

Leitsätze

zum Urteil des Zweiten Senats vom 27. Juli 2004

- 2 BvF 2/02 -

Die Rahmengesetzgebung des Bundes ist auf inhaltliche Konkretisierung und Gestaltung durch die Länder angelegt. Den Ländern muss ein eigener Bereich politischer Gestaltung von substantiellem Gewicht bleiben.

Ein Ausnahmefall i. S. v. Art. 75 Abs. 2 GG liegt vor, wenn die Rahmenvorschriften ohne die in Einzelheiten gehenden oder unmittelbar geltenden Regelungen verständigerweise nicht erlassen werden könnten, diese also schlechthin unerlässlich sind.



Im Namen des Volkes

**In dem Verfahren
über den Antrag festzustellen,**

dass das Fünfte Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes und anderer Vorschriften (5. HRGÄndG) vom 16. Februar 2002 (BGBl I S. 693) mit dem Grundgesetz unvereinbar und daher nichtig ist,

- Antragstellerinnen:
1. Landesregierung des Freistaates Thüringen,
vertreten durch den Justizminister Harald Schliemann,
Werner-Seelenbinder-Straße 5, 99096 Erfurt,
 2. Staatsregierung des Freistaates Bayern,
vertreten durch den Ministerpräsidenten Dr. Edmund Stoiber,
Franz-Josef-Strauß-Ring 1, 80539 München,
 3. Staatsregierung des Freistaates Sachsen,
vertreten durch den Staatsminister der Justiz Dr. Thomas de Maizière,
Hospitalstraße 7, 01095 Dresden,
- Bevollmächtigte:
1. Prof. Dr. Josef Isensee,
Meckenheimer Allee 150, 53115 Bonn,
 2. Prof. Dr. Otto Depenheuer,
SürtherHauptstraße 190, 50999 Köln -

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat - unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Vizepräsident Hassemer,
Jentsch,
Broß,
Osterloh,

Di Fabio,
Mellinghoff,
Lübbe-Wolff,
Gerhardt

auf Grund der mündlichen Verhandlung vom 31. März 2004 durch

Urteil

für Recht erkannt:

Das Fünfte Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes und anderer Vorschriften (5. HRGÄndG) vom 16. Februar 2002 (Bundesgesetzblatt Teil I Seite 693) ist mit Artikel 70, Artikel 75 in Verbindung mit Artikel 72 Absatz 2 des Grundgesetzes unvereinbar und nichtig.

Gründe:

A.

Die Antragstellerinnen wenden sich mit ihrem Normenkontrollantrag gegen das Fünfte Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes und anderer Vorschriften (5. HRGÄndG) vom 16. Februar 2002 (BGBl I S. 693). 1

I.

1. In der 14. Legislaturperiode des Deutschen Bundestags verfolgte die Bundesregierung das Ziel, die Personal- und Besoldungsstruktur an Hochschulen grundlegend zu reformieren. Die Notwendigkeit hierfür sah sie vor allem in der langen Qualifikationsdauer des wissenschaftlichen Nachwuchses, in der unzureichenden Selbstständigkeit der Postdoktoranden, im hohen Erstberufungsalter von Professoren sowie im Fehlen von Leistungsanreizen in der Professorenbesoldung. Mit einer Reform des Hochschuldienstrechts sollten der Qualifikationsweg zum Hochschullehrer verkürzt sowie ein leistungsorientierteres und wettbewerbsfähiges Besoldungssystem eingeführt werden. Hierdurch sollte die Leistungs- und Innovationsfähigkeit des Wissenschafts- und Forschungssystems gestärkt und die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Hochschul- und Forschungslandschaft im internationalen Vergleich gesichert werden (vgl. "Hochschuldienstrecht für das 21. Jahrhundert - Das Konzept des BMBF" vom 21. September 2000, S. 1 ff.). 2

2. Zur Vorbereitung von Reformvorschlägen berief die Bundesministerin für Bildung und Forschung im Juni 1999 eine Expertenkommission "Reform des Hochschuldienstrechts", die im April 2000 ihren Abschlussbericht vorlegte. Darin schlug die Kommission die Einführung einer Juniorprofessur mit dem Recht zur selbstständigen Forschung und Lehre als Qualifikationsvoraussetzung für eine Lebenszeitprofessur vor (Bericht der Expertenkommission vom 7. April 2000, S. 3 und S. 20 ff.). Die der Juniorprofessur vorangehende Qualifikationsphase (Promotion und Postdoktorandenphase) sollte nach den Vorstellungen der Kommission maximal sechs Jahre be- 3

tragen. Nach Ablauf von weiteren sechs Jahren sollte der Juniorprofessor die Befähigung nachgewiesen haben, ein Professorenamt auf Dauer erfolgreich auszuüben. Die Expertenkommission gelangte zu der Einschätzung, dass mit der Einführung der Juniorprofessur das Habilitationsverfahren entfallen könne (Bericht der Expertenkommission, S. 3).

3. a) Der in der Folge vom Bundesministerium für Bildung und Forschung erarbeitete und von der Bundesregierung beschlossene Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes knüpfte weitgehend an die Empfehlungen der Expertenkommission an. 4

b) Der Bundesrat nahm mit Beschluss vom 13. Juli 2001 (BRDrucks 403/01) zu dem Entwurf Stellung. Er verlangte, die Eingangsformel des Gesetzes so zu fassen wie es bei Zustimmungsgesetzen üblich sei; das Gesetz bedürfe gemäß Art. 84 Abs. 1 GG seiner Zustimmung, weil es in einigen Bestimmungen das Verwaltungsverfahren der Länder regele. Die Bundesregierung widersprach und vertrat die Ansicht, dass das Hochschulrahmengesetz erst mit der Umsetzung durch die Landesgesetzgeber zu unmittelbar geltendem Recht werde (vgl. BTDrucks 14/6853, S. 42). 5

c) Die Bundesregierung brachte den Gesetzentwurf unter dem 31. August 2001 in den Bundestag ein (vgl. BTDrucks 14/6853). Zu den Regelungen über die Juniorprofessur führte sie aus: 6

aa) Die Juniorprofessur sei als Bewährungsphase für eine Lebenszeitprofessur vorgesehen. Sie solle dem wissenschaftlichen Nachwuchs bereits mit Anfang des dreißigsten Lebensjahres die Möglichkeit zu eigenverantwortlicher Forschung und Lehre geben (vgl. BTDrucks 14/6853, S. 16). Mit der Einführung der Juniorprofessur werde die Habilitation entbehrlich, weil sie als Prüfungs- und Lizenzierungsverfahren einer größeren Selbstständigkeit und Eigenverantwortlichkeit des wissenschaftlichen Nachwuchses entgegenstehe (vgl. BTDrucks 14/6853, S. 18). Bei Beibehaltung der Habilitation als Verfahren zur Feststellung der Eignung zum Hochschullehrer würde ein Fehler wiederholt, der bereits mit dem Hochschulrahmengesetz 1976 begangen worden sei. Damals sei der zu selbstständiger Forschung und Lehre berechtigte Hochschulassistent geschaffen worden, ohne die Habilitation aufzugeben. In der Praxis sei die gesetzliche Regelung dadurch unterlaufen worden, dass nur wenige Hochschulassistenten berufen und der Hochschullehrernachwuchs überwiegend aus Habilitierten gewonnen worden sei (vgl. BTDrucks 14/6853, S. 19). 7

bb) Die Änderungen des Hochschulrahmengesetzes bezögen sich im Schwerpunkt auf die Neuordnung der Personalstruktur der Hochschulen und die Neugestaltung des Weges zur Professur durch Einführung der Juniorprofessur. Insoweit ergebe sich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG und im Hinblick auf die §§ 42 bis 45, §§ 47 bis 53, §§ 56 und 74 HRG auch aus Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GG (vgl. BTDrucks 14/6853, S. 21). 8

cc) Die Vorschriften, die die Personalstruktur und die Juniorprofessur betreffen, sei- 9

en eine wesentliche Grundlage für ein funktionierendes Hochschulsystem, das der Staat bereitzustellen verpflichtet sei. Für die Funktionsfähigkeit des deutschen Hochschulsystems seien bundeseinheitliche Regelungen erforderlich, um gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen und die Rechtseinheit zu wahren. Die auf Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 1a GG gestützten Regelungen des Gesetzentwurfs enthielten keine für die Verwaltungen der Länder unmittelbar geltenden Vorschriften. Soweit Normen in Einzelheiten gingen, handele es sich gemessen am Umfang und an den Materien des Hochschulrahmengesetzes sowohl quantitativ wie qualitativ um Ausnahmefälle. Insgesamt beließen die Regelungen den Landesgesetzgebern ausreichend Spielraum für eine prägende Ausfüllung. Es bedürfe transparenter und bundesweit einheitlicher Regelungen, um die Mobilität von Wissenschaftlern und Studierenden innerhalb des Bundesgebiets zu gewährleisten und zur Freiheits- und Qualitätssicherung im deutschen Hochschulwesen beizutragen (vgl. BTDrucks 14/6853, S. 21 f.).

d) Der Bundestag beschloss den Gesetzentwurf in der vom Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung empfohlenen Fassung (vgl. BTDrucks 14/7336; Plenarprotokoll des 14. Deutschen Bundestags vom 9. November 2001, S. 19502 D - 19503 A). Nachdem der Gesetzesbeschluss des Bundestags dem Bundesrat erneut zugeleitet und dort in den zuständigen Ausschüssen behandelt worden war (vgl. BRDrucks 901/1/01), beschloss der Bundesrat am 30. November 2001, dem aus seiner Sicht zustimmungsbedürftigen Gesetz nicht zuzustimmen (vgl. BRDrucks 901/01; BTDrucks 14/7763). Das Gesetz wurde am 16. Februar 2002 durch den Bundespräsidenten ausgefertigt und im Bundesgesetzblatt verkündet.

10

II.

1. Das Fünfte Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes und anderer Vorschriften ist gleichzeitig mit dem Gesetz zur Reform der Professorenbesoldung - ProfBesReformG - (BGBl I S. 686) am 23. Februar 2002 in Kraft getreten. Sein Schwerpunkt ist die Einführung der neuen Personalkategorie des Juniorprofessors. Sie soll es besonders befähigten jungen Wissenschaftlern ermöglichen, schon frühzeitig nach der Promotion eigenständig zu forschen und zu lehren.

11

a) Als Juniorprofessor kann für höchstens zwei Mal drei Jahre eingestellt werden, wer über ein abgeschlossenes Hochschulstudium und pädagogische Eignung verfügt und zu wissenschaftlicher Arbeit besonders befähigt ist (§ 47 Satz 1 HRG). Diese Befähigung wird in der Regel durch die "herausragende Qualität einer Promotion" nachgewiesen. Vor Ablauf der ersten drei Jahre erfolgt eine Zwischenevaluierung, auf Grund derer über die Verlängerung des Beschäftigungsverhältnisses um weitere drei Jahre entschieden wird. Bei Nichtbewährung ist eine Verlängerung um ein Jahr möglich (§ 48 Abs. 1 Satz 2 HRG). Juniorprofessoren können nach § 48 Abs. 1, 3 HRG zu Beamten auf Zeit ernannt oder in einem Angestelltenverhältnis beschäftigt werden.

12

- b) Die Juniorprofessoren werden zusammen mit den Professoren unter den Begriff der Hochschullehrer gefasst (§ 42 Satz 1 HRG). Sie nehmen die Aufgaben der Hochschule in Wissenschaft, Kunst, Forschung, Lehre und Weiterbildung in ihren Fächern selbstständig wahr (§ 43 Abs. 1 Satz 1 HRG). Ihnen obliegen grundsätzlich die selben dienstlichen Aufgaben wie Professoren. Art und Umfang der Aufgaben richten sich im Einzelnen nach der Ausgestaltung des jeweiligen Dienstverhältnisses und der Funktionsbeschreibung der jeweiligen Stelle (§ 43 Abs. 3 Satz 1 HRG). 13
- c) Besondere Bedeutung erlangt die Juniorprofessur als Regelvoraussetzung für die Berufung in ein Professorenamt. Die von einem Bewerber um eine Professur nach § 44 Abs. 1 Nr. 4a HRG als Einstellungsvoraussetzung zu fordernden zusätzlichen wissenschaftlichen Leistungen sind in der Regel im Rahmen einer Juniorprofessur zu erbringen (§ 44 Abs. 2 Satz 1 HRG). Als weitere Qualifikationsmöglichkeiten sind in § 44 Abs. 2 Satz 1 HRG die wissenschaftliche Mitarbeit in der Hochschule, in einer (sonstigen) Forschungseinrichtung oder die berufliche (wissenschaftliche) Tätigkeit in der Wirtschaft oder einem anderen gesellschaftlichen Bereich vorgesehen. 14
- Art und Umfang der im Rahmen der Juniorprofessur zu erbringenden zusätzlichen wissenschaftlichen Leistungen sind in § 44 HRG nicht näher geregelt. § 44 Abs. 2 Satz 3 HRG sieht allerdings vor, dass die zusätzlichen wissenschaftlichen Leistungen, auch soweit sie nicht im Rahmen einer Juniorprofessur erbracht werden, nicht Gegenstand eines Prüfungsverfahrens sein sollen. Allein die aufnehmende Hochschule soll über die Qualifikation der Bewerber entscheiden (§ 44 Abs. 2 Satz 4 HRG). 15
- d) Ergänzend zu den Einstellungsvoraussetzungen (§ 44, § 47 HRG) regelt § 45 HRG weitere Modalitäten für eine Berufung von Hochschullehrern. So sind die Stellen für Hochschullehrer unter Angabe von Art und Umfang der zu erfüllenden Aufgaben auszuschreiben (§ 45 Abs. 1 Satz 1 HRG). Allerdings ist auch die Möglichkeit eröffnet, von der Ausschreibung einer Professur abzusehen (§ 45 Abs. 1 Sätze 3 und 4 HRG). 16
- Im Zusammenhang mit der Option eines Ausschreibungsverzichts steht die Lockerung des so genannten Verbots der Hausberufung (§ 45 Abs. 2 Satz 2 HRG). Juniorprofessoren können danach bei der Berufung auf eine Professur an der eigenen Hochschule berücksichtigt werden, wenn sie nach ihrer Promotion die Hochschule gewechselt hatten oder mindestens zwei Jahre außerhalb der berufenden Hochschule wissenschaftlich tätig waren. 17
- e) Korporationsrechtlich bilden die Hochschullehrer (Professoren und Juniorprofessoren) eine Gruppe (§ 37 Abs. 1 Satz 3 HRG). Sie verfügen in den nach Mitglie-dergruppen zusammengesetzten Entscheidungsgremien bei der Entscheidung in Angelegenheiten, die die Lehre mit Ausnahme der Bewertung der Lehre betreffen, mindestens über die Hälfte der Stimmen, in Angelegenheiten, die die Forschung, künstlerische Entwicklungsvorhaben oder die Berufung von Hochschullehrern unmittelbar betreffen, über die Mehrheit der Stimmen (§ 37 Abs. 1 Satz 5 HRG). Art und 18

Umfang der Mitwirkung der einzelnen Mitgliedergruppen und innerhalb der Mitgliedergruppen bestimmen sich nach der Qualifikation, Funktion, Verantwortung und Betroffenheit der Mitglieder (§ 37 Abs. 1 Satz 2 HRG).

2. Das Fünfte Änderungsgesetz sieht neben der Einführung der Juniorprofessur weitere personelle Umstrukturierungen vor und ordnet befristete Beschäftigungsverhältnisse neu. 19

a) Die bisherigen Personalkategorien der - hauptberuflich tätigen - Hochschuldozenten, Oberassistenten, Oberingenieure sowie der wissenschaftlichen und künstlerischen Assistenten entfallen zukünftig. Das neben den Hochschullehrern hauptberuflich tätige Personal wird auf die wissenschaftlichen und künstlerischen Mitarbeiter sowie die Lehrkräfte für besondere Aufgaben reduziert (§ 42 Satz 1, § 53, § 56 HRG). 20

Die wissenschaftlichen Mitarbeiter erbringen als Beamte oder Angestellte ihre wissenschaftlichen Dienstleistungen unter der fachlichen Verantwortung und Betreuung eines Hochschullehrers, sofern sie einem solchen zugeordnet sind (§ 53 Abs. 1 HRG). Der Aufgabenkreis der wissenschaftlichen Mitarbeiter wird insoweit erweitert, als ihnen in begründeten Fällen auch die selbstständige Wahrnehmung von Aufgaben in Forschung und Lehre übertragen werden kann (§ 53 Abs. 1 Satz 4 HRG). 21

b) Die befristeten Arbeitsverhältnisse im Hochschulbereich werden neu geordnet. Die Vorschriften der §§ 57a ff. HRG normieren Höchstfristen für Arbeitsverhältnisse vor und nach der Promotion. Sie verfolgen das Ziel, die Qualifizierungsphase vor einer dauerhaften Beschäftigung an der Hochschule möglichst kurz zu halten. 22

3. Innerhalb von drei Jahren nach Inkrafttreten des Fünften Änderungsgesetzes sind entsprechende Landesgesetze mit den Maßgaben zu erlassen, dass das Regelerfordernis der Juniorprofessur (§ 44 Abs. 2 Satz 1 HRG) ab dem 1. Januar 2010 zu erfüllen ist und § 44 Abs. 2 Satz 3 HRG nicht für Prüfungsverfahren gilt, die vor dem 1. Januar 2010 beendet worden sind (§ 72 Abs. 1 Satz 7 HRG). 23

III.

Mit ihrem Normenkontrollantrag rügen die Antragstellerinnen die Unvereinbarkeit des Gesetzes insgesamt und einzelner seiner Bestimmungen mit dem Grundgesetz. 24

1. Das Gesetz sei schon formell verfassungswidrig. 25

a) Dem Bund fehle für die Regelungen über die Juniorprofessur die Gesetzgebungszuständigkeit. 26

aa) Der Bund könne sich weder auf die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das Arbeitsrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) noch auf die Kompetenz für Besoldung und Versorgung im öffentlichen Dienst (Art. 74a Abs. 1 GG) berufen. Die Regelungen über die Juniorprofessur ließen sich auch nicht auf die Rahmengesetzgebungszuständigkeit für die Rechtsverhältnisse der im öffentlichen Dienst stehenden 27

Personen (Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GG) stützen. Einschlägig sei allein die Rahmengesetzgebungszuständigkeit für die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens (Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG). Angesichts der dem Bundesgesetzgeber in Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG gezogenen engeren Schranken (Regelung lediglich der allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens) seien eine kompetenzrechtliche Aussonderung einzelner Bestandteile aus dem Regelungszusammenhang und ein Rückgriff auf die im Verhältnis zu Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG weitere Rahmenkompetenz des Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GG nicht möglich.

