

**24.10.03****Empfehlungen  
der Ausschüsse**

R

zu **Punkt ...** der 793. Sitzung des Bundesrates am 7. November 2003

---

## Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht

**A.**

1. Der **Rechtsausschuss** empfiehlt dem Bundesrat,  
zu dem beim Bundesverfassungsgericht anhängigen Verfahren zur Prüfung der  
Verfassungsmäßigkeit des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Hochschul-  
rahmengesetzes vom 8. August 2002 (BGBl. I S. 3138)  
Antragsteller:
  1. Landesregierung Baden-Württemberg, vertreten durch den  
Minister für Wissenschaft, Forschung und Kunst,
  2. Bayerische Staatsregierung, vertreten durch den Minister-  
präsidenten,
  3. Senat der Freien und Hansestadt Hamburg, vertreten durch  
den Präses der Justizbehörde,
  4. Regierung des Saarlandes, vertreten durch den Minister für  
Bildung, Kultur und Wissenschaft,
  5. Sächsische Staatsregierung, vertreten durch den Staatsmi-  
nister der Justiz,
  6. Landesregierung Sachsen-Anhalt, vertreten durch den Kul-  
tusminister

- 2 BvF 1/03 -

...

gemäß Artikel 93 Abs. 1 Nr. 2 GG i.V.m. § 13 Nr. 6, § 76 Abs. 1 Nr. 1 und § 77 Nr. 1 BVerfGG wie folgt Stellung zu nehmen:

#### Zur Zulässigkeit des Normenkontrollantrages

Nach Auffassung des Bundesrates bestehen hinsichtlich der Zulässigkeit des Antrages keine Bedenken.

#### Zur Begründetheit des Normenkontrollantrages

Der Normenkontrollantrag der Landesregierung Baden-Württemberg, der Bayerischen Staatsregierung, des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg, der Regierung des Saarlandes, der Sächsischen Staatsregierung sowie der Landesregierung Sachsen-Anhalt ist nach Ansicht des Bundesrates auch begründet.

Das 6. HRGÄndG ist formell verfassungswidrig. Das Gesetz hätte, wie der Bundesrat in seinem Beschluss vom 21. Juni 2002 zu Recht festgestellt hat (BR-Drs. 525/02 (Beschluss)), seiner Zustimmung bedurft, da es gemäß Artikel 84 Abs. 1 GG die Einrichtung von Behörden und das Verwaltungsverfahren regelt. Die verpflichtende Bildung von Studierendenschaften (Artikel 1 Nr. 4 6. HRGÄndG - § 41 HRG) ist eine zustimmungsbedürftige Regelung im Sinne des Artikels 84 Abs. 1 GG. Ungeachtet seiner Grundlage in der Rahmenkompetenz des Artikels 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG enthält Artikel 1 Nr. 4 6. HRGÄndG - bezogen auf die Hochschulen wie auch auf die Studierendenschaften als rechtsfähige Körperschaften bzw. Teilkörperschaften des öffentlichen Rechts - verbindliche Regelungen der Behördeneinrichtung i.S.v. Artikel 84 Abs. 1 GG. Dies löst den Zustimmungsvorbehalt aus. Hierauf hat der Bundesrat bereits in dem Beschluss vom 31. Mai 2002, den Vermittlungsausschuss anzurufen (BR-Drs. 356/02 (Beschluss)), hingewiesen. Der Bundesrat hat in seiner Sitzung am 21. Juni 2002 beschlossen, dem vom Deutschen Bundestag am 25. April 2002 verabschiedeten Gesetz nicht zuzustimmen (BR-Drs. 525/02 (Beschluss)).

Außerdem hat der Bundesgesetzgeber bei den Regelungen zu den Studiengebühren die Grenzen zulässiger Rahmengesetzgebung überschritten.

Gemäß Artikel 72 Abs. 2 GG, der auch bei der Rahmengesetzgebung nach Artikel 75 GG zu beachten ist, steht dem Bund das Gesetzgebungsrecht nur zu, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaat-

lichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Mit der Neufassung von Artikel 72 Abs. 2 GG und der gleichzeitig erfolgten Einführung eines gesonderten verfassungsgerichtlichen Verfahrens zur Überprüfung der Einhaltung der in Artikel 72 Abs. 2 GG genannten Voraussetzungen in Artikel 93 Abs. 1 Nr. 2a GG wurde das Ziel verfolgt, die Position der Länder im Bereich der Gesetzgebung zu stärken und zugleich eine effektive verfassungsgerichtliche Überprüfung sicherzustellen. Die Voraussetzungen von Artikel 72 Abs. 2 GG liegen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vor, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinanderentwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet. Bezogen auf die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass unterschiedliche Rechtsgrundlagen notwendige Folge des bundesstaatlichen Aufbaus seien. Eine Gesetzesvielfalt auf Länderebene erfüllt die Voraussetzungen nach Artikel 72 Abs. 2 GG für ein Tätigwerden des Bundesgesetzgebers daher erst, wenn sie eine Gesetzeszersplitterung mit problematischen Folgen darstellt, die im Interesse sowohl des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden kann (vgl. BVerfG, Urteil vom 24. Oktober 2002, DÖV 2003, 119 ff.). Das Erreichen dieser Eingriffsschwellen muss hinreichend zuverlässig belegt sein.

