

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Achten Gesetzes zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes

A. Problem und Ziel

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 19. Dezember 2017 (BVerfGE v. 19.12.2017 – 1 BvL 3/14 u. a.) die Regelungen über die Studienplatzvergabe in Humanmedizin teilweise für verfassungswidrig erklärt. Von dem Urteil betroffen ist, neben den landesrechtlichen Regelungen zur Umsetzung des Staatsvertrages der Länder über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung, auch der Regelungsgehalt des § 32 des Hochschulrahmengesetzes (HRG). Mit dem Gesetzentwurf wird die Verpflichtung aus dem Urteil umgesetzt, die verfassungswidrigen Vorschriften aufzuheben. Das Bundesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber für die Beseitigung der verfassungswidrigen Rechtslage eine Übergangsfrist bis zum 31. Dezember 2019 gewährt.

B. Lösung

In Reaktion auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts wird § 32 HRG aufgehoben. Die tatsächliche Durchführung der Zulassungsverfahren richtet sich nach den in das Landesrecht umgesetzten staatsvertraglichen Vorgaben.

C. Alternativen

Keine. Der Verpflichtung aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts kann nur durch eine Aufhebung der verfassungswidrigen Vorschrift entsprochen werden.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Es entstehen keine zusätzlichen Haushaltsausgaben für Bund, Länder oder Kommunen.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft entsteht kein Erfüllungsaufwand. Insbesondere entstehen keine laufenden Bürokratiekosten, da durch die Aufhebung keine Informationspflichten berührt werden.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Als Folgeänderungen bedarf es nur einzelner Änderungen im Landesrecht. Der notwendige Anpassungsbedarf kann im Rahmen anstehender Änderungen erfolgen, so dass kein Mehraufwand entsteht.

F. Weitere Kosten

Es entstehen keine zusätzlichen Kosten.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DIE BUNDESKANZLERIN

Berlin, 29. Mai 2019

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Dr. Wolfgang Schäuble
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Achten Gesetzes zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Bildung und Forschung.

Der Bundesrat hat in seiner 977. Sitzung am 17. Mai 2019 gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus Anlage 2 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der als Anlage 3 beigefügten Gegenäußerung dargelegt.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Angela Merkel

Anlage 1

Entwurf eines Achten Gesetzes zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Hochschulrahmengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Januar 1999 (BGBl. I S. 18), das zuletzt durch Artikel 6 Absatz 2 des Gesetzes vom 23. Mai 2017 (BGBl. I S. 1228) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird die Angabe zu § 32 wie folgt gefasst:
„§ 32 (weggefallen)“.
2. In § 31 werden die Absätze 2 und 3 aufgehoben.
3. § 32 wird aufgehoben.
4. § 34 Satz 2 wird aufgehoben.
5. In § 35 werden das Semikolon und der nachfolgende Satzteil gestrichen.
6. § 72 Absatz 2 wird aufgehoben.

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Mit dem Gesetzentwurf wird dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Dezember 2017 (BVerfGE v. 19.12.2017 – 1 BvL 3/14 u. a.) Rechnung getragen. Das Bundesverfassungsgericht hat mit dem Urteil die Regelungen über die Studienplatzvergabe in Humanmedizin teilweise für verfassungswidrig erklärt. Von dem Urteil betroffen ist, neben den landesrechtlichen Regelungen zur Umsetzung des Staatsvertrages der Länder über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung, auch der Regelungsgehalt von § 32 des Hochschulrahmengesetzes (HRG). Nach den Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts sind einzelne Aspekte des dort geregelten Vergabeverfahrens für Studienplätze in Humanmedizin nicht mit Artikel 12 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes vereinbar. Das Bundesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber eine Übergangsfrist bis zum 31. Dezember 2019 gewährt. Bis dahin müssen die verfassungswidrigen Vorschriften im Bundes- und Landesrecht beseitigt werden. Mit der Aufhebung von § 32 HRG wird die Verpflichtung aus dem Urteil im Bundesrecht umgesetzt.

Die durch das Urteil erforderlich gewordene Neuregelung der Studienplatzvergabe erfolgt durch die Länder. Die Kultusministerkonferenz hat am 6. Dezember 2018 den Entwurf eines Staatsvertrages über die Hochschulzulassung beschlossen. Der Staatsvertrag muss von den Ländern ratifiziert werden.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Wesentlicher Regelungsinhalt ist die Aufhebung des § 32 HRG. Durch die Streichung der Norm werden Folgeänderungen innerhalb des HRG notwendig. Änderungen in anderen Bundesgesetzen sind nicht erforderlich.

