

# Zwischenprüfungsklausur Staatsrecht I

## SS 2006

### Lösung:

Der Antrag hat Erfolg, wenn er zulässig und begründet ist.

### A. Zulässigkeit

#### I. Zuständigkeit

→ Art. 93 I Nr. 2a GG, §§ 13 Nr. 6a, 76 ff. BVerfGG: BVerfG entscheidet bei Meinungsverschiedenheiten darüber, ob ein Gesetz den Voraussetzungen des Art. 72 II GG entspricht.

#### II. Antragsberechtigung

→ Art. 93 I Nr. 2a GG, §§ 13 I Nr. 6a, 76 II BVerfGG: Antragsberechtigt sind Bundesrat, Landesregierung und die Volksvertretung eines Landes. Der Landtag des Landes N ist Volksvertretung und daher antragsberechtigt.

#### III. Antragsgegenstand

→ Art. 93 I Nr. 2a GG, §§ 13 Nr. 6a, 76ff. BVerfGG: Antragsgegenstand ist nur ein formelles Bundesgesetz. Ein solches liegt hier vor.

#### IV. Antragsbefugnis

→ Der Antragsteller muss ein Bundesgesetz wegen Nichterfüllung der Voraussetzungen des Art. 72 II i.V.m. Art. 75 I bzw. Art. 75 II GG für nichtig halten.

#### 1. Problem:

1) Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG verlangt „Meinungsverschiedenheiten“ darüber, ob ein Bundesgesetz den Anforderungen des Art. 72 Abs. 2 GG entspricht.

§ 76 II BVerfGG verlangt, dass der Antragsteller das Recht für nichtig hält.

### Lösungsansätze:

- (1) § 76 II BVerfGG ist teilnichtig,
- (2) § 76 II BVerfGG ist verfassungskonform zu erweitern,
- (3) BVerfG: Gesetzgeber hat aufgrund von Art. 94 II S. 1 GG die Befugnis, die Zulässigkeitsvoraussetzungen auch abweichend vom unmittelbaren Normgehalt des GG einengend festzulegen.

→ Der Landtag des Landes N hält das 6. HRGÄndG für kompetenzwidrig erlassen, d.h. für mit Art. 72 II unvereinbar. Der Meinungsstreit ist unerheblich.

## 2. Problem

1) Art. 93 I Nr. 2a GG verlangt Meinungsverschiedenheiten über die Vereinbarkeit des Gesetzes mit Art. 72 II GG. Damit ist auch die Vereinbarkeit des Gesetzes mit Art. 75 I gemeint, da diese Vorschrift auf Art. 72 II GG verweist.

2) Auch Art. 75 II ist jedoch in Art. 93 I Nr. 2a GG selbst nicht genannt.

§ 76 II BVerfGG „erweitert“ die Antragsbefugnis allerdings auch auf Fälle, in denen eine Unvereinbarkeit mit Art. 75 II GG gerügt wird.

**Es stellt sich die Frage, ob eine solche Ausdehnung der Antragsbefugnis zulässig ist.**

Dies ist nach ganz h.M. der Fall, da es auch in Art. 75 II, der zusammen mit der Änderung des Art. 72 II GG in das Grundgesetz eingefügt worden ist, um den Schutz der Landeszuständigkeiten, d.h. im Wesentlichen der Landtage geht. In jedem Fall kann aber insoweit auf Art. 93 II GG zurückgegriffen werden.

## **V. Form**

→ Art. 23 I BVerfGG: der Antrag bedarf der Schriftform. Der Antrag ist zudem nicht fristgebunden.

## VI. Zwischenergebnis

→ Der Antrag ist zulässig.

## B. Begründetheit

Der Antrag ist begründet, wenn das Gesetz gegen Art. 72 II (i.V.m. Rt. 75 1) und/oder Art. 75 II verstößt.

## Gesetzgebungskompetenz des Bundes

→ Hat der Bund die Zuständigkeit zur Verabschiedung des Gesetzes?

