

10.12.02**Empfehlungen
der Ausschüsse****R**zu **Punkt ...** der 784. Sitzung des Bundesrates am 20. Dezember 2002

Verfahren vor dem BundesverfassungsgerichtDer **Rechtsausschuss** empfiehlt dem Bundesrat,

1. zu dem beim Bundesverfassungsgericht anhängigen Normenkontrollverfahren über den Antrag festzustellen, dass das Fünfte Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes und anderer Vorschriften (5. HRGÄndG) vom 16. Februar 2002 (BGBl. I S. 693) mit dem Grundgesetz unvereinbar und daher nichtig ist

Antragsteller: 1. Landesregierung des Freistaates Thüringen,
2. Staatsregierung des Freistaates Bayern,
3. Staatsregierung des Freistaates Sachsen

- 2 BvF 2/02 -

gemäß Artikel 93 Abs. 1 Nr. 2 und 2a GG i.V.m. § 13 Nr. 6 und 6a, § 76 Abs. 1 und 2 sowie § 77 Nr. 1 und 2 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 des Freistaates Thüringen, der Staatsregierung des Freistaates Bayern und der Staatsregierung des Freistaates Sachsen ist nach Ansicht des Bundesrates auch begründet.

Das 5. HRGÄndG ist bereits formell verfassungswidrig.

Das Gesetz hätte, wie der Bundesrat schon in seiner Stellungnahme zum

Ausgeliefert am 10. DEZ. 2002

Regierungsentwurf zu Recht festgestellt hatte (BR-Drs. 403/01 (Beschluss) = BT-Drs. 14/6853, dort S. 40), der Zustimmung des Bundesrates bedurft, weil es die Einrichtung von Landesbehörden und das Verwaltungsverfahren regelt (Artikel 84 Abs. 1 GG). In seiner Sitzung am 30. November 2001 hat der Bundesrat bei der Beratung des vom Deutschen Bundestag am 9. November 2001 verabschiedeten Gesetzes deshalb nochmals ausdrücklich das Zustimmungserfordernis festgestellt und sodann beschlossen, dem Gesetz nicht zuzustimmen (BR-Drs. 901/01 (Beschluss), S. 2).

2. Außerdem hat der Bundesgesetzgeber insbesondere bei den Regelungen zur Juniorprofessur die Grenzen zulässiger Rahmengesetzgebung überschritten.
entfällt bei Ablehnung von Ziffer 1

Die Bestimmungen über die Juniorprofessur bilden für ihren Bereich eine abschließende und alle wesentlichen Punkte umfassende Vollregelung. Sie genügt damit noch nicht einmal den Anforderungen an die Rahmengesetzgebung, die das Bundesverfassungsgericht zu Artikel 75 GG a.F. entwickelt hatte. Dem Landesgesetzgeber bleibt entgegen dieser Rechtsprechung kein Raum für eigene Willensentscheidungen von substanziellem Gewicht. Durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 27. Oktober 1994 wurden die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Rahmengesetzgebung zudem nochmals geschärft. Der damit verbundenen Begründungslast wird der Bundesgesetzgeber im 5. HRGÄndG ebenfalls nicht gerecht. Die Gesetzesbegründung erweist sich als nicht plausibel.

Zudem bezieht sich der Kompetenztitel für Rahmengesetzgebung nach Artikel 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG nicht auf das Hochschulwesen schlechthin, sondern nur auf seine "allgemeinen Grundsätze". Damit ist die Hürde für unmittelbar geltende Einzelregelungen nochmals erhöht. Die Überschreitung seiner Rahmengesetzgebungskompetenz durch die vom Bundesgesetzgeber zur Juniorprofessur getroffenen Regelungen wird damit noch deutlicher.

Schließlich sind die Regelungen zur Juniorprofessur auch mit der Schranke der Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung gemäß Artikel 75 Abs. 1 Satz 1 GG i.V.m. Artikel 72 Abs. 2 GG nicht vereinbar. 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.

Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem zum Altenpflegegesetz ergangenen

Urteil vom 24. Oktober 2002 - 2 BvF 1/01 - die in Artikel 72 Abs. 2 GG n.F. neu und enger gefassten Voraussetzungen für ein Tätigwerden des Bundesgesetzgebers erstmals näher bestimmt.

Danach ist eine bundesgesetzliche Regelung zur "Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse" nicht schon erforderlich, wenn es nur um das Inkraftsetzen bundeseinheitlicher Regelungen geht. Der Bund ist vielmehr erst dann zum Eingreifen ermächtigt, 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.

Die Erfüllung dieser Voraussetzung ist in der Gesetzesbegründung nicht dargetan. Die Begründung beschränkt sich hinsichtlich der Juniorprofessur ohne weitere Substanziierung auf die Aussage, dass die Regelungen des Hochschulrahmengesetzes zur Personalstruktur und über den Weg zur Professur wesentliche Grundlagen für ein funktionierendes Hochschulsystem bildeten, das der Staat bereitzustellen verpflichtet sei. Soweit es um die Funktionsfähigkeit des deutschen Hochschulsystems als Ganzes gehe, seien deshalb bundesrechtliche Regelungen für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und zur Wahrung der Rechtseinheit geboten (vgl. BT-Drs. 14/6853, S. 21). Es fehlt damit insbesondere eine schlüssige Begründung dafür, weshalb ohne die vorgesehenen Regelungen zur Juniorprofessur die Funktionsfähigkeit des - zudem gerade föderal ausgestalteten - Hochschulsystems in Frage gestellt sein soll.

Soweit die Gesetzesbegründung auf die "Wahrung der Rechtseinheit" abstellt, ist den Anforderungen von Artikel 72 Abs. 2 GG n.F. ebenfalls nicht Genüge getan. Das Bundesverfassungsgericht hebt in seinem Urteil vom 24. Oktober 2002 hervor, dass unterschiedliche Rechtslagen notwendige Folge des bundesstaatlichen Aufbaus sind. Eine Gesetzesvielfalt auf Länderebene erfülle die Voraussetzungen des Artikels 72 Abs. 2 GG für ein Tätigwerden des Bundesgesetzgebers erst, wenn sie eine Gesetzeszersplitterung mit problematischen Folgen darstelle, die im Interesse sowohl des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden könne. Auch zur Erfüllung dieser Voraussetzung finden sich in der Gesetzesbegründung keine überzeugenden Ausführungen. Vielmehr ist der Wille, die eigenen politischen Vorstellungen über den Weg der Qualifizierung von Hochschullehrern gegenüber den Ländern verbindlich durchzusetzen, nicht bereits Rechtfertigung einer bundesgesetzlichen Regelung, sondern gerade erst seinerseits kompetenzrechtlich rechtfertigungsbedürftig.

3. in den folgenden beim Bundesverfassungsgericht anhängigen Verfahren von einer Äußerung und einem Beitritt abzusehen, da bei diesen keine Umstände ersichtlich sind, die eine Stellungnahme des Bundesrates geboten erscheinen lassen:

- a) Verfahren über den Antrag festzustellen,
dass die vom Deutschen Bundestag durch Beschluss vom 30. Oktober 2002 festgesetzte Bestimmung des Verfahrens der Besetzung der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses in der 15. Wahlperiode des Deutschen Bundestages verfassungswidrig ist

Antragstellerin: Fraktion der CDU/CSU im Deutschen Bundestag,

Antragsgegner: Deutscher Bundestag, vertreten durch den Präsidenten

- 2 BvE 3/02 -

- b) Verfahren über den Antrag festzustellen,
dass die Zahlungsaufforderung der Antragsgegnerin vom 17. November 1999, ihr die an die Kommission der Europäischen Gemeinschaft gezahlten 30 394 115,33 DM bis zum 10. Dezember 1999 zu erstatten, die verfassungsrechtlichen Rechte des Landes Mecklenburg-Vorpommern verletzt, weil Artikel 104a Abs. 5 Satz 1 GG - auch bei entsprechender Anwendung - keine Pflicht des Landes Mecklenburg-Vorpommern zur Zahlung begründet

Antragstellerin: Land Mecklenburg-Vorpommern, vertreten durch die Landesregierung,

