

Zulässigkeit von Studiengebühren aufgrund des HRG

(BVerfG vom 26.1.2005 – 2 BvF 1/03, NJW 2005, 493 ff.)

Das Hochschulrahmengesetz vom 30.1.1976 enthält seit dem 6. HRG-Änderungsgesetz die Vorschrift des § 27 Abs. 4 HRG, nach der das Studium bis zum ersten berufsqualifizierenden Abschluss und das Studium in einem konsekutiven Studiengang, der zu einem weiteren berufsqualifizierenden Abschluss führt, studiengebührenfrei ist und das Landesrecht in besonderen Fällen Ausnahmen vorsehen kann.

Aus den Gesetzgebungsmaterialien geht hervor, dass der Bundesgesetzgeber davon ausgegangen war, dass die Einführung von Studiengebühren zu einer Verunsicherung derjenigen führe, die beabsichtigen, in den nächsten Jahren ein Studium aufzunehmen. Dies könne in letzter Konsequenz zu einem Rückgang der Zahl der Studienanfänger und einer Ausweichbewegung der Studierenden an die Universitäten ohne Studiengebühren führen. Dadurch könne es zu erheblichen Kapazitätsproblemen und finanziellen Belastungen und in der Folge zu einer nennenswerten Verschlechterung der Studienbedingungen in diesen Ländern kommen. Mit der Festschreibung der Gebührenfreiheit würde Rechtssicherheit geschaffen und die Studierneigung positiv und für das gesamte Bundesgebiet unterstützt.

Vor allem die CDU-geführten Bundesländer sehen in dieser Regelung einen Eingriff in ihren Kompetenzbereich. Sie sehen sich zu Unrecht daran gehindert, Gebühren für das Erststudium zu erheben. Mehrere Landesregierungen beschließen daher, § 27 Abs. 4 HRG vor dem Bundesverfassungsgericht anzugreifen. Mit Aussicht auf Erfolg?

Zur Vertiefung: Stettner, JZ 2005, S. 619 – 624; Waldhoff, JuS 2005, S. 391 – 396.

Lösung

In Betracht kommt eine Überprüfung des Hochschulrahmengesetzes im Wege der abstrakten Normenkontrolle gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG. Das BVerfG wird dem Antrag stattgeben, wenn er zulässig und begründet ist.

I. Zulässigkeit

1. Zuständigkeit

Das Bundesverfassungsgericht ist für die abstrakte Normenkontrolle gemäß Art. 93 I Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6 BVerfGG zuständig.

2. Antragsberechtigung (Beteiligtenfähigkeit, Parteifähigkeit)

Antragsberechtigt sind gemäß § 76 BVerfGG

- Bundesregierung
- Landesregierungen
- ein Drittel der Mitglieder des Bundestages

Mithin sind die Landesregierungen antragsberechtigt. Die „Prozessfähigkeit“ setzt einen Beschluss der Regierung als Kollegialorgan voraus (BVerfGE 6, 309, 323).

3. Streitgegenstand

Streitgegenstand muss gemäß § 76 BVerfGG Bundes- oder Landesrecht sein. Hier ist die Vereinbarkeit des Hochschulrahmengesetzes als Bundesrecht mit dem Grundgesetz zu prüfen.

4. Antragsbefugnis, Klarstellungsinteresse (§ 76 BVerfGG)

Die Antragsbefugnis ist gemäß § 76 Nr. 1 BVerfGG nur gegeben, wenn einer der Antragsberechtigten Bundes- oder Landesrecht wegen seiner förmlichen oder sachlichen Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz oder dem sonstigen Bundesrecht für nichtig hält. Art. 93 I Nr. 2 GG bleibt dahinter zurück und lässt Meinungsverschiedenheiten oder Zweifel über die Gültigkeit der Rechtsnorm genügen.

Fraglich ist, inwiefern sich die engeren Anforderungen des § 76 Nr. 1 BVerfGG auf die Prüfung der Antragsbefugnis auswirken.

- Zum einen könnte man § 76 Nr. 1 BVerfGG insoweit für verfassungswidrig und damit nichtig halten, als Art. 93 I Nr. 2 GG in seinen Zulässigkeitsanforderungen weiter als von der Verfassung vorgegeben eingeschränkt würde.
- Zum anderen könnte man § 76 Nr. 1 BVerfGG verfassungskonform auslegen, indem man diese Regelung als Konkretisierung der Verfassungsnorm ansieht, die zwar den Normalfall der abstrakten Normenkontrolle erfasst, andere Fälle jedoch nicht ausschließt.