Auch wenn einige der die Juniorprofessur betreffenden Vorschriften Bezüge zum Dienstrecht hätten, könnten diese nicht dem Kompetenztitel des Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GG zugeordnet werden. Zu den dort genannten "Rechtsverhältnissen" zählten gerade nicht die Zugangsbedingungen und die Begründung des Dienstverhältnisses. Aus diesem Grund würden die Einstellungsvoraussetzungen nach § 44, § 47 HRG und die Berufungsverfahren nach § 44, § 45 HRG nicht von Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GG erfasst. Ebenso wenig gehörten die Schaffung eines neuen Hochschullehrentyps (§ 48 HRG) und die Eröffnung eines Karrierewegs an der eigenen Hochschule (§ 45 Abs. 1 und 2 HRG) zu diesem Kompetenztitel.

28

Selbst wenn man dieser Qualifizierung nicht folge, verbleibe es bei einer ausschließlichen Zuordnung der Regelungsmaterie zu Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG. Dieser Kompetenztitel sei für den Status des Hochschulpersonals im Verhältnis zum allgemeinen öffentlichen Dienstrecht als *lex specialis* anzusehen. Wie sich aus dem Regelungszweck und dem Schwerpunkt der Vorschriften über die Juniorprofessur ergebe, habe der Bundesgesetzgeber die Personalstruktur an Hochschulen neu gestalten wollen. Er selbst habe in der Gesetzesbegründung die Vorschriften über die Juniorprofessur dem Hochschulrecht zugeordnet.

29

bb) Der Kompetenztitel des Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG trage die Vorschriften über die Juniorprofessur nicht. Dem stünden der Rahmencharakter der Gesetzgebungszuständigkeit, die gegenständliche Begrenztheit des Kompetenztitels "Hochschulwesen" auf allgemeine Grundsätze sowie das Subsidiaritätsregulativ des Art. 72 Abs. 2 GG entgegen.

30

(1) Die Bestimmungen über die Juniorprofessur seien Vollregelungen. Entgegen der Gesetzesbegründung sei nicht ersichtlich, inwiefern die Rahmenregelungen, die die Ausschreibung von Hochschullehrerstellen und das weitere Berufungsverfahren (§ 45 HRG), die dienstrechtlichen Verhältnisse (§ 43, § 48, § 53, § 56 HRG) und die Einstellungsvoraussetzungen (§ 44, § 47, § 53 und § 56 HRG) betreffen, dem Landesgesetzgeber einen Gestaltungsspielraum überließe. Der Landesgesetzgeber könne allenfalls noch marginale Ergänzungen vornehmen.

31

Die Durchbrechung der Rahmengesetzgebungskompetenz sei auch nicht im Sinne von Art. 75 Abs. 2 GG ausnahmsweise gerechtfertigt. Die Verfassungsrevision 1994 habe dazu geführt, dass an Art. 75 Abs. 2 GG strenge Maßstäbe anzulegen seien. Die Detail- und Durchgriffsregelungen über die Juniorprofessur seien weder quantita-

32

tiv noch qualitativ als Ausnahme zu begreifen. Die Bundesregierung habe zur Begründung, dass die Regelung im Sinne von Art. 75 Abs. 2 GG erforderlich sei, in unzutreffender Weise auf das gesamte Hochschulrahmengesetz als Bezugsgröße abgestellt. Sie behaupte einen verbleibenden Gestaltungsspielraum des Landesgesetzgebers, ohne darzulegen, worin dieser liegen solle. Vor allem § 44 Abs. 2 Satz 3 HRG eröffne dem Landesgesetzgeber keine Ausnahmemöglichkeiten, sondern nur den Weg eines Dispenses im Einzelfall zur Milderung von Härten. Der Bund regle die Juniorprofessur deshalb selbst, um den Ländern eine Änderung der Personalstruktur aufzuzwingen und es ihnen unmöglich zu machen, dem Reformkonzept zu entgehen. Die Mobilität und Qualität der Wissenschaftler werde entgegen dem gesetzgeberischen Ziel nicht gefördert, sondern verringert, weil der Karriereweg an der eigenen Hochschule durch eine Begrenzung des Hausberufungsverbots eröffnet werde. Durch die "Einheits-Juniorprofessur" werde jeglicher Wettbewerb mit dem bisherigen Qualifizierungssystem der Habilitation unterbunden.

(2) Die Regelungen über die Juniorprofessur gingen auch über die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens i. S. v. Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG hinaus. 33

Das Kriterium der allgemeinen Grundsätze sei noch enger gefasst als Art. 75 Abs. 2 GG. Es verbiete Detail- und Durchgriffsvorschriften auch insoweit, als Art. 75 Abs. 2 GG derartige Regelungen zulasse. Da die Vollregelungen über die Juniorprofessur schon an der niedrigeren Hürde des Art. 75 Abs. 2 GG scheiterten, handele es sich erst recht nicht um "allgemeine Grundsätze". Das Kriterium setze der Gesetzgebungsbefugnis des Bundes eine qualitative Schranke; es erlaube ausschließlich eine Koordination bestehender landesrechtlicher Vorschriften. Der Bund dürfe das Initiativrecht der Länder nicht für die Zukunft blockieren, indem er ihnen ein Reformkonzept verordne, in ihr "Hausgut" eingreife und ihnen detaillierte Regelungen über das wissenschaftliche und künstlerische Personal vorschreibe. 34

(3) Schließlich fehle dem Bundesgesetzgeber auch deshalb die Gesetzgebungszuständigkeit, weil die die Juniorprofessur und die faktische Abschaffung der Habilitation betreffenden Regelungen des Fünften Änderungsgesetzes nicht erforderlich i. S. v. Art. 72 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 75 Abs. 1 Satz 1 GG seien. Der Bundesgesetzgeber sei schon der ihm insoweit obliegenden Darlegungslast nicht gerecht geworden. 35

Die Regelungen über die Juniorprofessur seien nicht zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder zur Wahrung der Rechtseinheit erforderlich. Der Bund könne sich auch nicht auf die Wahrung der Wirtschaftseinheit berufen. Es gehe im Hochschulrecht nicht darum, etwaige sich aus unterschiedlichen Länderregelungen ergebende negative wirtschaftliche Auswirkungen des bisherigen Systems zu beseitigen. Bei den Regelungen über die Juniorprofessur handele es sich nicht um Vorschriften über die berufliche Ausbildung für wirtschaftliche Unternehmen. Vielmehr sei der Kernbereich der Wissenschaft berührt, dessen Inhalt für die Wahrung der Wirtschaftseinheit ohne Belang sei. Der Juniorprofessor sei nicht mit einem 36

Auszubildenden vergleichbar, sondern selbstständig in Forschung und Lehre tätig. Sein zugleich geregelter korporationsrechtlicher Status gehe über den beruflichen Status hinaus.

b) Das Fünfte Änderungsgesetz sei darüber hinaus unwirksam, weil es mangels Zustimmung des Bundesrats nicht verfassungsgemäß zustande gekommen sei. Da es nach dem Willen des Bundestags eine gesetzgebungstechnische Einheit darstelle, führe die Versagung der Zustimmung dazu, dass das Gesetz insgesamt scheitere. 37

aa) Das Fünfte Änderungsgesetz regele in einer Reihe von Bestimmungen das Verwaltungsverfahren und die Einrichtung der Behörden. Die Behauptung der Bundesregierung, die Kompetenzmaterie des Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG sei dem Zustimmungsvorbehalt des Art. 84 Abs. 1 GG entzogen, weil es sich notwendigerweise um Organisations- und Verfahrensgesetze handele, treffe nicht zu. Auch das Hochschulrecht kenne Vorschriften mit rein materiell-rechtlichem Charakter, die weder die Einrichtung von Behörden noch das Verwaltungsverfahren regelten. 38

bb) Für Art. 84 Abs. 1 GG komme es nicht darauf an, ob eine rahmenrechtliche Vorschrift unmittelbar gelte und damit Außenwirkung für den Bürger entfalte. Eine derart einschränkende Interpretation widerspreche dem Zweck des Art. 84 Abs. 1 GG, der die Länder vor einem Eindringen des Bundes in den ihnen vorbehaltenen Bereich der Verwaltung schütze. Selbst wenn man annähme, dass der Bundesgesetzgeber grundsätzlich befugt sei, das Verwaltungsverfahren und die Einrichtung von Behörden in diesem Gesetz zu regeln, entfalle das Zustimmungserfordernis nicht deshalb, weil das Gesetz einer Umsetzung durch den Landesgesetzgeber bedürfe. Der Zustimmungsvorbehalt komme zum Tragen, wenn der Bundesgesetzgeber eine Vollkompetenz (ausschließliche oder konkurrierende Gesetzgebung) ausübe. Es sei widersinnig, die Anwendbarkeit dieses Vorbehalts zu verneinen, wenn der Bund lediglich eine Teilkompetenz (Rahmengesetzgebung) wahrnehme, die den Ländern eine wesentlich stärkere Position belasse als die Vollkompetenz. Daher werde der Zustimmungsvorbehalt immer dann ausgelöst, wenn - wie hier - ein Bundesgesetz die Organisationsgewalt der Länder beschränke, unabhängig davon, ob sich das Gesetz auf die konkurrierende oder die Rahmengesetzgebungskompetenz stütze. 39

2. Das Gesetz sei auch materiell verfassungswidrig. 40

a) Die korporationsrechtliche Gleichstellung von Professoren und Juniorprofessoren (§ 37 Abs. 1 Satz 3, § 42 Satz 1 HRG) sei unvereinbar mit Art. 5 Abs. 3 GG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG. Entscheide sich der Gesetzgeber für die Gruppenuniversität, so unterliege er bei der Zuordnung dem Gebot der Systemgerechtigkeit. Hier verletze er das verfassungsrechtlich verbürgte Prinzip der Gruppenhomogenität, weil der Juniorprofessor nach Qualifikation, Funktion, Verantwortung und Betroffenheit (§ 37 Abs. 1 Satz 2 HRG) nicht dem Typus des Hochschullehrers im materiellen Sinne entspreche. 41

b) Das sich aus § 44 Abs. 2 Satz 3 HRG ergebende Regelverbot der Habilitation sei 42

unvereinbar mit Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG. Den Hochschulen werde unter Eingriff in ihre Selbstverwaltung untersagt, eine autonome Leistungsbeurteilung vorzunehmen und die wissenschaftliche Leistungsfähigkeit des Nachwuchses außerhalb eines Berufungsverfahrens zu bewerten. Die verfassungsrechtlich verbürgte Garantie der universitären Selbstverwaltung umschließe das Recht zur Ausbildung und Beurteilung des akademischen Nachwuchses, weil sich die Wissenschaftsfreiheit nur durch eine wissenschaftsautonome Leistungsbeurteilung sichern lasse. Die Promotion und die Habilitation stellten sachlich angemessene, das Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit ausgestaltende Institute des deutschen Hochschulrechts dar.

c) Das Fünfte Änderungsgesetz verletze ferner das Verbot der Bestenauslese (Art. 33 Abs. 2 GG), weil es partiell auf Ausschreibungen verzichte, die Hausberufung zulasse, die Habilitation für unbeachtlich halte und das Berufungsverfahren überlaste. Durch den Verzicht auf eine Ausschreibung werde der Bewerberkreis in einer Weise eingeschränkt, die eine Bestenauslese verhindere. 43

IV.

Zu dem Normenkontrollantrag haben der Bundesrat, die Bundesregierung, der Landtag von Baden-Württemberg, die Landtage der Freistaaten Bayern und Thüringen, die Regierungen der Länder Saarland und Sachsen-Anhalt, der Deutsche Hochschulverband, der Hochschullehrerbund sowie die Hochschulrektorenkonferenz Stellung genommen. 44

1. Der Präsident des Bundesrats hat auf den Beschluss des Bundesrats vom 20. Dezember 2002 hingewiesen. Darin wiederholt der Bundesrat seine bereits im Gesetzgebungsverfahren vertretene Auffassung zur Zustimmungsbedürftigkeit des Gesetzes. Ergänzend trägt er vor: Der Bundesgesetzgeber habe mit den Vorschriften über die Juniorprofessur die Grenzen zulässiger Rahmengesetzgebungskompetenz überschritten, weil sie eine abschließende und alle wesentlichen Punkte umfassende Vollregelung darstellten. Die Regelungen seien zudem nicht auf die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens beschränkt. Darüber hinaus verstoße die bundesgesetzliche Regelung gegen Art. 72 Abs. 2 GG, weil sie weder zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse noch zur Wahrung der Rechtseinheit erforderlich sei. 45

2. Die Bundesregierung hält das Fünfte Änderungsgesetz für verfassungskonform. 46

a) Das Gesetz sei in formeller Hinsicht verfassungsgemäß. 47

aa) Der Bund sei zu seinem Erlass befugt. 48

(1) Der Bundesgesetzgeber dürfe sich, soweit er die Rechtsverhältnisse der im öffentlichen Dienst der Hochschulen stehenden Personen regle, auch auf Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GG stützen. Die These der Antragstellerinnen von den "besonderen Zulässigkeitschranken" in Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG sei nicht verallgemeinerungsfähig. Andernfalls müsste beispielsweise die Ausübung einer konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz stets ausgeschlossen sein, wenn für den 49

Regelungsgegenstand auch eine Rahmengesetzgebungsbefugnis bestehe, denn diese sei "schwächer" als die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz. Dies könne nicht stimmen.

(2) Der von den Antragstellerinnen behauptete Verstoß der Vorschriften über die Juniorprofessur gegen Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG liege nicht vor. Es handle sich weder um eine Vollregelung noch sei die inhaltliche Grenze der "allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens" überschritten noch stünden die Regelungen im Widerspruch zu Art. 75 Abs. 2 GG und Art. 72 Abs. 2 GG. 50

(a) Die Rahmengesetzgebungskompetenz eröffne dem Bund von Verfassungs wegen dieselben politischen Gestaltungsmöglichkeiten wie die anderen Gesetzgebungskompetenzen auch. Der die Rahmengesetzgebung legitimierende Wunsch nach einer bundeseinheitlichen Regelung setze die Vorgabe bestimmter Strukturen durch den Bund voraus. Der Rahmen sei nicht als äußerer Rahmen, sondern als inneres Gerüst aufzufassen, das die Sachmaterie strukturieren, nicht aber detailliert und abschließend regeln dürfe. Danach komme es für die Frage, ob der Rahmengesetzgeber seine beschränkte Regelungskompetenz überschritten habe, nicht auf einzelne Details, sondern auf die Regelung insgesamt an. Der 1994 in das Grundgesetz eingefügte Art. 75 Abs. 2 GG ändere hieran nichts. 51

Dem Bundesgesetzgeber sei es erlaubt, wesentliche Eckpunkte einer Gesamtregelung festzulegen. Nur so könne ein bundeseinheitlicher Standard erreicht werden. Hierbei könne es sich auch um "Vollregelungen" handeln, die allerdings den Anforderungen des Art. 75 Abs. 2 GG genügen müssten. Die Vorschriften über die Juniorprofessur seien jedoch keine derartige Vollregelung. So lege das Fünfte Änderungsgesetz weder den Umfang des Lehrdeputats noch die Ausstattung der Juniorprofessur fest. Auch verhalte sich das Rahmengesetz nicht zu der Frage, in welchem Verhältnis Juniorprofessuren und Lebenszeitprofessuren stehen sollten. Darüber hinaus schreibe das Gesetz zwar eine Ausschreibung vor, überlasse es aber den Ländern, Einzelheiten zu regeln. Schließlich werde dem Landesgesetzgeber die Möglichkeit eingeräumt, von einer Ausschreibung abzusehen, falls er ein "tenure track-System" einführen wolle. 52

(b) Die Vorschriften über die Juniorprofessur gehörten zu den allgemeinen Grundsätzen des Hochschulwesens. Der Begriff der allgemeinen Grundsätze mache klar, dass die Rahmengesetzgebung - jedenfalls im Hochschulwesen - nicht in der Regulierung weniger bedeutsamer Materien, sondern in der gesetzlichen Ordnung wichtiger Strukturfragen bestehe. Die Vorstellung der Antragstellerinnen, dem Bundesgesetzgeber komme wegen der Beschränkung auf allgemeine Grundsätze lediglich eine koordinierende Funktion zwischen den Ländern zu, sei mit dem Grundgesetz und der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung nicht vereinbar. Die Regelungen über die Juniorprofessur nähmen den Ländern die Entscheidungsfreiheit weder in der "kulturstaatlichen Domäne" noch in ihrem eigenen Organisationsbereich. 53

(c) Die Antragschrift nehme zu Unrecht an, dass Art. 75 Abs. 2 GG Rahmenvor- 54

schriften nur noch als Richtlinien zulasse. Dies stützten die Gesetzesmaterialien nicht. Bei der Beantwortung der Frage, ob ein Ausnahmefall im Sinne des Art. 75 Abs. 2 GG vorliege, übersähen die Antragstellerinnen, dass auch partielle Vollregelungen zulässig seien. Art. 75 GG normiere ein originäres Rechtssetzungsrecht des Bundes. Auch Rahmengesetze seien Ausdruck des legitimen politischen Gestaltungswillens des Bundes, der nicht von vornherein im Verhältnis zu den übrigen Gesetzgebungsrechten gemindert sei. Die strukturelle Dominanz des bundespolitischen Gestaltungswillens zeige sich auch im Verhältnis zu den Landesparlamenten, die den durch die Rahmengesetze vorgegebenen Befehlen des Bundesparlaments gehorchen und dessen Gesetzgebungskonzept umsetzen müssten. Der Katalog des Art. 75 GG enthalte Materien, bei denen grundsätzlich ein Interesse an einer bundeseinheitlichen Lösung bestehe.

Das Regel-Ausnahme-Verhältnis könne nicht quantitativ bestimmt werden. Aus Art. 75 Abs. 2 GG lasse sich auch nicht herleiten, dass der Bund dem Landesgesetzgeber die Regelung wesentlicher Inhalte überlassen müsse. Der Bund dürfe ausnahmsweise eine in Einzelheiten gehende Rahmenregelung erlassen, wenn er in Ausübung seiner Einschätzungsprärogative eine bundeseinheitliche Regelung zur Erreichung eines gewichtigen Zieles für notwendig halte. Hier sei dies aus zwei Gründen der Fall: Zum einen stelle die Personalstruktur des wissenschaftlichen und künstlerischen Personals an Hochschulen einen Kernpunkt der Rahmenmaterie Hochschulwesen dar, die schon vor dem Fünften Änderungsgesetz eine bundeseinheitliche Regelung gefunden habe. Zum anderen habe der Bund davon ausgehen dürfen, dass eine Reform des bisher durch die Habilitation bestimmten Systems der Nachwuchsgewinnung ohne bundeseinheitliche Regelung nicht gelingen könne.

