

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes – Drucksachen 13/8796, 13/9070 –

hier: Gegenäußerung der Bundesregierung

Zu 1. – Zur Eingangsformel

Dem Vorschlag wird nicht zugestimmt.

Das Hochschulrahmengesetz wird erst mit der Umsetzung durch die 16 Landesgesetzgeber zu unmittelbar geltendem Hochschulrecht. Das Hochschulrahmenrecht kann daher sinnvollerweise nur in Übereinstimmung mit den Ländern oder zumindest mit einer breiten Mehrheit der Länder gestaltet werden. Die Bundesregierung hat sich deshalb um einen Kompromiß mit den Ländern bemüht. Im August 1997 wurde Einvernehmen über die Inhalte der HRG-Novelle erzielt.

Unabhängig von der politischen Zustimmung der Länder muß der Gesetzentwurf unter rechtsförmlichen Gesichtspunkten mit der nach der Verfassung zutreffenden Eingangsformel versehen werden. Nach Auffassung der Bundesregierung bedarf der Gesetzentwurf aus den nachfolgenden Gründen nach den Regelungen des Grundgesetzes nicht der Zustimmung des Bundesrates.

Der Zustimmung des Bundesrates unterliegen Gesetze nur, soweit dies im Grundgesetz ausdrücklich bestimmt ist. Für die Rahmengesetzgebung des Bundes über die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens (Artikel 75 Abs. 1 Nr. 1a GG) enthält das Grundgesetz eine solche Bestimmung nicht.

Das Grundgesetz kennt jedoch auch kompetenztitelübergreifende Regelungen der Zustimmungspflichtigkeit von Bundesrecht. In Betracht kommt hier nur Artikel 84 Abs. 1 GG. Danach unterliegen Gesetze der Zustimmung des Bundesrates dann, wenn sie die Einrichtung der Behörden der Länder oder das Verwaltungsverfahren regeln.

Nach Auffassung der Bundesregierung und der herrschenden Auffassung in der verfassungsrechtlichen Kommentarliteratur ist Artikel 84 Abs. 1 GG auf den „verwaltungsmäßigen Vollzug“ der Bundesgesetze beschränkt. Die Ausfüllung von Rahmenvorschriften durch den Landesgesetzgeber („legislativer Vollzug“) ist keine „Ausführung von Bundesgesetzen“ im Sinne von Artikel 84 Abs. 1 GG. Ausfüllungsfähige und -bedürftige Rahmenvorschriften unterliegen daher als solche nicht der Zustimmung des Bundesrates (Lerche in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Artikel 83 Rn. 62, 64, 67).

Bei den in der Stellungnahme des Bundesrates genannten Bestimmungen des Regierungsentwurfs (Artikel 1 Nr. 9, 10, 13 bis 18, 21, 26, 27, 31 und 51) handelt es sich im übrigen nicht um Bestimmungen, die die Behördeneinrichtung oder das Verwaltungsverfahren der Länder regeln. Es sind vielmehr allgemeine Grundsätze des Hochschulwesens, die materiellrechtlichen Charakter haben. Die Hochschulen werden im Hochschulrahmengesetz nicht als ausführende Behörden eines materiellen Bundesgesetzes im Sinne von Artikel 84 Abs. 1 GG angesprochen, sondern sind selbst materieller Regelungsgegenstand des Hochschulrahmengesetzes entsprechend der Kompetenz des Artikel 75 Abs. 1 Nr. 1a GG. Die genannten Bestimmungen gelten zudem nicht unmittelbar, sondern enthalten Rahmenvorgaben für die Gesetzgebung der Länder. Ohne umsetzende sowie ergänzende und konkretisierende Regelungen des Landesrechts sind sie deshalb nicht anwendbar.

§ 72 Abs. 1 Satz 7 nennt die Regelungen des HRG, die in Zukunft unmittelbar gelten sollen. Es sind die §§ 9, 57a bis 57f und 70 Abs. 5 HRG. In der Stellungnahme des Bundesrates wird die Auffassung vertreten, daß die Änderungen von § 9 HRG (Artikel 1

Nr. 8) die Zustimmungsbedürftigkeit auslösen. § 9 HRG regelt die Koordinierung der Ordnung von Studium und Prüfung durch das Zusammenwirken von Bund und Ländern. Die mit dem Gesetzentwurf vorgesehenen Änderungen sehen eine Beteiligung der Hochschulen sowie von Sachverständigen aus der Berufspraxis bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben vor. Hierin ist jedoch keine Regelung des Verfahrens im Sinne von Artikel 84 Abs. 1 GG zu sehen. § 9 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 HRG lassen gerade ungeregt, auf welche Weise die Beteiligung zu erfolgen hat. Es handelt sich deshalb um den typischen Fall einer Norm, die ein Verwaltungshandeln der Länder auslöst, dieses Handeln aber nicht selbst regelt (BVerfGE 75, 108/152f).

