

**Beschluss**  
des Bundesrates

---

**Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht**

Der Bundesrat hat in seiner 793. Sitzung am 7. November 2003 beschlossen, zu dem beim Bundesverfassungsgericht anhängigen Verfahren zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes 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 Ministerpräsidenten,
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 Staatsminister der Justiz,
6. Landesregierung Sachsen-Anhalt, vertreten durch den Kultusminister

- 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 gesamtstaatlichen 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 dargelegt. 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 Studiengebühren 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.

Weiterhin hat der Bundesrat in seiner 793. Sitzung am 7. November 2003 beschlossen,

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 Artikel 1 des Gesetzes zur Fortführung des Solidarpaktes, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Abwicklung des Fonds "Deutsche Einheit" (Solidarpaktfortführungsgesetz - SFG) vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955),

sowie Artikel 5 § 11 SFG mit Artikel 107 Abs. 2 Satz 3 GG unvereinbar sind, soweit Berlin nicht für die Jahre seit 2002 zum Zwecke der Haushaltssanierung Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen gewährt werden,

Antragsteller: Senat von Berlin, Senatskanzlei

- 2 BvF 3/03 -

von einer Äußerung und einem Beitritt abzusehen, da bei diesem keine Umstände ersichtlich sind, die eine Stellungnahme des Bundesrates geboten erscheinen lassen.