55

(d) Die Begründung des Gesetzentwurfs lege die Missstände, die die Reform im Hochschulwesen i. S. v. Art. 72 Abs. 2 GG erforderlich machten, ausführlich dar. Als Legitimationsgrund komme die Wahrung der Wirtschaftseinheit in Betracht. Es sei unschädlich, dass sich die Bundesregierung hierauf in ihrer Gesetzesbegründung nicht berufen habe.

56

Die Wirtschaftseinheit i. S. v. Art. 72 Abs. 2 GG sei auch dann betroffen, wenn es um Berufe im öffentlichen Dienst gehe, die prinzipiell durch Art. 12 GG geschützt seien. Damit seien auch Berufe im staatlichen Wissenschaftsbereich unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftseinheit relevant, wenn ein Bundesgesetz die Einheitlichkeit der beruflichen Ausbildung sicherstellen oder wenn es für gleiche Zugangsmöglichkeiten zu Berufen in allen Ländern sorgen müsse. Dies sei hier der Fall, weil das Gesetz die Zugangsmöglichkeiten für Juniorprofessoren und Professoren regele und den Inhalt der jeweiligen Ämter festlege, ohne die das gesetzgeberische Gesamtkonzept gefährdet oder sogar sinnlos sei.

57

bb) Das Fünfte Änderungsgesetz habe der Zustimmung des Bundesrats nicht bedurft. Das Hochschulrahmengesetz regele als typisches Organisationsgesetz not-

58

wendig auch das interne Verfahren der Landesbehörde "Hochschule". Dennoch habe der Verfassungsgeber bei Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG kein ausdrückliches Zustimmungsrecht des Bundesrats vorgesehen wie dies etwa bei den Parallelvorschriften der Art. 91a Abs. 2 und 3, Art. 108 Abs. 2 Satz 2 oder Art. 108 Abs. 5 Satz 2 GG, die zu Organisations- und Verfahrensvorschriften ermächtigten, der Fall sei. Die vom Grundgesetz getroffene Entscheidung, wonach auf Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG gestützte Rahmenvorschriften auf Grund der Ermächtigung des Verfassungsgebers, die in ihnen bereits implizit enthalten sei, kein Zustimmungsrecht des Bundesrats auslösen könnten, dürfe nicht durch den Rückgriff auf die allgemeine Regelung des Art. 84 Abs. 1 GG konterkariert werden.

Unabhängig hiervon sei Art. 84 Abs. 1 GG auf Rahmengesetze - mit Ausnahme unmittelbar geltender Regelungen - nicht anwendbar. Rahmenvorschriften seien nicht an die Landesverwaltung gerichtet, sondern ausschließlich an den Landesgesetzgeber. Zur Einführung der neuen Personalkategorie des Juniorprofessors sei eine Umsetzung durch den Landesgesetzgeber erforderlich. 59

b) Das angefochtene Gesetz sei auch materiell verfassungsgemäß. 60

aa) Die korporationsrechtliche Stellung der Juniorprofessoren sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Juniorprofessoren entsprächen dem vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Hochschullehrerbegriff. Sie würden wie Professoren in einem Berufungsverfahren rekrutiert und hätten alle Aufgaben zu erfüllen, die auch einem Lebenszeitprofessor zukämen. 61

bb) Zu Unrecht nähmen die Antragstellerinnen an, dass das Fünfte Änderungsgesetz den Universitäten untersage, die wissenschaftliche Leistungsfähigkeit des Nachwuchses außerhalb des Berufungsverfahrens zu bewerten. Die Gesetzesnovelle sehe ausdrücklich die Prüfung der wissenschaftlichen Leistungsfähigkeit im Zusammenhang mit der Verlängerung des Dienstverhältnisses als Juniorprofessor vor (§ 48 Abs. 2 HRG). Im Rahmen von § 44 Abs. 2 Sätze 3 und 4 HRG gehe es ausschließlich um die in einem Berufungsverfahren festzustellende "zusätzliche Leistung". Die Vorschrift schließe nicht aus, dass die Universitäten die Habilitation für andere Zwecke beibehielten. 62

Die Behauptung der Antragstellerinnen, der Staat dürfe den Universitäten überkommene Formen wissenschaftlicher Selbstqualifizierung nicht verbieten, werde nicht nachvollziehbar dargelegt und sei außerdem widersprüchlich. Die historische Bedeutung der Habilitation werde von den Antragstellerinnen überschätzt. Anlass der Novelle seien die zahlreichen Gravamina gewesen, die mit dem Habilitationsverfahren verbunden seien. Schon der Zugang zum Verfahren sei nicht jedermann offen, sondern es bedürfe der Figur des "Habilitationsvaters". Dem Habilitationsverfahren gehe eine Auswahl voraus, die in der Hand eines Professors liege. Sie nehme keine Rücksicht auf eine mögliche Nachfrage, sodass es eine Fülle von Privatdozenten geben werde, die in der großen Mehrheit keine Chance auf eine adäquate Stellung hätten. Der Gesetzgeber sei verfassungsrechtlich nicht verpflichtet, einen Wettbewerb zwi-

schen Juniorprofessur und Habilitation zuzulassen, nachdem die Standesvertretung der Professoren erklärt habe, sie werde die Juniorprofessur nicht akzeptieren.

cc) Die Hausberufung und der Ausschreibungsverzicht, die nach § 45 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 2 HRG lediglich als Ausnahme gedacht seien und nähere Regelungen dem Landesgesetzgeber überließe, hätten zum Ziel, besonders qualifizierte Bewerber zu gewinnen. 64

Eine Überforderung des Berufungsverfahrens für eine Professur liege nicht vor. Schon nach dem derzeitigen Verfahren reiche es nicht aus, im Hinblick auf die Qualität der einzelnen Bewerber allein auf die Habilitation abzustellen. In jedem Berufungsverfahren werde meist eine Vorauswahl getroffen, sodass nicht über alle Bewerber ein Qualitätsurteil im Sinne von § 44 Abs. 1 Nr. 4 Buchstabe a HRG abzugeben sei. 65

3. Der Landtag von Baden-Württemberg ist der Auffassung, dass die allein dem Hochschulrecht und nicht dem Dienstrecht zuzuordnenden Regelungen über die Juniorprofessur mangels Gesetzgebungskompetenz des Bundes verfassungswidrig seien. Die Vorschriften seien auf Grund ihrer Regelungsdichte nicht auf eine Ausfüllung durch die Landesgesetzgeber angelegt und gingen über die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens hinaus. Dem Landesgesetzgeber verbleibe nichts von substantiellem Gewicht. 66

Die Regelungen über die Juniorprofessur seien auch nicht erforderlich i. S. v. Art. 72 Abs. 2 GG. Sie dienten weder der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse noch seien sie zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse geboten. Schließlich seien die Vorschriften zur Einführung der Juniorprofessur nicht mit Art. 75 Abs. 2 GG vereinbar. Danach dürfe der Bundesgesetzgeber ausnahmsweise eine Vollregelung oder eine Norm mit unmittelbarer Wirkung erlassen, wenn nur auf diese Weise ein zwingendes Interesse an bundesstaatlicher Einheitlichkeit sicher gestellt werden könne. Daran fehle es hier. Dem Landesgesetzgeber bleibe kein Raum für eigenständige Regelungen, soweit § 42 Satz 1 HRG die Juniorprofessoren den Hochschullehrern zuordne. Gleiches treffe auf die Einstellungs Voraussetzungen für Professoren nach § 44 Abs. 2 HRG zu sowie auf die Lockerung des Verbots einer Hausberufung (§ 45 Abs. 2 HRG). 67

4. Der Thüringer Landtag schließt sich im Wesentlichen der Stellungnahme des Landtags von Baden-Württemberg an. Auch der Bayerische Landtag hält den Normenkontrollantrag für zulässig und begründet. Die Regierung des Saarlandes hält das angefochtene Gesetz ebenfalls für mit dem Grundgesetz unvereinbar und schließt sich der Auffassung der Antragstellerinnen an. Die Landesregierung Sachsen-Anhalt hat auf die Stellungnahme des Bundesrats vom 20. Dezember 2002 Bezug genommen und von einer eigenen Stellungnahme abgesehen. 68

5. Der Deutsche Hochschulverband hält den Normenkontrollantrag ebenfalls für zulässig und begründet. 69

a) Dem Bund fehle die Gesetzgebungskompetenz. Einschlägiger Kompetenztitel sei im Hinblick auf den Schwerpunkt der Reform Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG. Soweit die Vorschriften über die Juniorprofessur dienstrechtliche Elemente enthielten, seien sie so stark mit dem hochschulrechtlichen Status verbunden, dass eine einheitliche Zuordnung zum Kompetenztitel des Hochschulwesens geboten sei. Durch die Einführung der Juniorprofessur verbleibe den Ländern kein ausreichender Gestaltungsspielraum, weil es sich um eine unzulässige Vollregelung handele. Ebenso wenig lägen die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG vor, weil der Bund nicht hinreichend dargelegt habe, warum den Ländern kein Raum für eigene Reformmodelle oder für eine bewahrende Fortentwicklung der geltenden Rechtslage eingeräumt werden könne. Im Übrigen seien die Regelungen über die Juniorprofessur weder zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse noch zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich. Soweit es darum gehe, die Einheitlichkeit der beruflichen Ausbildung sicherzustellen oder für gleiche Zugangsmöglichkeiten zu Berufen zu sorgen, lasse sich die Qualifikation des wissenschaftlichen Nachwuchses und der Weg zum Amt des Hochschulprofessors nicht mit sonstigen Berufsbildern gleichsetzen. Hier stünden nicht der gesamtwirtschaftliche Bezug im Vordergrund, sondern kulturpolitische Gesichtspunkte.

70

b) Das angefochtene Gesetz sei ferner wegen fehlender Zustimmung des Bundesrats nach Art. 84 Abs. 1 GG unwirksam. Auch verstoße die korporationsrechtliche Einordnung der Juniorprofessoren in die Gruppe der Hochschullehrer gegen Art. 5 Abs. 3 GG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG. Die Qualifikation des Juniorprofessors, der lediglich zeitlich befristet beschäftigt werde, entspreche nicht dem Niveau einer Habilitation.

71

Das bundesrechtliche Diktat des Reformkonzepts "Juniorprofessur" unter gleichzeitiger faktischer Abschaffung des Habilitationsverfahrens greife in die Garantie der akademischen Selbstverwaltung ein und verletze damit Art. 5 Abs. 3 GG. Der Hochschule stehe das Recht zu, autonom über die Qualifikation des wissenschaftlichen Nachwuchses zu entscheiden. Schließlich verstießen die Lockerung des Hausberufungsverbots sowie der partielle Verzicht auf eine Ausschreibung gegen Art. 33 Abs. 2 GG.

72

6. Der Hochschullehrerbund ist der Ansicht, dass das angefochtene Gesetz im Wesentlichen mit dem Grundgesetz vereinbar sei. Die korporationsrechtliche Zuordnung der Juniorprofessoren zu den Hochschullehrern sei von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden, weil ihre Qualifikation angesichts der als Einstellungsvoraussetzung geforderten herausragenden Qualität einer Promotion in etwa dem Niveau einer Habilitation entsprechen müsse. Die Habilitation werde nicht verboten und dürfe im Berufungsverfahren weiterhin berücksichtigt werden. Demgegenüber verstoße § 45 Abs. 1 Satz 4 HRG, der einen Ausschreibungsverzicht zulasse, gegen Art. 33 Abs. 2 GG. Bei der Berufung von Professoren sei insoweit auch Art. 5 Abs. 3 GG zu berücksichtigen. Danach könne sich die Wissenschaft nur dann optimal entfalten, wenn die durch Ausschreibung zu ermittelnden Besten in Professorenämter gelangten.

73

7. Die Hochschulrektorenkonferenz sieht eine Gesamtreform des Hochschulwesens als erforderlich an. Sie begrüßt die Einführung der Juniorprofessur und ihre grundsätzliche Gleichstellung mit der Professur, hält es jedoch für wünschenswert, dass die Juniorprofessur nicht als Regelvoraussetzung für eine Einstellung als Professor ausgestaltet wird, sondern alternativ verschiedene Qualifikationsmöglichkeiten beibehalten werden. 74

V.

In der mündlichen Verhandlung am 31. März 2004 haben die Antragstellerinnen und die Bundesregierung ihre Rechtsstandpunkte erläutert und vertieft. Als sachverständige Dritte gemäß § 27a BVerfGG haben der Präsident des Allgemeinen Fakultätentages, der Generalsekretär der Deutschen Forschungsgemeinschaft, der Präsident des Hochschullehrerbundes, der Präsident der Hochschulrektorenkonferenz, der Vizepräsident der Max-Planck-Gesellschaft, der Vorsitzende des Wissenschaftsrates sowie der Bevollmächtigte des Deutschen Hochschulverbandes zu dem Normenkontrollverfahren Stellung genommen. 75

B.

Der nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6 in Verbindung mit § 76 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG zulässige Normenkontrollantrag ist begründet. Das Fünfte Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes und anderer Vorschriften vom 16. Februar 2002 - 5. HRGÄndG - (BGBl I S. 693) ist mit Art. 70, Art. 75 in Verbindung mit Art. 72 Abs. 2 GG unvereinbar und daher nichtig. 76

Das Gesetz ist als Rahmengesetz am verfassungsrechtlichen Maßstab der Art. 75, Art. 72 Abs. 2 GG zu messen (I.). Es wird den verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht gerecht (II.). Rechtsfolge der Überschreitung der Rahmengesetzgebung durch den Bund ist die Nichtigkeit des Gesetzes als Ganzes (III.). Der Bund kann allerdings auf der Grundlage von Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG unter den Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG Vorgaben für die grundlegenden Fragen des deutschen Hochschulwesens machen (IV.). 77

I.

Das Fünfte Änderungsgesetz ist ein Rahmengesetz des Bundes auf der Grundlage von Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 1a GG. Der Bund hat nach Art. 75 Abs. 1 GG das Recht, in bestimmten Sachbereichen Rahmenvorschriften zu erlassen. Die Kompetenz des Bundes ist dabei in vierfacher Weise begrenzt: durch den Rahmencharakter der Vorschriften (1.), durch den grundsätzlichen Ausschluss von Detailregelungen und unmittelbar geltenden Vorschriften in Art. 75 Abs. 2 GG (2.), durch die Erforderlichkeit der bundesgesetzlichen Regelung nach Art. 72 Abs. 2 GG (3.) sowie durch die Beschränkung auf allgemeine Grundsätze gemäß Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG (4.). 78

1. a) Art. 70 GG regelt die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern für die 79

Gesetzgebung. Absatz 1 der Vorschrift legt ein Regel-Ausnahme-Verhältnis zu Gunsten der Länder fest (vgl. BVerfGE 106, 62 <143>). Danach haben die Länder das Recht zur Gesetzgebung, soweit dem Bund nicht Gesetzgebungsbefugnisse verliehen sind. Der Bund besitzt damit nur die Gesetzgebungskompetenz in den ihm ausdrücklich zugewiesenen Sachgebieten; die unbenannten sonstigen Materien liegen in der Zuständigkeit der Länder.

b) Bei der Rahmengesetzgebung nach Art. 75 GG handelt es sich neben der ausschließlichen und der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz um eine dritte selbstständige Art der Bundesgesetzgebung. Schon aus der Systematik der im VII. Abschnitt des Grundgesetzes enthaltenen Vorschriften folgt, dass die Kompetenz des Bundes zum Erlass von Rahmenvorschriften inhaltlich begrenzter sein muss als im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung (vgl. BVerfGE 4, 115 <128>). Während dort eine Zurückhaltung des Bundes prinzipiell fakultativer Natur ist, beschränkt Art. 75 GG den Bund obligatorisch auf einen Rahmen. Die Gesetzgebungsbefugnis der Länder bleibt in den Sachbereichen des Art. 75 Abs. 1 GG - anders als im Fall des Art. 74 GG - erhalten (vgl. BVerfGE 4, 115 <129>).

80

Art. 75 GG ist auf kooperative Gesetzgebung von Bund und Ländern angelegt. Das Grundgesetz begrenzt die Bundeskompetenz zur Gesetzgebung im Interesse eines föderativ verstandenen Gesamtwohls mit der Folge, dass der Gesetzgebungsgegenstand dem Bunde nur begrenzt zur Gestaltung offen steht und er deshalb nicht bis in die Einzelheiten gehend regeln darf.

81

aa) Schon die von Art. 75 GG gewollte Parallelität der Gesetzgebung schränkt den Bund in seinem Regelungsvorhaben ein. Für die in Art. 75 Abs. 1 GG genannten Sachgebiete sind sowohl der Bund als auch die Länder zur Gesetzgebung zuständig. Eine Rahmengesetzgebung des Bundes schließt die Landesgesetzgebung nicht aus, sondern setzt im Gegenteil ein entsprechendes Tätigwerden des Landesgesetzgebers zur Ausfüllung der Rahmenvorschriften voraus. Art. 75 Abs. 3 GG verpflichtet die Länder ausdrücklich, innerhalb einer vom Rahmengesetz zu bestimmenden angemessenen Frist die erforderlichen Landesgesetze zu erlassen.

