Studiengebühren

Das Verbot ist verfassungswidrig

Heiner Adamski

Sollen an staatlichen Universitäten und Hochschulen der Bundesrepublik Deutschland Studiengebühren eingeführt werden? Solche Gebühren waren lange Zeit ein Tabu-Thema auf der Ebene des Bundes – der nach Art. 75 GG eine Rahmengesetzgebungskompetenz für das Hochschulwesen hat – und auf der Ebene der für die Hochschulen eigentlich zuständigen Länder. Im Jahre 2001 wurde sogar mit rot-grüner Mehrheit des Bundesgesetzgebers ein Studiengebührenverbot in das Hochschulrahmengesetz aufgenommen. Zulässig waren bzw. sind lediglich Rückmeldegebühren und Gebühren für Zweit- und Langzeitstudien (ca. 40 bis über 200 bzw. 300 bis 1500 Euro pro Semester). Mehrere – besonders unionsgeführte – Bundesländer sind mit dieser Regelung aber nicht mehr einverstanden. Sie planen die Einführung von Gebühren für alle Studiengänge und damit eine Veränderung der deutschen Hochschullandschaft. Ein solcher Schritt ist wegen der nationalen und internationalen Rechtslage kompliziert und unter Fachleuten sowie Hochschullehrern und Studierenden bildungs- und sozialpolitisch strittig. Er ist aber möglich geworden: Das Bundesverfassungsgericht hat aufgrund einer Klage der unionsregierten Länder Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt und Saarland, der Freien und Hansestadt Hamburg sowie der Freistaaten Bayern und Sachsen das Verbot von Studiengebühren im Hochschulrahmengesetz als verfassungswidrig erklärt. Das ebenfalls unionsregierte Land Hessen hatte nicht geklagt. Die Verfassung dieses Landes bestimmt nämlich in Artikel 59: „In allen öffentlichen ... Hochschulen ist der Unterricht unentgeltlich. Der Zugang zu den ... Hochschulen ist nur von der Eignung des Schülers abhängig zu machen.“ Gegen Studiengebühren hatte übrigens 1949 der Jurastudent und spätere Justizminister Karl-Heinz Koch (Vater von Hessens Ministerpräsident Koch) geklagt. Der Hessische Staatsgerichtshof schloss damals und mit Wirkung bis heute die Möglichkeit von Gebühren aus.

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts wird in den Medien als *Entscheidung für Studiengebühren* dargestellt und von vielen so verstanden. Dieses Verständnis ist aber teilweise unzutreffend. Das Verfassungsgericht hat nur das 2001 eingeführte Verbot von Studiengebühren im Hochschulrahmengesetz für

nichtig erklärt und ausdrücklich gesagt, dass es nicht über die Zulässigkeit von Studiengebühren entschieden habe. Praktisch bedeutet dies freilich, dass die Länder Studiengebühren einführen können und dies überwiegend auch tun werden. Über die Zulässigkeit von noch zu treffenden Regelungen wird evtl. später entschieden. Für Studierende heißt das aber zunächst: Studieren kann teuer werden. In der öffentlichen Diskussion wird von 500 Euro pro Semester bis zu einem nach oben relativ offenen Wert gesprochen. Diese Belastung trifft Studierende freilich sehr unterschiedlich. Die sozialen Lebensbedingungen von Studenten in der Bundesrepublik Deutschland sind ja bekanntlich sehr von der Herkunft und nicht primär von Leistungen bestimmt.