Der letztgenannten Variante ist der Vorzug zu geben, da sie verfassungsgemäße Zustände herstellt, ohne den Gesetzgeber zum Handeln zu zwingen. Dementsprechend reichen auch Zweifel über die Verfassungsmäßigkeit für die Antragsbefugnis aus. Diese Zweifel sind gegeben.

5. Form und Frist

Von der Ordnungsgemäßheit des Antrags i.S.d. § 23 I BVerfGG (Schriftlichkeit, Begründung, Beweisangabe) ist auszugehen. Eine Frist ist nicht zu beachten.

6. Ergebnis

Die abstrakte Normenkontrolle ist zulässig.

II. Begründetheit

Die Normenkontrolle ist begründet, wenn das Gesetz verfassungswidrig ist. § 27 Abs. 4 HRG könnte gegen die im Grundgesetz festgelegte Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen verstoßen.

1. Kompetenztitel aus Art. 75 Abs. 1 Nr. 1a GG

a) Kompetenztitel aus Art. 75 Abs. 1 Nr. 1a GG

Gemäß Art. 75 Abs. 1 Nr. 1a GG ist der Bund unter den Voraussetzungen des Art. 72 GG für den Erlass von Rahmenvorschriften zuständig, die die allgemeinen Grundsätze des

Hochschulwesens betreffen. Die Gesetzgebungsmaterie des Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG ist weit gefasst. Der Begriff „Hochschulwesen“ lässt es nicht zu, von vornherein bestimmte Angelegenheiten der Hochschulen auszugrenzen. Eine Gebührenregelung stellt wegen ihres funktionalen Bezugs zur Hauptkompetenz einen Annex zur Sachkompetenz dar. Die Regelung von Studiengebühren ist aus diesem Grund vom Begriff des Hochschulwesens umfasst.

b) Rahmenregelung

Allerdings erstreckt sich die Regelungsbefugnis des Bundes lediglich auf „die allgemeinen Grundsätze“ des Hochschulwesens. Der Bund ist im Hochschulbereich zu einer außerordentlich zurückhaltenden Gesetzgebung verpflichtet. Dies schließt es freilich nicht aus, dass der Bundesgesetzgeber auch hier ausnahmsweise nähere bis in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen trifft. Fraglich ist, ob der grundsätzliche Ausschluss von Studiengebühren eine Rahmenvorschrift bildet, die den Ländern ausreichenden Raum für eigenständige Regelungen belässt. Aus der Sicht der Studierenden geht es um die Ausgestaltung der Studienbedingungen, aus der Sicht der Hochschulen und ihrer staatlichen Träger um die Frage, auf welche Einnahmequellen sie zurückgreifen können. Vor allem vor dem Hintergrund, dass seit dem Jahr 1970 keine allgemeinen Studiengebühren erhoben werden, wurde somit unter beiden Aspekten ein allgemeiner hochschulpolitischer Grundsatz fixiert und den Ländern die Möglichkeit eröffnet, von diesem Grundsatz abzuweichen.

Der Titel „Hochschulwesen“ umfasst daher auch Regelungen über die Erhebung von Studiengebühren als nichtsteuerliche Abgabe (vgl. BVerfG, NJW 2005, 493).

2. Art. 72 Abs. 2 GG

Dem Bund steht gemäß Art. 75 Abs. 1 Satz 1 GG i. V. m. Art. 72 Abs. 2 GG nur dann die Rahmengesetzgebungskompetenz zu, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich machen.

a) Prognoseentscheidung des Gesetzgebers und gerichtliche Überprüfbarkeit

Fraglich ist, inwiefern die Einschätzung der Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung durch den Bundestag gerichtlich überprüft werden kann.

