



Äußerung des Generalsekretärs des Deutschen Studentenwerks (DSW), Achim Meyer auf der Heyde, bei der mündlichen Verhandlung in dem Normenkontrollverfahren des 6. HRGÄndG vor dem 2. Senat des BVerfG am 9.11.2004 in Karlsruhe

Hohes Gericht, Herr Vorsitzender,

das Deutsche Studentenwerk nimmt aufgrund seiner Aufgaben als Dachverband der 61 Studentenwerke in Deutschland ausschließlich zu den Auswirkungen Stellung, die ohne den Grundsatz der Studiengebührenfreiheit und ohne eine einheitliche Regelung auf die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden zukommen würden (unabhängig davon ob durch den Bund oder im Rahmen der Selbstkoordination der Länder).

Das DSW berücksichtigt hierbei, dass es in diesem Verfahren allein um die Frage der Gesetzgebungskompetenz und nicht um die Frage der Zulässigkeit von Studiengebühren oder eine andere Form von öffentlichen Abgaben geht.

Seit unserer schriftlichen Äußerung im Dezember 2003 hat sich einiges geändert, worauf ich im einzelnen eingehen will.

Mit dem Urteil zur Juniorprofessur hat das BVerfG die Anforderungen an die seit 1994 geltenden verfassungsrechtlichen Regelungen präzisiert. Die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes ist demnach in vierfacher Weise begrenzt:

1. Beschränkung auf einen **Rahmen**.
2. Zulässigkeit von **Detailregelungen und unmittelbar geltenden Vorschriften nur in begründeten Ausnahmefällen**.
3. **Erfordernis der bundesgesetzlichen Regelung** auf Grund einer konkreten Gefahr für eines der drei Rechtsgüter:
 1. Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse
 2. Wahrung der Rechtseinheit
 3. Wahrung der Wirtschaftseinheit
4. Begrenzung der Rahmenkompetenz des Bundes im Bereich des Hochschulwesens **auf allgemeine Grundsätze**.

I. Beschränkung auf einen Rahmen

Die Änderung des HRG hat **keine** hohe Regelungsdichte: es normiert **kein generelles, umfassendes Verbot von Studiengebühren**, vielmehr haben die Länder die Kompetenz, in besonderen Fällen **Ausnahmen zu definieren** und demzufolge genügend Gestaltungsmöglichkeiten, Studiengebühren zu erheben; zumal kein **abschließender Katalog von Gründen existiert**.

Insofern handelt es sich um eine typische offene Rahmenregelung.

II. Zulässigkeit von Detailregelungen und unmittelbar geltenden Vorschriften nur in begründeten Ausnahmefällen

Dieser Tatbestand wird durch die 6. HRG-Novelle nicht erfüllt. Das Leitbild der Studiengebührenfreiheit erhält erst durch und nach Überführung in die Landesgesetzgebung Geltung. Die Rahmenregelung gibt keine Details vor und gilt **nicht unmittelbar**. Die Länder können von ihrer erwähnten Kompetenz Gebrauch machen und Gestaltungsspielräume dahingehend nutzen, für wen (Personenkreis) und wie lange (Dauer) ein Erststudium studiengebührenfrei sein soll bzw. was in anderen Studienformen gelten soll.

Dass eine Rahmenregelung als einzig möglicher Weg unentbehrlich war, belegt die fehlende **Umsetzung des** Meininger Beschlusses der KMK **in einem Staatsvertrag durch die Ministerpräsidentenkonferenz**. Insofern bildet **§ 27 Abs. 4 HRG die Codifizierung dieses Beschlusses**. Die Bundeseinheitlichkeit des Leitbildes war nur über die **Umsetzung des Konsenses im Rahmengesetz zu sichern**, ohne in die weitergehenden Regelungsmöglichkeiten der Länder einzugreifen.

