

Regierungs-Entwurf

Sechstes Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes (6. HRGÄndG)

Artikel 1

Änderung des Hochschulrahmengesetzes

Das Hochschulrahmengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Januar 1999 (BGBl. I S. 18), zuletzt geändert durch ... (BGBl. I S. ...) wird wie folgt geändert:

1. § 18 Abs. 1 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Auf Grund der Hochschulprüfung, mit der ein berufsqualifizierender Abschluss erworben wird, kann die Hochschule einen Diplomgrad mit Angabe der Fachrichtung verleihen.“

2. § 19 Abs. 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Die Hochschulen können Studiengänge einrichten, die zu einem Bachelor- oder Bakkalaureusgrad und zu einem Master- oder Magistergrad führen.“

3. Dem § 27 wird folgender Absatz 4 angefügt:

„(4) Das Studium bis zum ersten berufsqualifizierenden Abschluss und das Studium in einem konsekutiven Studiengang, der zu einem weiteren berufsqualifizierenden Abschluss führt, ist studiengebührenfrei. In besonderen Fällen kann das Landesrecht Ausnahmen vorsehen.“

4. § 41 wird wie folgt gefasst:

„§ 41
Studierendenschaft

(1) An den Hochschulen werden Studierendenschaften gebildet. Sie haben folgende Aufgaben:

1. die Meinungsbildung in der Gruppe der Studierenden zu ermöglichen;
2. die Belange ihrer Mitglieder in Hochschule und Gesellschaft wahrzunehmen;
3. an der Erfüllung der Aufgaben der Hochschulen (§§ 2 und 3), insbesondere durch Stellungnahmen zu hochschul- oder wissenschaftspolitischen Fragen mitzuwirken;
4. auf der Grundlage der verfassungsmäßigen Ordnung die politische Bildung, das staatsbürgerliche Verantwortungsbewusstsein und die Bereitschaft ihrer Mitglieder zur aktiven Toleranz sowie zum Eintreten für die Grund- und Menschenrechte zu fördern;
5. kulturelle, fachliche, wirtschaftliche und soziale Belange ihrer Mitglieder wahrzunehmen;
6. die Integration ausländischer Studierender zu fördern;
7. den Studierendensport zu fördern;
8. die überregionalen und internationalen Studierendbeziehungen zu pflegen.

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben kann die Studierendenschaft insbesondere auch zu solchen Fragen Stellung beziehen, die sich mit der gesellschaftlichen Aufgabenstellung der Hochschulen sowie mit der Anwendung der wissenschaftlichen Erkenntnisse und der Abschätzung ihrer Folgen für die Gesellschaft und die Natur beschäftigen. Die Studierendenschaft und ihre Organe können für die Erfüllung ihrer Aufgaben Medien aller Art nutzen und in diesen Medien auch die Diskussion und Veröffentlichung zu allgemeinen gesellschaftlichen Fragen ermöglichen.

(2) Die Studierendenschaft verwaltet ihre Angelegenheiten im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen selbst. Sie kann von ihren Mitgliedern zur Erfüllung ihrer Aufgaben Beiträge erheben.

(3) Für die Mitwirkung in den Organen der Studierendenschaft gilt § 37 Abs. 3 entsprechend.“

5. In § 72 Abs. 1 wird nach Satz 7 folgender Satz eingefügt:

„Innerhalb von drei Jahren nach Inkrafttreten des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes vom ... [*einsetzen: Ausfertigungsdatum und Fundstelle des Änderungsgesetzes*] sind den Vorschriften des Artikels 1 dieses Gesetzes entsprechende Landesgesetze zu erlassen.“

Artikel 2

Neufassung des Hochschulrahmengesetzes

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung kann den Wortlaut des Hochschulrahmengesetzes in der vom Inkrafttreten dieses Gesetzes an geltenden Fassung im Bundesgesetzblatt bekannt machen.

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung:**Zu Artikel 1 (Änderung des Hochschulrahmengesetzes)****1. Gesetzgebungskompetenz**

Der Bund ist nach Artikel 75 Abs. 1 Nr. 1 a GG berechtigt, Rahmenvorschriften für die Gesetzgebung der Länder über die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens zu erlassen. Ebenso wie Regelungen über die von den Hochschulen vergebenen Hochschulgrade zählen hierzu auch Regelungen über Studiengebühren und über die Organisationsform der Studierendenschaft.