I. Politische und rechtliche Hintergründe

In Deutschland wurden Studierende früher an der Finanzierung staatlicher Universitäten und Hochschulen durch die Erhebung einer Studiengrundgebühr und eines Unterrichtsgeldes beteiligt. Seit den 1960er Jahren war dann viel von einer „Bildungskatastrophe“ (Georg Picht) und von „Bildung als Bürgerrecht“ (Ralf Dahrendorf) die Rede. Studiengebühren wurden abgeschafft, um soziale Hürden beim Hochschulzugang zu beseitigen. Es kam zu breiten und kontroversen Diskussionen und unter Einsatz hoher Finanzmittel zu Reformen. Bildungspolitik wurde zur permanenten Reformpolitik. Im Verlauf der Hochschulreformen beschlossen 1970 die Ministerpräsidenten der Länder einheitlich auf die Erhebung von Studiengebühren zu verzichten. Ein 1976 in Kraft getretenes Hochschulrahmengesetz enthielt keine Regelung zu Studiengebühren. 1998 sollte dies geändert werden. In das Hochschulrahmengesetz sollte eine Bestimmung über die Gebührenfreiheit des Erststudiums aufgenommen werden. Diese Absicht scheiterte aber im Bundestag (vgl. Bundesrats-Drucksache 438/98). Die Kultusminister der Länder vereinbarten jedoch 2000, das Studium bis zum ersten berufsqualifizierenden Abschluss und bei konsekutiven Studiengängen bis zum zweiten berufsqualifizierenden Abschluss grundsätzlich gebührenfrei zu halten. In Aussicht genommen wurde die Erarbeitung eines Staatsvertrags mit den von den Kultusministern festgelegten Grundsätzen. Zum Abschluss eines solchen Vertrages kam es aber nicht.

Gleichzeitig gab es andere Entwicklungen: Die Hochschulrektorenkonferenz (HRK) dachte 1995 angesichts wachsender Finanzmiseren an Universitäten und Hochschulen über die Einführung von Studiengebühren nach. In einer Stellungnahme der HRK hieß es damals: „Wir werden unserer Qualitätsverantwortung gegenüber Studierenden nicht mehr gerecht.“ Gebühren von rund 500 Euro pro Semester wurden als angemessen deklariert. Bildungspolitiker der SPD und auch der CDU/CSU reagierten entsetzt. Studiengebühren waren ja in den 60er Jahren abgeschafft worden, um soziale Hürden beim Hochschulzugang zu beseitigen – und dieses Ziel wurde von Politikern weiterhin propagiert. Die Diskussion um Studiengebühren wurde als „unverantwortlich und irritierend“ bezeichnet. Gegenvorschläge zur Finanzierung der Hochschulen hatten Politiker allerdings nicht. Ein damaliger HRK-Präsident (Hans-Uwe Erichsen) beurteilte die Lage als „eine politische Verantwortungslosigkeit, wie sie über Jahre hinweg gepflegt worden ist.“ Mit einem Gebührenmodell konnte er sich bei den Rektorenkollegen aber nicht durchsetzen.

Die Hochschulvertreter fürchteten, dass die Finanzminister zusätzlich eingenommene Mittel an anderen Stellen wieder abziehen werden. Die Forderungen nach Gebühren verstummten aber nicht; beispielsweise wurden sie weiter vom Centrum für Hochschulentwicklung (CHE) – gegründet von der Hochschulrektorenkonferenz und der Bertelsmann Stiftung – gestellt. Studiengebühren wurden dann 1998 ein Streitpunkt im Bundestagswahlkampf. Die damalige bildungspolitische Sprecherin der SPD-Bundestagsfraktion und spätere Bundesbildungsministerin – Edelgard Bulmahn – wollte per Gesetz ein Verbot von Studiengebühren erlassen. Vier Jahre später ist es dazu gekommen. Mit einem Sechsten Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes (6. HRGÄndG) wurde im Hochschulrahmengesetz ein Studiengebührenverbot verankert. In der Bundestagsdiskussion dazu (vgl. Bundestags-Drucksache 14/8361; 14/8732) wurde die Sorge deutlich, dass die Debatte über die Einführung von Studiengebühren eine grundsätzliche Verunsicherung derjenigen bewirke, die in den nächsten Jahren ein Studium aufnehmen wollten. Dies könne in letzter Konsequenz zu einem Rückgang der Zahl der Studienanfänger führen. Mit der Festschreibung der Gebührenfreiheit schaffe der Bundesgesetzgeber Rechtssicherheit und unterstütze damit die Studierneigung für das gesamte Bundesgebiet. Führten einzelne Länder oder Hochschulen Studiengebühren in nennenswerter Höhe für ein Erststudium und konsekutive Studiengänge ein, könne nicht ausgeschlossen werden, dass Studienbewerber und Studierende aus diesen Ländern an Hochschulen in Ländern wechselten, die keine Studiengebühren verlangten. Dadurch könne es zu erheblichen Kapazitätsproblemen und finanziellen Belastungen sowie in der Folge zu einer nennenswerten Verschlechterung der Studienbedingungen in diesen Ländern kommen. Die angestrebte Regelung sollte Grundsatzcharakter haben; den Ländern stehe es aber frei zu regeln, ob und in welchem Maße Zweitstudien, nicht-konsekutive postgraduale und weiterbildende Studien gebührenfrei sein sollten. Dem Landesrecht bleibe die Festlegung überlassen, ob bestimmte Personengruppen (z.B. Gasthörer, Studierende nach Überschreitung eines bestimmten Lebensalters, Teilnehmer im Rahmen der Weiterbildung) von der Studiengebührenfreiheit ganz oder teilweise ausgenommen oder ob Gebühren für einzelne konkret erbrachte Leistungen der Hochschulen (z.B. Einschreibgebühren und Prüfungsgebühren) erhoben würden. Die Einführung von Studiengebühren für grundlegende und konsekutive Studiengänge solle bundesrechtlich grundsätzlich ausgeschlossen und damit die Zielsetzung des Art. 72 Abs. 2 GG – gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen – verwirklicht werden. Die Bundesbildungsministerin begründete die Regierungsposition unter anderem so: „Wenn der Zugang zur Hochschule abhängig davon ist, ob Eltern Studiengebühren bezahlen können oder nicht, dann verabschiedet sich die Demokratie von einem ihrer wichtigsten Grundsätze.“