III. Erfordernis der bundesgesetzlichen Regelung auf Grund einer konkreten Gefahr für eines der 3 Rechtsgüter:

- **Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse**
- **Wahrung der Rechtseinheit**
- **Wahrung der Wirtschaftseinheit.**

Eine bundesgesetzliche Regelung ist dann erforderlich, wenn gleichwertige Lebensverhältnisse durch mangelnde Selbstkoordination der Länder nicht in angemessener Zeit zustande kommen. Dies ist beim Leitbild der Studiengebührenfreiheit gegeben: Im Jahr 2000 bestand unter den Kultusministern Einigkeit über den Grundsatz der Studiengebührenfreiheit (Meininger Beschluss).

Bundesweit herrscht **auf der Basis des HRG** Einheitlichkeit dahingehend, dass Studiengebühren nicht bereits ab dem 1. Semester an staatlichen Hochschulen erhoben werden.

Mit der Einreichung der Normenkontrollklage erklärten die sechs antragstellenden Länder zwar, sie wollten sich lediglich ihre Gesetzgebungskompetenz nicht nehmen lassen. Nach der Rechtshängigkeit der Klage hat sich die Situation jedoch gravierend verändert:

- Niedersachsen hat bereits einen Gesetzentwurf vorbereitet, nach dem das „Ob“ und „Wie“ von Studiengebühren in die Verantwortung der einzelnen Hochschulen gegeben werden soll.
- Hessens Verfassung sieht Unterrichtsgeldfreiheit auch für Hochschulen vor.
- Die Wissenschaftsminister von Baden-Württemberg und Bayern haben Eckpunkte für unterschiedliche Studiengebührenmodelle veröffentlicht, ebenso der Hamburger Wissenschaftssenator, der darüber hinaus für einen Teil der unionsregierten Länder ein Umsetzungsmodell erarbeitet.
- Sachsen erklärte, die Einführung von Studiengebühren sei „derzeit kein Thema und auch nicht in Planung“.

- Die nordrhein-westfälische Wissenschaftsministerin hat erklärt, NRW werde auch dann keine Studiengebühren ab dem 1. Semester fordern, wenn es die Möglichkeit dazu hätte.
- Im saarländischen Universitätsgesetz ist eine Ermächtigung für den Fall enthalten, dass die erforderlichen bundesgesetzlichen Voraussetzungen gegeben sind.

Durch die Bundesländer geht insoweit ein Riss in der Frage der Studiengebühren, ein Flickenteppich unterschiedlicher Regelungen droht. Ging es vor der Normenkontrolle noch um die Regelungskompetenz von Bund oder Ländern, so stünden nun ohne bundesweite Grundlage **völlig unterschiedliche Modelle kurz vor der Einführung**. Die vom BVerfG beim sogenannten Altenpflegeurteil geforderte **notwendige Selbstkoordination der Länder** dürfte mit unterschiedlichen Studiengebühren kaum realisierbar sein.

Gerade die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung im gesamtstaatlichen Interesse hat das BVerfG jedoch im Normenkontrollverfahren gegen das Altenpflegegesetz betont. Die seinerzeit bestehenden 17 Ausbildungsregelungen für die Altenpflege wiesen keine klaren Konturen auf, so dass in der praktischen Koordinierung und Akzentuierung erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern existierten und folglich keine einheitlichen Standards vorlagen. Die daraus resultierenden arbeitsmarktpolitisch negativen Auswirkungen – fehlende Transparenz und mangelnde Allgemeinverbindlichkeit – würden durch ein einheitliches Altenpflegegesetz und ein einheitlichen Berufsbild aufgehoben.

Diese Rechtsprechung auf die Studiengebühren zu übertragen hieße, die Erforderlichkeit einer Ausbildungsregelung, bei der eine gravierende Intransparenz die Orientierung bei der Aufnahme eines Studiums deutlich erschwert, festzustellen.