Die Erforderlichkeitsprüfung verlangt vom Gesetzgeber die Einschätzung von Gesetzeswirkungen und von Verläufen, wie sie zustande kämen, wenn die regulierende Hand des Gesetzgebers nicht eingreifen würde. Dass diese Einschätzung des Gesetzgebers justitiabel sein muss, lässt sich aus Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG ableiten, der für die Überprüfung von Art. 72 Abs. 2 GG ein spezielles Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht normiert hat. Als Prognoseentscheidung kann sie jedoch nur daraufhin überprüft werden, ob sie aus der ex-ante Perspektive des Gesetzgebers mit dem ihm zugänglichen Tatsachen- und Erfahrungsmaterial nachvollziehbar ist. Die Sachverhaltsannahmen müssen dabei sorgfältig ermittelt worden sein oder sich bestätigen lassen, es muss ein methodisch angemessenes Prognoseverfahren gewählt und verfolgt worden sein und die tragenden Gesichtspunkte der Entscheidung müssen offen gelegt werden. Sachfremde Erwägungen dürfen sich ihnen nicht entziehen lassen (vgl. BVerfGE 106, 62, 152 f.).

b) Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet

Nach der Einschätzung durch den Bundesgesetzgeber müsste § 27 Abs. 4 HRG zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet erforderlich gewesen sein.

Zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist eine bundesgesetzliche Regelung erst dann erforderlich, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet. Dies müsste auf der Grundlage der vom Gesetzgeber zugrunde gelegten tatsächlichen Gegebenheiten prognostiziert werden können.

Ein sozialstaatliches Anliegen, möglichst breiten Kreisen der Bevölkerung den Zugang zum Hochschulstudium zu eröffnen und diesbezügliche Barrieren abzubauen oder gar nicht erst zu errichten, besteht nur dann, wenn sich abzeichnet, dass die Erhebung von Studiengebühren in einzelnen Ländern zu einer mit dem Rechtsgut Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse unvereinbaren Benachteiligung der Einwohner dieser Länder führt. Dafür bestehen jedoch keine hinreichenden Anhaltspunkte. Der Bundesgesetzgeber selbst

geht davon aus, dass die Studienbewerber und Studierenden in erheblichem Ausmaß bereit und in der Lage sind, durch die Wahl des Studienorts und der Hochschule auf die Erhebung von Studiengebühren zu reagieren. Für diese Wahl - einschließlich der Entscheidung für ein Studium in Heimatnähe – sind zudem eine Vielzahl von Faktoren bedeutsam, deren jeweiliges Gewicht für die individuelle Entscheidung nicht ohne weiteres einschätzbar ist. Vor allem aber ist davon auszugehen, dass die Länder in eigenverantwortlicher Wahrnehmung der sie - nicht anders als den Bund - treffenden Aufgabe zu sozialstaatlicher, auf die Wahrung gleicher Bildungschancen bedachter Regelung bei einer Einführung von Studiengebühren den Belangen einkommensschwacher Bevölkerungskreise angemessen Rechnung tragen werden. Zwar kann trotz alledem nicht ausgeschlossen werden, dass Einzelne durch Studiengebühren unausweichlich und in überdurchschnittlich hohem Maß belastet werden. Die nicht näher quantifizierte Möglichkeit derartiger Fälle rechtfertigt zumindest derzeit kein Eingreifen des Bundesgesetzgebers unter dem Aspekt der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse gem. Art. 72 Abs. 2 GG.

Fraglich ist, ob sich die Annahme des Gesetzgebers, dass Studierende den Studienort maßgeblich unter dem Aspekt möglicher Studiengebühren wählen, im Rahmen des Prognoserahmens des Gesetzgebers hält. Gesichtspunkte wie die Lebenshaltungskosten und etwaige Studiengebühren spielen bei der Auswahl des Studienortes eine nachrangige Rolle. Dies zeigen Beispiele von Hochschulen, deren Kapazitäten trotz niedriger Lebenshaltungskosten und vermeintlicher anderer Vorteile nicht ausgeschöpft werden.

