

Hochschulrahmengesetz verfassungswidrig

BVG definiert die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes

Heiner Adamski

In Deutschland sind viele Hochschulen und Nachwuchswissenschaftler seit Jahren in schwierigen Situationen. Viele Wissenschaftler haben keine oder nur vage Perspektiven. Nicht wenige jüngere Naturwissenschaftler gehen deshalb ins Ausland. Und die Studierenden stoßen besonders in den „Massenfächern“ oft auf lähmende Studienbedingungen. Die Bundesregierung hat deshalb aufgrund von Planungen des Bundesministeriums für Forschung und Bildung Reformen eingeleitet. Ein Hauptpunkt ist die Einrichtung so genannter *Juniorprofessuren*. Weitere Punkte betreffen Studiengebühren und Studienabschlüsse. Die gesetzlichen Regelungen dazu wurden vom Bundestag im November 2001 und im April 2002 mit einem Fünften und einem Sechsten Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes beschlossen. Die Gesetze sind im Februar bzw. im August 2002 in Kraft getreten.

Der Reformprozess kann im System des deutschen Föderalismus praktisch aber nur vom Bund und den Ländern gemeinsam gestaltet werden. Der Bund hat aufgrund der verfassungsrechtlichen Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen jenseits der ausschließlichen und konkurrierenden Gesetzgebung nur die Kompetenz zum Erlass von Rahmengesetzen. Er kann die Rechtsverhältnisse der im öffentlichen Dienste der Länder stehenden Personen regeln und für das Hochschulwesen in einem Hochschulrahmengesetz nur „allgemeine Grundsätze“ vorgeben. Er kann die Hochschullandschaft also nicht mit gesetzgeberischen „Gewaltakten“ nach seinen Vorstellungen einheitlich und bis in Einzelheiten ordnen. Die eigentliche Zuständigkeit und Verantwortung für die Hochschulen liegt bei den Ländern. Sie bestehen auch darauf, dass tatsächlich nur ein allgemeiner Rahmen gesetzt wird. Bei zu detaillierten Vorgaben sehen sie ihre politischen Gestaltungsmöglichkeiten beeinträchtigt. In Streitfällen kommt es zur Prüfung der Zulässigkeit der Vorgaben in Normenkontrollverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht.

Das Fünfte Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes – das die Regelungen zur neuen „Institution“ der Juniorprofessur enthält – ist nun aufgrund einer Klage der Länder Bayern, Sachsen und Thüringen vom Bundesverfassungsgericht als verfassungswidrig und damit nichtig erklärt worden. Das Urteil erging aber

nicht einstimmig. Von acht Richtern haben fünf eine Kompetenzüberschreitung des Bundes gesehen. Drei Richter haben eine andere Auffassung vertreten. Die Entscheidung hat erneut die Position der Länder – über deren Rolle in einer Föderalismuskommission von Bund und Ländern beraten wird – gestärkt. Und einige Länder bzw. Hochschulen haben nun noch ein weiteres Problem: Sie hatten auf der Grundlage des novellierten Hochschulrahmengesetzes bereits Juniorprofessuren eingerichtet und besetzt.

Wegen des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes ist es ebenfalls zu einer Klage gekommen. Strittig ist hier u.a. ein Studiengebührenverbot. Einige Länder wollen aber Studiengebühren einführen. Geklagt haben Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt. Eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts wird Anfang nächsten Jahres erwartet.

I. Zielsetzung der Juniorprofessur

Der Bund wollte mit der Einrichtung der Juniorprofessur die Nachwuchsförderung verbessern und auch eine Angleichung an die Praxis der Wissenschaftlerförderung in anderen Staaten (vornehmlich der EU und den USA) erreichen.