Im Frühjahr 2004 haben dann die eingangs genannten sechs unionsgeführten Länder beim Bundesverfassungsgericht gegen das Gebührenverbot geklagt. Ihr Argument: Bildung ist Ländersache. Deshalb sollen die Länder auch selbst über Gebühren – und über alle anderen Rahmenbedingungen für die Hochschulen – entscheiden dürfen. Rechtlich geht es bei dem Streit um Studiengebühren also um die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. An diesem Streitpunkt ist im Dezember 2004 sogar die Föderalismuskommission gescheitert. Die Länder sind der Auffassung, dass für das Studiengebührenverbot (im Übrigen auch noch für die Bildung verfasster Studierendenschaften) zwar die Rahmengesetzgebungskompe-

tenz des Bundes für die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens (Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG) in Betracht komme. 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. Zudem seien die zulässigen Grenzen der Rahmengesetzgebungskompetenz überschritten.

Unstrittig ist, dass Bildung Ländersache ist; da jedoch niemand ernsthaft will, dass in der Bundesrepublik unterschiedliche Hochschulsysteme existieren, sieht das Grundgesetz für den Bildungsbereich eine Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes vor, um „gleichwertige Lebensbedingungen“ zu wahren. Der Bund kann danach Eckpunkte des Hochschulsystems durch das Hochschulrahmengesetz regeln. Aber wie weit reicht diese Regelungskompetenz? Ermöglicht sie ein Studiengebührenverbot? Das Bundesverfassungsgericht hat gegen den Bund entschieden:

II. Auszüge aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts

Urteil des Zweiten Senats vom 26. Januar 2005 (Az.: 2 BvF 1/03)

Leitsatz: Dem Bund ist es gemäß Art. 75 Abs. 1 Satz 1 GG in Verbindung mit Art. 72 Abs. 2 GG gegenwärtig verwehrt, die Gesetzgebung der Länder durch Rahmenvorschriften auf den Grundsatz der Gebührenfreiheit des Studiums ... an den Hochschulen zu verpflichten.

B. Der nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6 in Verbindung mit § 76 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG zulässige Normenkontrollantrag führt zu der Feststellung, dass das Sechste Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes (6. HRGÄndG) vom 8. August 2002 (BGBl I S. 3138) in Art. 1 Nrn. 3 und 4 mit Art. 70, Art. 75 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 72 Abs. 2 GG unvereinbar und insoweit nichtig ist.

I. Die Bestimmung des Art. 1 Nr. 3 6. HRGÄndG, nach der das Studium bis zum ersten berufsqualifizierenden Abschluss und das Studium in einem konsekutiven Studiengang, der zu einem weiteren berufsqualifizierenden Abschluss führt, studiengebührenfrei ist und das Landesrecht in besonderen Fällen Ausnahmen vorsehen kann (§ 27 Abs. 4 HRG), regelt zwar allgemeine Grundsätze des Hochschulwesens und fällt damit dem Gegenstand nach in die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG). Dem Bund fehlt jedoch – jedenfalls gegenwärtig – gemäß Art. 75 Abs. 1 Satz 1 GG in Verbindung mit Art. 72 Abs. 2 GG das Gesetzgebungsrecht.

