

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes – Drucksache 13/8796 – hier: Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 718. Sitzung am 7. November 1997 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zur Eingangsformel

Die Eingangsformel ist wie folgt zu fassen:

„Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:“

Begründung

Das Gesetz bedarf gemäß Artikel 84 Abs. 1 des Grundgesetzes der Zustimmung des Bundesrates, da es in einer Reihe von Bestimmungen die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren der Länder regelt.

a) Die Einrichtung von Landesbehörden wird in den folgenden Bestimmungen geregelt:

aa) Artikel 1 Nr. 26 Buchstabe c und Nr. 27 Buchstabe b (§ 31 Abs. 3 und § 32 Abs. 3 Nr. 2 HRG) verlagert für einen Teil der Bewerber die Zuständigkeit der Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen auf die Hochschulen und trifft damit eine Regelung über die Einrichtung von Landesbehörden.

bb) Artikel 1 Nr. 51 (§ 58 HRG) schreibt für Hochschulen „in der Regel“ die Rechtsform der Körperschaft des öffentlichen Rechts vor.

Diese Bestimmung trifft ebenfalls eine Regelung über die Einrichtung von Landesbehörden und ändert damit zugleich eine bestehende, die Zustimmungsbedürftigkeit begründende Vorschrift.

b) Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind Vorschriften über das Ver-

waltungsverfahren gesetzliche Bestimmungen, die die Tätigkeit der Verwaltungsbehörden im Blick auf die Art und Weise der Ausführung des Gesetzes einschließlich ihrer Handlungsformen, die Form der behördlichen Willensbildung, die Art der Prüfung und Vorbereitung der Entscheidung, deren Zustandekommen und Durchsetzung sowie verwaltungsinterne Mitwirkungs- und Kontrollvorgänge in ihrem Ablauf regeln (BVerfGE 75, 108/152).

Danach stellen die folgenden Bestimmungen zustimmungsbedürftige Regelungen des Verwaltungsverfahrens dar:

aa) Artikel 1 Nr. 8 (§ 9 HRG) schreibt die Beteiligung der Hochschulen (§ 9 Abs. 2 Satz 2 HRG) und von Sachverständigen (§ 9 Abs. 3 HRG) am Verfahren der Willensbildung der Länder bei der Koordinierung der Ordnung von Studium und Prüfungen vor.

bb) Mit dem Studium begeben sich die Studierenden in ein Verwaltungsverfahren, das mit der Einschreibung eröffnet und mit der Prüfungsentscheidung beendet wird. Alle Bestimmungen, die den Studienverlauf regeln, gewinnen damit den Charakter verwaltungsverfahrenrechtlicher Regelungen.

Dies gilt zunächst für die in Artikel 1 Nr. 9 (§ 10 Abs. 2 HRG) vorgeschriebenen und in Artikel 1 Nr. 10 (§ 11 HRG) und Nr. 18 (§ 19 Abs. 2 bis 4 HRG) festgelegten Regelstudienzeiten. Verwaltungsverfahrenrechtliche Regelungen werden dabei für einzelne Verfahrensabschnitte getroffen, so „für die Gestaltung des Prüfungsverfahrens“, insbesondere der Prüfungszeiten, ferner für die Gestaltung der Studiengänge einschließlich der damit korrespondierenden

Sicherstellung des Lehrangebots, schließlich in Verbindung mit der ihrerseits verfahrensrechtlichen Bestimmung des § 29 HRG für das Verfahren der Kapazitätsermittlung und -festsetzung sowie für die Berechnung der Studentenzahlen bei der Hochschulplanung.

Mit der Verpflichtung der Hochschulen, sich spätestens bis zum Ende des ersten Jahres des Studiums über den bisherigen Studienverlauf zu orientieren und die Studierenden zu informieren (Artikel 1 Nr. 13–§ 14 HRG –), wird eine Regelung über das Verfahren der Studienberatung getroffen.