Antragsgegnerin: Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch die Bundesregierung

- 2 BvG 1/02 -

c) Verfassungsbeschwerde

1. der Frau C. B.,
2. des Herrn B. H. und
3. des Herrn K.-H. L.

gegen

Artikel 1 Nr. 48 (bezüglich der Einfügung von § 69e Abs. 1, 3 und 4 BeamtVG), Artikel 8 Nr. 2 Buchstabe b und c (Änderung von § 14a BBesG), Artikel 11 Nr. 1 (Änderung von § 10a Abs. 1 Nr. 1 EStG) VersorgÄndG 2001.

wegen Unvereinbarkeit mit Artikel 3 Abs. 1 und Artikel 33 Abs. 5 GG

- 2 BvR 1387/02 -

d) Verfassungsbeschwerde

des Notars E. W.

1. unmittelbar gegen

- den Beschluss des Kammergerichts vom 13. März 2002 - Not 31/00 -,
- den Beschluss der Notarkammer Berlin vom 30. November 2000 - 99/068 - und
- die Ermahnung der Notarkammer Berlin vom 23. Oktober 2000 - 99/068 -,

2. mittelbar gegen § 29 Abs. 3 der Bundesnotarordnung

wegen Unvereinbarkeit mit Artikel 3 Abs. 1 und Artikel 12 Abs. 1 GG

- 1 BvR 784/02 -

20.12.02

Stellungnahme des Bundesrates

Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht

1. Der Bundesrat hat in seiner 784. Sitzung am 20. Dezember 2002 beschlossen, zu dem beim Bundesverfassungsgericht anhängigen Normenkontrollverfahren über den Antrag festzustellen, dass das Fünfte Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes und anderer Vorschriften (5. HRGÄndG) vom 16. Februar 2002 (BGBl. I S. 693) mit dem Grundgesetz unvereinbar und daher nichtig ist

Antragsteller: 1. Landesregierung des Freistaates Thüringen,
2. Staatsregierung des Freistaates Bayern,
3. Staatsregierung des Freistaates Sachsen

- 2 BvF 2/02 -

gemäß Artikel 93 Abs. 1 Nr. 2 und 2a GG i.V.m. § 13 Nr. 6 und 6a, § 76 Abs. 1 und 2 sowie § 77 Nr. 1 und 2 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 des Freistaates Thüringen, der Staatsregierung des Freistaates Bayern und der Staatsregierung des Freistaates Sachsen ist nach Ansicht des Bundesrates auch begründet.

Das 5. HRGÄndG ist bereits formell verfassungswidrig.

Das Gesetz hätte, wie der Bundesrat schon in seiner Stellungnahme zum Regierungsentwurf zu Recht festgestellt hatte (BR-Drs. 403/01 (Beschluss) = BT-Drs. 14/6853, dort S. 40), der Zustimmung des Bundesrates bedurft, weil es die Einrichtung von Landesbehörden und das Verwaltungsverfahren regelt (Artikel 84 Abs. 1 GG). In seiner Sitzung am 30. November 2001 hat der

Bundesrat bei der Beratung des vom Deutschen Bundestag am 9. November 2001 verabschiedeten Gesetzes deshalb nochmals ausdrücklich das Zustimmungserfordernis festgestellt und sodann beschlossen, dem Gesetz nicht zuzustimmen (BR-Drs. 901/01 (Beschluss), S. 2).

Außerdem hat der Bundesgesetzgeber insbesondere bei den Regelungen zur Juniorprofessur die Grenzen zulässiger Rahmengesetzgebung überschritten.

Die Bestimmungen über die Juniorprofessur bilden für ihren Bereich eine abschließende und alle wesentlichen Punkte umfassende Vollregelung. Sie genügt damit noch nicht einmal den Anforderungen an die Rahmengesetzgebung, die das Bundesverfassungsgericht zu Artikel 75 GG a.F. entwickelt hatte. Dem Landesgesetzgeber bleibt entgegen dieser Rechtsprechung kein Raum für eigene Willensentscheidungen von substanziellem Gewicht. Durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 27. Oktober 1994 wurden die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Rahmengesetzgebung zudem nochmals geschärft. Der damit verbundenen Begründungslast wird der Bundesgesetzgeber im 5. HRGÄndG ebenfalls nicht gerecht. Die Gesetzesbegründung erweist sich als nicht plausibel.