82

bb) Für die Rahmengesetzgebung ist kennzeichnend, dass sie auf inhaltliche Konkretisierung und Gestaltung durch die Länder angelegt ist, dass also die grundsätzlich bestehende Länderkompetenz zur Gesetzgebung erhalten bleibt, aber durch eine Rahmenvorgabe des Bundes begrenzt wird. Rahmenvorschriften des Bundes müssen der Ausfüllung durch Landesgesetzgebung fähig und ihrer bedürftig sein (vgl. BVerfGE 4, 115 <129>; 36, 193 <202>; 38, 1 <10>; 51, 43 <54>; 80, 137 <157>). Rahmengesetze zu den in Art. 75 Abs. 1 GG aufgezählten Materien dürfen nur inhaltlich beschränkte Gesetze sein. Sie müssen der ergänzenden Gesetzgebung der Länder substantielle Freiräume lassen, damit diese politisch selbstverantwortlich Recht setzen können. Die Rahmengesetzgebung setzt deshalb - auch ohne die Einschränkung in Absatz 2 - immer voraus, dass das, was den Ländern in eigener Verantwortung und mit eigenem politischen Gestaltungswillen zu regeln bleibt, von

83

substantiellem Gewicht ist.

cc) Rahmenvorschriften des Bundes richten sich in erster Linie an den Landesgesetzgeber, was mit der Klarstellung in Art. 75 Abs. 1 GG ("für die Gesetzgebung der Länder") durch das 42. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 27. Oktober 1994 (BGBl. I S. 3146) noch einmal hervorgehoben worden ist. Durch diesen ergänzenden Hinweis auf die Gesetzgebung der Länder wird betont, dass es grundsätzlich in die Zuständigkeit der Länder fällt, den vom Bund vorgegebenen Rahmen mit ihrer Gesetzgebung auszufüllen. Vorbehaltlich der Ausnahmen in Absatz 2 sollen Rahmenvorschriften nur noch an die Gesetzgebung der Länder adressiert werden und nicht mehr unmittelbar den Bürger bindendes Recht setzen dürfen. 84

dd) Die Landesvorschriften haben sich zwar in den vom Bund gegebenen Rahmen einzupassen. Allerdings muss der legislative Rahmen des Bundes dem Land die Möglichkeit lassen, die Sachmaterie entsprechend den besonderen Verhältnissen des Landes zu regeln. Die Länder müssen die ihnen zur Regelung überlassenen Sachgebiete nicht notwendig einheitlich ordnen (vgl. BVerfGE 30, 90 <103>). Der Landesgesetzgeber kann Raum für Willensentscheidungen in der sachlichen Rechtsgestaltung beanspruchen, er darf nicht darauf beschränkt werden, nur zwischen engen vorgegebenen rechtlichen Möglichkeiten zu wählen (vgl. BVerfGE 4, 115 <129 f.>) oder gar wie eine nachgeordnete Instanz lediglich eine Bundesregelung zu exekutieren. 85

ee) Der Begriff "Rahmen" soll verdeutlichen, dass für die Länder innerhalb des Regelungsbereichs ein normativer Spielraum verbleiben muss. Ein "Rahmen" ist nur dann gegeben, wenn er prinzipiell auf die Ergänzung durch Landesnormen angelegt ist. Lässt das Gesetz den Ländern keinen Freiraum zur Ausfüllung des Rahmengesetzes und gibt es den Weg, um zum gesetzgeberischen Ziel zu gelangen, im Einzelnen verbindlich vor, so hat der Bund mehr als den "Rahmen" bestimmt, und zwar selbst dann, wenn er diesen Weg nicht ausdrücklich beschreibt. Der Bund darf zwar die Richtung vorgeben und die Grenzen der Gestaltungsfreiheit der Länder normieren. Eine Vollregelung eines unter Art. 75 GG fallenden Bereiches ist jedoch ausgeschlossen. Eine Vollregelung liegt auch dann vor, wenn das Gesetz eine Regelungslücke enthält, die sich durch Auslegung des Rahmengesetzes selbst nur auf eine bestimmte Art und Weise schließen lässt. Die Lücke muss also auf verschiedene Weise und nur durch den Landesgesetzgeber geschlossen werden können. 86

2. Rahmenvorschriften dürfen nach Art. 75 Abs. 2 GG in Einzelheiten gehende oder unmittelbar anwendbare Regelungen nur in begründeten Ausnahmefällen enthalten. Diese Einschränkung hat der verfassungsändernde Gesetzgeber durch die Novellierung des Art. 75 GG besonders hervorgehoben und damit die Position der Länder bei der Rahmengesetzgebung des Bundes gestärkt. 87

a) Bereits vor dem Inkrafttreten der heute gültigen Fassung des Art. 75 GG am 15. November 1994 war die Bundeskompetenz nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beim Erlass von Detailregelungen oder unmittelbar geltenden 88

Bestimmungen beschränkt.

Bundesrechtliche Rahmenvorschriften konnten danach zwar auch unmittelbar geltende Rechtssätze sowie partielle Vollregelungen enthalten. Das Bundesverfassungsgericht hat die Zulässigkeit einer punktuellen Vollregelung jedoch nur dann bejaht, wenn an der einheitlichen Regelung dieser Frage ein besonders starkes und legitimes Interesse besteht und die Einzelregelung im Zusammenhang eines Gesetzeswerkes steht, das - als Ganzes gesehen - dem Landesgesetzgeber noch Spielraum lässt und darauf angelegt ist, von ihm auf Grund eigener EntschlieÙung ausgefüllt zu werden (vgl. BVerfGE 43, 291 <343> m.w.N.). Schon nach bisheriger Verfassungsrechtslage mussten die bundesrechtlichen Vorschriften inhaltlich beschränkt sein, sodass Bundesgesetze und Landesgesetze nebeneinander wirksam werden, um die gewollte gesetzliche Ordnung zu erreichen und praktisch anwendbares Recht zu schaffen (vgl. BVerfGE 4, 115 <130>). Mit dem hiernach erforderlichen substantiellen Gewicht der Landesgesetzgebung waren der bloÙe Nachvollzug bundesrechtlicher Gesetzgebungsanordnungen und die Beschränkung auf die Wahl zwischen rechtlich vorgegebenen Alternativen nicht vereinbar (vgl. BVerfGE 51, 43 <54>; 67, 382 <387>).

89

b) Mit dem 42. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 27. Oktober 1994 (BGBl I S. 3146) formulierte der verfassungsändernde Gesetzgeber erstmalig in Art. 75 Abs. 2 GG die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes begrenzende Anforderungen an die Regelungsdichte von Rahmenvorschriften. Hierdurch sollten die bisherige allzu großzügige Verfassungspraxis eingedämmt und der kooperative Charakter der Rahmengesetzgebungskompetenz wieder stärker betont werden (vgl. BTDrucks 12/7109, S. 10; BTDrucks 12/6633, S. 9). Der Grundgedanke der Rahmengesetzgebung als Verfahren der kooperativen Rechtssetzung wurde als in der Vergangenheit nicht vollständig gewahrt angesehen. In der Grundgesetzänderung ist die klare Anweisung des verfassungsändernden Gesetzgebers an das Bundesverfassungsgericht zu sehen, seine bisherige, als korrekturbedürftig bewertete Rechtsprechung zu ändern.

90

aa) Der mit dem Änderungsgesetz von 1994 eingefügte Art. 75 Abs. 2 GG zur "Sicherung des Rahmencharakters" (so die Überschrift zu Nr. 14 - Art. 75 Abs. 2 GG - im Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BTDrucks 12/6000, S. 36) will die Befugnis des Bundesgesetzgebers zu erschöpfenden (Teil-)Regelungen beschränken. Damit unterliegt die Rahmengesetzgebung nunmehr verschärften Anforderungen. Letztendlich sollen es die Länder sein, die den vom Bund vorgegebenen Rahmen mit ihrer Gesetzgebung auszufüllen haben. Vorbehaltlich der in Art. 75 Abs. 2 GG festgelegten Ausnahmen sollen Rahmenvorschriften nur noch an die Gesetzgebung der Länder adressiert werden und nicht mehr detailliertes oder unmittelbar bindendes Recht setzen. Mit diesem Ziel des verfassungsändernden Gesetzgebers ist es nicht vereinbar, wenn eine nach Art. 75 Abs. 2 GG in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelung nur die Grenze desjenigen wahrt, was vor der Grundgesetzänderung 1994 nach Art. 75 GG a.F. verfassungsrechtlich gestattet war.

91

Vielmehr muss eine ausnahmsweise unumgängliche Vollregelung deutlicher als bisher in der Reichweite begrenzt sein, wenn der Rahmencharakter des Bundesgesetzes gewahrt bleiben soll.

bb) Bei der Auslegung des Begriffs "Ausnahmefall" in Art. 75 Abs. 2 GG muss vor dem Hintergrund der Verfassungsänderung berücksichtigt werden, dass die Rahmenvorschriften des Bundesgesetzgebers nunmehr in besonderer Weise eine eigenständige gesetzgeberische Gestaltung durch den Landesgesetzgeber ermöglichen sollen. Art. 72 Abs. 2 GG insoweit analog heranzuziehen (vgl. Rozek, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz, 4. Aufl., 2000, Art. 75 Rn. 68), ist mit der Systematik des Art. 75 Abs. 2 GG nicht vereinbar. Ob eine bundesgesetzliche Rahmenregelung i. S. v. Art. 72 Abs. 2 GG erforderlich ist, ist im Rahmen des Art. 75 Abs. 1 GG festzustellen; ist dies der Fall, muss das Vorliegen eines Ausnahmefalls nach Art. 75 Abs. 2 GG eigenständig geprüft werden. Die Erforderlichkeit eines Rahmengesetzes i. S. v. Art. 72 Abs. 2 GG ist nicht ohne weiteres deckungsgleich mit einem Ausnahmefall i. S. v. Art. 75 Abs. 2 GG.

92

cc) (1) Art. 75 Abs. 2 GG ist als Ausnahme gefasst, die bezeichneten Regelungen sind rechtfertigungsbedürftig. Art. 75 Abs. 2 GG begründet daher in formeller Hinsicht einen erhöhten Rechtfertigungszwang des Bundesgesetzgebers (vgl. Degenhart, in: Sachs, GG, 3. Aufl., 2003, Art. 75 Rn. 13; Rozek, a.a.O., Art. 75 Rn. 67). Der Bund braucht für eine Abweichung von dem verfassungsrechtlichen Regelfall des Art. 75 Abs. 1 GG besondere Gründe.

93

(2) Materiell ist das Vorliegen eines Ausnahmefalls anhand quantitativer und qualitativer Kriterien zu bestimmen. In quantitativer Hinsicht dürfen detaillierte Vollregelungen - bezogen auf das zu beurteilende Gesetz als Ganzes - nicht dominieren, um nicht das in Art. 75 Abs. 2 GG statuierte Regel-Ausnahme-Verhältnis schon deshalb zu verletzen. Darüber hinaus dürfen ins Einzelne gehende Regelungen und Vorschriften mit Außenwirkung auch qualitativ nicht den Rahmencharakter des Gesetzes durchbrechen. Das schon in der bisherigen Rechtsprechung aus dem Rahmencharakter der Gesetze nach Art. 75 GG für punktuelle Vollregelungen hergeleitete Kriterium des besonders starken und legitimen Interesses (vgl. BVerfGE 43, 291 <343>; 67, 382 <387>) kann nicht allein ausreichend sein, um dem mit der Verfassungsänderung verfolgten Ziel einer spürbaren Verstärkung der kompetentiellen Regelungsmöglichkeit der Länder (vgl. BTDrucks 12/7109, S. 10; BTDrucks 12/6633, S. 9 f.) Rechnung zu tragen. Vielmehr müssen die Art. 75 Abs. 2 GG unterfallenden Vorschriften auch nach ihrer inhaltlichen Bedeutung eine prägende Ausfüllung des Rahmengesetzes durch den Landesgesetzgeber zulassen. Sie müssen vor dem Hintergrund des in Art. 75 Abs. 2 GG angelegten Regel-Ausnahme-Verhältnisses in qualifizierter Weise notwendig sein. Ein Ausnahmefall liegt daher vor, wenn zum einen die Rahmenvorschriften ohne die in Einzelheiten gehenden oder unmittelbar geltenden Regelungen verständigerweise nicht erlassen werden könnten, diese also schlechthin unerlässlich sind. Die in Einzelheiten gehenden oder unmittelbar geltenden Regelungen dürfen zum anderen den kooperativen Charakter des Rahmengesetzes

94

setzes nicht aufheben.

3. Eine weitere Begrenzung der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich aus dem in Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 1 GG enthaltenen Verweis auf Art. 72 Abs. 2 GG. 95

a) Art. 72 Abs. 2 GG bindet die Gesetzgebungskompetenz des Bundes an bestimmte materielle Voraussetzungen. Obwohl Rahmenvorschriften des Bundes die gesetzgebende Gewalt der Länder weit weniger verdrängen als dies bei Ausnutzung einer Gesetzgebungsbefugnis nach Art. 74 oder Art. 74a GG der Fall ist, dürfen bei der Rahmengesetzgebung des Bundes nach Art. 75 GG an das Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG keine geringeren Anforderungen gestellt werden als bei der konkurrierenden Gesetzgebung. 96

b) Die Neufassung von Art. 72 Abs. 2 GG durch das 42. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 27. Oktober 1994 (BGBl I S. 3146), durch welche die Voraussetzungen und der Umfang der Bundeskompetenz eingeschränkt worden ist, wirkt sich daher auf Grund der Verweisung in Art. 75 Abs. 1 GG auch auf die Zulässigkeit der Rahmengesetzgebung aus. Art. 72 Abs. 2 GG macht eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes von einem Erforderlichkeitskriterium abhängig, das der verfassungsgerichtlichen Kontrolle unterliegt (vgl. BVerfGE 106, 62 <135 f.>). Die Erforderlichkeitsklausel unterscheidet alternativ drei mögliche Ziele als Voraussetzung zulässiger Bundesgesetzgebung. Deren Konkretisierung muss sich am Sinn der besonderen bundesstaatlichen Integrationsinteressen orientieren (vgl. BVerfGE 106, 62 <143>). Danach ist eine bundesgesetzliche Regelung nur insoweit "erforderlich", als ohne sie gleichwertige Lebensverhältnisse nicht hergestellt oder die im gesamtstaatlichen Interesse stehende Rechts- oder Wirtschaftseinheit nicht gewahrt werden kann. 97

aa) Das Erfordernis der "Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse" ist nicht schon dann erfüllt, wenn es lediglich um das Inkraftsetzen bundeseinheitlicher Regelungen oder um eine Verbesserung der Lebensverhältnisse geht. Das bundesstaatliche Rechtsgut gleichwertiger Lebensverhältnisse ist vielmehr erst dann bedroht und der Bund erst dann zum Eingreifen ermächtigt, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet (vgl. BVerfGE 106, 62 <144>). 98

Das Tatbestandsmerkmal "Wahrung der Rechtseinheit" kann nicht so verstanden werden, dass die Setzung bundeseinheitlichen Rechts stets erforderlich wäre. Unterschiedliche Rechtslagen für die Bürger sind notwendige Folge des bundesstaatlichen Aufbaus. Auf allen in Art. 74 und Art. 75 GG genannten Gebieten lässt das Grundgesetz eine Rechtsvielfalt prinzipiell zu. Einheitliche Rechtsregeln können in diesen Bereichen aber erforderlich werden, wenn eine unterschiedliche rechtliche Behandlung desselben Lebenssachverhalts unter Umständen erhebliche Rechtsunsicherheiten und damit unzumutbare Behinderungen für den länderübergreifenden Rechtsverkehr 99

erzeugen kann. Um dieser sich unmittelbar aus der Rechtslage ergebenden Bedrohung von Rechtssicherheit und Freizügigkeit im Bundesstaat entgegen zu wirken, kann der Bund eine bundesgesetzlich einheitliche Lösung wählen (vgl. BVerfGE 106, 62 <146>).

Die "Wahrung der Wirtschaftseinheit" berechtigt den Bund im gesamtstaatlichen Interesse dann zur Gesetzgebung, wenn es um die Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums der Bundesrepublik Deutschland durch einheitliche Rechtssetzung geht (vgl. BVerfGE 106, 62 <146 f.>). Dies ist allerdings nicht schon dann der Fall, wenn die Länder eine sachlich nicht optimale Regelung wählen. 100

bb) Eine Bundeskompetenz besteht nicht, wenn landesrechtliche Regelungen zum Schutz der in Art. 72 Abs. 2 GG genannten gesamtstaatlichen Rechtsgüter ausreichen; dabei genügt allerdings nicht jede theoretische Handlungsmöglichkeit der Länder. Vor allem schließt die bloße Möglichkeit gleich lautender Ländergesetze eine Bundeskompetenz nicht aus. Andernfalls wäre, da diese Möglichkeit - zumindest theoretisch - immer besteht, die Gesetzgebungskompetenz des Bundes gegenstandslos. Die Vorschrift will nicht bundeseinheitliche Bundes- von bundeseinheitlicher Ländergesetzgebung abgrenzen. Sinn der föderalen Verfassungssystematik ist es, den Ländern eigenständige Kompetenzräume für partikular-differenzierte Regelungen zu eröffnen (vgl. BVerfGE 106, 62 <150> m.w.N.). Das Verdikt der Verfassungswidrigkeit hängt allerdings davon ab, dass das Gesetz auf einer fehlerhaften Tatsachenfeststellung des Gesetzgebers beruht, dass also nicht etwa andere, zutreffende Erwägungen zu seiner Begründung herangezogen werden können (BVerfG, a.a.O., S. 150). 101

cc) Bei der Beurteilung, ob die Rechtfertigungsgründe nach Art. 72 Abs. 2 GG vorliegen, steht dem Gesetzgeber eine Einschätzungsprärogative zu. Dieser Entscheidungsraum des Gesetzgebers, der sachbereichsbezogen im Wege einer Gesamtbeurteilung zu ermitteln ist, kann jedoch verfassungsgerichtlich auf seine methodischen Grundlagen und seine Schlüssigkeit hin überprüft werden. Der Prognose müssen Sachverhaltsannahmen zu Grunde liegen, die sorgfältig ermittelt sind oder sich jedenfalls im Rahmen der gerichtlichen Prüfung bestätigen lassen. Die Prognose muss sich methodisch auf ein angemessenes Prognoseverfahren stützen lassen, und dieses muss konsequent im Sinn der "Verlässlichkeit" der Prognosen verfolgt worden sein. Das Prognoseergebnis ist daraufhin zu kontrollieren, ob die prognostische Einschätzung tragenden Gesichtspunkte mit hinreichender Deutlichkeit offen gelegt worden sind oder ihre Offenlegung jedenfalls im Normenkontrollverfahren möglich ist und ob in die Prognose keine sachfremden Erwägungen eingeflossen sind (vgl. BVerfGE 106, 62 <150 ff.>). 102

4. Für das Hochschulwesen wird mit der Formulierung "Allgemeine Grundsätze" in Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG die Bundeskompetenz über den Rahmencharakter und die Voraussetzungen der Erforderlichkeit hinaus zusätzlich begrenzt. Dies belegt die Entstehungsgeschichte der Vorschrift. 103

a) Der Kompetenztitel des Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG wurde auf Grund des 22. Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 12. Mai 1969 (BGBl I S. 363) in das Grundgesetz eingefügt. Die Vorschrift ist eine Kompromissformel im Hinblick auf die gegenläufigen Interessen von Bundestag und Bundesrat. 104

Der ursprüngliche verfassungsändernde Gesetzentwurf der Bundesregierung sah vor, die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes um die "Forschungsorganisation und das Hochschulwesen" zu erweitern. Der Rechtsausschuss des Bundestags nahm die Kritik der Länder an diesem Vorhaben auf und schlug vor, die geplante konkurrierende Gesetzgebung durch eine Rahmengesetzgebung zu ersetzen und das Hochschulwesen in Art. 75 Nr. 1a GG (a.F.) anzufügen. Dies sei ausreichend, um für die Zukunft die Einheitlichkeit des Hochschulwesens insoweit zu gewährleisten, als dies im Interesse der Allgemeinheit erforderlich sei (vgl. Bundestag, Sten. Prot., 5. Wahlperiode, 204. Sitzung, S. 11028 ff.). Der Bundestag folgte dem Vorschlag, der Eingang in das am 11. Dezember 1968 beschlossene 20. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes fand (vgl. Bundestag, Sten. Prot., 5. Wahlperiode, 204. Sitzung, S. 11025). 105