Die Nummern 14 (§ 15 HRG), 15 (§ 16 HRG), 17 (§ 18 HRG) und 18 (§ 19 HRG) des Artikels 1 enthalten in ihrer Gesamtheit verwaltungsverfahrensrechtliche Regelungen für die Durchführung, Gestaltung (studienbegleitend oder nicht, Freiversuch, Leistungspunktsystem), Gliederung (Zwischenprüfung) und den Abschluß des Prüfungsverfahrens (durch Verleihung festgelegter Hochschulgrade), über die Prüfungsberechtigung sowie mit der Anordnung einer Genehmigungspflicht für Prüfungsordnungen.

cc) Artikel 1 Nr. 21 (§ 22 HRG) verlangt ein koordinierendes Verfahren der Willensbildung von Hochschulen untereinander sowie mit anderen Forschungseinrichtungen und mit Einrichtungen der überregionalen Forschungsplanung und -förderung bei der Abstimmung von Forschungsvorhaben und -schwerpunkten.

dd) Artikel 1 Nr. 26 (§ 31 HRG) ändert das Verfahren der Ortsverteilung in zulassungsbeschränkten Fächern und modifiziert mit der Festlegung eines Hochschulauswahlverfahrens das bisherige zentrale Vergabeverfahren.

ee) Die Bestimmungen über die Beteiligung der Mitgliedergruppen, insbesondere den Mindesteinfluß der Professoren bei Entscheidungen in Angelegenheiten der Lehre, Forschung und Berufung von Professoren, in Artikel 1 Nr. 33 (§ 37 HRG) sind verwaltungsverfahrensrechtliche Regelungen für das Zustandekommen von Entscheidungen in Hochschulgremien und als Festlegung für die Zusammensetzung von Hochschulgremien zugleich Regelungen der Organisation, also der Einrichtung von Landesbehörden.

2. Zu Artikel 1 Nr. 5 (§ 5)

In Artikel 1 Nr. 5 ist § 5 wie folgt zu fassen:

„§ 5

Staatliche Finanzierung

Die staatliche Finanzierung der Hochschulen orientiert sich an den bei der Erfüllung der Aufgaben nach §§ 2 und 3 erbrachten Leistungen.“

Begründung

Der neue § 3 (Gleichberechtigung von Frauen und Männern) definiert die „tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung“ als explizite Aufgabe der Hochschulen. Damit folgt der Entwurf des HRG der Vereinbarung der Regierungschefs von Bund und Ländern vom 3. Juli 1997 und dem GFMK-Beschluß vom 21. Mai 1997. Der Logik des HRG-Entwurfs folgend müssen auch die Aufgabe und die spezifische Zielsetzung der Hochschulen ein Leistungsbemessungskriterium werden und in das System der qualitätsbezogenen Mittelvergabe einbezogen sein. Die Umsetzung der in § 5 vorgesehenen Grundsatzregelung in unmittelbar geltendes Landesrecht sowie deren konkrete Ausführung bleibt den Ländern vorbehalten.

3. Zu Artikel 1 Nr. 6 (§ 6 Satz 1 und zur Überschrift)

In Artikel 1 Nr. 6 ist § 6 wie folgt zu ändern:

a) Die Überschrift ist wie folgt zu fassen:

„Bewertung von Forschung, Lehre und Gleichstellung der Geschlechter“.

b) In Satz 1 sind nach dem Wort „Lehre“ die Worte „sowie die Erfüllung des Gleichstellungsauftrages“ einzufügen.

Begründung

Nach Auffassung von Bund und Ländern bedarf es eines konsequenten Handelns der politisch Verantwortlichen und der Hochschulleitungen sowie eines Bewußtseinswandels, damit die Gleichstellung der Geschlechter als Gemeinschaftsaufgabe der Hochschule durchgesetzt wird. Die regelmäßige Berichterstattung zur Erfüllung des Gleichstellungsauftrages der Hochschulen wird von allen politisch Verantwortlichen für erforderlich gehalten.