III.1 Zum ersten Kriterium: Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse

Als Frage stellt sich: Ist die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ohne eine bundeseinheitliche Regelung in den Konstellationen: teilweise ohne Studiengebühren, teilweise mit völlig unterschiedlichen Studiengebühren konkret gefährdet?

Diese Frage lässt sich auf unterschiedlichen Ebenen beantworten.

III.1.1 Studiengebühren könnten die soziale Selektion erhöhen

Für eine steigende Zahl der Schulabsolventen bildet ein Studium den ersten berufsqualifizierenden Abschluss: Die Quote der Studierenden, deren Studium die Erstausbildung darstellt, ist seit 1994 stetig von 66 % auf 74 % im Jahr 2003 gestiegen, wie die 17. Sozialerhebung aufzeigt¹.

Gerade im Hochschulbereich ist aufgrund seiner überörtlichen und überregionalen Ausbildungsfunktion und Konzentration auf wenige Standorte (rund 178 wissenschaftliche Hochschulen bzw. 195 Fachhochschulen) eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse erforderlich. Um einen Ausbildungswunsch realisieren zu können, müssen Studierende angesichts der beschränkten Zahl der Hochschulstandorte und der Studiengänge mobil sein: 78 % der Stu-

¹ Ergebnisse der 17. Sozialerhebung des DSW, einer repräsentativen Umfrage zu der wirtschaftlichen und sozialen Lage der Studierenden im Jahr 2003, Berlin, Juni 2004.

dierenden wohnen derzeit **nicht** bei den Eltern. Bereits jetzt existieren Zusammenhänge zwischen sozialer Herkunft und Hochschul- bzw. Studienfachwahl: Junge Menschen aus bildungsfernen und einkommensschwachen Familien studieren eher an (örtlich näher gelegenen) Fachhochschulen als an Universitäten und noch weniger häufig an Musik- und Kunsthochschulen. Überdurchschnittlich viele Studierende mit hochschulnahe Bildungshintergrund weisen Fächer wie Zahn-, Humanmedizin, Musik, Jura, VWL, Geographie, Pharmazie, Romanistik und Psychologie auf. Das Pendant dazu bilden Studienbereiche wie Sozialwesen/Sozialpädagogik, Elektrotechnik/Elektronik, Landespflege und andere ingenieurwissenschaftliche Fächer, in denen Studierende aus bildungsfernen und einkommensschwächeren Familien überrepräsentiert sind. Gerade in den ingenieurwissenschaftlichen Studiengängen braucht Deutschland jedoch mehr Absolventen. Insofern besteht auch hier eine Parallele zum Altenpflegeurteil: auch dort sah man die Notwendigkeit von mehr Altenpflegern.

Ein Modell zersplitterter Studiengebühren würde daher das Grundrecht der Berufsfreiheit gefährden, eine vorhandene – staatliche – Ausbildungsstätte frei zu wählen, weil die mit der sozialen Herkunft aufgezeigten Attribute näher, kürzer, billiger nicht mehr zu realisieren sind. Es handelt sich jedoch um überwiegend mit öffentlichen Mitteln finanzierte Ausbildungseinrichtungen, für die der Staat den freien und gleichen Zugang zu gewährleisten hat. In Verbindung mit dem Gleichheitsgrundsatz und dem Sozialstaatsprinzip hat der Staat – im Rahmen der Kapazität – daher allen dazu Befähigten ein Studium zu ermöglichen und eine Sonderung der Studierenden nach den Besitzverhältnissen der Eltern zu verhindern. Unüberwindliche soziale Barrieren wären insofern nicht hinzunehmen.

III.1.2 Studiengebühren verteuern ein Studium

Bei der Diskussion um Studiengebühren wird oft übersehen, dass die Finanzierung des Lebensunterhalts eines 10-semesterigen Studiums nach den Erkenntnissen der 17. Sozialerhebung schon jetzt durchschnittlich 42.000 Euro beträgt.