2. Erforderlichkeit im Sinne von Artikel 72 Abs. 2 GG

Nach Artikel 75 Abs. 1 i. V. m. Artikel 72 Abs. 2 GG kann der Bund von seiner Rahmengesetzgebungskompetenz nur Gebrauch machen, wenn dies u. a. zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse oder zur Wahrung der Rechtseinheit im Bundesgebiet erforderlich ist.

Im Hinblick auf die Mobilität von Studierenden und Hochschulabsolventinnen und –absolventen innerhalb des Bundesgebiets bedarf es bundesrechtlicher Regelungen über die Vergabe von Hochschulgraden. Diese sind deshalb zur Wahrung der Rechtseinheit erforderlich.

Die Debatte über die Einführung von Studiengebühren führt zu einer grundsätzlichen Verunsicherung derjenigen, die in den nächsten Jahren ein Studium aufnehmen wollen. Dies könnte in letzter Konsequenz zu einem Rückgang der Zahl der Studienanfänger führen. Mit der Festschreibung der Gebührenfreiheit im formulierten Sinne schafft der Bundesgesetzgeber Rechtssicherheit und unterstützt damit die Studierneigung positiv und dies für das gesamte Bundesgebiet.

Die Mehrzahl der Landeswissenschaftsminister lehnt die Einführung von Studiengebühren für ein Erststudium zwar ab. Ungeachtet des Beschlusses der Kultusministerkonferenz vom 25.5.2000 gibt es jedoch in einzelnen Ländern wie auch innerhalb der Hochschulrektorenkonferenz Forderungen, Studiengebühren generell einzuführen.

Führen einzelne Länder oder Hochschulen Studiengebühren in nennenswerter Höhe für ein Erststudium und konsekutive Studiengänge ein, kann darüber hinaus nicht ausgeschlossen werden, dass Studienbewerber und Studierende aus diesen Ländern an Hochschulen in Ländern, die keine Studiengebühren erheben, wechseln. Dadurch kann es zu erheblichen Kapazitätsproblemen und finanziellen Belastungen und in der Folge zu einer nennenswerten Verschlechterung der Studienbedingungen in den zuletzt genannten Ländern kommen. Die Einführung von Studiengebühren für grundständige und konsekutive Studiengänge soll deshalb bundesrechtlich grundsätzlich ausgeschlossen und damit die Zielsetzung des Artikels 72 Abs. 2 GG, gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen, verwirklicht werden.

Der Verwirklichung dieser Zielsetzung dient auch die Neufassung der Bestimmung über die Studierendenschaften, die künftig im Landesrecht für alle Hochschulen vorzusehen sind. Die bisherige Regelung, die den Ländern die Bildung verfasster Studierendenschaften freistellt, trägt dem Interesse einer funktionierenden studentischen Selbstverwaltung nicht in ausreichendem Maße Rechnung. Die nunmehr vorgesehene Bildung verfasster Studierendenschaften in allen Bundesländern hat aber auch über die betroffenen Hochschulen und ihre Studierenden hinaus Bedeutung, da sie Voraussetzung für die Schaffung bundesweit tätiger Interessenvertretungen der Studierenden ist. Der Bundesregierung steht gegenwärtig mit der Hochschulrektorenkonferenz ein kompetenter Ansprechpartner für den Bereich der Institution Hochschule zur Verfügung, nicht jedoch auf Bundesebene für die größte Gruppe der Hochschulmitglieder, die Studierenden. Die tiefgreifenden finanziellen und strukturellen Veränderungen im Hochschulwesen, die in den nächsten Jahren zu erwarten sind, lassen für den Staat einen repräsentativen und kompetenten Gesprächspartner auch auf Seiten der Studierendenschaft, und zwar in ähnlicher Weise in allen Bundesländern, auch als notwendige Voraussetzung für eine kompetente bundesweite Vertretung der Studierenden, als notwendig erscheinen.

3. Erforderlichkeit im Sinne von Artikel 75 Abs. 2 GG

Die Regelungen des Gesetzentwurfs enthalten keine für die Verwaltungen der Länder unmittelbar geltenden Vorschriften. Rechtlich folgt dies daraus, dass sie in § 72 Abs. 1 letzter Satz HRG, der die unmittelbar geltenden Vorschriften des HRG aufzählt, nicht genannt werden.

Die für § 27 Abs. 4 und § 41 vorgesehenen Regelungen des Gesetzentwurfs gelten aber auch nicht faktisch unmittelbar. In den Ländern werden derzeit keine Studiengebühren erhoben, die mit der Regelung des § 27 Abs. 4 nicht vereinbar wären. Die Rechtslage in den Ländern wird deshalb durch die Regelung nicht mit unmittelbarer Wirkung für Landesbehörden geändert.