Zudem bezieht sich der Kompetenztitel für Rahmengesetzgebung nach Artikel 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG nicht auf das Hochschulwesen schlechthin, sondern nur auf seine "allgemeinen Grundsätze". Damit ist die Hürde für unmittelbar geltende Einzelregelungen nochmals erhöht. Die Überschreitung seiner Rahmengesetzgebungskompetenz durch die vom Bundesgesetzgeber zur Juniorprofessur getroffenen Regelungen wird damit noch deutlicher.

Schließlich sind die Regelungen zur Juniorprofessur auch mit der Schranke der Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung gemäß Artikel 75 Abs. 1 Satz 1 GG i.V.m. Artikel 72 Abs. 2 GG nicht vereinbar. 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.

Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem zum Altenpflegegesetz ergangenen Urteil vom 24. Oktober 2002 - 2 BvF 1/01 - die in Artikel 72 Abs. 2 GG n.F. neu und enger gefassten Voraussetzungen für ein Tätigwerden des

Bundesgesetzgebers erstmals näher bestimmt.

Danach ist eine bundesgesetzliche Regelung zur "Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse" nicht schon erforderlich, wenn es nur um das Inkraftsetzen bundeseinheitlicher Regelungen geht. Der Bund ist vielmehr erst dann zum Eingreifen ermächtigt, 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.

Die Erfüllung dieser Voraussetzung ist in der Gesetzesbegründung nicht dargetan. Die Begründung beschränkt sich hinsichtlich der Juniorprofessur ohne weitere Substanziierung auf die Aussage, dass die Regelungen des Hochschulrahmengesetzes zur Personalstruktur und über den Weg zur Professur wesentliche Grundlagen für ein funktionierendes Hochschulsystem bildeten, das der Staat bereitzustellen verpflichtet sei. Soweit es um die Funktionsfähigkeit des deutschen Hochschulsystems als Ganzes gehe, seien deshalb bundesrechtliche Regelungen für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und zur Wahrung der Rechtseinheit geboten (vgl. BT-Drs. 14/6853, S. 21). Es fehlt damit insbesondere eine schlüssige Begründung dafür, weshalb ohne die vorgesehenen Regelungen zur Juniorprofessur die Funktionsfähigkeit des - zudem gerade föderal ausgestalteten - Hochschulsystems in Frage gestellt sein soll.

Soweit die Gesetzesbegründung auf die "Wahrung der Rechtseinheit" abstellt, ist den Anforderungen von Artikel 72 Abs. 2 GG n.F. ebenfalls nicht Genüge getan. Das Bundesverfassungsgericht hebt in seinem Urteil vom 24. Oktober 2002 hervor, dass unterschiedliche Rechtslagen notwendige Folge des bundesstaatlichen Aufbaus sind. Eine Gesetzesvielfalt auf Länderebene erfülle die Voraussetzungen des Artikels 72 Abs. 2 GG für ein Tätigwerden des Bundesgesetzgebers erst, wenn sie eine Gesetzeszersplitterung mit problematischen Folgen darstelle, die im Interesse sowohl des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden könne. Auch zur Erfüllung dieser Voraussetzung finden sich in der Gesetzesbegründung keine überzeugenden Ausführungen. Vielmehr ist der Wille, die eigenen politischen Vorstellungen über den Weg der Qualifizierung von Hochschullehrern gegenüber den Ländern verbindlich durchzusetzen, nicht bereits Rechtfertigung einer bundesgesetzlichen Regelung, sondern gerade erst seinerseits kompetenzrechtlich rechtfertigungsbedürftig.

2. Der Bundesrat hat in seiner 784. Sitzung am 20. Dezember 2002 weiterhin beschlossen, zu den übrigen in der Drucksache 868/02 näher bezeichneten Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht von einer Äußerung und einem Beitritt abzusehen.