Eine ausschließliche Bundeskompetenz (Art. 70 II, 71, 73 GG) ist nicht ersichtlich.

## I. Art. 75 I Nr. 1a GG als Kompetenztitel

→ Da das 6. HRGÄndG hochschulrechtliche Regelungen enthält, kann sich der Bund auf Art. 75 I Nr. 1a GG stützen („allgemeine Grundsätze des Hochschulwesens“).

## 1. Voraussetzungen des Art. 72 II GG

→ Sind die zusätzlichen Voraussetzungen des Art. 72 II erfüllt?  
Die Gesetzgebungskompetenz liegt nur dann beim Bund, wenn eine bundesgesetzliche Regelung **erforderlich** ist zur

- a) Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse
- b) Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse
- c) Wahrung der Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse

Das 6. HRGÄndG kann also nach Art. 72 II GG zum einen „erforderlich“ sein,

a) wenn sich **gleichwertige Lebensverhältnisse** in den Ländern in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben.

### Argumente pro:

- die Einführung von Studiengebühren könnte Studierwillige aus einkommensschwachen Schichten vom Studium abschrecken und das bundesweite Sozialgefüge dadurch nachhaltig negativ beeinflussen.
- Die Entwicklung der Ungleichheit der Bildungschancen muss unter dem Aspekt des Grundsatzes, gleiche Zugangschancen zu höherer Bildung und qualifizierter Berufsausbildung zu erhalten, als eine erhebliche Beeinträchtigung des bundesstaatlichen Sozialgefüges angesehen werden.

### Argumente contra (BVerfG):

- Zwar könnten sich die Zugangschancen zu den Hochschulen in einzelnen Ländern verschlechtern, wenn Studiengebühren aufgrund ihrer Höhe zu einer sozialen Selektion der Studierenden führten; dies gelte aber nicht bei sozial verträglichen und über Stipendienmodelle abgedeckten Gebühren, die neben den sonstigen Kosten eines Hochschulstudiums nicht entscheidend ins Gewicht fielen.
- Internationale Vergleiche zeigen, dass in Deutschland trotz der seit über 30 Jahren geltenden Gebührenfreiheit des Studiums, Kinder aus einkommensschwachen und bildungsfernen Schichten an den Hochschulen unterrepräsentiert sind.

Ferner kann das Gesetz nach Art. 72 II erforderlich sein,

b) wenn eine **Rechtszersplitterung** mit problematischen Folgen für eine funktionsfähige Rechtsgemeinschaft auftritt.

- Unterschiedliches Landesrecht in Bezug auf Studiengebühren beeinträchtigt nicht unmittelbar die Rechtssicherheit und Freizügigkeit im Bundesstaat.
- Problematische Folgen durch unterschiedliches Landesrecht sind nicht ersichtlich. Studierende sind frei in der Wahl der

Universität. Die Wahl hängt auch von anderen Faktoren ab (Zulassung, Angebot der Fächer etc.).

Schließlich kann das Gesetz nach Art. 72 II erforderlich sein,

c) wenn es um die **Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums** der Bundesrepublik durch einheitliche Rechtssetzung geht.

**Argumente pro:**

- Die Abschreckungswirkung beeinträchtigt die Leistungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft, da die Studierneigung in Deutschland im Vergleich zu anderen Staaten bereits jetzt unterdurchschnittlich sei und daher die Studierenden-Quote unter den Schulabgängern erheblich gesteigert werden müsse.
- Es besteht die Gefahr, dass mehr Leute studieren, die zwar das Geld, aber nicht den Intellekt zum Studium besitzen, und dass die Leute, die zwar den Intellekt aber nicht das Geld haben, kein Studium aufnehmen.