1. a) Die Gesetzgebungsmaterie des Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG an sich ist weit gefasst. Der Begriff „Hochschulwesen“ lässt es nicht zu, von vornherein bestimmte Angelegenheiten der Hochschulen auszugrenzen (zur Definition der Hochschule BVerfGE 37, 314 <321>; s. ferner §§ 1 ff. HRG). (...)

b) Allerdings erstreckt sich die Regelungsbefugnis des Bundes lediglich auf „die allgemeinen Grundsätze“ des Hochschulwesens. Der Bund ist im Hochschulbereich zu einer außerordentlich zurückhaltenden Gesetzgebung verpflichtet. Den

Ländern muss im Bereich des Hochschulwesens noch mehr an Raum für eigene Regelungen verbleiben als in sonstigen Materien der Rahmengesetzgebung. (...)

2. Gemäß Art. 75 Abs. 1 Satz 1 GG in Verbindung mit Art. 72 Abs. 2 GG darf der Bund Rahmenvorschriften nur erlassen, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Dass diese Voraussetzungen erfüllt sind, ist nicht darge-
tan.

a) Zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist eine bundesgesetzliche Regelung erst dann erforderlich, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtiger Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet (vgl. BVerfGE 106, 62 <144>). (...)

(2) Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse erfordert nach den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Maßstäben eine bundesgesetzliche Regelung aber auch dann nicht, wenn angenommen werden könnte, dass Unterschiede in der Erhebung von Studiengebühren zwischen den Ländern erhebliche Wanderungsbewegungen auslösen würden. Keine der insoweit in Frage kommenden Erwägungen greift durch.

Verschlechterungen der Studienbedingungen an einzelnen Hochschulen schränken die freie Wahl der Ausbildungsstätte (Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG) nicht ein. Anders als in Fragen der Zulassung zum Studium ist im vorliegenden Zusammenhang das Hochschulwesen in Deutschland nicht in dem Sinne als ein zusammenhängendes System anzusehen, dass im Interesse länderübergreifender Nutzung der Ausbildungskapazitäten grundsätzlich eine bundesweite Reglementierung erforderlich wäre (vgl. BVerfGE 33, 303 <352>). Soweit die Bundesregierung auf gleichheitswidrige Beeinträchtigungen der Freizügigkeit von Studierenden verweist, die sich den Folgen der Erhebung von Studiengebühren aus finanziellen Gründen nicht entziehen können, fehlt es bereits an ausreichenden Belegen dafür, dass eine beachtliche Zahl von Studierenden betroffen ist.

Das Normenkontrollverfahren hat auch keinen Hinweis darauf erbracht, dass die prognostizierte Belastung der Hochschulen und Studierenden einzelner Länder über die in der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes angelegte Bandbreite unterschiedlicher Lebensverhältnisse hinausgehen könnte. Sinn der föderalen Verfassungssystematik ist es, den Ländern eigenständige Kompetenzräume für partikular-differenzierte Regelungen zu eröffnen (BVerfGE 106, 62 <150>). In diesem System ist enthalten, dass in Materien wie der Hochschulbildung, die durch hohe Mobilität des angesprochenen Personenkreises gekennzeichnet sind, durch die jeweilige Landesgesetzgebung Wanderungsbewegungen ausgelöst werden können. Daraus resultierende Nachteile hat ein Land – vorbehaltlich des Verstoßes gegen die Pflicht zu gegenseitiger Rücksichtnahme durch ein anderes Land (vgl. BVerfGE 43, 291 <348>) – grundsätzlich in eigener Verantwortung zu bewältigen. Sache der demokratisch legitimierten Organe des betroffenen Landes ist es, darüber zu befinden, ob als nachteilig eingeschätzte Entwicklungen hingenommen oder welche gesteuerten Maßnahmen ergriffen werden. Voraussetzung einer bundesgesetzlichen Regelung ist insoweit, dass vorhersehbare Einbußen in den Lebensverhältnissen von den betroffenen Ländern durch eigenständige Maßnahmen entweder gar

nicht oder nur durch mit den anderen Ländern abgestimmte Regelungen bewältigt werden können (vgl. BVerfGE 106, 62 <150>). Dies lässt sich hier nicht feststellen.