4. Zu Artikel 1 Nr. 18 (§ 19 Abs. 3 Satz 1)

In Artikel 1 Nr. 18 sind in § 19 Abs. 3 Satz 1 die Worte „, an dessen Stelle in anderen als Fachhochschulstudiengängen auch einen Diplomgrad“ zu streichen.

Begründung

Der Regierungsentwurf räumt den Hochschulen in § 19 die Möglichkeit ein, künftig eigenständig als berufsqualifizierende Abschlüsse international gebräuchliche Grade zu vergeben.

Dahinter steht die Zielsetzung, zum einen deutsche Hochschulen attraktiver für ausländische Studierende zu machen, zum anderen dadurch die Berufschancen deutscher Absolventen, die eine Tätigkeit im Ausland aufnehmen wollen, zu verbessern. Diese Zielsetzung wird konterkariert, wenn anstelle der vorgesehenen internationalen Grade das deutsche Diplom treten kann.

Indem der Regierungsentwurf die Fachhochschulen von der Verleihung des Diplomgrades ausschließt, führt er zu einer nicht vertretbaren Benachteiligung der Fachhochschulen, weil die allen

Hochschularten eingeräumte Möglichkeit zur Verleihung eines Mastergrades bei der korrespondierenden Verleihung eines Diplomgrades aufgegeben wird.

Schwerwiegend ist darüber hinaus die aus dem Regierungsentwurf zu ziehende Konsequenz, daß künftig entgegen der bisherigen Regelung die Fachhochschulen Aufbaustudiengänge nicht mehr mit einem Diplomgrad abschließen könnten. Dies ist nicht akzeptabel.

5. Zu Artikel 1 Nr. 24 (§ 27 Abs. 4 – neu –)

In Artikel 1 Nr. 24 ist nach Buchstabe d folgender Buchstabe e anzufügen:

,e) Folgender Absatz 4 wird angefügt:

„(4) Für ein Studium bis zum ersten berufsqualifizierenden Abschluß und für ein Studium in einem konsekutiven Studiengang, der zu einem weiteren berufsqualifizierenden Abschluß führt, werden Studiengebühren nicht erhoben.“

Begründung

Studiengebühren als Instrument der Hochschulfinanzierung gefährden die Chancengleichheit des Hochschulzugangs und beeinträchtigen das konzentrierte Studium der sozial und finanziell schlechter gestellten Studierenden. Es ist deshalb eine legitime Aufgabe des Bundesgesetzgebers, gleichwertige Lebensverhältnisse, d. h. vorliegend gleiche Studienbedingungen im Bundesgebiet (Artikel 75 Abs. 1 i. V. m. Artikel 72 Abs. 2 GG), durch die Festlegung zu sichern, daß Studiengebühren bundeseinheitlich nicht erhoben werden. Die Zulässigkeit der Gebührenerhebung für die Angebote der Hochschulen auf dem Gebiet der Weiterbildung wird nicht berührt.

6. Zu Artikel 1 Nr. 58 (§ 74) und Nummer 59 – neu – (§§ 75, 75 a und 82)

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

a) Nummer 58 ist wie folgt zu fassen:

„58. § 74 wird wie folgt gefaßt:

„§ 74

Juristenausbildung

Die Regelungen des Ersten Teils, Zweiten Abschnitts des Deutschen Richtergesetzes bleiben unberührt.“

b) Nach Nummer 58 ist folgende Nummer 59 anzufügen:

„59. Die §§ 75, 75 a und 82 werden gestrichen.“

Begründung

Die Regelungen des Gesetzentwurfs sollen entgegen dem jetzigen Geltungsbereich des Hochschulrahmengesetzes (HRG) nicht nur für Studiengänge mit universitärer Abschlußprüfung, sondern für sämtliche Studiengänge, d. h. auch für Studiengänge mit staatlicher Abschlußprüfung, also auch

das Studium der Rechtswissenschaften, gelten. Die Ausgestaltung des Studiums der Rechtswissenschaften auf Bundesebene erfolgte bisher im Deutschen Richtergesetz (DRiG). Mit der Neuregelung des HRG stellt sich die Frage nach dem Verhältnis der Regelungen des HRG zum DRiG.