Unterschiedliche und ggf. nach einer Einführungsphase erheblich steigende Studiengebühren verteuern ein Studium und stellen daher eine zusätzliche Belastung dar. Ob ein Studium aufgenommen wird, entscheidet sich im Elternhaus und hängt von der Einschätzung ab, ob die Kosten eines Studiums finanziell bewältigt werden können oder ob es sich überhaupt lohnt. Schon jetzt gilt im Hinblick auf die Rendite eines Studiums, dass sie im internationalen Vergleich in Deutschland sehr gering ist, wie das Institut der deutschen Wirtschaft (IW Köln) im September 2003 ermittelte: Der höhere Nettolohn des Akademikers im Vergleich zum Facharbeiter verzinst das während des Studiums entgangene Einkommen gerade mal mit etwa 5,5 %. In Frankreich beläuft sich dieser Bildungszins auf gut 11 %, in Großbritannien auf 15 % und in den USA sogar auf fast 17 %. Mit der Einführung von Studiengebühren sinkt die Rendite weiter, zumal die Bundesrepublik entsprechend der sozialstaatlichen Verpflichtung im Gegensatz zu den genannten Ländern im Bereich der Einkommenssteuer kein Niedrigsteuerstaat ist.

Nach der 17. Sozialerhebung des DSW ist die Gruppe von Studierenden aus der bildungsnahe einkommensstärksten Gruppe in den letzten 3 Jahren weiter um 4 % auf 37% gestiegen, die bildungsfernste einkommensschwächste Schicht ist weiter um 1 % auf nunmehr 12 % gesunken (in 1982: bildungsnahe Schicht 17 %, bildungsferne Schicht: 23 %). Auch zeigt der

sogenannte Bildungstrichter², dass die Begabungsreserven der bildungsnahen und einkommensstarken Schicht mit 84 % ausgeschöpft sind und dass ein Erreichen des internationalen Niveaus von Studienanfängern nur mit der Mobilisierung von Begabungsreserven aus den anderen Schichten, insbesondere der bildungsfernen und einkommensschwachen Schicht, möglich ist.

Studiengebühren würden angesichts der geringen Rendite die soziale Selektion weiter verschärfen.

III.1.3 Exemplarische Wirkung von Studiengebühren

Wie Studiengebühren wirken könnten, zeigt folgendes Szenario:

Bei einer Fachstudiendauer von 5,0 Jahren an Universitäten würden bei anfänglich 500 Euro pro Semester immerhin 5.000 Euro Studiengebühren zusätzlich zu den Lebenshaltungskosten anfallen; bei Studiengebühren in Höhe von 1.000 Euro pro Semester immerhin 10.000 Euro. Eine Verzinsung verdoppelt die Darlehensschuld. Das wären bei 10.000 Euro dann schon 20.000 Euro. Besonders hart betroffen wären BAföG-Empfänger, deren Darlehensschuld erst seit März 2001 auf 10.000 Euro begrenzt worden ist; sie kämen bei zusätzlichen Studiengebühren von 1.000 Euro pro Semester am Studienende auf eine individuelle Belastung von 30.000 Euro und bei steigenden Studiengebühren auf eine noch höhere Verschuldung.

Wenn mit dem erfolgreichen Berufseinstieg auch die Familiengründungsphase beginnt, könnte sich eine Darlehenslast der Partner von 60.000 Euro angesammelt haben. Mit 60.000 Euro Schulden sind sie aber nach dem neuen individuellen Bankenrating „Basel II“ nicht mehr kreditfähig; Existenzgründungen wären damit ausgeschlossen.