Die Juniorprofessur sollte künftig nach hervorragenden Promotionen zur maßgeblichen Qualifizierungsmöglichkeit für Professorenämter gemacht und in der Regel als Voraussetzung für eine Berufung auf eine volle Professur durchlaufen werden. Juniorprofessoren sollten institutionell eingebunden werden und u.a. das Recht auf selbständige und eigenverantwortliche Forschung und Lehre über maximal sechs Jahre haben. Sie sollten Aufgaben der Hochschulen in Wissenschaft, Kunst, Forschung, Lehre und Weiterbildung wie Professoren selbständig wahrnehmen, an der Selbstverwaltung der Hochschule zusammen mit den Professoren in der Gruppe der Hochschullehrer mitwirken und evaluiert werden. Zugleich sollte es auf diesem Wege zu einer Verkürzung der Ausbildungszeit für Professorenämter und damit zu einer Senkung des im Vergleich zu anderen Staaten hohen Alters des deutschen Professoren-Nachwuchses kommen. Als Ursache des höheren Alters wurde die häufig sehr lange Zeiträume beanspruchende traditionelle Habilitationsprozedur gesehen. Kritisiert wurde auch, dass Habilitationsarbeiten als Erfordernis für die Erlangung des Professorenamtes oft ohne Anbindung an die Forschung und Lehre der Hochschulen mehr oder weniger frei entstehen. Die traditionelle Habilitation als Prüfungsverfahren wurde auch als Gegensatz zur gewollten größeren Selbständigkeit und Eigenverantwortlichkeit des wissenschaftlichen Nachwuchses beurteilt. Die Habilitation – die ohnehin eine deutsche Besonderheit ist – wurde deshalb im novellierten Hochschulrahmengesetz gar nicht mehr vorgesehen. Die Ämter der heutigen wissenschaftlichen und künstlerischen Assistenten, Oberassistenten, Oberingenieure und Hochschuldozenten sollte es künftig auch nicht mehr geben. Ein weiterer Reformpunkt war noch die Lockerung des Hausberufungsverbotes. Dem wissenschaftlichen Nachwuchs sollte dadurch ein „Karriereweg“ auch an der „eigenen“ Hochschule ermöglicht werden.

Sodann sollte die Juniorprofessur der Abwanderung hervorragender junger Wissenschaftler aus Deutschland vor allem an US-amerikanische Universitäten ent-

gegenwirken. Diese Abwanderung (Brain Drain) hängt auch mit der Umgehung der mehrjährigen deutschen Hürden sowie den unbürokratischeren Forschungsbedingungen an ausländischen Universitäten zusammen.

Die Rahmenregelungen sollten innerhalb von drei Jahren nach deren In-Kraft-Treten in Landesrecht umgesetzt und das Regelerfordernis der Juniorprofessur als Einstellungsvoraussetzung ab 2010 erfüllt werden. Außerdem sollten die Reformen mit diversen Regelungen über befristete Arbeitsverträge im Hochschulrahmengesetz eine weitere Säule haben.

II. Rechtliche Probleme der Juniorprofessur

Die gegen das Fünfte Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes klagenden Länder sahen keine ausreichende Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Nach ihrer Ansicht stand ihm im Bereich der Rahmengesetzgebung das Recht zur Gesetzgebung nach Art. 75 Abs. 1 Satz 1 GG in Verbindung mit Art. 72 Abs. 2 GG nur eingeschränkt zu. Nach dieser Maßgabe war auch die Neuregelung nicht erforderlich. Außerdem beurteilten sie das Gesetz aus formalen Gründen als verfassungswidrig; da die Neuregelung in einer Reihe von Bestimmungen das Verwaltungsverfahren der Länder und die Einrichtung von Behörden regelt, sei eine Zustimmung des Bundesrates erforderlich gewesen.

Sodann sahen die Länder in der Einführung der Juniorprofessur einen Verstoß gegen die Garantie der Wissenschaftsfreiheit nach Art. 5 Abs. 3 GG in Verbindung mit dem allgemeinen Gleichheitssatz in Art. 3 Abs. 1 GG, weil Juniorprofessoren trotz ihrer geringeren Qualifikation und ihrer in zeitlicher Hinsicht begrenzten Zugehörigkeit zur Hochschule korporationsrechtlich mit den Professoren gleichgestellt würden. Dies sei mit dem verfassungsrechtlich verbürgten Prinzip der Gruppenhomogenität unvereinbar. Der Zugang zu öffentlichen Ämtern nach dem Prinzip der Bestenauslese gemäß Art. 33 Abs. 2 GG sei verletzt, weil die Novellierung das Verbot der Hausberufung aufhebe, einen Ausschreibungsverzicht zulasse und das Berufungsverfahren überlaste.

III. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts Urteil vom 27. Juli 2004 – 2 BvF 2/02 –

Leitsatz: 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.

In den Entscheidungsgründen heißt es:

1. Das Fünfte Änderungsgesetz wird den Anforderungen des Grundgesetzes an ein Rahmengesetz nicht gerecht. Die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes ist in vierfacher Weise begrenzt.