Die Regelung des § 41 Abs. 1 ist zwar für den Landesgesetzgeber bindend. Sie ist jedoch ohne weitere ausfüllende Regelungen nicht unmittelbar durch die Landesverwaltung ausführungsfähig. Satz 1 sagt nämlich noch nichts darüber aus, was eine Studierendenschaft überhaupt ist. Hierzu bedarf es näherer Regelungen über die Rechtsform, die Aufgaben der Studierendenschaft, ihrer Organe, die Aufgaben und Befugnisse der einzelnen Organe, die Wahlverfahren oder Bestimmungsrechte zur Einsetzung und Absetzung von Organen, den Erlass von Satzungen sowie weitere Rechte und Pflichten. Die Formulierung („... werden ... gebildet“) entspricht im Übrigen auch dem durchgehenden Sprachgebrauch des HRG, ohne dass damit an dieser oder einer anderen Stelle die Anordnung einer unmittelbaren Geltung verbunden oder auch nur intendiert wäre.

Soweit die in Artikel 1 des Gesetzentwurfs für die §§ 27 und 41 des Hochschulrahmengesetzes getroffenen Regelungen auch in Einzelheiten gehen, handelt es sich hierbei sowohl quantitativ wie qualitativ, d. h. gemessen an Umfang und Regelungsmaterien des Hochschulrahmengesetzes, um Ausnahmefälle. Sowohl das Hochschulrahmengesetz als Ganzes wie auch die fraglichen Regelungen belassen insgesamt den Landesgesetzgebern ausreichenden Spielraum für eine prägende Ausfüllung.

Die für § 27 Abs. 4 Satz 1 vorgesehene Regelung sieht die Studiengebührenfreiheit für sämtliche Formen von grundständigen Studienangeboten vor. Sie erfasst somit das Studium

- in einem einstufigen Studiengang, der zu einem ersten berufsqualifizierenden Abschluss führt (Bachelor, Diplom, Magister, Staatsexamen), oder
- in einem konsekutiv-zweistufigen Studiengang, der zu einem ersten Diplom- oder Bachelor-Abschluss und zu einem zweiten Diplom- oder Master-Abschluss führt.

Damit wird die Studiengebührenfreiheit als allgemeiner Grundsatz vom Bundesgesetzgeber festgelegt. Die vollständige Erfassung der grundständigen Studienangebote ist zur Verwirklichung des Zieles erforderlich, gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet zu schaffen. Eine Differenzierung innerhalb dieser Studienangebote hinsichtlich einer grundsätzlichen Studiengebührenfreiheit wäre sachlich nicht gerechtfertigt.

Für die von § 27 Abs. 4 Satz 1 erfassten Studiengänge wird aber keine ausschließliche Gebührenfreiheit vorgesehen. Dies ergibt sich aus Satz 2, der in besonderen Fällen Ausnahmen ausdrücklich zulässt. Die Regelung belässt den Ländern damit auch hinsichtlich grundständiger Studiengänge einen Spielraum. Erheblich ist dieser Ausfüllungsspielraum hinsichtlich aller anderen Studienangebote.

§ 41 Abs. 1 verpflichtet die Landesgesetzgeber, für alle Hochschulen die Bildung verfasster Studierendenschaften vorzusehen, und regelt darüber hinaus präziser als im bisherigen Rahmenrecht des Bundes die den Studierendenschaften obliegenden Aufgaben. Über die Frage der Reichweite des hochschulpolitischen Mandats der Studierendenschaften ist es in der Vergangenheit zu einer Vielzahl von Rechtsstreitigkeiten gekommen. Auch wenn sich Abgrenzungsfragen nie vollständig vermeiden lassen, soll mit der Präzisierung der Aufgabenbeschreibung ein größeres Maß an Rechtssicherheit geschaffen werden. Soweit hinsichtlich der Aufgaben der Studierendenschaften eine in Einzelheiten gehende Regelung getroffen wird, ist dies erforderlich, um die Sachgebiete zu bestimmen, für die eine repräsentative und kompetente Vertretung der Studierenden im gesamtstaatlichen Interesse bundesweit notwendig ist. Den Landesgesetzgebern bleibt im Übrigen ein beträchtlicher Ausfüllungsspielraum. Absatz 2 enthält ausfüllungsfähige und ausfüllungsbedürftige Grundaussagen zum Selbstverwaltungsrecht und zum Recht auf Beitragserhebung. Keine Regelungen enthält § 41 über die Organe der Studierendenschaft, die Aufgaben und Befugnisse dieser Organe, das Wahlverfahren zur Bildung der Organe sowie zur Aufsicht über die Studierendenschaften.

