grundrecht der Wissenschafts- und Lehrfreiheit (Art. 5 III GG)⁵⁴ (vgl. zur Bedeutung von Art. 5 III GG im Hochschulzugangsrecht auch oben VI 2 a).

⁵³ So aber wohl *VG München*, Beschl. v. 23. 10. 2009 – M 3 E 09.4670.

⁵⁴ *BlnVerfGH*, BeckRS 2009, 09653: Die Festlegung in Art. 10 BlnHochschG, wonach Zugangsvoraussetzung für Masterstudiengänge nur der berufsqualifizierende Abschluss eines Hochschulstudiums ist („allgemeine Masterstudiengangsberechtigung“), greife nicht in den Kernbereich der Wissenschaftsfreiheit ein. Allerdings sei es nicht ausgeschlossen, dass bei wertender Betrachtungsweise ein unmittelbarer Bezug zur Wissenschaftsfreiheit (Art. 21 BlnVerf) gegeben sei. Dies könne dann der Fall sein, wenn „den Hochschulen kein ausreichender Spielraum verbleibt, innerhalb dessen sie der freien Lehre durch eine unterschiedliche inhaltliche Ausgestaltung ihrer Studiengänge ausreichend Rechnung tragen können“ (Tz. 63). Es komme darauf an, „ob von einer relevanten qualitativen Vorwirkung auf die wissenschaftlichen Inhalte und Methoden des Studiengangs auszugehen ist“ (Tz. 70); vgl. auch *Kluckert*, DÖV 2008, 905, der die Berliner Regelung mit dem zweifelhaften Argument in Frage stellt, das Niveau von Masterstudiengängen müsse sich an den Zugangsvoraussetzungen orientieren.

2. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Zugangsvoraussetzungen im Einzelnen

Für die Festlegung der weiteren Zugangsvoraussetzungen bedarf es einer gesetzlichen Grundlage⁵⁵. Der Gesetzgeber kann die Umsetzung den Hochschulen (in der Modalität der Satzung) überlassen. Diese gesetzlichen und satzungsmäßigen Regelungen haben sich thematisch und qualitativ an den Anforderungen des jeweiligen Masterstudienganges und dem damit ggf. verbundenen Berufsbild⁵⁶ zu orientieren. Dies ist objektiv nachvollziehbar im Hinblick auf den konkreten Studiengang und dessen Anforderungsprofil zu begründen. Bei weiterbildenden Masterstudiengängen etwa ist neben einem qualifizierten Hochschulabschluss⁵⁷ eine daran anschließende berufliche Tätigkeit sachgerecht. Weitere Anforderungen, die hinreichend bestimmt festzulegen sind, können bei (zumal konsekutiven) Masterstudiengängen insbesondere sein:

- das im Rahmen eines ersten berufsqualifizierenden Hochschulabschlusses nachgewiesene Leistungsniveau allgemein oder in den für den Masterstudiengang relevanten Studienteilen („Modulen“)⁵⁸,
- besondere Fremdsprachen- oder sonstige spezifische Kenntnisse und Fähigkeiten, die für ein erfolgreiches Absolvieren des Studiengangs notwendig sind,
- eine Eignungsprüfung, für die dann die allgemeinen prüfungsrechtlichen Grundsätze gelten.

Alle Anforderungen sind dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu unterwerfen: Sind sie geeignet, erforderlich und angemessen, um die mit dem Studiengang intendierten Qualifikationen zu erreichen?

VIII. Fazit

Das Hochschulzugangrecht ist in Bewegung geraten. Die Hochschulreform hat auch diesen bislang eher statischen Bereich des Hochschulrechts erreicht. Die rechtswissenschaftliche Auseinandersetzung mit den neuen Problembereichen – Eignungsfeststellungsverfahren, Öffnung des Hochschulzugangs für Personen ohne schulische Hochschulzugangsberechtigung, Zugangsbeschränkungen für Masterstudiengängen im Rahmen des „Bologna“-Prozesses – steht noch am Anfang, ebenso die verwaltungsgerechte Rechtsprechung, die allerdings bereits einige markante Grundsätze aufgestellt hat. Letztlich muss die Konkretisierung des Art. 12 I GG den Weg weisen.

⁵⁵ VG Hamburg, BeckRS 2009, 40744. Ob Art. 43 V 2 BayHochschG als Rechtsgrundlage ausreicht, hat VGH München, Beschl. v. 11. 11. 2009 – 7 CE 09.2363, Tz. 24, kürzlich offen gelassen.

⁵⁶ Angesichts der Spezialität vieler Studiengänge im Zuge von „Bologna“ lässt sich mit diesen häufig kein spezifisches Berufsbild verknüpfen.

⁵⁷ VG Frankfurt a. M., Beschl. v. 10. 6. 2009 – 12 L 856/09.F, wonach es keinen rechtlichen Bedenken unterliegt, wenn der Zugang zu einem konsekutiv ausgestalteten Master-Studium in der Prüfungsordnung der Hochschule davon abhängig gemacht wird, dass das Bachelor-Studium mindestens mit der Note „gut“ abgeschlossen worden ist. Dies erscheint im Hinblick auf die Ausführungen bei VII 1 a als zu pauschal. Wird der einschlägige Master im Berufsleben faktisch erwartet, dürfte das Abstellen auf die Bachelor-Note zu eng sein.

⁵⁸ Hailbronner, WissR 41 (2008), 106.