Den befürchteten Kapazitätsengpässen kann, soweit nötig, mit Hilfe von Zulassungsbeschränkungen begegnet werden. Was die weiter prognostizierten Folgen für die Studienbedingungen angeht, lässt sich dem Vorbringen der Bundesregierung nicht entnehmen, warum die Gestaltungsmöglichkeiten der einzelnen Länder nicht ausreichen sollten, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im gebotenen Umfang sicherzustellen. Die Erwägung, dass durch die Entscheidung einzelner Länder, allgemeine Studiengebühren zu erheben, die anderen Länder – etwa aus Wettbewerbsgründen – politisch gezwungen sein könnten, ebenfalls Studiengebühren einzuführen, zeigt keine Gefahr für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse auf und ist daher nicht geeignet, die angegriffene Bestimmung unter diesem Gesichtspunkt vor Art. 72 Abs. 2 GG zu rechtfertigen.

b) Die Wahrung der Wirtschaftseinheit im Sinne von Art. 72 Abs. 2 GG liegt im gesamtstaatlichen Interesse, wenn es um die Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums der Bundesrepublik durch bundeseinheitliche Rechtsetzung geht, wenn also Landesregelungen oder das Untätigbleiben der Länder erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft mit sich brächten (vgl. BVerfGE 106, 62 <146 f.>). Die Regelung des § 27 Abs. 4 HRG findet unter keinem der insoweit in Frage kommenden Aspekte eine Rechtfertigung.

Die Bundesregierung hat nicht vorgetragen, und es ist auch nicht ersichtlich, dass unterschiedliche Landesregelungen über die Erhebung von Studiengebühren das – auch im gesamtwirtschaftlichen Interesse liegende – Ziel, möglichst viele Befähigte an das Studium heranzuführen und ihnen einen berufsqualifizierenden Hochschulabschluss zu ermöglichen, in erheblicher Weise beeinträchtigen könnten. Die Länder sind bundesrechtlich verpflichtet, den Hochschulunterricht auf geeignete Weise jedermann gleichermaßen entsprechend seinen Befähigungen zugänglich zu machen (...). Es ist daher davon auszugehen, dass die Länder die bezeichnete gesamtstaatliche Zielsetzung zur Grundlage ihrer bildungspolitischen Entscheidungen machen. Solange sich gegenteilige, für die Gesamtwirtschaft nachteilige Entwicklungen nicht konkret abzeichnen, bedarf es eines Bundesgesetzes nicht.

Zur Wahrung der Wirtschaftseinheit kann ein Bundesgesetz auch dann erforderlich sein, wenn es die Einheitlichkeit der beruflichen Ausbildung sicherstellen oder wenn es für gleiche Zugangsmöglichkeiten zu Berufen oder Gewerben in allen Ländern sorgen muss. Dies gilt insbesondere dann, wenn unterschiedliche Ausbildungs- und Zulassungsvoraussetzungen im deutschen Wirtschaftsgebiet störende Grenzen aufrichten, eine Ballung oder Ausdünnung in bestimmten Regionen bewirken, das Niveau der Ausbildung beeinträchtigen und damit erhebliche Nachteile für die Chancen des Nachwuchses sowie für die Berufssituation im Gesamtstaat begründen (vgl. BVerfGE 106, 62 <147>). Dass die partikuläre Erhebung von Studiengebühren negative Effekte dieser Art nach sich ziehen könnte, ist nicht ausreichend wahrscheinlich gemacht. Wie die Antragstellerinnen in der mündlichen Verhandlung hervorgehoben haben, bietet die Möglichkeit, allgemeine Studiengebühren einzuführen und auszugestalten, den Ländern darüber hinaus die Chance, die Qualität der Hochschulen und eine wertbewusste Inanspruchnahme ihrer Ausbildungsleistungen zu fördern und auf diese Weise auch Ziele der Gesamtwirtschaft zu verfolgen. Der Bundesgesetzgeber hat diesen Aspekt der bundesstaatlichen Ord-

nung vernachlässigt, indem er ausschließlich die Risiken der Einführung von Studiengebühren für die Hochschulbildung in den Blick genommen hat.