III. Alternativen

Alternativen zur Aufhebung der verfassungswidrigen Vorschrift bestehen nicht. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts hat gemäß § 31 Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG) bindende Wirkung. Der Verpflichtung aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts kann nur durch eine Aufhebung des § 32 HRG entsprochen werden. Eine inhaltliche Anpassung des § 32 HRG durch den Bundesgesetzgeber kommt nicht in Betracht, da die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Rahmengesetzgebung mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c) vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034) – Föderalismusreform I – entfallen ist. Möglich ist damit lediglich eine Bereinigung im Wege der Aufhebung der verfassungswidrigen Norm.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz für die in Artikel 1 vorgesehene Aufhebung einzelner Vorschriften des HRG ergibt sich aus dem Sachzusammenhang. Es handelt sich um bisheriges Bundesrahmenrecht, dessen Fortgeltung Artikel 125a und 125b Grundgesetz anordnen. Ungeachtet des Fortfalls der Rahmengesetzgebungskompetenzen des Bundes durch die Föderalismusreform I bleibt die Möglichkeit, die auf dieser Grundlage erlassenen Regelungen aufzuheben, unberührt.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Die Regelung steht mit dem Recht der Europäischen Union und mit völkerrechtlichen Verträgen, die die Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen hat, im Einklang.

VI. Gesetzesfolgen

Der Gesetzentwurf sieht mit der Aufhebung von § 32 HRG eine Rechtsvereinfachung vor. Verwaltungsverfahren werden durch den Gesetzentwurf nicht beeinflusst, da der in das Landesrecht umgesetzte Staatsvertrag der Länder über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung die Rechtsgrundlage für die Studienplatzvergabe bildet.

1. Nachhaltigkeitsaspekte

Nachhaltigkeitsaspekte sind nicht berührt.

2. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Es entstehen keine Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand.

3. Erfüllungsaufwand

Ein Erfüllungsaufwand entsteht weder für Bürgerinnen und Bürger, noch für die Wirtschaft, noch für die Verwaltung. Informationspflichten werden nicht eingeführt, vereinfacht oder abgeschafft.

4. Weitere Kosten

Keine.

5. Weitere Gesetzesfolgen

Das Gesetz hat keine Auswirkungen auf Verbraucherinnen und Verbraucher, gleichstellungspolitische oder demographische Belange.

VII. Befristung; Evaluierung

Eine Befristung oder Evaluierung ist nicht vorgesehen.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Hochschulrahmengesetzes)

Zu Nummer 1

Folgeänderung zu Artikel 1 Nummer 3, mit der das Inhaltsverzeichnis angepasst wird.

Zu Nummer 2

Es handelt sich um eine Folgeänderung zu Artikel 1 Nummer 3. Durch die Aufhebung von § 32 HRG entfällt ein wesentlicher Bezugspunkt des Verweises in § 31 Absatz 3 HRG. Dem Absatz fehlt damit ein sinnvoller Regelungsgehalt im Sinne einer eigenständigen Regelung. Aufgrund des engen Regelungszusammenhangs zu § 31 Absatz 3 HRG muss § 31 Absatz 2 HRG ebenfalls aufgehoben werden. Eine Notwendigkeit für die Beibehaltung der Regelungen besteht nicht. Insbesondere entsteht durch den Wegfall keine Regelungslücke, da die Materie im Staatsvertrag der Länder über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung vom 5. Juni 2008 geregelt ist. Auch der von den Ländern in der Kultusministerkonferenz am 6. Dezember 2018 beschlossene Entwurf eines neuen Staatsvertrages über die Hochschulzulassung enthält hierzu Vorgaben.

Zu Nummer 3

Mit Urteil vom 19. Dezember 2017 hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass § 32 Absatz 3 Satz 1 Nummern 2 und 3 sowie Absatz 3 Sätze 2 und 4 HRG, soweit sie die Zulassung zum Studium der Humanmedizin betreffen, mit Artikel 12 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes unvereinbar sind. Das Bundesverfassungsgericht rügte verschiedene Einzelaspekte der Ausgestaltung des Zulassungsverfahrens. Dieser teilweise Verstoß gegen die Verfassung macht die Aufhebung der gesamten Regelung erforderlich. Eine Beseitigung der Verfassungswidrigkeit des § 32 HRG auf anderem Wege ist nicht möglich. Insbesondere kommt keine inhaltliche Anpassung der beanstandeten Regelung durch eine Änderung des HRG in Betracht.

Die Aufhebung der Norm hat keinen unmittelbaren Einfluss auf die Durchführung des Zulassungsverfahrens. Rechtsgrundlage für die konkrete Zulassungsentscheidung ist der mittels Ratifizierung in das Landesrecht überführte Staatsvertrag der Länder über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung. Die durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts erforderlich werdende Neuregelung erfolgt daher durch die Länder. Diese haben in der Kultusministerkonferenz am 6. Dezember 2018 den Entwurf eines Staatsvertrages über die Hochzulassung beschlossen.

Zu Nummer 4

Folgeänderung zu Artikel 1 Nummer 3.