Die Belastungsgrenze gilt nur unter der optimistischen Annahme von 1.000 Euro pro Semester. Auch wenn die derzeitigen Modelle von einer Einstiegsgebühr von 500 Euro / Semester ausgehen, deuten die unterschiedlichen Optionsmodelle auf eine Studiengebührendiversifizierung und -differenzierung in Abhängigkeit von Studienfach und Hochschule hin. Analog vergleichbar internationalen Erkenntnissen dürften die Studiengebühren dann auf ein Vielfaches ansteigen und damit die finanziellen Belastungen oder den Grad der Verschuldung, wie in den USA bis in die oberen Mittelschichten hinein, erheblich steigern oder generell eine Entscheidung gegen ein Studium bewirken.

In Australien hat sich der Anteil der australischen Studienanfänger von rund 82 % im Jahr 1997 auf rund 70 % im Jahr 2002 vermindert. Im gleichen Zeitraum ist der Anteil der Studienanfänger aus der Kategorie „Other Overseas“ von rund 12,5 % auf über 25,5 % gestiegen.

In Österreich ist die Anzahl der inländischen, ordentlichen Erstzugelassenen sogar von 21.196 (Wintersemester 2000/01) auf 17.961 (Wintersemester 2001/02) gesunken; ein Rückgang um 15,3 %. In den 3 Jahren davor stieg die Anzahl der Erstzugelassenen um jährlich rund 8 % an. Eine durch den Soziologen Franz Kolland im Auftrag des österreichischen Wissenschaftsministeriums erstellte Querschnittsuntersuchung brachte 2002 folgende weitere Ergebnisse:

² Siehe Stellungnahme des DSW für das BVerfG vom Dezember 2003.

- Aufgrund des gestiegenen Bildungsniveaus konnte zwar nicht festgestellt werden, dass sich die soziale Zusammensetzung der Erstzugelassenen aufgrund der Studiengebühren verändert hat. Dennoch sei zu beobachten, dass Studierende aus dem Arbeitermilieu häufiger an Abbruch gedacht haben und diese - wie auch Studierende aus dem Selbständigen-/landwirtschaftlichen Milieu - häufiger mit den Studiengebühren begründen.
- Rund 40 % der Befragten gaben an, dass die Studiengebühren eine Belastung für die Eltern darstellten.
- Personen, die die Studiengebühren über die Studienbeihilfe finanzieren, sind studienaktiver als Personen, die den Studienbeitrag über Erwerbstätigkeit aufbringen.
- Auf die Erwerbstätigkeit hat sich die Einführung der Studiengebühren dahingehend ausgewirkt, dass 15 % der bereits erwerbstätigen Studierenden ihre Erwerbstätigkeit ausgedehnt haben.
- Studienabbruch ist ein multikausales Geschehen, wobei die Unvereinbarkeit von Studium und Erwerbstätigkeit als Grund für den Studienabbruch am häufigsten genannt worden ist (36 %). An zweiter Stelle folgen die Studiengebühren (34 %).

III.1.4 Studiengebühren und Studienverlauf

Eine Ursache des Studienabbruchs liegt auch in Deutschland gerade in Problemen der Studierenden zur Finanzierung ihres Studiums. Nach der 17. Sozialerhebung des DSW verfügen mehr als ein Viertel der Studierenden nur über Einnahmen unter 600 Euro monatlich und damit über Einnahmen, die unter dem Bedarfssatz liegen, der von der Rechtsprechung oder nach dem BAföG als angemessen angesehen wird.

Ein wesentlicher Garant des Studienfortschritts vom Studienbeginn bis zum Studienabschluss ist die Sicherheit einer planbaren, sozial gerechten individuellen Studienfinanzierung. Die Ankündigungen der Länder und der Beschluss der HRK seit der Rechtshängigkeit dieser Normenkontrolle stellen diese jedoch in Frage: für die Aussage, Studiengebühren müssten durch eine Ausweitung von Stipendienprogrammen sozial abgedeckt werden, gibt es bislang keine Belege. Vielmehr legten die einzelnen Länder bzw. zuletzt BDA und HRK gemeinsam nur noch verzinsliche Darlehensmodelle vor, die die bisherige BAföG-Verschuldensobergrenze um ein Vielfaches übersteigen. Stipendienmodelle können auch gar nicht vorgelegt werden: nach der 17. Sozialerhebung finanzieren nur 2 % aller Studierenden ihr Studium mittels eines Stipendiums teilweise aus.