**Argumente contra:**

- Durch die mögliche Finanzierung der Hochschulgebühren ist es jedem möglich, ein Studium aufzunehmen. Somit ist es auch nicht ersichtlich, dass unterschiedliche Landesregelungen über die Erhebung von Studiengebühren das - auch im gesamtwirtschaftlichen Interesse liegende - Ziel, möglichst viele Befähigte an das Studium heranzuführen und ihnen einen berufsqualifizierenden Hochschulabschluss zu ermöglichen, in erheblicher Weise beeinträchtigen könnte.
- Studiengebühren einzuführen und auszugestalten bietet den Ländern darüber hinaus die Chance, die Qualität der Hochschulen und eine wertbewusste Inanspruchnahme ihrer Ausbildungsleistungen zu fördern und auf diese Weise auch Ziele der Gesamtwirtschaft zu verfolgen.

## **2. Zwischenergebnis**

→ Das 6. HSRÄndG ist mit Art. 72 II vereinbar/unvereinbar.

## **3. Voraussetzungen des Art. 75 II GG**

Art. 75 II GG: Rahmenvorschriften dürfen nur in Ausnahmefällen in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen enthalten.

Einzelfallregelungen und solche, die unmittelbar gelten, dürfen nur erlassen werden, sofern sie im gesamtstaatlichen Interesse geboten sind.

Dies ist hier nicht der Fall, wie sich bereits aus den Erwägungen zu Art. 72 II GG ergibt.

Im vorliegenden Fall ist jedoch eine Einzelfallregelung gegeben, die auch unmittelbare Wirkung für den Landesgesetzgeber hat. Er kann zwar in bestimmten Fällen Ausnahmen vom Studiengebührenverbot vorsehen, allerdings muss es sich bei solchen Vorschriften nach den bundesgesetzlichen Vorgaben eben um Ausnahmen handeln, die vom Landesgesetzgeber als solche auch zu begründen sind.

→ Damit ist das 6. HSRÄndG mit Art. 75 II unvereinbar.

## **II. Art. 125a II S. 1 GG als Kompetenztitel** (nur für die Vergabe von Zusatzpunkten!)

Nach der Übergangsbestimmung des Art. 125a Abs. 2 S. 1 GG – der auf die Rahmengesetzgebung anwendbar ist – und Art. 125a Abs. 2 S. 3 (Bezug zu Art. 75 II GG) verbleibt die Zuständigkeit zur Änderung von Vorschriften, die aufgrund des Art. 72 II GG in der bis zum 15. November 1994 geltenden Fassung erlassen worden sind, ohne Rücksicht darauf, ob die Voraussetzungen des Art. 72 II GG erfüllt sind, beim Bundesgesetzgeber, soweit die Änderung die wesentlichen Elemente der in dem fortbestehenden Bundesgesetz enthaltenen Regelung beibehält und keine grundlegende Neukonzeption enthält.

Das HRG enthielt bis zum Inkrafttreten des 6. HRGÄndG keine Regelung über Studiengebühren. Mit diesem ist daher der Bereich der Rahmengesetzgebung im Hochschulwesen in sachlicher Hinsicht erweitert worden. Dies wird von der durch Art. 125a II S. 1 GG vermittelten Befugnis zur Änderung bestehender Bundesgesetze nicht umfasst. Damit ergibt sich auch keine Gesetzgebungskompetenz aus Art. 125a II S. 1 GG. Dasselbe gilt in Hinblick auf Art. 125a II S. 3 GG, der den Verstoß gegen Art. 75 II GG folglich nicht aufhebt.

### **C. Ergebnis**

- I. Der Antrag des Landtages ist daher begründet.
- II. Der Antrag des Landtages N hat Aussicht auf Erfolg.

## Frage 1:

### 1. Frankfurter Dokumente

**1. Juli 1948:** Den Ministerpräsidenten wurden von den Besatzermächten die sog. Frankfurter Dokumente überreicht. Das Dokument Nr. I enthielt die Ermächtigung an die Ministerpräsidenten, eine Versammlung einzuberufen, die eine demokratische Verfassung mit einer Grundrechtsgarantie und einem föderalen Staatsaufbau ausarbeiten sollte. Diese war anschließend von den Militärgouverneuren zu genehmigen.