Es handelt sich bei den Vorschriften des DRiG zum rechtswissenschaftlichen Studium nicht nur um Berufszulassungsvorschriften, sondern auch um Ausbildungsregelungen, so daß die Regelungen des DRiG als Spezialregelungen den Vorschriften des HRG vorgehen. Da dies aber nicht unumstritten ist und zum Teil die Auffassung vertreten wird, es handele sich bei den Vorschriften des HRG um Ausbildungs-, bei den Vorschriften des DRiG allein um Berufszulassungsvorschriften, so daß das HRG als Spezialregelung vorgehe, ist im vorliegenden Gesetzentwurf wegen der traditionellen Regelung der Juristenausbildung im DRiG ein Vorbehalt zugunsten des DRiG in der vorgeschlagenen Weise aufzunehmen.

7. Zum Gesetzentwurf allgemein

a) Der Bundesrat betont, daß in den Ländern seit geraumer Zeit Reformansätze für den Hochschulbereich entwickelt und umgesetzt worden sind. Diese haben ihre Wirkung entfaltet. Mit dem vorgelegten Gesetzentwurf der Bundesregierung sollen die rechtlichen Rahmenbedingungen in dieser Richtung angepaßt und verbessert werden. Der Gesetzentwurf nimmt insgesamt die Regelungsdichte des Hochschulrahmenrechts zurück und gibt den Ländern und den Hochschulen mehr Gestaltungsspielraum. Die Änderung des HRG erfaßt jedoch nur einen Teil notwendiger gesetzlicher Maßnahmen im Hochschulbereich.

b) Der Gesetzentwurf beläßt es bei der geltenden Struktur des Hochschulpersonals und seiner dienstrechtlichen Verhältnisse. Jedoch bedürfen die derzeitigen Strukturen des Hochschulpersonals und der dienstrechtlichen Verhältnisse dringend einer Überprüfung. Der Bundesrat geht davon aus, daß die Bundesregierung, wie im Deutschen Bundestag am 24. September 1997 angekündigt, in Kürze einen Vorschlag zur gesetzlichen Regelung vorlegen wird. Deshalb greift der Bundesrat im vorliegenden Gesetzgebungsverfahren auch die Frage des Vorrangs tarifvertraglicher Regelungen vor den gesetzlichen Bestimmungen über befristete Arbeitsverhältnisse (§§ 57 aff. HRG) nicht auf.

c) Der Bundesrat hält es im übrigen für unerlässlich, die mit dem Gesetzentwurf angestrebten Reformen auf dem Gebiet von Studium und Lehre durch eine Verbesserung der Ausbildungsförderung zu ergänzen. Er erwartet deshalb, daß die Bundesregierung konstruktiv zu einer Verständigung über die von den Regierungschefs von Bund und Ländern am 13. Juni 1996 vereinbarte grundlegende Reform der Ausbildungsförderung beiträgt, so daß das Ge-

setzgebungsverfahren unverzüglich eingeleitet werden kann.

- d) Der Bundesrat weist darauf hin, daß die Hochschulreform und die damit angestrebte nachhaltige Stärkung der Leistungsfähigkeit der Hochschulen eine Verbesserung der Finanzausstattung der Hochschulen erfordern. Vor dem Hintergrund, daß der Anteil des Bundes an der Hochschulfinanzierung seit 1970 von 14,3 % auf nunmehr 5,2 % zurückgegangen ist, hält der Bundesrat ein erheblich stärkeres En-

gagement des Bundes an der Hochschulfinanzierung für unabdingbar.

- e) Studiengebühren als Instrument der Hochschulfinanzierung gefährden die Chancengleichheit des Hochschulzugangs und beeinträchtigen das konzentrierte Studium der sozial und finanziell schlechter gestellten Studierenden. Die isolierte Einführung von Studiengebühren durch einzelne Länder würde zu einer erheblichen Wettbewerbsverzerrung unter den Ländern führen.