Zu 2. – Zu Artikel 1 Nr. 5 (§ 5)

Dem Vorschlag wird nicht zugestimmt.

Dem Grundsatzcharakter der Regelung entsprechend soll es bei der im Regierungsentwurf vorgesehenen Nennung der Primäraufgaben der Hochschulen als Kriterien für ihre leistungsorientierte staatliche Finanzierung bleiben.

Forschung, Lehre und Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses bezeichnen die Bereiche, auf die bei einem leistungsorientierten Finanzierungssystem in erster Linie abzustellen ist. Es handelt sich freilich nicht um eine abschließende Aufzählung. Die Wahrnehmung anderer der in den §§ 2 und 3 HRG genannten Aufgaben der Hochschulen erfolgt nicht isoliert, sondern im Zusammenhang bzw. in Bezug auf die Aufgaben in Forschung und Lehre sowie Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses. Möglich und durchaus gewollt ist deshalb also etwa auch die Berücksichtigung eines besonderen Engagements in der internationalen Zusammenarbeit, bei der Gleichstellung, im Technologietransfer oder in der Weiterbildung bei der Zuweisung staatlicher Mittel.

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

Dem Vorschlag wird nicht zugestimmt.

Auch hier sollte es dem Grundsatzcharakter der Regelung entsprechend bei der im Regierungsentwurf vorgesehenen Nennung der Bereiche Forschung und Lehre bleiben und von der Aufzählung weiterer Einzelaufgaben der Hochschulen abgesehen werden. Die für die Bewertung der Arbeit der Hochschulen erwähnten Bereiche Forschung und Lehre sind diejenigen, die in erster Linie Gegenstand einer Evaluation sein sollen. Es handelt sich – ebenso wie die Nennung der Primäraufgaben der Hochschulen in § 5 des Gesetzentwurfs – nicht um eine abschließende Aufzählung.

Die Ausgestaltung der Regelung als Sollvorschrift beläßt dem Landesrecht einen weiten Gestaltungsspielraum, auch im Hinblick auf die Einbeziehung weiterer Bereiche der Tätigkeit der Hochschulen in eine Evaluation. So steht es den Ländern frei, zum Beispiel die interne Administration, die Erfüllung des Gleichstellungsauftrags oder die Krankenversorgung

in den Universitätskliniken zum Gegenstand einer Bewertung zu machen.

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

Dem Vorschlag wird zugestimmt.

Postgraduale Diplomstudiengänge können von allen Hochschulen bereits nach § 18 Abs. 1 HRG eingerichtet werden. Dabei steht es den Ländern nach dem HRG frei, ob als Zulassungsvoraussetzung zu einem solchen Studiengang an ein bereits absolviertes Diplom- oder Bachelorstudium angeknüpft wird. Einer Erwähnung der Möglichkeit der Diplomvergabe in § 19 bedarf es daher nicht.

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

Dem Vorschlag wird nicht zugestimmt.

Die Bundesregierung spricht sich gegen den Vorschlag aus, im HRG ein Verbot der Erhebung von Studiengebühren zu regeln. Sie ist der Auffassung, daß die Frage der Erhebung von Studiengebühren wie bisher von den Ländern entschieden werden soll und auch von diesen verantwortet werden muß.

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

Dem Vorschlag wird nicht zugestimmt.

Das Deutsche Richtergesetz enthält keine Regelung, die durch die Neuregelungen des Gesetzentwurfs „berührt“ würden. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Regelung würde deshalb in der gewählten Fassung ins Leere gehen.

Unabhängig von der gewählten Fassung ist das Anliegen des Bundesrates dahin zu verstehen, daß durch den Gesetzentwurf nicht für die zur Zeit laufenden Bemühungen einer Reform der Juristenausbildung Vorentscheidungen getroffen werden, die möglicherweise den Ergebnissen der Reformbemühungen widersprechen. Für dieses Anliegen des Bundesrates bedarf es keiner Regelung im Gesetzentwurf. Eine Reform der Juristenausbildung wird eine Änderung des Deutschen Richtergesetzes voraussetzen. Sollten künftig Abweichungen von den Regelungen des Gesetzentwurfs für die Juristenausbildung erforderlich sein, wird dies im Deutschen Richtergesetz oder in anderen Vorschriften des Bundesrechts geregelt werden können. Für die Zwischenzeit haben es die Länder in der Hand, das Hochschulrahmengesetz des Bundes in einer Weise umzusetzen, die den Belangen der Juristenausbildung Rechnung trägt.