Im weiteren Gesetzgebungsverfahren schlug der Bundesrat vor, Art. 75 Nr. 1a GG zu streichen (BRDrucks 14/69 <Beschluss>, S. 4 f.); er rief deshalb den Vermittlungsausschuss an. Im Vermittlungsausschuss verlief die Debatte zur Rahmengesetzgebung im Bereich des Hochschulwesens kontrovers. Während etwa die Ministerpräsidenten Dr. Zinn und Dr. Goppel es für ausreichend hielten, die Rahmengesetzgebung des Bundes auf die "Hochschulverfassung und das Hochschulordnungsrecht" zu beschränken (vgl. Kurzprotokoll der zweiten Fortsetzung der 12. Sitzung des Vermittlungsausschusses vom 26. Februar 1969, S. 8 ff.), sprachen sich unter anderem Bundesminister Dr. Stoltenberg, Ministerpräsident Dr. Lemke, Bürgermeister Koschnick sowie die Abgeordnete Funcke für die Beibehaltung des Begriffs "Hochschulwesen" in Art. 75 Nr. 1a GG aus. Letztlich befürwortete der Vermittlungsausschuss mit deutlicher Mehrheit eine Beschränkung der Formulierung des Gesetzentwurfs und schlug vor, die "allgemeinen Grundsätze" des Hochschulwesens in Art. 75 Nr. 1a GG aufzunehmen (vgl. Kurzprotokoll der zweiten Fortsetzung der 12. Sitzung des Vermittlungsausschusses vom 26. Februar 1969, S. 14). 106

b) Die Entstehungsgeschichte des Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG belegt, dass der Bund im Hochschulbereich zu einer außerordentlich zurückhaltenden Gesetzgebung verpflichtet sein soll. Mit der Formulierung "Allgemeine Grundsätze" hat der verfassungsändernde Gesetzgeber den Rahmencharakter zusätzlich hervorgehoben. Der Bund muss gegenüber den anderen Rahmenkompetenzen nach Art. 75 Abs. 1 Satz 1 GG ein Weniger an Normierungsbefugnis in Kauf nehmen. 107

Schon vor der Grundgesetzänderung des Jahres 1994 hat das Bundesverfassungsgericht auf die sich aus dem Zusammenspiel von begrenzendem Wortlaut, Rahmencharakter und Erforderlichkeitsprüfung im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG ergebende Verfassungsrechtsslage hingewiesen und festgehalten, dass der Gesetzgebung des 108

Bundes im Bereich des Hochschulwesens mehrfach Grenzen gesetzt seien und dass deshalb, soweit überhaupt eine Erforderlichkeit nach Art. 72 Abs. 2 GG bestehe, der Bund in einem Rahmengesetz nur die Grundsätze für das Hochschulwesen regeln dürfe, die ihrerseits wiederum nur allgemeiner Natur sein dürften (vgl. BVerfGE 66, 270 <285>). Vor diesem Hintergrund muss den Ländern im Bereich des Hochschulwesens mehr an Raum für eigene Regelungen verbleiben als sonst (Rengeling, in: Isensee/Kirchhof <Hrsg.>, Handbuch des Staatsrechts, 2. Aufl., Band IV, 1999, S. 838 f.). Sie müssen die Möglichkeit konzeptioneller Gestaltung in dem vom Bund gezogenen, die Einheitlichkeit wahren Rahmen behalten oder wiedererlangen. Die zusätzliche Begrenzung des Rahmencharakters schließt es aber nicht aus, dass der Bundesgesetzgeber auch im Bereich des Hochschulwesens ausnahmsweise einzelne Vollregelungen trifft und nicht nur den Landesgesetzgeber, sondern den Bürger unmittelbar bindet (vgl. Stettner, in: Dreier <Hrsg.>, GG, Band II, 1998, Art. 75 Rn. 20; a.A.: Pestalozza, in: von Mangoldt/Klein/Pestalozza, Das Bonner Grundgesetz, 3. Aufl., Band 8, 1996, Art. 75 Rn. 286 ff., der einen Ausnahmefall i. S. v. Art. 75 Abs. 2 GG im Bereich des Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG "in jedem Falle" für unzulässig erachtet).

II.

Die Konzeption des Fünften Gesetzes zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes und anderer Vorschriften wird den Anforderungen des Grundgesetzes an ein Rahmengesetz aus Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a, Abs. 2, Art. 72 Abs. 2 GG nicht gerecht. 109

1. Das angefochtene Gesetz ist ein Rahmengesetz des Bundes auf der Grundlage von Art. 75 Abs. 1 GG. Wie sich aus der Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung ergibt, verfolgt es das Ziel, die Personalstruktur an den Hochschulen grundlegend zu verändern, um die Qualifikationsdauer des wissenschaftlichen Nachwuchses zu verkürzen, dessen Selbstständigkeit zu stärken und damit das hohe Erstberufungsalter von Professoren zu senken (vgl. BTDrucks 14/6853, S. 1, 14 ff.). Schwerpunkt der Veränderung der Personalstruktur ist die Neugestaltung des Weges zur Professur durch Einführung der Juniorprofessur unter gleichzeitiger faktischer Abschaffung der Habilitation. Die hierzu erlassenen Regelungen über die Juniorprofessur, die das Fünfte Änderungsgesetz prägen, weisen Bezüge sowohl zum Dienstrecht (Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GG) als auch zum Hochschulwesen (Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG) auf. Für sie gelten die die Gesetzgebungskompetenz des Bundes einschränkenden Voraussetzungen des Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG. 110

a) Das Dienstrecht des Hochschulpersonals fällt grundsätzlich in den Anwendungsbereich des Kompetenztitels aus Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GG. Wenn durch die Regelungen des Dienstrechts die personelle und sachliche Organisation der Hochschule, deren Selbstverwaltung und innere Gliederung, die Ausgestaltung der Bedingungen für freie Lehre und freie Forschung (Art. 5 Abs. 3 GG) sowie die Ordnung des Studiums grundlegend verändert werden sollen, werden jedoch schwer- 111

punktmäßig die Grundsätze des Hochschulwesens berührt. Derartige grundlegende Umstrukturierungen des Hochschulwesens sind daher am Kompetenztitel des Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG zu messen. Hierzu gehört auch die Einführung einer neuen Personalkategorie im Bereich der wissenschaftlichen Lehre und Forschung der Hochschulen:

Mit den Regelungen über die Juniorprofessur wird ein neuer Professorentypus geschaffen; der Weg zur Professur wird grundlegend neu geordnet und die Qualifikation des wissenschaftlichen Nachwuchses wesentlich umgestaltet. Die Bestimmungen über die Juniorprofessur legen fest, wie sich der Kreis der Hochschullehrer zusammensetzt und rekrutiert und unter welchen korporations- und dienstrechtlichen Bedingungen der akademische Nachwuchs arbeitet. Die Neugestaltung der Personalstruktur betrifft mit den Regelungen über die Qualifikation des wissenschaftlichen Nachwuchses, die Gruppenhomogenität in der akademischen Selbstverwaltung, die Möglichkeit von Hausberufungen und über das Verfahren, die wissenschaftliche und pädagogische Eignung des Lehrpersonals festzustellen, in elementarer Weise die Ordnung und den inneren Aufbau der Hochschulen.

112

b) Der Bundesgesetzgeber ist bestrebt, mit Hilfe des Dienstrechts der Professoren seine Reformvorstellungen über die grundrechtlich geprägte, innere Verfassung der Hochschulen umzusetzen. Die Bundesregierung hat in der Begründung des Entwurfs eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes und anderer Vorschriften betont, dass die Regelungen des Hochschulrahmengesetzes über die Personalstruktur der Hochschulen und den Weg zur Professur wesentliche Grundlagen für ein funktionierendes Hochschulsystem bildeten (vgl. BTDrucks 14/6853, S. 21). Das Dienstrecht erweist sich für den Bundesgesetzgeber als Mittel, um die personelle Organisation der Hochschulen und damit das Hochschulwesen insgesamt grundlegend umzugestalten. Für das Kernstück des Reformgesetzes ist deshalb Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG mit seinen strengeren Voraussetzungen die einschlägige Kompetenzgrundlage. Gestünde man dem Bundesgesetzgeber zu, mit Regelungen zum öffentlichen Dienstrecht der Hochschulen eine grundlegende Veränderung der Personalstruktur der Hochschulen vorzunehmen und hierzu auf den Kompetenztitel des Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GG zurückzugreifen, hätte er die Möglichkeit, die Restriktionen des Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG zu unterlaufen. Der Bundesgesetzgeber selbst hat in der Begründung seines Gesetzentwurfs die Vorschriften der §§ 42 bis 45 und §§ 47 bis 53 HRG nicht allein unter Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GG subsumiert, sondern auch dem Kompetenztitel des Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG zugeordnet (vgl. BTDrucks 14/6853, S. 21). Dieses Verständnis des Zusammenspiels von Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG schützt die prinzipiell bestehende Kompetenz der Länder zur Rechtssetzung im Hochschulwesen und dient der föderalen Balance zwischen Bund und Ländern im Bereich der politischen Gestaltung.

113

2. Der vom Gesetzgeber herausgestellte Kernbestandteil des angefochtenen Gesetzes für die Qualifikation und Berufung von Professoren (Neufassung der §§ 44 bis

114

48 HRG) überschreitet den bundesgesetzlich zulässigen Rahmen für das Hochschulwesen.

Die Bestimmungen über die Juniorprofessur bilden nach Art und Umfang den Schwerpunkt des Gesetzesvorhabens. Sie enthalten detaillierte Regelungen, die den Landesgesetzgebern nur untergeordnete Regelungsmöglichkeiten belassen. Den Ländern wird eine Personalstruktur vorgegeben, die - mit geringfügigen Ausnahmen - jede Ausweichmöglichkeit ausschließt. Der Bundesgesetzgeber verkennt, dass die Rahmengesetzgebungskompetenz ihm nicht dieselben politischen Gestaltungsmöglichkeiten eröffnet wie die anderen Gesetzgebungskompetenzen (vgl. S. 17 ff. der Stellungnahme der Bundesregierung vom 29. April 2003). 115

a) Nach Auffassung der Bundesregierung belassen die Regelungen im Fünften Änderungsgesetz den Ländern ausreichenden Spielraum, den bundesgesetzlichen Rahmen auszufüllen. Dies betreffe auch den konzeptionellen und normativen Schwerpunkt der Hochschulreform, indem den Ländern die Möglichkeit gegeben werde, die Einstellungs Voraussetzungen für das wissenschaftliche Hochschulpersonal zu konkretisieren und die dienstrechtlichen Verhältnisse näher auszugestalten (vgl. BTDrucks 14/6853, S. 21 f.). Wie die Bundesregierung im Normenkontrollverfahren zutreffend vorgetragen hat, bleibt es den Ländern im Wesentlichen überlassen, über die Einführung von Hausberufungen, die Regelung der Ausschreibung von Stellen, die Lehrdeputate, die finanzielle und sachliche Ausstattung der Juniorprofessur und deren Verhältnis zur Lebenszeitprofessur selbst zu entscheiden. 116

Dieser Regelungsbereich ist jedoch marginal und fällt in Anbetracht der Regeldichte der §§ 44 bis 48 HRG nicht ins Gewicht. Die Vorschriften über die Juniorprofessur bilden eine abschließende, alle wesentlichen Elemente erfassende Vollregelung; sie geben die Konzeption der Juniorprofessur vor und belassen dem Landesgesetzgeber allenfalls Raum für geringfügige Ergänzungen, nicht aber für eigene Regelungsmöglichkeiten von substantiellem Gewicht. Der Bundesgesetzgeber hat außer Acht gelassen, dass nach dem Willen des verfassungsgebenden und verfassungsändernden Gesetzgebers den Ländern für das Hochschulwesen substantielle Gestaltungsspielräume verbleiben müssen. 117

aa) Der Bundesgesetzgeber hat in § 44 HRG, der die Einstellungs Voraussetzungen für Professoren normiert, die Zugangsvoraussetzungen für eine Professur umfassend und abschließend bestimmt. Dieser "Mindeststandard" darf keinesfalls unterschritten oder durch andere Voraussetzungen ersetzt werden, sodass dem Landesgesetzgeber insoweit kein Spielraum zur Ausfüllung der Vorschrift verbleibt. Dies betrifft insbesondere die Anforderungen an die zusätzlichen wissenschaftlichen Leistungen, die regelmäßig im Rahmen einer Juniorprofessur zu erbringen sind, sowie die ausschließliche Überprüfung der zusätzlichen wissenschaftlichen Leistungen im Berufungsverfahren. 118

Die Bestimmung der Juniorprofessur als Regel-Einstellungs-voraussetzung (vgl. § 44 Abs. 2 Satz 1 HRG) und die Festlegung, dass die zusätzlichen wissenschaftli- 119

chen Leistungen nicht Gegenstand eines Prüfungsverfahrens sein sollen, weil nunmehr allein die "aufnehmende" Hochschule über die Qualifikation der Bewerber entscheidet (vgl. § 44 Abs. 2 Satz 3 HRG), richten sich gegen die Habilitation als Hochschulprüfung. § 44 Abs. 2 HRG verbietet zwar die Habilitation als Universitätsprüfung nicht ausdrücklich. Ziel des Gesetzgebers war es aber, die Habilitation zu entwerten, damit sie ihre bisherige Funktion verliert (vgl. Detmer, ZBR 2001, S. 244 <247>; Knopp/Gutheil, NJW 2002, S. 2828 <2832 f.>). Die Ausgestaltung als "Regel-Voraussetzung" (§ 44 Abs. 2 Satz 1 HRG) und "Soll-Vorschrift" (§ 44 Abs. 2 Satz 3 HRG) bezweckt, dass die für die Berufung auf eine Professur erforderlichen zusätzlichen wissenschaftlichen Leistungen (§ 44 Abs. 1 Nr. 4a HRG) künftig nicht mehr zum Gegenstand eines Habilitationsverfahrens gemacht werden (vgl. BTDrucks 14/6853, S. 19 f.). Das Nebeneinander der Juniorprofessur und des bisherigen Qualifizierungswegs über die Habilitation ist grundsätzlich auf den Übergangszeitraum bis Ende des Jahres 2009 (vgl. § 72 Abs. 1 Satz 7 HRG) beschränkt (vgl. auch die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Reiche, Rachel u.a., BTDrucks 15/1775, S. 3). Ausnahmen von dieser Neuordnung der Qualifizierung des wissenschaftlichen Nachwuchses sind nach der Vorstellung des Gesetzgebers nur dann möglich, wenn etwa die Habilitation auf Grund von Kindererziehungszeiten entgegen der ursprünglichen Planung erst nach Ablauf der Übergangsfrist abgeschlossen werden konnte oder wenn es sich um Berufungen aus einem ausländischen Staat handelt, in dem Prüfungsverfahren durchgeführt werden (vgl. BTDrucks 14/6853, S. 26). Wie sich aus der Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung ergibt, ist diese Konzeption bewusst gewählt worden, um das Reformvorhaben ohne Schwierigkeiten durchsetzen zu können. Der Gesetzgeber wollte verhindern, dass habilitierte Bewerber bei der Besetzung einer Professur von vornherein den Juniorprofessoren vorgezogen werden; denn dies hätte die gesetzliche Neuregelung unterlaufen (vgl. BTDrucks 14/6853, S. 19).

Die zusätzlichen wissenschaftlichen Leistungen können zwar neben der Juniorprofessur auch im Rahmen anderer Tätigkeiten erbracht werden, etwa als wissenschaftlicher Mitarbeiter an einer Hochschule oder einer außeruniversitären Forschungseinrichtung oder durch wissenschaftliche Tätigkeit in der Wirtschaft oder einem anderen gesellschaftlichen Bereich (vgl. § 44 Abs. 2 Satz 1 HRG). Die Qualifizierung durch eine Habilitation ist aber als weitere Ausnahme von der Regel nicht vorgesehen. Sie wird in der Begründung des Gesetzentwurfs als bisheriger Weg der Qualifizierung bezeichnet und bei der Beschreibung der Neugestaltung für eine Berufung auf eine Universitätsprofessur folgerichtig nicht mehr erwähnt (vgl. BTDrucks 14/6853, S. 15).

bb) § 44 HRG begnügt sich nicht damit, die Einstellungs Voraussetzungen als solche zu definieren, sondern legt zugleich fest, wie und durch wen festgestellt wird, ob ein Bewerber die zu fordernden zusätzlichen wissenschaftlichen Leistungen erbracht hat. Die Qualität der für die Besetzung einer Professur erforderlichen zusätzlichen wissenschaftlichen Leistungen wird ausschließlich und umfassend in Berufungsverfahren bewertet (§ 44 Abs. 2 Satz 4 HRG). Damit ordnet der Rahmengesetzgeber

120

121

der "aufnehmenden" Hochschule im Berufungsverfahren eine umfassende Beurteilungsermächtigung auch in Bezug auf die zusätzlichen wissenschaftlichen Leistungen zu, die nicht mehr in einem Verfahren an der "abgebenden" Hochschule geprüft werden sollen. Der Rahmengesetzgeber schränkt damit den Entscheidungsspielraum der Länder erheblich ein; er legt fest, dass die Befähigung nur noch innerhalb eines bestimmten Verfahrens und durch eine bestimmte Behörde zu überprüfen ist.

Die Landesgesetzgeber können ohne Verstoß gegen Rahmenrecht keinen anderen Weg zur Professur festlegen als den in § 44 HRG vorgegebenen. Es verbleibt nur, § 44 HRG bei der Umsetzung in Landesrecht "abzuschreiben"; die Landesgesetzgeber können keine relevante eigene Sachentscheidung hinsichtlich der Einstellungs voraussetzungen für das Amt eines Professors mehr treffen. Dieses Ergebnis entspricht auch dem Ziel, das die Bundesregierung im Gesetzgebungsverfahren verfolgt und in der mündlichen Verhandlung bestätigt hat. Es liegt in der Verdrängung und Unterbindung der Habilitation als Zugangsvoraussetzung für das Amt des Universitätsprofessors. Der Bundesgesetzgeber hält das Verfahren der Habilitation für zeitraubend, leistungshemmend und nachteilig im internationalen Wettbewerb. Überlasse man den Ländern, den Hochschulen und dem wissenschaftlichen Nachwuchs die Wahlfreiheit, den Zugang zur Professur entweder über die Habilitation oder aber über die Juniorprofessur zu erreichen, könnte sich nach Auffassung des Bundesgesetzgebers die Juniorprofessur im Wettbewerb mit der Habilitation nicht ausreichend durchsetzen (vgl. BTDrucks 14/6853, S. 19). Aus diesem Grund sah sich der Bundesgesetzgeber gehindert, den Ländern konzeptionelle Gestaltungsmöglichkeiten zu belassen und sich auf eine Sicherung etwa der wechselseitigen Anerkennung unterschiedlicher und konkurrierender Regelungen in den Ländern zu beschränken.