Zu Nummer 1 und 2 (§ 18 Abs. 1 Satz 1, § 19 Abs. 1)

Mit der Neufassung von § 19 Abs. 1 werden Bachelor- und Masterstudiengänge aus dem Erprobungsstadium in das Regelangebot der Hochschulen überführt.

Mit der 4. HRG-Novelle von 1998 war den Hochschulen die Möglichkeit eröffnet worden, Bachelor- und Masterstudiengänge zur Erprobung einzurichten. Schon heute gibt es an den deutschen Hochschulen mehr als 1.000 Studiengänge, die mit dem Grad Bachelor/Bakkalaureus bzw. Master/Magister abgeschlossen werden. Die Dynamik der Entwicklung im Hochschulbereich ist so beachtlich, dass es – auch im Interesse der Absolventinnen und Absolventen dieser Studiengänge – nicht mehr angemessen ist, die Vergabe von Bachelor- und Mastergraden lediglich zur Erprobung zuzulassen. Sie bilden deshalb künftig eine reguläre Alternative zu den Hochschulgraden nach § 18.

Dem trägt auch die veränderte Fassung von § 18 Abs. 1 Satz 1 Rechnung.

Zu Nummer 3 (§ 27 Abs. 4)

Der neue Absatz 4 Satz 1 legt fest, dass für ein Studium bis zum ersten berufsqualifizierenden Abschluss und für ein Studium in einem konsekutiven Studiengang, der zu einem weiteren berufsqualifizierenden Abschluss führt, an den staatlichen Hochschulen der Länder Studiengebühren nicht erhoben werden. Studiengebühren für einen konsekutiven Studiengang dürfen danach auch dann nicht erhoben werden, wenn nach dem ersten berufsqualifizierenden Abschluss zunächst eine Berufstätigkeit erfolgt ist, bevor der zu einem weiteren berufsqualifizierenden Abschluss führende Studienteil begonnen wurde. Die Regelung hat Grundsatzcharakter. Den Ländern steht es insbesondere frei zu regeln, ob und in welchem Maße Zweitstudien, nicht-konsekutive postgraduale Studien und weiterbildende Studien gebührenfrei oder gebührenpflichtig sein sollen.

Nach Satz 2 sind die Länder berechtigt, in besonderen Fällen Ausnahmen von der grundsätzlichen Gebührenfreiheit vorzusehen. Dem Landesrecht bleibt die Festlegung überlassen, ob bestimmte Personengruppen (z. B. Gasthörer, Studierende nach Überschreitung eines bestimmten Lebensalters, Teilnehmer und Teilnehmerinnen im Rahmen der Weiterbildung) von der Studiengebührenfreiheit ganz oder teilweise ausgenommen werden oder ob Gebühren für einzelne konkret erbrachte Leistungen der Hochschulen (z. B. Einschreibgebühren, Prüfungsgebühren) erhoben werden.

Die Regelung unterstützt auch die Einführung neuer nachfrageorientierter Studienfinanzierungsmodelle wie Studienkonten und Bildungsgutscheine. Das Landesrecht regelt, welchen Umfang das Studienkonto bzw. die Bildungsgutscheine für ein gebührenfreies Studium haben oder wann die Regelstudienzeit als deutlich überschritten gilt und damit Studiengebühren erhoben werden können. Hierbei sind differenzierte Regelungen möglich und sinnvoll, etwa zur Berücksichtigung von Gremientätigkeiten, Kindererziehungszeiten, Teilzeitstudierenden und Auslandsstudienzeiten.

Zu Nummer 4 (§ 41)

Absatz 1 Satz 1 verpflichtet alle Länder, an ihren Hochschulen verfasste Studierendenschaften zu bilden. Im Interesse demokratischer Selbstbestimmung und Autonomie sollen sie deshalb an allen Hochschulen die Möglichkeit haben, ihre in Absatz 1 näher bestimmten Belange selbst wahrzunehmen.

Ziel der Novellierung des § 41 ist, den Studierendenschaften die Möglichkeit zu geben, aktiv und eigenständig an der Wahrnehmung der gesellschaftlichen Verantwortung der Hochschulen und der Reflexion der sozialen, ökonomischen und ökologischen Folgen der Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse sowie ihrer gesellschaftlichen Grundlagen und Rahmenbedingungen mitzuwirken. Dazu wird die Aufgabenstellung der Studierendenschaft in Absatz 1 neu gefasst. Dabei wird die Reichweite des hochschulpolitischen Mandates der Studierendenschaft unter Berücksichtigung neuer landesrechtlicher Regelungen und der dazu ergangenen Rechtsprechung (Urteil des VerfGH NW vom 25.1.2000, DVBl. 2000, 699) rahmenrechtlich neu formuliert.