- a) Nach Art. 75 GG ist der Bund obligatorisch auf einen Rahmen beschränkt. 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. Rahmenvorschriften richten sich in erster Linie an den Landesgesetzgeber. Ihm muss ein normativer Spielraum verbleiben. Eine Vollregelung eines unter die Rahmengesetzgebung fallenden Sachbereichs ist ausgeschlossen.
 - b) Detailregelungen und unmittelbar geltende Vorschriften in einem Rahmengesetz lässt das Grundgesetz nur in begründeten Ausnahmefällen zu. Mit dem im Jahr 1994 eingefügten Art. 75 Abs. 2 GG begrenzte der verfassungsändernde Gesetzgeber die Rahmenkompetenz des Bundes, um den kooperativen Charakter der Rahmengesetzgebungskompetenz wieder stärker zu betonen. Eine in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelung muss deshalb deutlicher als bisher in der Reichweite begrenzt sein, wenn der Rahmencharakter des Bundesgesetzes gewahrt bleiben soll. Ein Ausnahmefall im Sinne von 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.
 - c) Die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes ist weiter durch die Erforderlichkeit der bundesgesetzlichen Regelung begrenzt. Art. 72 Abs. 2 GG bindet die Gesetzgebungskompetenz des Bundes an bestimmte materielle Voraussetzungen. Eine bundesgesetzliche Regelung ist danach nur insoweit erforderlich, als ohne sie gleichwertige Lebensverhältnisse nicht hergestellt oder die im gesamtstaatlichen Interesse stehende Rechts- oder Wirtschaftseinheit nicht gewahrt werden können. Die Frage der Erforderlichkeit der Gesetzgebung des Bundes unterliegt verfassungsgerichtlicher Kontrolle und wurde vom Zweiten Senat des Bundesverfassungsgerichts mit Urteil vom 24. Oktober 2002 näher konkretisiert.
 - d) Zusätzlich begrenzt Art. 75 Abs. 1 Nr. 1a GG die Rahmenkompetenz des Bundes für das Hochschulwesen auf allgemeine Grundsätze. Der Bund muss gegenüber den anderen Rahmenkompetenzen ein Weniger an Normierungsbefugnis in Kauf nehmen.
2. Diesem verfassungsrechtlichen Maßstab wird die Konzeption des Fünften Änderungsgesetzes nicht gerecht. Für das angefochtene Gesetz ist Art. 75 Abs. 1 Nr. 1a GG mit seinen strengeren Voraussetzungen die einschlägige Kompetenzgrundlage. Die angestrebte 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. Das Dienstrecht erweist sich für den Bundesgesetzgeber als Mittel, um die personelle Organisation der Hochschulen und damit das Hochschulwesen insgesamt grundlegend umzugestalten. Das Kernstück des Reformgesetzes, die Regelungen für die Qualifikation und Berufung von Professoren, überschreitet den bundesgesetzlich zulässigen Rahmen für das Hochschulwesen. Den Ländern ist es aufgrund der Regelungsdich-