Für das Vorliegen dieser Voraussetzungen ist vom Bundesgesetzgeber nichts dargetan. In der Gesetzesbegründung beruft er sich für das Verbot, Studiengebühren zu erheben, auf das Ziel, gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen. Hierzu führt er an, mit der Festschreibung der Gebührenfreiheit werde Rechtssicherheit bei all denjenigen geschaffen, die in den nächsten Jahren ein Studium aufnehmen wollen und durch die Debatte über die Erhebung von Studiengebühren grundsätzlich verunsichert seien. Mit der Regelung werde auch die Studierneigung positiv für das gesamte Bundesgebiet unterstützt. Darüber hinaus könne es zu erheblichen Kapazitätsproblemen und finanziellen Belastungen und in der Folge zu einer nennenswerten Verschlechterung der Studienbedingungen in einzelnen Ländern kommen, wenn Studienbewerber und Studierende von Hochschulen, in denen Studiengebühren erhoben werden, an Hochschulen wechselten, die keine Studiengebühren erheben.

Damit ist der Bundesgesetzgeber den Vorgaben des Artikels 72 Abs. 2 GG aber nicht gerecht geworden. Dass mit der unterschiedlichen Ausgestaltung des Zugangs zum Studium durch moderate, sozial abgefederte und verträgliche Stu-

diengebühren in einzelnen Ländern in einer das bundesstaatliche Sozialgefüge störenden und damit die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse gefährdenden Weise die Chancengleichheit beim Hochschulzugang und in den Studienbedingungen beeinträchtigt werden könnte, ist nicht belegt. Insbesondere ist durch keinerlei fundierte Prognosen untermauert, dass sich bei der Einführung von Studiengebühren in einzelnen Ländern die Bildungschancen für Abiturienten aus diesen Ländern im Vergleich zu den anderen Ländern so deutlich verschlechtern würden, dass von einer konkreten Beeinträchtigung des bundesstaatlichen Sozialgefüges gesprochen werden könnte. Im Hinblick auf die Befürchtung von Kapazitätsengpässen verkennt der Bundesgesetzgeber zudem, dass mit der neu gefassten Subsidiaritätsklausel des Artikels 72 Abs. 2 GG dem föderalen Wettbewerb mehr Raum gegeben werden sollte. Dabei wird außer Acht gelassen, dass mit der Erhebung von Studiengebühren auch ein hoher universitärer Ausbildungsstandard finanziert werden soll und daher die Erhebung von Studiengebühren in einzelnen Ländern nicht zwangsläufig dazu führen muss, dass anderswo Kapazitätsengpässe zu befürchten wären. Auch eine nachhaltige Störung der Rechts- bzw. Wirtschaftseinheit ist nicht dargetan oder ersichtlich.

Damit überschreitet das Verbot der Erhebung von Studiengebühren zugleich auch den in Artikel 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a und Abs. 2 GG festgelegten Rahmencharakter der Gesetzgebung im Hochschulwesen, da die einer Ausfüllung durch den Landesgesetzgeber nicht mehr zugängliche und für ihn daher unmittelbar verbindliche Regelung keinen zulässigen Ausnahmefall darstellt.

Nichts anderes gilt für die Bestimmung des Artikels 1 Nr. 4 6. HRGÄndG über die Bildung verfasster Studierendenschaften. Soweit der Bundesgesetzgeber die Erforderlichkeit dieser Regelung damit begründet, dass der Bundesregierung ein Ansprechpartner für die Institution Hochschule auf Bundesebene für die größte Gruppe der Hochschulmitglieder, die Studenten, zur Verfügung stehen müsse, ergibt sich nicht, dass hierdurch ein bundesstaatlich relevantes Gefälle in den Lebensverhältnissen der Hochschulangehörigen zu korrigieren war. Mit der umfassenden und detaillierten Regelung der Studierendenschaft hat der Bundesgesetzgeber auch den in Artikel 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a und Abs. 2 GG vorgegebenen Rahmencharakter seiner Gesetzgebung überschritten.

**B.**

2. Der **Rechtsausschuss** empfiehlt dem Bundesrat weiterhin,  
zu dem beim Bundesverfassungsgericht anhängigen Verfahren über den Antrag  
festzustellen,

dass § 11 Abs. 6 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und  
Ländern vom 23. Juni 1993 (BGBl. I S. 944/977), zuletzt geändert durch Arti-  
kel 1 des Gesetzes zur Fortführung des Solidarpaktes, zur Neuordnung des bun-  
desstaatlichen Finanzausgleichs und zur Abwicklung des Fonds "Deutsche Ein-  
heit" (Solidarpaktfortführungsgesetz - SFG) vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I  
S. 3955), sowie Artikel 5 § 11 SFG mit Artikel 107 Abs. 2 Satz 3 GG unver-  
einbar sind, soweit Berlin nicht für die Jahre seit 2002 zum Zwecke der Haus-  
haltssanierung Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen gewährt werden,

Antragsteller: Senat von Berlin, Senatskanzlei

- 2 BvF 3/03 -

von einer Äußerung und einem Beitritt abzusehen, da bei diesem keine Um-  
stände ersichtlich sind, die eine Stellungnahme des Bundesrates geboten er-  
scheinen lassen.