122

cc) Ebenfalls keine ausreichenden Regelungsalternativen eröffnet § 47 HRG hinsichtlich der Einstellungs voraussetzungen für Juniorprofessoren. Auch diese Vorschrift muss als partielle Vollregelung betrachtet werden. Der Landesgesetzgeber könnte allenfalls präzisieren, was unter "pädagogischer Eignung" oder der "herausragenden Qualität einer Promotion" zu verstehen ist. Die Möglichkeit einer Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen durch den Landesgesetzgeber, die aus Praktikabilitätsgründen ohnehin regelmäßig der Verwaltung vorbehalten bleibt, nimmt der Vorschrift jedoch nicht den Charakter einer Vollregelung. Die begrenzte Auslegungsmöglichkeit der unbestimmten Rechtsbegriffe der rahmenrechtlichen Vorgaben des § 47 HRG, an die der Landesgesetzgeber gebunden bleibt, eröffnen diesem nicht die Möglichkeit, das Rahmenrecht prägend auszufüllen und durch eigene Vorstellungen zu ergänzen.

123

b) Das Institut der Juniorprofessur wird nach der gesetzgeberischen Konzeption des Fünften Änderungsgesetzes nicht als Angebot eines von mehreren möglichen Qualifikationswegen vorgeschrieben, sondern als verpflichtende Regelqualifikation. Damit ist es den Ländern versagt, diesen zentralen Bereich des Hochschulwesens eigenständig auszugestalten. Die Länder werden auf den obligatorischen Weg des neuen Zugangs zur Professur verwiesen. Da gerade im Kern des Reformvorhabens - der

124

Einführung der Juniorprofessur - so wenig Raum für landesrechtliche Entscheidungen verbleibt, kann nicht mehr von einer Regelung der allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens i. S. v. Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG ausgegangen werden.

3. Der Ausnahmetatbestand des Art. 75 Abs. 2 GG greift nicht; seine Voraussetzungen sind nicht erfüllt. Dies gilt ungeachtet der Frage, ob in der Umgestaltung der Personalstruktur an den Hochschulen überhaupt ein gerechtfertigter und verhältnismäßiger Eingriff in die Wissenschaftsfreiheit der Hochschulen und der dort tätigen Grundrechtsträger (Art. 5 Abs. 3 GG) liegt. 125

Der Bundesgesetzgeber hat insbesondere in den §§ 44 und 47 HRG in Einzelheiten gehende Regelungen über den Qualifizierungsweg für eine Professur erlassen (vgl. oben 2.). Er hat es jedoch versäumt, die - im Hinblick auf das Regel-Ausnahme-Verhältnis in Art. 75 Abs. 2 GG gebotene (vgl. oben B. I. 2.) - qualifizierte Notwendigkeit für eine Vollregelung im Gesetzgebungsverfahren, zumindest aber im Rahmen der Normenkontrolle zu belegen. Die mit der Veränderung der Personalstruktur verfolgten Ziele des Bundesgesetzgebers liegen in der Senkung des Erstberufungsalters der Professoren sowie in der Verringerung persönlicher und fachlicher Abhängigkeit (vgl. BTDrucks 14/6853, S. 1, 14). Der Bund hat im Gesetzgebungsverfahren nicht hinreichend dargelegt, dass hierfür die Einführung der Juniorprofessur unter gleichzeitiger faktischer Abschaffung der Habilitation nach verständiger Betrachtung unentbehrlich und der einzig mögliche Weg ist. Auch die Erörterung der Sach- und Rechtslage mit den vom Senat geladenen Sachverständigen in der mündlichen Verhandlung führt zu keiner anderen Einschätzung. Die Sachverständigen haben bereits die Zweckmäßigkeit der bundesrechtlichen Regelung weitgehend in Frage gestellt. Sie haben im Wesentlichen angenommen, dass die Reformziele grundsätzlich auch ohne bundesrechtliche Regelung verwirklicht werden könnten. Die Erörterung in der mündlichen Verhandlung konnte nicht belegen, dass die angestrebte Verkürzung der Qualifikationsdauer und die stärkere Selbstständigkeit des wissenschaftlichen Nachwuchses ohne die im Fünften Änderungsgesetz vorgenommene Veränderung der Personalstruktur nicht erreicht werden könnten und die in Einzelheiten gehenden Regelungen über die Juniorprofessur schlechthin unerlässlich sind. 126

4. Im Übrigen fehlt es für die Regelungen über die Juniorprofessur (§§ 44 bis 48 HRG) an der von Art. 72 Abs. 2 GG verlangten Erforderlichkeit bundeseinheitlicher Gesetzgebung. 127

a) Das gesetzgeberische Ziel des Bundes, den Qualifizierungsweg für den wissenschaftlichen Nachwuchs zu verkürzen und dessen Selbstständigkeit zu fördern, belegt weder die Erforderlichkeit der Regelungen zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse noch die Erforderlichkeit zur Wahrung der Rechtseinheit. Erforderlich im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG ist insoweit ein Bundesgesetz dann, wenn gerade durch unterschiedliches Recht in den Ländern eine Gefahrenlage entsteht. Das wäre etwa der Fall, wenn die Lebensverhältnisse sich zwischen Ländern in einer unerträglichen Weise auseinander entwickeln oder ein beruflicher Wechsel von 128

einem Land der Bundesrepublik Deutschland in ein anderes erheblich erschwert oder gar praktisch ausgeschlossen wäre. Solche Gefahrenlagen sind vom Bund weder vorgetragen noch ersichtlich. Auch zur Wahrung der Rechtseinheit sind die genannten Vorschriften nicht erforderlich. Eine Rechtszersplitterung im Hochschul- und Hochschuldienstrecht wurde bis zum Erlass des Fünften Änderungsgesetzes nicht beklagt, die personelle Mobilität der Wissenschaftler an deutschen Hochschulen ist darüber hinaus gewährleistet.

b) Die Veränderung der Personalstruktur im Fünften Änderungsgesetz könnte allenfalls unter der Zielvorgabe der Wahrung der Wirtschaftseinheit gerechtfertigt sein. Die Voraussetzungen für eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes sind jedoch auch unter diesem Gesichtspunkt nicht gegeben. 129

aa) Durch die Regelungen über die Juniorprofessur werden in allen Ländern gleiche Zugangsmöglichkeiten zur Professur eröffnet. Diese gleichartigen Zugangsregelungen sind für die Hochschulen bei der Rekrutierung des wissenschaftlichen Personals - nach wie vor - von besonderer Bedeutung, weil - insbesondere bei der Erstberufung von Professoren - eine hohe, länderübergreifende Mobilität der Bewerber vorausgesetzt wird. Denn das Hochschulrahmengesetz geht trotz einer Lockerung des Verbots der Hausberufung weiterhin davon aus, dass ein Bewerber seinen ersten Ruf regelmäßig nicht an die Hochschule erhält, an der er sich qualifiziert hat. Eine bundeseinheitliche Neuregelung der Einstellungsvoraussetzungen für Professoren wäre daher erforderlich, wenn sich nur so erhebliche Wettbewerbsnachteile für den Hochschulstandort Deutschland vermeiden ließen. 130

bb) Derartige Gründe sind jedoch weder ersichtlich noch hat sie der Bund im Rahmen einer Gesamtkonzeption hinreichend dargelegt. 131

(1) Gegen die Erforderlichkeit einer Neuregelung der Zugangsvoraussetzungen für das Amt eines Professors spricht bereits, dass sich die Regelungen des Fünften Änderungsgesetzes dem Schwerpunkt nach nicht an der Zielvorgabe der Wirtschaftseinheit orientieren. Ziel der Regelung ist vielmehr die Konkurrenzfähigkeit des Wissenschaftsstandorts. Die "Wirtschaftseinheit" der Bundesrepublik Deutschland ist daher nach der Intention des Gesetzgebers allenfalls mittelbar tangiert. So stellt selbst die Gesetzesbegründung zur Darlegung der Erforderlichkeit nur auf die "Funktionsfähigkeit des deutschen Hochschulsystems" ab und rekurriert an keiner Stelle auf wirtschaftliche Implikationen (vgl. BTDrucks 14/6853, S. 21). 132

(2) Der Bundesgesetzgeber ist zwar von einer Reformbedürftigkeit des Hochschuldienstrechts ausgegangen, insbesondere sollte die Qualifizierung des wissenschaftlichen Nachwuchses auf der Grundlage des Berichts der von der Bundesregierung eingesetzten Expertenkommission neu geordnet werden. Er hat jedoch die Erforderlichkeit der zentralen Regelungen des Fünften Änderungsgesetzes "zur Personalstruktur der Hochschulen und über den Weg zur Professur" lediglich pauschal damit begründet, dass sie eine wesentliche Grundlage für die Funktionsfähigkeit des deutschen Hochschulsystems darstellten und für die Herstellung gleichwertiger Lebens- 133

verhältnisse und zur Wahrung der Rechtseinheit geboten seien (vgl. BTDrucks 14/6853, S. 21). Diese Erwägung vermag nicht zu erklären, weshalb der Erlass der bundesgesetzlichen Regelung zur Wahrung der Wirtschaftseinheit erforderlich ist. Insbesondere ist ihr nicht zu entnehmen, dass sich mögliche Mängel bei der Qualifizierung des wissenschaftlichen Nachwuchses (u.a. lange Qualifikationsdauer, unzureichende Selbstständigkeit, hohes Erstberufungsalter von Professoren) ausschließlich durch die bundesweite Einführung der Juniorprofessur beheben lassen und die Wirtschaftseinheit nur auf diese Weise gewahrt werden kann. Statt dessen wäre es z.B. auch denkbar, durch die Zulassung alternativer Zugangsvoraussetzungen zum Professorenamt einschließlich der Reform der Habilitation mögliche Qualifizierungshindernisse zu beseitigen.

Auch die mündliche Verhandlung konnte keinen Missstand belegen, der nur durch die Einführung der Juniorprofessur unter gleichzeitiger faktischer Abschaffung der Habilitation behoben werden kann. Vielmehr haben die vom Senat geladenen Sachverständigen die Frage, ob die Reformziele ohne bundeseinheitliche Regelung verwirklicht werden könnten, im Wesentlichen bejaht. Die angestrebte Stärkung der deutschen Hochschulen im internationalen Wettbewerb sei nicht durch das bundeseinheitliche Festschreiben der Juniorprofessur als "Königsweg" zu erreichen. Konkurrenz- und Reaktionsfähigkeit auf schnelle Entwicklungen im Wissenschaftsbereich erforderten vielmehr die Offenheit unterschiedlicher Qualifikationswege. Nur so könne auch dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die tatsächlichen Gegebenheiten bereits jetzt in unterschiedlichen Fachbereichen sehr unterschiedlich ausgestaltet seien. Die bundeseinheitliche Vorgabe eines einzigen Qualifikationswegs verenge daher nicht nur den erforderlichen Spielraum der Universitäten, sie werde auch der ausdifferenzierten Fächerkultur nicht gerecht. Auch eine mögliche Erschwernis für bundesweite Bewerbungen, die mit einem Verzicht auf einheitliche Standards verbunden sein kann, ist von den Sachverständigen überwiegend nicht als Anlass für bundeseinheitliche Vorgaben gesehen worden. Insbesondere die Tatsache, dass der "Wettbewerb um die besten Köpfe" ohnehin international ausgestaltet sein müsse und daher übernationale Vergleichsverfahren zur Bewertung des Qualifikationsstandards erforderlich mache, verdeutliche die Begrenztheit des vom Gesetzgeber eingeschlagenen Ansatzes.

134

Der Bundesgesetzgeber hat jedenfalls keine durchgreifenden Argumente dafür geliefert, dass durch divergierende Zugangsregelungen in den einzelnen Ländern ein Missstand zu erwarten ist, dem allein auf Grund bundeseinheitlicher Vorschriften begegnet werden kann. Dass das Reformmodell "Juniorprofessur" bei einer Konkurrenz mit anderen Qualifizierungsvoraussetzungen sich möglicherweise nicht als überlegen durchsetzt, vermag die Erforderlichkeit einer solchen Regelung nicht zu begründen.

135

5. Der Bund ist auch nicht im Hinblick auf Art. 125a GG befugt, die Regelungen über die Juniorprofessur zu erlassen. Art. 125a GG, der durch das 42. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 27. Oktober 1994 (BGBl I S. 3146) in das Grundgesetz

136

eingefügt wurde, regelt als Übergangsvorschrift die Fortgeltung von Bundesrecht, das kompetenzgerecht erlassen worden ist, aber wegen der Änderung des Grundgesetzes und der damit verbundenen Einschränkungen der Gesetzgebungsbefugnis des Bundes zum 15. November 1994 nicht mehr als Bundesrecht erlassen werden könnte. Eine Gesetzgebungsbefugnis des Bundes für eine grundlegende Umgestaltung der Personalstruktur im Fünften Änderungsgesetz folgt hieraus nicht.

a) Art. 125a Abs. 1 GG gilt für den Fall, dass durch den Wegfall eines Kompetenztitels in Art. 74 Abs. 1 oder Art. 75 Abs. 1 GG nachträglich die Kompetenz des Bundes für ein von ihm erlassenes Gesetz entfallen ist. Art. 125a Abs. 2 GG bezieht sich auf Bundesrecht, das wegen der Verschärfung der Anforderungen für den Erlass bundesgesetzlicher Regelungen bei konkurrierender Gesetzgebung und Rahmengesetzgebung in Art. 72 Abs. 2 und in Art. 75 Abs. 2 GG nicht mehr erlassen werden könnte. Nach der Entscheidung des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Juni 2004 - 1 BvR 636/02 - kann die Zuständigkeit zur Änderung eines von Art. 125a Abs. 2 Satz 1 GG erfassten Gesetzes weiterhin beim Bundesgesetzgeber liegen. Dieser bleibt zur Änderung einzelner Vorschriften eines Bundesgesetzes zuständig, wenn das Bundesgesetz gemäß Art. 125a Abs. 2 Satz 1 GG als Bundesrecht fortgilt, obwohl die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG in der seit 1994 maßgebenden Fassung nicht erfüllt sind (vgl. a.a.O., Umdruck, S. 28 ff.). Der Bundesgesetzgeber ist über Art. 125a Abs. 2 Satz 1 GG allerdings nur zur Modifikation einzelner Regelungen befugt. Die Änderungskompetenz des Bundes ist eng auszulegen und an die Beibehaltung der wesentlichen Elemente der in dem fortbestehenden Bundesgesetz enthaltenen Regelung geknüpft. Eine grundlegende Neukonzeption ist dem Bund verwehrt (vgl. a.a.O., Umdruck, S. 29 f.).

137

b) Nach diesen Grundsätzen ergibt sich vorliegend keine Gesetzgebungszuständigkeit des Bundesgesetzgebers aus Art. 125a Abs. 2 GG, die sich nach Art. 125a Abs. 2 Satz 3 GG auch auf Bundesrecht erstreckt, das vor dem 15. November 1994 erlassen worden ist, aber auf der Grundlage von Art. 75 Abs. 2 GG nicht mehr erlassen werden könnte. Denn die Regelungen über die Juniorprofessur im Fünften Änderungsgesetz stellen eine grundlegende Neukonzeption der Personalstruktur im Hochschulwesen dar. Der Bundesgesetzgeber hat eine neue Personalkategorie im Bereich der wissenschaftlichen Lehre und Forschung geschaffen und damit den Qualifizierungsweg zur Professur in elementarer Weise umgestaltet. Die Juniorprofessur wird zur Regelvoraussetzung für die Berufung in ein Professorenamt erhoben (vgl. § 44 Abs. 2 Satz 1 HRG); gleichzeitig wird die Habilitation nach dem Willen des Bundesgesetzgebers als Zugangsvoraussetzung für das Amt des Universitätsprofessors verdrängt (vgl. die Ausführungen der Bundesministerin für Bildung und Forschung im Rahmen der Verabschiedung des Fünften Änderungsgesetzes, Plenarprotokoll des 14. Deutschen Bundestags vom 9. November 2001, S. 19490 f.). Die Bestimmungen über die Juniorprofessur legen im Rahmen einer grundlegenden Neugestaltung des Hochschul(dienst)rechts fest, wie sich der Kreis der Hochschullehrer zusammensetzt und rekrutiert und unter welchen korporations- und dienstrechtlichen Bedingungen

138

der akademische Nachwuchs arbeitet.

c) Da der Bundesgesetzgeber eine grundlegende Neukonzeption der Personalstruktur im Hochschulwesen vorgenommen hat, kann dahinstehen, ob die Vorschriften über die Juniorprofessur bereits auf der Grundlage von Art. 75 GG a.F. nicht kompetenzgerecht erlassen worden sind und schon deshalb eine Anwendung von Art. 125a Abs. 2 GG nicht in Betracht kommt. 139

III.