### 2. Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee

**10. bis zum 23. August 1948:** Der Verfassungskonvent fand auf Herrenchiemsee statt, der sich aus Sachverständigen zusammensetzte. Auf dem Konvent kristallisierten sich wichtige Punkte heraus, von denen einige schließlich im Grundgesetz verwirklicht wurden.

### 3. Parlamentarischer Rat

Der Parlamentarische Rat, der am **1. September 1948** zusammen trat und aus von den Länderparlamenten gewählten Vertretern bestand, arbeitete die neue Verfassung aus. Diese Verfassung sollte wegen der Teilung Deutschlands nur einen provisorischen Charakter haben (daher auch der Übergangsnamen "Grundgesetz").

### 4. Genehmigung und Ratifikation des Grundgesetzes

Am **8. Mai 1949** wurde das Grundgesetz vom Parlamentarischen Rat mehrheitlich (53 zu 12), gegen die Stimmen u.a. der KPD, angenommen. Am **12. Mai 1949** wurde es von den Militärgouverneuren der britischen, französischen und amerikanischen Besatzungszone genehmigt.

**5.** Nach der Ratifizierung durch die Länder (Art. 144 GG) wurde das Grundgesetz am **23. Mai 1949** in einer feierlichen Sitzung des Parlamentarischen Rates verkündet und trat nach Maßgabe des Art. 145 GG in Kraft. (Hierbei ist allerdings streitig, ob das GG am 23. Mai 1949 um 24 Uhr oder am 24. Mai um 0 Uhr in Kraft getreten ist).

## Frage 2:

Die Gleichheit der Wahl gilt:

- hinsichtlich des gesamten Wahlvorgangs (Aufstellung der Bewerber, Stimmabgabe, Auswertung)
- hinsichtlich der Wähler, Wahlbewerber und der Parteien (i.V.m.Art. 21 GG)
- gleicher Zählwert der Stimmen
- grundsätzlich gleicher Erfolgswert der Stimmen;

### Probleme:

#### a) Überhangmandate (§ 6 Abs. 5 S. 1 BWahlG)

**Problem:** Partei, die Überhangmandate gewinnt, bedarf weniger Wähler- (Zweit)Stimmen für einen Sitz im Parlament als Partei ohne Überhangmandat.

**M. M.:** Überhangmandate stellen einen nicht zu rechtfertigenden Verstoß gegen die Gleichheit des Erfolgswerts dar. Der Gesetzgeber sei verpflichtet, das Wahlrecht systemkonform auszugestalten. Ferner bevorzuge das System die großen Parteien, da schließlich nur diese die Möglichkeit hätten, überhaupt Überhangmandate zu erringen.

#### Lösungsvorschläge:

- (1) Ausgleichsmandate für die anderen Parteien,
- (2) Verrechnung auf andere Landeslisten,
- (3) Ermittlung der Überhangmandate nicht auf der Grundlage der einzelnen Landeslisten, sondern nach dem gesamten Listenkontingent.

**H. M.:** Überhangmandate sind systemimmanente Erscheinungen des personalisierten Verhältniswahlrechts, da sie Direktmandate sind, die nach dem Mehrheitswahlrecht entstehen. Es besteht somit eine Erfolgchancengleichheit der Stimmen, die ausreichend ist. Grenze ist der Grundcharakter der Wahl als Verhältniswahl, so dass nur eine begrenzte Zahl von Überhangmandaten zulässig sei (5 Prozent).

## **b) 5-Pozent-Klausel/Sperrklausel (§ 6 Abs. 6 S. 1 1. Alt. BWahlG)**

Grundsätzlich fordert der Grundsatz der Gleichheit der Wahl auch die Gleichheit des Erfolgswerts. Dies wird vom BVerfG für die Sperrklausel in ständiger Rspr. bejaht. **Gründe:**

(1) Gefahr übermäßiger Parteienzersplitterung,

(2) Erfahrungen der Weimarer Republik zeigen, dass in diesem Fall die Regierungsbildung erschwert, wenn nicht gar unmöglich gemacht wird.