Vor diesem Hintergrund ist die individuelle Studienfinanzierung BAföG als Sozialleistung zu Recht bundeseinheitlich geregelt. Auch eine mögliche Verteuerung der Studienkosten bedürfte daher zwingend einer bundeseinheitlichen Regelung.

III.1.5 Erwerbstätigkeit als Finanzierungsinstrument verlängert das Studium

Zusätzliche und möglicherweise uneinheitliche Studiengebühren könnten als Alternative zur Verschuldung nur durch die Eltern oder durch zusätzliche Erwerbstätigkeit neben dem Studium finanziert werden.

Schon heute erhalten 20 % der Studierenden von ihren Eltern weniger als 200 Euro monatlich; fast 50 % erhalten weniger als 400 Euro. Dies erklärt, warum nach der 17. Sozialerhebung zwei Drittel der Studierenden während des Studiums erwerbstätig sind. 56 % der Studierenden geben dabei an, dass die Erwerbstätigkeit notwendig für den Lebensunterhalt sei. Wenn die Studienkosten steigen, würde sich dieser Anteil erhöhen. Zur Studienfinanzierung notwendige steigende Erwerbstätigkeit wirkt jedoch kontraproduktiv auf ein zügiges Studium: Mit jeder Stunde Erwerbstätigkeit vermindert sich der Studienaufwand durchschnittlich um eine halbe Stunde.

Eine durch Studiengebühren notwendige Ausweitung der Erwerbstätigkeit geht daher zu Lasten des Studiums und trifft auf die derzeitige Studienstrukturreform, die zugleich die Studienverläufe verdichtet und eine erhöhte zeitliche Präsenz an den Hochschulen zu Lasten anderer Zeitbudgets (z. B. für Erwerbsarbeit) erfordert. Angesichts der Ergebnisse der HIS-Untersuchung zum Studienabbruch ist es nicht vermessen, als Folgen Studienzeitverlängerung bzw. Studienabbruch für einen Teil der Studierenden zu prognostizieren.

III.1.6 Fazit: Uneinheitliche Studiengebühren schränken die Freiheit der Berufswahl nachhaltig ein

Zusammengefasst droht ohne die durch die 6. HRG-Novelle als Leitbild verankerte Einheitlichkeit ein Flickenteppich von Studiengebühren, womit die **Gefahrenlage** zum Handeln des Bundes begründet ist. Werden nach einer Eingangsphase Studiengebühren in einer Größenordnung von mehreren Zehntausend Euro möglich, dann wäre angesichts der Daten der 17. Sozialerhebung die Freiheit der Berufswahl gravierend eingeschränkt. Dies wiegt um so stärker, als ein Hochschulstudium für die überwiegende Zahl von Schulabsolventen einen ersten berufsqualifizierenden Abschluss darstellt.

III.2 Zum zweiten Kriterium: Wahrung der Rechtseinheit

Wäre das Gut der Wahrung der Rechtseinheit ohne eine bundesgesetzliche Regelung konkret gefährdet?

III.2.1 Eltern werden unterschiedlich belastet

Nach dem Unterhaltsrecht sind die Eltern zum Ausbildungsunterhalt verpflichtet. Die Erhöhung der Unterhaltsbelastung der Eltern durch Studiengebühren je nach Studienort beeinträchtigt erheblich das Unterhaltsrecht. Nicht nur das Recht der Eltern, über Natural- oder Barunterhalt zu entscheiden, wird faktisch aufgrund der Studiengebühren eingeschränkt. Unterschiedlich hohe Studiengebühren in spezialisierten Studiengängen, gekoppelt an das Auswahlrecht der Hochschulen, würden vielmehr dazu führen, dass die Eltern bei entsprechender Eignung, Neigung und Leistung von Studierenden zu erhöhten Unterhaltsleistungen verpflichtet werden.