Als Folge der Überschreitung der Rahmenkompetenz des Bundes ist das Fünfte Änderungsgesetz insgesamt nichtig (vgl. BVerfGE 4, 115 <137 f.>). Die Veränderung der Personalstruktur prägt die Reform des Hochschulwesens und steht mit weiteren Regelungskomplexen des Gesetzes in engem Zusammenhang. Mit den zentralen Vorschriften steht und fällt daher das gesamte Gesetz. 140

1. Die festgestellte Unvereinbarkeit der Vorschriften über die Einführung und Ausgestaltung der Juniorprofessur mit dem Grundgesetz betrifft den Schwerpunkt und bedeutsamsten Bestandteil der Hochschulreform im Fünften Änderungsgesetz, die Schaffung der neuen Personalkategorie des Juniorprofessors. Sie bildet die Grundlage der Reform des Hochschulrahmenrechts. Mit ihr soll das als mangelhaft angesehene bisherige System der Qualifizierung der Hochschullehrer grundlegend verändert werden. Vor allem soll der Qualifikationsweg kürzer und die Selbstständigkeit und Eigenverantwortlichkeit des wissenschaftlichen Nachwuchses gestärkt werden (vgl. BTDrucks 14/6853, S. 1, 14). 141

2. Die Neuordnung der Personalstruktur an den Hochschulen durch die Einführung der Juniorprofessur und die Änderung des Berufungsverfahrens unter Verzicht auf die Habilitation beherrschen die gesetzliche Neuregelung des Hochschulrahmenrechts. Die Unvereinbarkeit mit Art. 75 GG erfasst zunächst die Vorschriften des Fünften Änderungsgesetzes, die die Einführung der Juniorprofessur dienst- und korporationsrechtlich umsetzen (a). Betroffen sind darüber hinaus weitere wesentliche Normkomplexe des Reformgesetzes, die mit der personellen Umstrukturierung in den §§ 44 ff. HRG unmittelbar sachlich zusammenhängen und die Einführung der Juniorprofessur durch personelle und organisatorische Maßnahmen ergänzen (b). Die Veränderung der Personalstruktur im Fünften Änderungsgesetz stellt eine einheitliche Gesamtkonzeption dar, die eine geltungserhaltende Aufteilung in einzelne Regelungsbereiche nicht zulässt (c). 142

a) Die Unvereinbarkeit der partiellen Vollregelung der Juniorprofessur mit dem Grundgesetz erfasst auch die Vorschriften, die über die Legaldefinition der Hochschullehrer in § 42 Satz 1 HRG die für Professoren geltenden Regelungen auf Juniorprofessoren erstrecken. Hierzu zählt etwa die korporationsrechtliche Umsetzung der Juniorprofessur in § 37 HRG. Juniorprofessoren zählen danach im Hinblick auf ihre Tätigkeit - selbstständige Forschung und Lehre einschließlich des Rechts zur Betreuung von Promotionen (vgl. § 43 HRG) - und das vorgesehene berufsähnli- 143

che Auswahlverfahren korporationsrechtlich zur Gruppe der Hochschullehrer. Die Regelung über die Mitwirkung an der Selbstverwaltung der Hochschule durch die korporationsrechtliche Gleichstellung von Professoren und Juniorprofessoren verliert mit dem Wegfall der Juniorprofessur ihren Sinn.

b) Die Einführung der Juniorprofessur und die Verdrängung der Habilitation bilden die Grundlage für weitere personelle und organisatorische Umstrukturierungen im Fünften Änderungsgesetz. So werden mit der Einführung der Juniorprofessur auch diejenigen Personalkategorien umgestaltet, die bislang mit weisungsgebundenen Aufgaben in Forschung, Lehre und Selbstverwaltung verknüpft sind. Hierzu wird ein Personaltypus des "wissenschaftlichen und künstlerischen Mitarbeiters" geschaffen (vgl. § 42 Satz 1 HRG), während die bisherigen Kategorien "wissenschaftlicher und künstlerischer Assistent" und "Oberassistent, Obergeringieur" entfallen (vgl. BT-Drucks 14/6853, S. 17). Die Reduzierung des hauptberuflich tätigen Personals auf die wissenschaftlichen und künstlerischen Mitarbeiter sowie die Lehrkräfte für besondere Aufgaben (§ 42 Satz 1, § 53, § 56 HRG) ist auf die Schaffung der Juniorprofessur und den Wegfall der Habilitation zurückzuführen, weil die Stellen für wissenschaftliche Assistenten der (bisherigen) Besoldungsgruppe C 1 in der Regel als Qualifikationsstellen mit Habilitanden besetzt wurden und die Ernennung zum Oberassistenten eine abgeschlossene Habilitation voraussetzte. Beide Personalkategorien werden aus der Sicht des Fünften Änderungsgesetzes entbehrlich, sodass eine einheitliche Kategorie des (angestellten oder beamteten) wissenschaftlichen (oder künstlerischen) Mitarbeiters ausreicht. Mit dem Wegfall der Juniorprofessur werden diese ergänzenden personellen Umstrukturierungen ebenfalls obsolet.

144

Auch die Erweiterung des Aufgabenkreises der wissenschaftlichen Mitarbeiter im Fünften Änderungsgesetz weist einen engen Bezug zu der Neugestaltung der Personalstruktur auf. Wissenschaftlichen Mitarbeitern soll sowohl in der Promotions- wie in der Postdoktorandenphase ausreichend Gelegenheit zu eigener wissenschaftlicher Arbeit gegeben werden (vgl. BTDrucks 14/6853, S. 18). Der Aufgabenkreis der wissenschaftlichen Mitarbeiter wird darüber hinaus durch § 53 Abs. 1 Satz 4 HRG insoweit erweitert, als ihnen in begründeten Fällen die selbstständige Wahrnehmung von Aufgaben in Forschung und Lehre übertragen werden kann. Auch diese Regelungen dienen dazu, die Grundlage für die mit der Einführung der Juniorprofessur verbundene größere Selbstständigkeit der Nachwuchswissenschaftler zu schaffen.

145

Die Neuordnung befristeter Beschäftigungsverhältnisse in den §§ 57a ff. HRG steht ebenfalls in engem Zusammenhang mit der Einführung der Juniorprofessur. Sie bildet eine "teleologische Sinneinheit" mit der neuen Personalkategorie des Juniorprofessors (vgl. Preis/Hausch, NJW 2002, S. 927 <930>). Die §§ 57a ff. HRG normieren Höchstfristen für Arbeitsverhältnisse vor und nach der Promotion. Sie verfolgen das Ziel, die Qualifizierungsphase vor einer dauerhaften Beschäftigung an der Hochschule möglichst kurz zu halten (Knopp/Gutheil, NJW 2002, S. 2828 <2833>). Damit soll erreicht werden, dass auch das Erstberufungsalter der Juniorprofessoren sinkt und der Qualifikationsweg für Hochschullehrer verkürzt wird. Darüber hinaus sichern die

146

Zeitvertragsregeln der §§ 57a ff. HRG ab, dass der Qualifikationsweg von Juniorprofessoren und wissenschaftlichen Mitarbeitern innerhalb des gleichen zeitlichen Rahmens erfolgen kann (vgl. BTDrucks 14/6853, S. 33).

c) Mit der Nichtigkeit der Vorschriften über die Juniorprofessur kann das Hauptziel der Hochschulreform nicht mehr erreicht werden, sodass auch die Regelungen des Gesetzgebers, die die Einführung der neuen Personalkategorie ergänzen, keinen weiteren Bestand haben können. Das Fünfte Änderungsgesetz, das in seinem Kernbestand wegen der Verletzung der Art. 70, Art. 75 in Verbindung mit Art. 72 Abs. 2 GG verfassungswidrig ist, ist daher als Ganzes nichtig. Eine Fortgeltung einzelner Vorschriften kommt angesichts des einheitlichen gesetzgeberischen Reformkonzepts nicht in Betracht. Es liegt vielmehr vollständig in der Hand des verantwortlichen Bundesgesetzgebers, das Hochschulrahmengesetz unter Einhaltung der verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Erreichung seiner Zielvorstellungen umzugestalten. Die Gesamtnichtigkeit vermeidet, dass das Gesetz mit einem vom Bundesgesetzgeber nicht gewollten Inhalt in Kraft gesetzt wird. 147

IV.

Es bleibt dem Bund unbenommen, unter den Voraussetzungen der Art. 72 und Art. 75 GG seine hochschulpolitischen Reformziele auch mit dem Mittel der Rahmengesetzgebung zu verfolgen. 148

Ein Hochschulrahmengesetz auf der Grundlage von Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG könnte sich auf die Vorgabe eines Leitbildes für das deutsche Hochschulwesen erstrecken und insbesondere bestimmen, welche Aufgaben erfüllt werden sollen und wie sich das deutsche Hochschulwesen im internationalen Wettbewerb positionieren soll. Dabei könnte der Bund auch ein gesamtstaatliches Interesse an ausreichenden Ausbildungskapazitäten, die über den direkten Bedarf des jeweiligen Landes hinausreichen, darlegen. 149

Im Hinblick auf das Lebensalter des wissenschaftlichen Nachwuchses könnte der Bund etwa eine die Mobilität des wissenschaftlichen Personals sichernde Regelaltersgrenze für die Erstberufung vorgeben, die beim Abschluss des Qualifikationsweges nicht überschritten sein sollte. 150

Dem Bundesgesetzgeber ist es auch nicht verwehrt, Qualifikationsmerkmale für den wissenschaftlichen Nachwuchs allgemein zu definieren. So könnte der Bund neue Qualifikationstypen - wie den Juniorprofessor - als Leitbild neben bestehende Qualifikationswege als Typisierung setzen, damit das Qualifikationsangebot der Hochschulgesetze der Länder erweitern. 151

Solche Maßnahmen ließen die föderale Ordnung im Bereich der Gesetzgebung unangetastet und wahren die verfassungsrechtlich definierten Verantwortungssphären. Es wäre dann die Aufgabe der Länder, eine Entscheidung über die Aufnahme dieser vom Bund gegebenen Konzepte und Anreize unter Beachtung 152

der grundrechtlichen Bindungen insbesondere aus Art. 5 Abs. 3 GG herbeizuführen.

153

Hassemer	Jentsch	Broß
Osterloh	Di Fabio	Mellinghoff
Lübbe-Wolff		Gerhardt

Abweichende Meinung
der Richterinnen Osterloh und Lübbe-Wolff und
des Richters Gerhardt
zum Urteil des Zweiten Senats vom 27. Juli 2004
- 2 BvF 2/02 -

I.

Die Kompetenz des Bundes zur Rahmengesetzgebung wird von der Senatsmehrheit in einer Weise eng gefasst, die dem Bund praktisch jede Möglichkeit zu neuer politischer Gestaltung der betreffenden Gesetzgebungsmaterien verschließt. Dem ist nicht zu folgen. Der Bund ist auch unter Berücksichtigung der neueren Verfassungsentwicklung nicht darauf beschränkt, die Rahmengesetzgebung unter weitgehendem Verzicht auf die Entwicklung und Durchsetzung eigener politischer Vorstellungen als bloßes Instrument der Koordinierung der politischen Entscheidungen der Länder einzusetzen. 154

Im Rechtsstaat des Grundgesetzes ist die Gesetzgebung das wichtigste Mittel politischer Gestaltung. Soweit das Grundgesetz dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht, kommt ihm und nicht den Ländern politische Gestaltungsmacht zu. Dies gilt auch für die Rahmengesetzgebung. 155

Die Kompetenz des Bundes zur Rahmengesetzgebung steht, ebenso wie die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz, unter dem Vorbehalt gesamtstaatlicher Erforderlichkeit (Art. 72 Abs. 2 GG). Darüber hinaus ist die zulässige Regelungsintensität nach Maßgabe des Art. 75 GG begrenzt. Auch im Bereich der Rahmengesetzgebung kann aber der Bund politische Ziele und Reformvorstellungen verwirklichen. Dass dies grundsätzlich nur über Vorgaben an die Landesgesetzgebung und unter Verzicht auf ins Einzelne gehende Regelungen geschehen darf, ändert daran nichts. Entgegen der Ansicht der Senatsmehrheit ist der Bund als Rahmengesetzgeber nicht darauf beschränkt, Leitbilder zu definieren, Regelungsmodelle in Gestalt von Angeboten bereitzustellen oder gesamtstaatliche Interessen darzulegen. 156

Rahmenvorschriften des Bundes müssen auf Ausfüllung durch die Landesgesetzgebung hin angelegt sein (BVerfGE 4, 115 <129>; stRspr). Dies schließt nicht aus, sondern setzt voraus, dass die grundlegenden Entscheidungen für das zu ordnende Sachgebiet vom Bund getroffen werden. 157

Die Verfassungsänderung 1994 hat daran nichts geändert. Die Änderungen im Wortlaut des Art. 75 GG verfolgen die schärfere Konturierung und nachhaltige Sicherung des Rahmencharakters bundesgesetzlicher Regelungen; deren Intensität, vor allem der Ausgriff ins Detail, sollte zurückgedrängt, die Regelungsmöglichkeiten der Länder sollten gestärkt werden (vgl. BTDrucks 12/6633, S. 9 f.; 12/6000, S. 35). Soweit in diesem Zusammenhang davon die Rede war, dass der Grundgedanke der 158

Rahmengesetzgebung als Verfahren der kooperativen Rechtsetzung in der Vergangenheit oft nicht vollständig gewahrt worden sei, sollte damit nicht die Inanspruchnahme einer politischen Steuerungskompetenz durch den Bund, sondern ein Überhandnehmen von ins Einzelne gehenden und unmittelbar geltenden Regelungen beanstandet und - wie im neuen Absatz 2 des Art. 75 GG zum Ausdruck gebracht - für die Zukunft ausgeschlossen werden. Dass auf Grund der Änderung des Art. 72 Abs. 2 GG auch die gesamtstaatliche Erforderlichkeit von Rahmenvorschriften anhand anderer Maßstäbe als vor der Verfassungsänderung zu beurteilen ist, ändert an der Befugnis des Bundes zu politischer Gestaltung im Wege der Rahmengesetzgebung ebenfalls nichts.

II.

1. Die Bestimmungen, die die Einführung der Juniorprofessur und die Voraussetzungen für die Einstellung von Professoren betreffen, regeln allgemeine Grundsätze des Hochschulwesens im Sinne von Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG, sofern man davon ausgeht, dass sie nicht von der Kompetenz des Bundes zum Erlass von Rahmenvorschriften über die Rechtsverhältnisse der im öffentlichen Dienst der Länder, Gemeinden und anderer Körperschaften des öffentlichen Rechts stehenden Personen gemäß Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GG erfasst sind. Der Bundesgesetzgeber hat die Grenzen dieses Kompetenztitels eingehalten. Es trifft zwar zu, dass der Bund im Hochschulbereich zu einer besonders zurückhaltenden Gesetzgebung verpflichtet ist. Andererseits gehört die Personalstruktur gerade zu den Grundfragen des Hochschulwesens, auf die der Kompetenztitel des Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG abzielt, weil es hier, wie noch darzulegen ist, in weitem Umfang bundeseinheitlicher Regelung bedarf.

159

Die Einführung einer neuen Personalkategorie, nämlich des Juniorprofessors als eines Hochschullehrers "auf Bewährung", und die Neuregelung der Einstellungs Voraussetzungen für Professoren gehen entgegen der Ansicht der Senatsmehrheit nicht etwa deshalb über eine Regelung der "allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens" hinaus, weil sie den Ländern so gut wie keinen Raum für eigene politische Gestaltung ließen.

160

Mit der Entscheidung des Bundesgesetzgebers, sich zur Verfolgung seiner - von Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG gedeckten - Ziele (Verbesserung der Attraktivität des Berufs des Hochschullehrers; frühere Selbstständigkeit des wissenschaftlichen Nachwuchses sowohl in sachlicher wie in persönlicher Hinsicht; niedrigeres Berufungsalter der Professoren; bedarfsorientierte Nachwuchsausbildung) eines dienstrechtlichen Instrumentes zu bedienen, sind notwendig Regelungen verbunden, die den neu geschaffenen Status festlegen und seine Bedeutung im Verhältnis zum bisherigen Qualifikationssystem definieren. Die vom Bund gewählte "dienstrechtliche Lösung" stellt, nicht anders als die ältere Entscheidung für die Habilitation als primären Qualifikationsweg, eine kompetenzrechtlich zulässige (politische) Konzeptentscheidung dar. Als solche kann sie nicht etwa deshalb gemäß Art. 75 Abs. 1 Satz 1

161

Nr. 1a GG in Frage gestellt werden, weil mögliche Alternativkonzepte wie z.B. die Weiterentwicklung der Habilitation als grundsätzliches Qualifikationsverfahren oder etwa die Normierung von Altersgrenzen zur Verjüngung des Lehrkörpers den Ländern einen weiter gefassten Bereich eigener Gestaltung beließen.

Der Vorwurf der Senatsmehrheit, der Bund habe die ihm auferlegte Pflicht zur politischen Zurückhaltung bei der Rahmengesetzgebung verletzt, weil die Vorschriften über die Juniorprofessur eine abschließende, alle wesentlichen Elemente erfassende Vollregelung bildeten und deshalb den Rahmen "allgemeiner Grundsätze" überschritten, verfehlt zudem die strukturelle Eigenart des zu regelnden Sachbereichs (zur Respektierung gesetzgeberischer Konzepte vgl. BVerfGE 106, 62 <149 f.>, bezogen auf Art. 72 Abs. 2 GG). Professoren sind Beamte (§ 46 HRG). Diese - verfassungsrechtlich unbedenkliche - Grundentscheidung prägt die Regelungsstruktur. Die Rechtsverhältnisse von Angehörigen des öffentlichen Dienstes, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen (vgl. Art. 74a GG), sind in hohem Maße gesetzlich geregelt. Dem muss der Gesetzgeber Rechnung tragen, wenn er ein Reformkonzept verfolgt. Mag es in anderen Sachbereichen genügen, Zielvorgaben zu verändern und deren Umsetzung der Gestaltung durch die Adressaten zu überlassen, so müssen hier bestehende Bestimmungen ihrem Detaillierungsgrad entsprechend abgeändert und ergänzt werden, um den Willen des Gesetzgebers zu verwirklichen. Die Kompetenzbeschränkung des Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG darf nicht so verstanden werden, dass der Kompetenztitel in zentralen Bereichen leer läuft.

162

2. Die Senatsmehrheit verneint die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung (Art. 75 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 72 Abs. 2 GG) im Wesentlichen deshalb, weil kein Missstand belegt worden sei, der nur durch die (bundesweite) Einführung der Juniorprofessur unter gleichzeitiger faktischer Abschaffung der Habilitation behoben werden könne. Dieser Erwägung liegt ein grundlegendes Missverständnis des Art. 72 Abs. 2 GG zugrunde. Es führt nicht nur hier zu einem unzutreffenden Ergebnis, sondern trägt darüber hinaus die Gefahr in sich, dass das Bundesverfassungsgericht bei der Prüfung der Bundeskompetenz zur Entscheidung über Sachfragen politischer Natur genötigt wird, für deren Beurteilung keine verfassungsrechtlichen Maßstäbe vorhanden sind.

163

a) Ob der Senatsmehrheit darin zuzustimmen ist, dass nach den im Urteil des Ersten Senats vom 9. Juni 2004 - 1 BvR 636/02 - entwickelten Grundsätzen zum Regelungsgehalt des Art. 125a GG im vorliegenden Fall Art. 72 Abs. 2 GG in seiner neuen, geltenden Fassung anzuwenden ist, kann offen bleiben. Denn die Anforderungen der neuen Fassung sind hier, ebenso wie die der alten, erfüllt.

164

Nach Art. 75 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 72 Abs. 2 GG hat der Bund das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Wie

165

bereits der Wortlaut (e i n e bundesgesetzliche Regelung) nahe legt, beantwortet Art. 72 Abs. 2 GG nicht die Frage, welche inhaltliche Lösung der Bund für ein als regelungsbedürftig erkanntes Problem wählen darf. Nicht wie, sondern allein ob eine Materie vom Bund geregelt werden darf, ist Gegenstand der Kompetenzabgrenzung zwischen Bundesgesetzgeber und Landesgesetzgebern. Hier kommt es demnach nicht darauf an, ob es aus Gründen der Bundeseinheitlichkeit erforderlich ist, die Habilitation durch die Juniorprofessur zu ersetzen oder zu verdrängen, sondern ausschließlich darauf, ob es erforderlich ist, die Zugangsvoraussetzungen zum Amt des Professors bundeseinheitlich zu regeln.