te dieser Vorschriften versagt, diesen zentralen Bereich des Hochschulwesens eigenständig auszugestalten. Der Bundesgesetzgeber hat die Zugangsvoraussetzungen für eine Professur umfassend und abschließend bestimmt. Die Juniorprofessur wird nach der Neuregelung als Regeleinstellungsvoraussetzung definiert; gleichzeitig wird festgelegt, dass die zusätzlichen wissenschaftlichen Leistungen nicht Gegenstand eines Prüfungsverfahrens sein sollen. Der Gesetzgeber wollte die Habilitation entwerten, damit sie ihre bisherige Funktion verliert. Der Qualifikationsweg über die Habilitation ist auch nicht als Ausnahme von der Regel vorgesehen. Der Entscheidungsspielraum der Länder ist weiter dadurch eingeschränkt, dass die Befähigung des wissenschaftlichen Nachwuchses nur noch innerhalb eines bestimmten Verfahrens und durch eine bestimmte Behörde zu überprüfen ist. Die Voraussetzungen für eine ausnahmsweise zulässige Vollregelung nach Art. 75 Abs. 2 GG liegen nicht vor. Der Bund hat nicht hinreichend dargelegt, dass die Einführung der Juniorprofessur unter gleichzeitiger faktischer Abschaffung der Habilitation nach verständiger Betrachtung unentbehrlich und der einzig mögliche Weg ist, um die angestrebte Senkung des Erstberufungsalters der Professoren und die Verringerung persönlicher sowie fachlicher Abhängigkeit des wissenschaftlichen Nachwuchses zu erreichen. Zudem sind die Regelungen über die Juniorprofessur nicht erforderlich (Art. 72 Abs. 2 GG) zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse oder zur Wahrung der Rechtseinheit. Dies wäre nur dann der Fall, wenn gerade durch unterschiedliches Recht in den Ländern eine Gefahrenlage entstünde. Dem ist aber nicht so. Die Voraussetzungen für eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes unter dem Gesichtspunkt der Wahrung der Wirtschaftseinheit sind ebenfalls nicht gegeben. Der Begründung des Bundesgesetzgebers zu den zentralen Regelungen des Änderungsgesetzes zur Personalstruktur der Hochschulen und über den Weg zur Professur ist nicht zu entnehmen, dass sich mögliche Mängel bei der Qualifizierung des wissenschaftlichen Nachwuchses ausschließlich durch die bundesweite Einführung der Juniorprofessur beheben lassen und die Wirtschaftseinheit nur auf diese Weise gewahrt werden kann. Vielmehr lassen sich nach Auffassung der zur mündlichen Verhandlung geladenen Sachverständigen die Reformziele ohne bundeseinheitliche Regelung verwirklichen. Der Bund ist auch nicht nach Art. 125 a GG zu einer grundlegenden Umgestaltung der Personalstruktur an Hochschulen befugt.

3. Infolge der Überschreitung der Rahmenkompetenz des Bundes ist das Fünfte Änderungsgesetz insgesamt nichtig. 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. Eine Fortgeltung einzelner Vorschriften scheidet angesichts des einheitlichen gesetzgeberischen Reformkonzepts aus.
4. Der Bund kann unter den Voraussetzungen der Art. 72 und Art. 75 GG seine hochschulpolitischen Reformziele auch mit dem Mittel der Rahmengesetzgebung verfolgen. Ein Hochschulrahmengesetz könnte ein Leitbild für das deutsche Hochschulwesen vorgeben und insbesondere bestimmen, welche Aufgaben erfüllt werden sollen und wie sich das deutsche Hochschulwesen im internationalen Wettbewerb positionieren soll. Die Länder müssten über die Aufnahme dieser vom Bund vorgegebenen Konzepte und Anreize unter Beachtung

der grundrechtlichen Bindungen, insbesondere aus dem Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit, entscheiden.

Abweichende Meinung:

Soweit das Grundgesetz dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht, kommt ihm und nicht den Ländern politische Gestaltungsmacht zu. Der Bund kann als Rahmengesetzgeber auch unter Berücksichtigung der neuen Verfassungsentwicklung politische Ziele und Reformvorstellungen verwirklichen und ist nicht darauf beschränkt, die Rahmengesetzgebung als bloßes Instrument der Koordinierung der politischen Entscheidungen der Länder einzusetzen.

Die Vorschriften über die Juniorprofessur halten sich innerhalb des Kompetenztitels des Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG. Regelungen der Personalstruktur betreffen allgemeine Grundsätze des Hochschulwesens. Die vom Bund zur Erreichung seiner legitimen Ziele gewählte „dienstrechtliche Lösung“ stellt, nicht anders als die ältere Entscheidung für die Habilitation, eine zulässige (politische) Konzeptentscheidung dar. Als solche kann sie kompetenzrechtlich nicht unter Hinweis auf andere Regelungskonzepte in Frage gestellt werden, die den Ländern mehr Raum für eigene Gestaltung lassen. Die vergleichsweise hohe Regelungsdichte ist erforderlich, um den neu geschaffenen Status eines „Professors auf Bewährung“ festzulegen und seine Bedeutung im Verhältnis zum bisherigen Qualifikationssystem zu definieren. Die Kriterien für die Kompetenzabgrenzung zwischen Bundesgesetzgeber und Landesgesetzgeber nach Art. 72 Abs. 2 GG betreffen entgegen der Ansicht der Senatsmehrheit nicht die Frage wie, sondern allein ob eine Materie vom Bund geregelt werden darf. Maßgeblich ist daher nicht, ob es aus Gründen der Bundeseinheitlichkeit erforderlich ist, die Habilitation durch die Juniorprofessur zu ersetzen oder zu verdrängen, es kommt vielmehr nur darauf an, ob eine bundeseinheitliche Regelung der Zugangsvoraussetzungen zum Amt des Professors erforderlich ist. Dies ist der Fall, weil sonst erhebliche Nachteile für die Berufssituation der Hochschullehrer und die Funktionsfähigkeit der Hochschule entstünden.