Zu Nummer 5

Folgeänderung zu Artikel 1 Nummer 3. Von der Streichung unbenommen bleibt die Möglichkeit, bei der Ausgestaltung der Zulassungsverfahren Maßnahmen vorzusehen, die dem Ausgleich der eingeschränkten länderübergreifenden Vergleichbarkeit der Abiturdurchschnittsnoten dienen. Solche Ausgleichsmechanismen sind nach der Rechtsprechung des Bundessverfassungsgerichts mit dem Grundgesetz vereinbar (vgl. BVerfGE v. 3.4.1974 – 1 BvR 282, 305/73 sowie BVerfGE v. 8.2.1977 – 1 BvF 1/76 u. a.). Sie dienen der Verwirklichung der durch die Verfassung verbürgten Chancengleichheit, ihre Notwendigkeit hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 19. Dezember 2017 noch einmal unterstrichen.

Zu Nummer 6

Folgeänderung zu Artikel 1 Nummer 3. Durch die Aufhebung von § 32 HRG geht der Verweis in § 72 Absatz 2 HRG zum Teil ins Leere. Die Regelung ist entbehrlich, da sie eine Verpflichtung der Länder definiert, den vom HRG gesetzten Rahmen auszufüllen und hierfür Fristen vorsieht. Dieser Regelungsverpflichtung sind die Länder innerhalb der Fristen nachgekommen. Der Regelungszweck ist damit erfüllt. Mit dem Fortfall der Rahmengesetzgebungskompetenzen des Bundes besteht auch keine Notwendigkeit, die Regelung des § 72 Absatz 2 HRG aufrecht zu erhalten.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Um die Aufhebung der verfassungswidrigen Vorschriften innerhalb der im Urteil vorgesehenen Frist sicherzustellen, soll das Gesetz am Tag nach der Verkündung in Kraft treten.

Anlage 2

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 977. Sitzung am 17. Mai 2019 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

Der Bundesrat begrüßt den vorliegenden Gesetzentwurf, der die Verpflichtung aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Dezember 2017 (BVerfG Urteil des Ersten Senats vom 19. Dezember 2017 – 1 BvL 3/14 Randnummer (1-253)) umsetzt, die verfassungswidrigen Regelungen des Hochschulrahmengesetzes aufzuheben.

Der Bundesrat bittet, die Beratungen im weiteren Gesetzgebungsverfahren so rechtzeitig abzuschließen, dass ihm im zweiten Durchgang der Gesetzesbeschluss spätestens für das Bundesratsplenum am 8. November 2019 zugeleitet wird, damit das Gesetzgebungsverfahren spätestens Ende November 2019 abgeschlossen ist und somit das Gesetz vor dem 1. Dezember 2019 in Kraft tritt.

Begründung:

Die Länder haben zur Herstellung verfassungsmäßiger Zustände 2018 einen neuen Staatsvertrag ausverhandelt, der die Vergabe von Studienplätzen in den Fächern (Human-)Medizin, Zahnmedizin, Tiermedizin und Pharmazie unter der Beachtung der Vorgaben des BVerfG fortentwickelt. Damit die neuen Regelungen termingerecht zur Öffnung des Bewerbungsportals am 1. Dezember 2019 in Kraft treten, haben die Länder vereinbart, dass der Staatsvertrag zum 15. November 2019 ratifiziert ist. Aus diesem Grund ist es notwendig, einen rechtssicheren Gleichlauf der Regelungen zur Vergabe der Studienplätze im Zentralen Verfahren der Stiftung für Hochschulzulassung mit der Aufhebung der (verfassungswidrigen) Vorschriften des HRG zu gewährleisten.

Anlage 3**Gegenäußerung der Bundesregierung**

Die Bundesregierung äußert sich zu der Stellungnahme des Bundesrates wie folgt:

Die Bundesregierung begrüßt die zustimmende Stellungnahme des Bundesrates.

Die Bitte des Bundesrates, die Beratungen im weiteren Gesetzgebungsverfahren so rechtzeitig abzuschließen, dass das Gesetzgebungsverfahren bis spätestens Ende November 2019 abgeschlossen werden kann, nimmt die Bundesregierung zur Kenntnis. Ein im Einklang mit dem Urteil des Bundesverfassungsgericht stehendes, rechtzeitiges Inkrafttreten des Gesetzentwurfs entspricht der Zielsetzung der Bundesregierung. Zugleich weist sie darauf hin, dass die zeitlichen Abläufe des parlamentarischen Verfahrens nicht zu ihrer Disposition stehen. Das Recht zur Ausgestaltung des weiteren Gesetzgebungsverfahrens liegt bei den gesetzgebenden Körperschaften. Unter Berücksichtigung des bisherigen Verfahrensverlaufs, insbesondere dem Zeitpunkt der Einbringung des Gesetzentwurfs durch die Bundesregierung, ist ein rechtzeitiger Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens grundsätzlich möglich.