Die der Rechtsanwendung durch die Senatsmehrheit zugrundeliegende gegenteilige Ansicht bewirkt eine Verlagerung materiellrechtlicher Fragen auf die Kompetenzebene, verschiebt zugleich den Maßstab der verfassungsgerichtlichen Kontrolle, öffnet damit die verfassungsrechtliche Kompetenzprüfung für einen bislang weder auf kompetentieller noch auch materiellrechtlicher Ebene zugelassenen Einfluss politischer Präferenzen und führt infolgedessen zu nicht hinnehmbaren Unsicherheiten über die Reichweite der Gesetzgebungskompetenz des Bundes.

166

Die Frage, ob eine Regelung *gerade mit dem vom Gesetzgeber gewählten Inhalt* erforderlich ist, stellt sich - bei Gesetzen, die in Grundrechte eingreifen - als ein Teil der materiellrechtlichen Frage nach der Verhältnismäßigkeit der Regelung. Dabei ist der Gesetzgeber in der Bestimmung der Ziele, an denen die Erforderlichkeit gemessen wird, grundsätzlich frei, und das Bundesverfassungsgericht hat bei der Prüfung der Erforderlichkeit einen Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers zu respektieren (BVerfGE 104, 337 <347 f.>). Indem die Senatsmehrheit über die Prüfung der Erforderlichkeit des Zugriffs des Bundesgesetzgebers auf einen bestimmten Regelungsgegenstand (hier: Voraussetzungen des Zugangs zum Professorenberuf) hinaus nun auch die Erforderlichkeit des jeweiligen Regelungsinhalts (hier: Juniorprofessur statt Habilitation) zum Gegenstand der Kompetenzprüfung nach Art. 72 Abs. 2 GG macht, verschiebt sie die materiellrechtliche Erforderlichkeitsprüfung auf die Kompetenzebene. Damit wird auch die inhaltliche Gesetzesgestaltung an die in Art. 72 Abs. 2 GG genannten Zielgrößen der Erforderlichkeit gebunden, dem Gesetzgeber also die Freiheit der politischen Zielwahl genommen. Zudem vorverlagert die Senatsmehrheit die inhaltsbezogene Erforderlichkeitsprüfung damit auf ein Feld, auf dem nach der Entscheidung des Senats zum Altenpflegegesetz ein Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers nicht anzuerkennen ist (BVerfGE 106, 62 <135>).

167

Die verfassungsrechtliche Prüfung der Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG läuft damit Gefahr, zum Vehikel für die Durchsetzung politischer Anliegen zu werden. Für die Kompetenzfeststellung unter diesen Bedingungen sind Kriterien, die die Gesetzgebungsorgane oder das Bundesverfassungsgericht einigermaßen verlässlich leiten könnten, nicht ersichtlich. Notwendige Folge der Ausweitung der kompetentiellen Erforderlichkeitsprüfung auf die politisch-inhaltliche Ausgestaltung der jeweiligen Regelung ist daher zugleich ein wesentlicher Verlust an Klarheit und Rechtssicherheit in der Abgrenzung der Kompetenzen von Bundes- und Landesgesetzgeber.

168

b) Die bundeseinheitliche Regelung der Einstellungsvoraussetzungen für Professoren und der dienstrechtlichen Stellung des Lehrpersonals der Hochschulen ist - auch auf der Grundlage der engen Auslegung der Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG durch die Altenpflege-Entscheidung (BVerfGE 106, 62 <143 ff.>) - jedenfalls zur Wahrung der Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich. Zur Wahrung der Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich ist die Schaffung gleicher Zugangsmöglichkeiten zu Berufen unter anderem dann, wenn andernfalls erhebliche Nachteile für die Berufssituation im Gesamtstaat entstünden (vgl. BVerfGE 106, 62 <147>). Dass diese Voraussetzung hinsichtlich des Zugangs zum Hochschullehrerberuf erfüllt ist, liegt auf der Hand. Von Land zu Land unterschiedliche Zugangsregelungen würden nicht nur die Gleichheit der Zugangsmöglichkeiten zu gerade diesem Beruf in Frage stellen (vgl. BVerfG, a.a.O., S. 147); sie würden auch die Funktionsfähigkeit der Hochschulen als Orte der Ausbildung für andere hochqualifizierte Berufe und als Träger unmittelbar und mittelbar, kurz- und langfristig wirtschaftsrelevanter Forschung beeinträchtigen. Die Bereitschaft, den Weg der Qualifikation zum Hochschullehrer einzuschlagen und dafür - gleich ob die Habilitation oder die Juniorprofessur der gesetzlich vorgesehene Weg ist - mehrere Lebensjahre zu investieren, müsste deutlich abnehmen, wenn nicht durch bundeseinheitliche Voraussetzungen des Zugangs zum Professorenberuf gesichert wäre, dass die Betroffenen sich mit der erworbenen Qualifikation auch außerhalb des Bundeslandes, in dem sie sie erworben haben, mit Aussicht auf Erfolg bewerben können. Die Funktionsfähigkeit des zusammenhängenden Hochschulsystems der Bundesrepublik Deutschland (vgl. BVerfGE 33, 303 <352>) würde dadurch empfindlich gestört. Der Umstand, dass das Hochschulrahmengesetz der Verfassungsänderung des Jahres 1969 entsprechend von Anfang an die fragliche Materie geregelt hat, und die Erwägungen, die im Jahr 1994 im Zusammenhang mit einer Beschränkung des Kompetenztitels aus Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG herangezogen worden sind (vgl. BTDrucks 12/8165, S. 32), unterstreichen die Einschätzung, dass eine bundeseinheitliche Rahmenregelung im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG erforderlich ist.

3. Wir können der Senatsmehrheit auch in der Auslegung und Anwendung des Art. 75 Abs. 2 GG nicht folgen. 170

a) Gemäß Art. 75 Abs. 2 GG dürfen Rahmenvorschriften nur in Ausnahmefällen in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen enthalten. 171

Als Bezugsgröße für die Frage, ob die ins Einzelne gehenden Regelungen über die Juniorprofessur in quantitativer Hinsicht eine Ausnahme darstellen, behandelt die Senatsmehrheit das Fünfte Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes. Richtige Bezugsgröße für die Bestimmung des Ausnahmecharakters kann aber grundsätzlich nur dasjenige Gesetz sein, das die der Rahmengesetzgebung zugängliche Materie umfassend ordnet. Fallen unter einen Kompetenztitel des Art. 75 Abs. 1 Satz 1 GG mehrere selbstständige Materien, kommt es auf die jeweiligen Gesetzeswerke an (z.B. in Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GG Beamtenrechtsrahmengesetz und Bundespersonalvertretungsgesetz). Wäre bei Änderungsgesetzen stattdessen auf 172

das jeweilige Änderungsgesetz als Bezugsgröße abzustellen, hinge die Vereinbarkeit mit Art. 75 Abs. 2 GG von Zufälligkeiten des gerade bestehenden Änderungsbedarfs oder von Willkürlichkeiten im Zuschnitt des jeweiligen Änderungsgesetzes ab. Auch zulässigerweise ins Einzelne gehende Regelungen könnten überhaupt nicht mehr als einzelne oder im Verein mit wenigen anderen, sondern nur noch im Zusammenhang größerer Novellen geändert werden, weil andernfalls ihr quantitativer Ausnahmecharakter nicht gewahrt wäre.

Für die Frage, ob eine gemäß Art. 75 Abs. 2 GG zulässige Ausnahme vorliegt, kommt es allerdings nicht nur auf quantitative Fragen an. Voraussetzung für die Zulässigkeit punktueller Vollregelungen war bereits nach der älteren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein besonders starkes und legitimes Interesse an einer solchen Regelung (vgl. BVerfGE 43, 291 <343>; 67, 382 <387>). Es ist nichts dafür ersichtlich, dass mit der 1994 erfolgten Änderung des Art. 75 GG dieses Kriterium aufgegeben werden sollte. Umgekehrt liefern aber auch weder der Verfassungstext noch die Geschichte der Verfassungsänderung Anhaltspunkte dafür, dass nunmehr im Vergleich dazu generell verschärfte Anforderungen gelten sollen. Insbesondere spricht nichts dafür, dass nach der gegenwärtigen Fassung des Art. 75 Abs. 2 GG, wie die Senatsmehrheit annimmt, sowohl ins Einzelne gehende als auch unmittelbar geltende Regelungen nur noch zulässig sein sollen, wenn sie "schlechthin unerlässlich" sind. Eine derart hohe Hürde lässt sich weder aus der Wendung "in Ausnahmefällen" ableiten noch folgt sie aus dem bereits anderweitig zur Geltung gebrachten gesetzgeberischen Anliegen einer Stärkung der Regelungsmöglichkeiten der Länder. Der von Länderseite geäußerte Wunsch, so genannte punktuelle Vollregelungen ganz auszuschließen, hat keinen Eingang in das Gesetzgebungsverfahren gefunden (vgl. BTDrucks 12/6000, S. 36 einerseits, 12/6633, S. 9 f., 12/7109, S. 10 f. andererseits), so dass sich auch von daher nichts für die Haltung der Senatsmehrheit gewinnen lässt.

173

b) Bei Anwendung der zutreffenden Maßstäbe stehen die Bestimmungen über die Einstellung der Hochschullehrer und die Personalkategorie des Juniorprofessors mit Art. 75 Abs. 2 GG auch dann in Einklang, wenn unterstellt wird, dass sie insgesamt den Ländern nur vergleichsweise unwesentliche Gestaltungsmöglichkeiten belassen. Bezogen auf die vom Hochschulrahmengesetz erfasste und durch Rahmenvorschriften geordnete Materie der allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens stellen sie Ausnahmefälle dar. An einer bundeseinheitlichen Regelung der Zugangsvoraussetzungen zum Professorenberuf besteht ein besonders starkes und legitimes Interesse. Gerade in der vom Verfassungsgeber angenommenen Notwendigkeit, grundlegende Strukturentscheidungen dieser Art bundeseinheitlich zu treffen, liegt die innere Rechtfertigung der Rahmenkompetenz für die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens. Der Gesetzgeber des Fünften Änderungsgesetzes fand eine verfestigte, vom bisherigen Hochschulrahmenrecht getragene Struktur vor. Dass er sein Regelungsvorhaben nicht auf andere Weise als durch dieser Struktur entsprechende detaillierte Vorgaben umsetzen kann, liegt auf der Hand.

174

c) Selbst berechtigte Bedenken im Hinblick auf Art. 75 Abs. 2 GG hätten im Übrigen Anlass geben müssen, die fraglichen Bestimmungen unter zwei Aspekten näher zu würdigen. Zum einen gilt als von der Änderung des Art. 75 GG unberührte Auslegungsregel, dass der Charakter einer Norm als Rahmenvorschrift im Zweifel dafür spricht, dass sie auf eine Ausfüllung angelegt ist und dass die Gesetzgebungskompetenz der Länder dadurch nicht weiter eingeschränkt werden soll, als dies der Wortlaut der Rahmenvorschrift zwingend erfordert (vgl. BVerfGE 80, 137 <158>). Zum anderen sind die Möglichkeiten verfassungskonformer Auslegung einer Norm auszuschöpfen, um deren Verwerfung zu vermeiden.

Die für die Vereinbarkeit der Bestimmungen über die Juniorprofessur mit Art. 75 Abs. 2 GG zentrale Vorschrift ist § 44 Abs. 2 Satz 1, 3 und 4 HRG. Sie enthält allein Regelungen über die Einstellungsvoraussetzungen für Professoren und berührt nicht das akademische Prüfungswesen (§§ 15 ff. HRG). Danach werden die zusätzlichen wissenschaftlichen Leistungen, die Voraussetzung für die Einstellung als Professor sind, in der Regel im Rahmen einer Juniorprofessur, im Übrigen insbesondere im Rahmen einer Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter an einer Hochschule oder einer außeruniversitären Forschungseinrichtung oder im Rahmen einer wissenschaftlichen Tätigkeit in der Wirtschaft oder in einem anderen gesellschaftlichen Bereich im In- oder Ausland erbracht. Die zusätzlichen wissenschaftlichen Leistungen sollen, auch soweit sie nicht im Rahmen einer Juniorprofessur erbracht werden, nicht Gegenstand eines Prüfungsverfahrens sein. Die Qualität der für die Besetzung einer Professur erforderlichen zusätzlichen wissenschaftlichen Leistungen wird ausschließlich und umfassend in Berufungsverfahren bewertet.

Unter Heranziehung der erwähnten Auslegungsgrundsätze wäre zu prüfen gewesen, ob die lediglich auf eine Beachtung in der Regel abzielenden Bestimmungen nicht so zu verstehen sind, dass den Ländern in ausreichendem Umfang die Möglichkeit bleibt, Besonderheiten in einzelnen Fächern, Fächergruppen oder in bestimmter Weise organisierten Wissenschaftszweigen ("Fächerkulturen") Rechnung zu tragen. Die nähere Betrachtung hätte - auch im Falle einer Nichtigkeit einzelner Normteile - in Zusammenschau mit den weiteren Gestaltungsräumen, die den Ländern in Bezug auf das Dienstrecht der Hochschullehrer und namentlich der Juniorprofessoren unbestritten verblieben sind, voraussichtlich ergeben, dass ein Verstoß gegen Art. 75 Abs. 2 GG - und wegen der weitgehend parallelen Begründungen - auch gegen Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG sowie Art. 72 Abs. 2 GG nicht hätte festgestellt werden können.

Die Senatsmehrheit hat entsprechende Arbeiten am Gesetzestext im Wesentlichen wohl in der Annahme nicht für erforderlich oder erfolgversprechend gehalten, dass eine gesetzserhaltende Auslegung, die ein Nebeneinander von Juniorprofessur und Habilitation nach Maßgabe eines großzügig zu handhabenden Regel-Ausnahme-Verhältnisses zulässt (vgl. Hagmann, FuL 2003, S. 71 sowie BTDrucks 15/1775, S. 4 oben), mit dem eindeutigen subjektiven Willen des Gesetzgebers unvereinbar sei. Es ist bereits zweifelhaft, ob sich ein solcher Wille überhaupt feststellen lässt. So hat die

Bundesministerin für Bildung und Forschung in der von der Senatsmehrheit in anderem Zusammenhang zitierten Rede vom 9. November 2001 (Plenarprotokoll des 14. Deutschen Bundestags, S. 19491 B/C) ausgeführt:

"Die Juniorprofessur soll maximal sechs Jahre dauern und wird die Regel sein. Sie ist aber nicht der einzige Weg; lassen Sie mich auch das ganz klar sagen. Eine wissenschaftliche Leistung in einer Forschungseinrichtung, sei es am Max-Planck-Institut, am Fraunhofer-Institut oder anderen wissenschaftlichen Instituten, an einer Hochschule, in der Wirtschaft oder einer Hochschule im Ausland, stellt eine gleichwertige Voraussetzung für eine Professur dar. Deshalb ist ein Teil der Kritik, die geäußert worden ist, einfach nicht passend. Wir haben Anregungen aufgegriffen und eine entsprechende Regelung in den Gesetzestext ausdrücklich aufgenommen." 179

Das Vorgehen der Senatsmehrheit stößt ferner auf methodische Bedenken. Auch bei aktueller Gesetzgebung hat eine objektive Gesetzesauslegung Vorrang vor der Berücksichtigung der Äußerungen an der Gesetzgebung Beteiligten. Zudem wird das Anliegen der genannten Auslegungsregeln verfehlt, den gesetzgeberischen Willen, wenn auch mit erforderlichen Abstrichen, möglichst zu erhalten. Demgegenüber ließe sich auf das Vollziel des Gesetzgebers nur dann verweisen, wenn die Aufrechterhaltung des Gesetzes mit beschränktem Inhalt nicht nur seine Reichweite und Effektivität reduzierte, sondern mit der gesetzgeberischen Intention unvereinbar wäre. Davon kann hier bereits deshalb keine Rede sein, weil der Bund sein Regelungsanliegen, wie dargelegt, selbst relativiert hat. Die skizzierte Auslegung des Fünften Änderungsgesetzes drängt sich zudem deshalb geradezu auf, weil sie weitestgehend das von den Antragstellerinnen gewünschte Ergebnis bewirkt hätte, nämlich andere Qualifikationswege neben dem der Juniorprofessur zu eröffnen. 180

III.

Der von der Senatsmehrheit angenommene Verfassungsverstoß hätte nicht zur Nichtigerklärung des gesamten Gesetzes führen dürfen. 181

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat die Nichtigkeit einzelner Vorschriften grundsätzlich nicht die Nichtigkeit auch der übrigen Bestimmungen des Gesetzes zur Folge. Anderes gilt dann, wenn die nichtige Vorschrift mit den übrigen Bestimmungen eine untrennbare Einheit bildet, die nur um den Preis von Sinnverlust, Rechtfertigungswegfall oder Verfälschung der gesetzgeberischen Intention in ihre Bestandteile zerlegt werden könnte (stRspr seit BVerfGE 8, 274 <301>; vgl. BVerfGE 48, 127 <177>; 61, 149 <206 f.>). 182

Diese Voraussetzungen einer Gesamtnichtigkeit sind hier nicht erfüllt. Insbesondere die Regelungen, die die Doktoranden betreffen (Art. 1 Nr. 8, 9, 20 Buchstabe c 5.HRGÄndG), sind zwar in das gesetzgeberische Reformkonzept eingebettet, verfolgen aber gleichwohl ein selbstständiges Regelungsziel und können für sich bestehen. Die Regelungen, die die befristeten Arbeitsverhältnisse betreffen (Art. 1 Nr. 37, Art. 2, 3 5.HRGÄndG), stehen ungeachtet ihrer Abstimmung mit den Regelungen 183

über die Juniorprofessur ebenfalls nicht in einem untrennbaren Zusammenhang mit diesem Komplex, wie sich bereits aus dem abweichenden Zeitpunkt des Inkrafttretens und ihrer unmittelbaren Geltung ergibt (vgl. Art. 1 Nr. 39, Art. 10 5.HRGÄndG; § 72 Abs. 1 Satz 9 HRG).

IV.

Offen bleibt, ob und inwieweit der Normenkontrollantrag angesichts gegebener Gesetzgebungskompetenz des Bundes zu einer anderen Entscheidung hätte führen müssen. Dazu wären insbesondere die Zustimmungsbefähigung einzelner Regelungen nach Art. 84 Abs. 1 GG und, gegebenenfalls, die Rechtsfolgen der Nichtbeachtung, sowie die Vereinbarkeit des Gesetzes mit materiellem Verfassungsrecht, namentlich Art. 5 Abs. 3 und Art. 33 Abs. 2 GG, zu untersuchen. Auf diese Fragen wird, da die Entscheidung der Senatsmehrheit sie nicht behandelt, auch hier nicht eingegangen.

184

Osterloh

Lübbe-Wolff

Gerhardt

Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 27. Juli 2004 - 2 BvF 2/02

Zitiervorschlag BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 27. Juli 2004 - 2 BvF 2/02 - Rn. (1 - 184), http://www.bverfg.de/e/fs20040727_2bvf000202.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2004:fs20040727.2bvf000202