Es würde den Anspruch des Einzelnen auf Freiheit vor unzulässiger Pflichtmitgliedschaft in einem Verband und damit Artikel 2 Abs. 1 GG verletzen, wenn den verfassten Studierendenschaften Angelegenheiten übertragen würden, die über die Wahrnehmung der gruppenspezifischen Interessen hinausgehen. Die Einschränkung der allgemeinen Handlungsfreiheit nach Artikel 2 Abs. 1 GG durch einen Zwangszusammenschluss, wie ihn die verfasste Studierendenschaft darstellt, ist nur dadurch gerechtfertigt, dass er der Wahrnehmung von spezifischen Interessen der zusammengeschlossenen Gruppe dient. Dies sind bei Studierenden hochschul- und wissenschaftspolitische und damit zusammenhängende Belange, jedoch keine Fragen, die außerhalb dieses Kontextes stehen (BVerwGE 59, 231, 237 f.; BVerwG, DVBl. 1999, 1588).

Politische Bildung, staatsbürgerliches Verantwortungsbewusstsein, Toleranzbereitschaft sowie das Eintreten für die Grund- und Menschenrechte sind Ziele, die das gesteigerte Interesse der Studierenden wie der Allgemeinheit verdienen und deren Förderung sich zur Selbstverwaltung anbietet. Mit der Aufgabenübertragung in diesen Bereichen wird der Studierendenschaft aber nicht die Befugnis verliehen, allgemeinpolitisch tätig zu werden und im Namen der Studierenden eigene politische Forderungen zu formulieren und zu vertreten.

Die Förderung der politischen Bildung und der staatsbürgerlichen Verantwortung der Studierenden ist etwas anderes als das Eintreten und Werben für eigene politische Ziele. Politische Bildungsförderung verlangt eine am Neutralitätsgebot orientierte Berücksichtigung verschiedener politischer Sichtweisen. Diesem Ziel werden z. B. Informationsangebote und Veranstaltungen gerecht, in denen unterschiedliche Positionen zu Wort kommen können.

Diskussionen und Veröffentlichungen zu allgemeinen gesellschaftlichen Fragen in Medien der Studierendenschaft sind von Verlautbarungen der Studierendenschaft und ihrer Organe abzugrenzen. Die Studierendenschaft hat in ihren Publikationsorganen verschiedene politische Sichtweisen zu berücksichtigen und ihnen gleichberechtigten Zugang zu ihren Publikationsorganen zu gewähren. Zudem entspricht die Ermöglichung der Mediennutzung durch Dritte nur dann dem Gebot der Verhältnismäßigkeit, wenn die hierfür eingesetzten Mittel sowohl zu den Kosten aller Aufgaben als auch zu den Kosten der Mediennutzung durch die Studierendenschaft selbst in einem angemessenen Verhältnis stehen. Dies bedeutet, dass die Informationsorgane der Studierendenschaft nach Umfang und Kostenaufwand nicht überwiegend dazu verwendet werden dürfen, ein allgemeines Diskussionsforum zur Verfügung zu stellen. Nähere Regelungen hierzu bleiben dem Landesrecht überlassen.

Die Änderungen in Absatz 2 sind zum einen redaktionelle Folgeänderungen. Zum anderen dienen sie der Deregulierung des Bundesrechts.

Zu Nummer 5 (§ 72 Abs. 1 Satz 8)

Gemäß Artikel 75 Abs. 3 GG werden die Länder in dem neuen Satz 8 zur Anpassung ihrer Hochschulgesetze an die geänderten Vorschriften des Hochschulrahmengesetzes innerhalb einer Frist von 3 Jahren nach Inkrafttreten des Änderungsgesetzes verpflichtet. Diese Frist erscheint angemessen und ausreichend.

Finanzielle Auswirkungen

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugaufwand

Durch die Gesetzesänderung entstehen für den Bundeshaushalt und die Haushalte der Länder keine Kosten.

2. Vollzugaufwand

Auswirkungen für den Verwaltungsvollzug sind mit dem Gesetz nicht verbunden, da es sich gemäß Artikel 75 Abs. 1 Grundgesetz an die Gesetzgebung der Länder und nicht unmittelbar an Verwaltungsstellen richtet.

Sonstige Kosten

Kosten für die Wirtschaft sowie Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, sind aufgrund dieses Änderungsgesetzes nicht zu erwarten.