Hinzu tritt, dass Modelle nachlaufender Studiengebühren durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Eltern über deren unmittelbare Unterhaltsverpflichtung faktisch ausgehebelt werden können.

III.2.2 Bei unterschiedlichen Studiengebühren greift staatliche Studienfinanzierung nicht

Beim bundesgesetzlichen BAföG ist davon auszugehen, dass Studiengebühren bei der Ermittlung des Bedarfs unberücksichtigt bleiben, da der Bund wohl kaum in eine mittelbare Finanzierung der der Länderverantwortung unterliegenden Hochschulen einsteigen dürfte. Damit ist die soziale Selektion die Folge.

III.2.3 Fazit:

Sowohl das Bürgerliche Gesetzbuch als auch das BAföG sind Bundesgesetze. Beide würden durch unterschiedliche Studiengebühren in den Bundesländern stark beschränkt.

III.3 Zum dritten Kriterium: Wahrung der Wirtschaftseinheit

Ist das Gut der Wahrung der Wirtschaftseinheit ohne eine bundesgesetzliche Regelung konkret gefährdet?

Um höhere Studien- und Unterhaltskosten zu vermeiden, wäre eine Binnenmigration zwischen den Bundesländern und Hochschulen die Folge. Diese führt zu einer Ausdünnung von Regionen.

III.4 Zwischenfazit zum Erfordernis einer bundesgesetzlichen Regelung aufgrund einer konkreten Gefahr

Es besteht die konkrete Gefahr eines Flickenteppichs von landes-, hochschul- und fächerspezifischen Regelungen. Da gleich alle drei Rechtsgüter: Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, Wahrung von Rechts- und Wirtschaftseinheit durch mangelnde Selbstkoordination betroffen wären, war die Leitbildfunktion der Studiengebührenfreiheit erforderlich.

IV. Begrenzung der Rahmenkompetenz des Bundes im Bereich des Hochschulwesens auf allgemeine Grundsätze

Danach muss der Bund gegenüber den anderen Rahmenkompetenzen ein Weniger an Normierungsbefugnis in Kauf nehmen.

Der Bund beschränkt sich in § 27 Abs. 4 HRG auf das **Leitbild**: Das Erststudium ist gebührenfrei. Den Ländern bleibt eine andere Regelung in besonderen Fällen vorbehalten, soweit diese aufgrund ihrer Besonderheit eine Abweichung vom allgemeinen Grundsatz zulassen.

Das HRG skizziert damit eine **Zielvorstellung**, die die **Mobilität** innerhalb des Bundesgebietes erleichtert und die Freiheit der Berufsausbildung für das Individuum in einem ersten berufsqualifizierenden Abschluss nicht durch eine Vielzahl unterschiedlichster Studienkosten, zudem noch gekoppelt an ein Auswahlrecht der Hochschulen, einschränkt.

Da der **Meininger Beschlusses der KMK** nicht in einem Staatsvertrag mündete, blieb nur noch die Rahmengesetzgebung zur bundesweiten Festlegung des Leitbildes.

V. Fazit:

Wie dargelegt, sind alle vier Anforderungen erfüllt.

Das Handeln des Bundes war auf einen Rahmen beschränkt. Um eine Detailregelung und unmittelbar geltende Vorschrift geht es bei der Studiengebührenfreiheit nicht, das belegen die Verwaltungs-, Langzeit-, Zweit- und Seniorenstudiengebühren der Länder. Die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes ist aufgrund der fehlenden Selbstkoordination der Länder jedoch erforderlich. Es bestehen konkrete Gefahren für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse sowie für die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit. Der Bund hat nur das codifiziert, was unter den Kultusministern Konsens war: der Grundsatz der Studiengebührenfreiheit.