## **c) Grundmandatsklausel (§ 6 Abs. 6 S. 1 2. Alt. BWahlG)**

**Starke m. M.:** Es ist nicht nachvollziehbar, warum Schwerpunktparteien parlamentswürdiger sind als sonstige Splitterparteien.

Die Differenzierung führt im zu einer nicht zu rechtfertigenden systembedingten Ungleichbehandlung, wenn z. B. eine Partei mit 4,9 Prozent der Stimmen und nur zwei Direktmandaten auch nur mit diesen beiden im Parlament vertreten sei, eine Partei mit 4,0 Prozent der Stimmen aber drei Direktmandaten dagegen mit über 20 Abgeordneten.

**H. M.:** Charakter der Wahl als Integrationsvorgang muss gesichert werden.

Integration bedeutet: alle bedeutenden politischen Kräfte sollen im Parlament repräsentiert sein. Der Gesetzgeber dürfe im Erwerb von drei Direktmandaten ein Indiz dafür sehen, dass die hinter den erfolgreichen Kandidaten stehende Partei besondere Anliegen aufgegriffen hat, die eine Repräsentanz im Parlament rechtfertigen.

### Frage 3:

1. **Bundestag:** unmittelbare demokratische Legitimation, Wahl durch das Volk;  
**Bundesrat:** durch den Landtag und die Landesregierung vermittelte demokratische Legitimation.
2. **Bundestag:** auf vier Jahre begrenzte Amtszeit;  
**Bundesrat:** unbestimmte Amtszeit, bis zur Abberufung durch Landesregierung.
3. **Bundestag:** freies Mandat;  
**Bundesrat:** Weisungsgebundenheit der Mitglieder im Innenverhältnis.
4. **Bundestag:** Mitglieder genießen Immunität und Indemnität;  
**Bundesrat:** diese Rechte genießen die Mitglieder des exekutiv geprägten Bundesrats nicht. Dies heißt nicht, dass sie als Mitglieder eines Landtages nicht entsprechende, landesverfassungsrechtlich verbürgte, Rechte auf der Landesebene genießen, sofern sie in ihrer Eigenschaft als Landtagsabgeordnete tätig werden.
5. **Bundestag:** echte Gesetzgebungskammer;  
**Bundesrat:** keine echte Gesetzgebungskammer, der Bundesrat kann keine Gesetze beschließen und diese dem Bundestag vorlegen, er ist ein Beteiligungsorgan.
6. **Bundestag:** für die Beschlüsse des Bundestages gibt es insgesamt vier Mehrheiten (einfache Abstimmungsmehrheit, Mitglieder Mehrheit, qualifizierte Mitglieder Mehrheit, doppelt qualifizierte Abstimmungsmehrheit, Art. 77 IV S. 2 GG);  
**Bundesrat:** alle Beschlüsse des Bundesrats werden mit absoluter Mehrheit getroffen, Art. 52 III S. 1 GG, abgesehen von Verfassungsänderungen, Art. 79 II GG.
7. **Bundestag:** Grundsatz der (personellen und sachlichen) Diskontinuität gilt;  
**Bundesrat:** Grundsatz der (personellen und sachlichen) Kontinuität gilt.
8. **Bundestag:** Vertretung nicht zulässig, Mandat ist personengebunden;  
**Bundesrat:** Vertretung zulässig, Art. 51 I S. 1 GG.
9. **Bundestag:** durchgängig legislativ geprägt;

**Bundesrat:** Mitwirkung bei der Verwaltung des Bundes, vgl. Erlass von Verwaltungsvorschriften durch den Bund (Art. 84 II, 85 II, 108 VII GG), Anordnungen der Bundesregierung gegenüber den Bundesländern im Rahmen der Bundesaufsicht (Art. 84 III, IV) oder des Bundeszwangs. Zudem bedürfen Rechtsverordnungen der Bundesregierung in den Fällen des Art. 80 II und des Art. 109 IV der Zustimmung des Bundesrates.