Das Sondervotum sieht in den Vorschriften über die Juniorprofessur auch keinen Verstoß gegen Art. 75 Abs. 2 GG. Ob ein Ausnahmefall im Sinne dieser Vorschrift vorliegt, ist in quantitativer Hinsicht grundsätzlich nach dem Gesetz zu bestimmen, das die der Rahmengesetzgebung zugängliche Materie umfassend ordnet, hier im Hochschulrahmengesetz, und nicht nach einem Änderungsgesetz, wie die Senatsmehrheit annimmt. Die von der Senatsmehrheit in qualitativer Hinsicht aufgestellte Forderung, Regelungen der in Art. 75 Abs. 2 GG genannten Art müssen „schlechthin unerlässlich“ sein, findet weder im Verfassungstext noch in der Geschichte der Verfassungsänderung 1994 eine Stütze. Vielmehr genügt in Anlehnung an die bisherige Rechtsprechung ein besonders starkes und legitimes Interesse an in Einzelheiten gehenden oder unmittelbar geltenden Regelungen. Ein solches Interesse liegt hier vor.

IV. Studiengebühren

Der Bund hat mit dem Sechsten Änderungsgesetz mehrere Einzelregelungen zusammengefasst. Kernpunkt der Neuregelung ist der Grundsatz der Gebührenfreiheit

des Studiums bis zum ersten berufsqualifizierenden Abschluss sowie des Anschlussstudiengangs zu einem weiteren berufsqualifizierenden Abschluss (Studiengebührenverbot). Außerdem verpflichtet das Gesetz die Länder zur Einrichtung von „Studierendenschaften“ und beendet die mit einem früheren Vierten Änderungsgesetz eingeführte Erprobungsphase für Bachelor- und Masterstudiengänge. Diese Studiengänge werden in das Regelangebot der Hochschulen überführt. Die Länder müssen die Vorschriften innerhalb von drei Jahren nach deren In-Kraft-Treten in Landesrecht umsetzen.

Entgegen dem Studiengebührenverbot des Bundes wollen viele Länder Studiengebühren einführen. Die klagenden Länder bestreiten hier die Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Für das Studiengebührenverbot komme zwar die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes für die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens (Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG) in Betracht. Die Erforderlichkeit bundeseinheitlicher Festlegung der Studiengebührenfreiheit sei jedoch mit der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse nicht zu rechtfertigen. Das Eingreifen des Bundesgesetzgebers sei auch nicht zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich.

V. Kommentar

Institutionen des deutschen Bildungswesens sind offenbar ständig reformbedürftig. Ein Grund dafür könnte sein, dass ihr wirklicher Zustand immer „irgendwie“ verborgen bleibt und Reformen deshalb – ganz abgesehen von den rechtlichen Zuständigkeiten in einem föderalen System – schwer planbar sind. Die dann unvermeidbaren Unzulänglichkeiten einzelner Reformen begründen die nächsten Reformen. Teilnehmend-beobachtende Nachwuchswissenschaftler und manche Studierende erkennen in diesen Entwicklungen gelegentlich eine zunehmende Chaotisierung und Depression. Es mangelt jedenfalls nicht an Berichten über kaum vorstellbare Realitäten. Sie reichen von abgehobenen Praktiken etablierter Professoren über Stress- und Vereinsamungsphänomene von Habilitanden und Doktoranden ohne Einbindungen und Perspektiven bis zu abstrusen Vorschriften für alles und jedes in unverständlichen Gesetzes- und Verordnungswüsten – und schließlich wundert sich mancher über die Notwendigkeit privater Finanzierung dienstlich gebrauchter Fotokopien in einem der reichsten Länder der Welt. Mancher habilitierte Wissenschaftler darf in diesem Gefüge auch ohne monetäre Äquivalente arbeiten und über die Vorzüge eines Privatdozentendaseins auf der Basis privaten Reichtums oder privater Armut nachdenken. Zugleich sind fast alle ständig wachsenden Publikationszwängen ausgeliefert. Der ganz überwiegende Teil der Studierenden hat aber nur ein schlichtes Interesse. Es ist auf ein überschaubares und geordnetes Studium mit effektivem Hochschulunterricht als Normalzustand gerichtet. Das Interesse an gelegentlichen Veranstaltungen seltener Großmeister diverser Fachwissenschaften und des akademischen Spagats ist dagegen eher gering.

Aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts muss der Bund den Ländern viel Gestaltungsraum in den Hochschulplanungen und besonders bei ihren

Überlegungen zur Förderung der Nachwuchswissenschaftler lassen. Dies ist einerseits zu begrüßen. Diese Freiheit kann aber auch wieder zu neuen Problemen führen. Wenn einige Länder, die die Juniorprofessur wollen, solche Professuren einrichten, und andere bei dem traditionellen Verfahren (Habilitation) bleiben, stellt sich die Frage, wie sich diese anderen Länder gegenüber Wissenschaftlern mit einer Juniorprofessor-Laufbahn verhalten. Die Frage stellt sich auch angesichts der im Ausland nicht üblichen deutschen Habilitationspraxis.

Die Probleme der Hochschulen werden ohne eine auf wenige, aber essentielle Punkte reduzierte Rahmengesetzgebung und eine Kooperationen der 16 Länder mit dem Bund nicht gelöst werden können. 16 Bundesländer werden ohne einen solchen Rahmen und ohne Abstimmungen keine moderne europäisch und international konkurrenzfähige Forschungs-, Bildungs- oder Wissenschaftspolitik gestalten können. Bei den Überlegungen dazu sollte die Effektivität der Wissenschaftlerausbildung wichtiger sein als der Streit um formalrechtliche Zuständigkeiten. Aber ist dies zu realisieren? In den Ministerien von Bund und Ländern arbeiten große Expertenstäbe an Gesetzen entsprechend den jeweiligen politischen Vorgaben. Koordinierungsdefizite führen dann zu Rechtsstreitigkeiten – und in Karlsruhe wird darüber entschieden. In der Praxis werden dann Fragen zur Effektivität und zu Sinn stiftenden Ausbildungen auch von international agierenden Unternehmensberatungsgesellschaften beantwortet. Die dort tätigen Berater haben ihre Universitätsausbildung durch außeruniversitäre Trainee-Programme ergänzt. Diese Trainee-Programme liegen oft jenseits der Freiheit der Wissenschaft ...

Für die Beurteilung des Problems „Studiengebühren“ ist u.a. der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte bedeutsam. Er enthält eine Bestimmung zur „Unentgeltlichkeit“ des Hochschulunterrichts. Die Bundesrepublik Deutschland hat ihn unterzeichnet und sich damit auch verpflichtet, die Hochschulbildung von Gebühren zu befreien. Dafür wurden jedoch keine Fristen gesetzt. Trotzdem ist es fraglich, ob die Einführung von Studiengebühren in Ländern, in denen diese zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Paktes nicht erhoben wurden, mit diesem vereinbar ist. In Deutschland existieren bisher nur Gerichtsurteile zu Verwaltungs- oder Langzeitstudiengebühren, in denen die Gerichte zu dem Schluss kamen, dass diese nicht im Widerspruch zum Pakt stünden, da es sich dabei nicht um allgemeine Studiengebühren handele. Bei einer Einführung allgemeiner Studiengebühren könnte es zu einem anderen Urteil kommen.

Unbeschadet dessen gibt es Gründe für und gegen Studiengebühren. Für Gebühren könnte das Interesse an gut genutzten Studienzeiten sprechen und auch ein gesellschaftlicher Nutzen: die Finanzierung der Hochschulen durch die Allgemeinheit und freie Nutzung von wenigen ist nicht wirklich einsichtig. Ein weiteres Pro-Argument ist die mögliche Verbesserung der Lehrqualität. Gegen Studiengebühren sprechen die staatliche Verantwortung für das Gemeinwesen, das Vermeiden einer Entwicklung, in der Bildung immer mehr zur Ware wird, der gesellschaftliche Nutzen eines hohen Bildungsgrades sowie die Gefahr des Stopfens von Finanzdefiziten des Staates. Gegen Gebühren spricht auch ein gesellschaftliches Engagement von Studenten. Dieses Engagement könnte bei hohen Studiengebühren nachlassen. Das Engagement der Bildungspolitik und der Mitglieder der Gesetzgebungskörperschaften oder Gerichte ist ja auch nicht gebührenfrei. Bildung bleibt Bürgerrecht – und sie sollte es nicht nur „gegen Bares“ geben.