Bei unterstellter Richtigkeit der Annahme, dass Unterschiede in der Erhebung von Studiengebühren zwischen den Ländern erhebliche Wanderungsbewegungen auslösen werden, müsste dieses Verhalten das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigen, um die Regelung als erforderlich im Sinne von Art. 72 Abs. 2 GG erscheinen zu lassen. Sinn der föderalen Verfassungssystematik ist es, den Ländern eigenständige Kompetenzräume für differenzierte Regelungen zu eröffnen. In diesem System ist enthalten, dass in eine Materie wie die Hochschulbildung, die durch hohe Mobilität des angesprochenen Personenkreises gekennzeichnet ist, durch die jeweilige Landesgesetzgebung Wanderungsbewegungen ausgelöst werden können. Daraus resultierende Nachteile hat ein Land - vorbehaltlich des Verstoßes gegen die Pflicht zu gegenseitiger Rücksichtnahme durch ein anderes Land - grundsätzlich in eigener Verantwortung zu bewältigen. Es ist die Sache des betroffenen

Landes, darüber zu befinden, ob als nachteilig eingeschätzte Entwicklungen hingenommen oder welche gegensteuernden Maßnahmen ergriffen werden. Voraussetzung einer bundesgesetzlichen Regelung ist insoweit, dass vorhersehbare Einbußen in den Lebensverhältnissen von den betroffenen Ländern durch eigenständige Maßnahmen entweder gar nicht oder nur durch mit den anderen Ländern abgestimmte Regelungen bewältigt werden können. Dafür bestehen jedoch keine Anhaltspunkte.

Demnach ist § 27 Abs. 4 HRG zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet nicht erforderlich.

c) Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit

Die Wahrung der Wirtschaftseinheit im Sinne von Art. 72 Abs. 2 GG liegt im gesamtstaatlichen Interesse, wenn es um die Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums der Bundesrepublik durch bundeseinheitliche Rechtsetzung geht, wenn also Landesregelungen oder das Untätigbleiben der Länder erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft mit sich bringen. Die Regelung des § 27 Abs. 4 HRG findet unter keinem der insoweit in Frage kommenden Aspekte eine Rechtfertigung.

Zur Wahrung der Rechtseinheit i.S. von Art. 72 Abs. 2 GG ist § 27 Abs. 4 HRG ebenfalls nicht erforderlich. Unterschiedliches Landesrecht in Bezug auf Studiengebühren beeinträchtigt nicht unmittelbar die Rechtssicherheit und Freizügigkeit im Bundesstaat.

3. Ergebnis

Der Bund handelte mangels Erfüllung der Voraussetzungen aus Art. 72 Abs. 2 GG außerhalb seiner Rahmengesetzgebungskompetenz aus Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG.

4. Art. 125a Abs. 2 Satz 1 GG

Der Bund könnte seine Kompetenz zur Gesetzgebung aus Art. 125a Abs. 2 GG herleiten. Nach dieser - auf die Rahmengesetzgebung anwendbaren - Übergangsbestimmung verbleibt die Zuständigkeit zur Änderung von Vorschriften, die auf Grund des Art. 72 Abs. 2 GG in der bis zum 15. 11. 1994 geltenden Fassung erlassen worden sind, ohne Rücksicht darauf, ob die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG n.F. erfüllt sind, beim Bundesgesetzgeber. Wegen

des Ausnahmecharakters der Vorschrift ist diese eng auszulegen und kann nur auf solche Gesetzesänderung Anwendung finden, die keine grundlegende Neukonzeption enthalten, da andernfalls Art. 72 Abs. 2 GG unterlaufen werden könnte.

Das am 30. 1. 1976 in Kraft getretene Hochschulrahmengesetz enthielt bis zum Erlass des hier angegriffenen Sechsten Änderungsgesetzes keine Regelungen über Studiengebühren. Durch diese Normierung ist der Bereich der Rahmengesetzgebung im Hochschulwesen in sachlicher Hinsicht erweitert worden. Es handelt sich um eine grundlegende Entscheidung, die das HRG in einer vom alten Rechtszustand abweichenden Art und Weise prägt. Insofern ist von einer Neukonzeption zu sprechen, die nicht auf Art. 125a Abs. 2 Satz 1 GG gestützt werden kann.

5. Ergebnis

Der Bund war unzuständig. § 27 Abs. 4 HRG verstößt somit gegen die verfassungsmäßige Kompetenzverteilung, so dass der Antrag begründet ist.

III. Ergebnis

Die abstrakte Normenkontrolle zur Überprüfung von § 27 Abs. 4 HRG ist zulässig und begründet. Sie hat Aussicht auf Erfolg.

Zur Vertiefung: Stettner, JZ 2005, S. 619 – 624; Waldhoff, JuS 2005, S. 391 – 396.