Zu 7. – Zu dem Gesetzentwurf allgemein

Zu Buchstabe a

Den notwendigen Änderungen im Hochschulsystem haben Länder und Hochschulen in den vergangenen Jahren bereits durch eine Vielzahl einzelner Reformmaßnahmen Rechnung getragen. Dennoch bestehen weiterhin ein erheblicher Veränderungsdruck und

Reformbedarf. Mit dem Entwurf der Bundesregierung für ein neues Hochschulrahmengesetz wird der Grundstein gelegt für ein von Freiheit und Wettbewerb um die besten Lösungen geprägtes, international konkurrenzfähiges Hochschulsystem, das in der Lage ist, flexibel und kreativ auf heute bestehende und sich künftige stellende Herausforderungen zu reagieren. Die Bundesregierung geht davon aus, daß die Länder den durch die Zurücknahme der Regelungsdichte im Hochschulrahmengesetz gewonnenen Spielraum vor allem dazu nutzen, die Gestaltungsspielräume der Hochschulen wirkungsvoll zu vergrößern, damit diese stärker eigenes Profil entwickeln können.

Zu Buchstabe b

Im Unterschied zu den Bereichen Studienreform und Reform der Organisation und Verwaltung der Hochschulen steht die Debatte über eine Reform des Dienstrechts für das Hochschulpersonal insgesamt noch am Anfang. Bund und Länder waren daher in der Arbeitsgruppe zur Vorbereitung eines Gesetzes zur Änderung des HRG übereinstimmend der Auffassung, diesen Bereich aus der Novelle auszuklamern, um die entscheidungsreifen Teile der Reform so schnell wie möglich in Angriff nehmen und umsetzen zu können.

Die Bundesregierung ist jedoch der Auffassung, daß Bund und Länder die geltende Struktur des Hochschulpersonals und seiner dienstrechtlichen Verhältnisse überprüfen sollten. Eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe erarbeitet zur Zeit bereits Vorschläge zu der Frage einer mehr leistungsorientierten Ausgestaltung der Besoldung der Professoren.

Zu Buchstabe c

Auf Vorschlag der Bundesregierung wurden in dieser Legislaturperiode die Freibeträge beim BAföG um insgesamt 7 % und die Bedarfssätze um 4 % erhöht sowie das Kindergeld und der Kinderfreibetrag angehoben.

Die Gespräche zwischen Bund und Ländern über eine Strukturreform der Ausbildungsförderung sollen nach dem Willen der Bundesregierung im Dezember

1997 zum Abschluß gebracht werden. Dies setzt voraus, daß sich die Länder bald darüber verständigen, welches Modell sie umsetzen wollen. Hierfür ist insbesondere eine Einigung zwischen den Landeswissenschaftsministern und den Landesjustiz- und -finanzministern erforderlich.

Zu Buchstabe d

Nach der bundesstaatlichen Finanzverfassung liegt die staatliche Finanzierung ihrer Hochschulen bei den Ländern. Im Rahmen seiner begrenzten Finanzierungszuständigkeit hat der Bund in dieser Legislaturperiode viel getan, um die Finanzausstattung der Hochschulen zu verbessern und um den Hochschulen insgesamt zu helfen:

- Durch die Novelle des Hochschulbauförderungsgesetzes wurden neue Finanzierungsspielräume und -instrumente für den Hochschulbau geschaffen. Mit dem Optionsleasing hat die Bundesregierung im Frühjahr kurzfristig sogar noch ein zusätzliches Baupotential von bis zu 2,5 Mrd. Mark erschlossen.
- Im Rahmen des neuen Hochschulsonderprogramms III werden den Hochschulen bis zum Jahr 2000 insgesamt 3,6 Mrd. Mark zur Verfügung gestellt.
- Die Mittelausstattung der Deutschen Forschungsgemeinschaft wurde auf hohem Niveau verstetigt. Die Grundfinanzierung liegt jetzt bei über 2 Mrd. DM pro Jahr. Dies kommt der Hochschulforschung zugute.
- Im Bereich der Hochschulen wurde die deutsche Einheit wiederhergestellt. In den neuen Ländern wurde in kurzer Zeit eine moderne Hochschul Landschaft auf internationalem Spitzenniveau geschaffen. Einige Hochschulen im Osten Deutschlands übertreffen die Qualität ihrer westdeutschen Konkurrentinnen in Forschung und Lehre.

Zu Buchstabe e

Auf die Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates zu Artikel 1 Nr. 24 (§ 27 Abs. 4 – neu –) wird verwiesen.