c) Zur Wahrung der Rechtseinheit im Sinne von Art. 72 Abs. 2 GG (dazu BVerfGE 106, 62 <145 f.>) ist § 27 Abs. 4 HRG ebenfalls nicht erforderlich. Unterschiedliches Landesrecht in Bezug auf Studiengebühren beeinträchtigt nicht unmittelbar die Rechtssicherheit und Freizügigkeit im Bundesstaat. Die Erwägung namentlich des Deutschen Studentenwerks, die Erhebung von Studiengebühren habe Auswirkungen auf familienrechtliche Unterhaltsverpflichtungen und das Recht der Ausbildungsförderung und führe insoweit zu einer Rechtszersplitterung, betrifft nicht das Regelungsanliegen des Art. 72 Abs. 2 GG, sondern Fragen der Anwendung von Bundesrecht und etwaiger rechtspolitischer Konsequenzen einer Veränderung der von ihm erfassten Sachverhalte.

3. Der Bund kann sein Gesetzgebungsrecht nicht aus Art. 125a Abs. 2 Satz 1 GG herleiten. Nach dieser – auf die Rahmengesetzgebung anwendbaren – Übergangsbestimmung verbleibt die Zuständigkeit zur Änderung von Vorschriften, die aufgrund des Art. 72 Abs. 2 GG in der bis zum 15. November 1994 geltenden Fassung erlassen worden sind, ohne Rücksicht darauf, ob die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG erfüllt sind, beim Bundesgesetzgeber, soweit die Änderung die wesentlichen Elemente der in dem fortbestehenden Bundesgesetz enthaltenen Regelung beibehält und keine grundlegende Neukonzeption enthält; die Änderungskompetenz ist eng auszulegen (vgl. Urteil vom 27. Juli 2004, a.a.O., S. 2809 f.; Urteil des Ersten Senats vom 9. Juni 2004 – 1 BvR 636/02 -, NJW 2004, S. 2363 <2364>). Das am 30. Januar 1976 in Kraft getretene Hochschulrahmengesetz enthielt bis zum Erlass des hier angegriffenen Sechsten Änderungsgesetzes keine Regelungen über Studiengebühren. Mit diesem ist daher der Bereich der Rahmengesetzgebung im Hochschulwesen in sachlicher Hinsicht erweitert worden. Dies wird von der durch Art. 125a Abs. 2 Satz 1 GG vermittelten Befugnis zur Änderung bestehender Bundesgesetze nicht umfasst.

III. Kommentar

Die Argumentation des Bundesverfassungsgerichts stützt sich auf einige Annahmen: Wenn davon ausgegangen wird, dass Studiengebühren in einem Bundesland erhoben und in einem anderen Land nicht erhoben werden würden und dadurch Wanderungsbewegungen entstehen, die Hochschulen ohne Studiengebühren überlasten und Hochschulen mit Studiengebühren dagegen nicht auslasten, dann könne es dadurch zu einem zeitlichen Ungleichgewicht kommen. Bundesländer ohne Studiengebühren könnten darauf z.B. durch Verschärfung von Zulassungsbeschränkungen oder durch ähnliche Einführung und Erhöhung von *Studiengebühren* wie in anderen Bundesländern reagieren. Dadurch könne sich ein neues Gleichgewicht einstellen. Benachteiligungen von Kindern aus einkommensschwachen und so genannten bildungsfernen Schichten sieht das Bundesverfassungsgericht derzeit nicht als genügend belegt an – und deshalb sei derzeit ein Eingreifen durch ein Bundesgesetz nicht geboten. Wegen der eigentlichen Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer im Hochschulwesen sei ein Eingreifen durch Bundesgesetz sogar verboten. Vom Gericht wird also ein Wettbewerb zwischen Bundesländern toleriert, in

dem die Länder – unter der Voraussetzung einer Wanderungsbewegung von Studenten – Studiengebühren ständig erhöhen und bzw. oder ihre Zulassungsbeschränkungen immer weiter verschärfen müssten, um Überlastungen zu vermeiden. Das Ergebnis ist: Es gibt für die Bundesländer ökonomisch den Anreiz zur Erhebung und Erhöhung von Studiengebühren bis zu einem betriebswirtschaftlichen Gewinn – und dies auch im Falle einer volkswirtschaftlich nachteiligen Entwicklung. Damit wird derzeit eine Umstellung des Hochschulsystems auf ein den privaten Hochschulen entsprechendes Gebührensystem toleriert. In Wirtschaftskreisen und dem Wissenschaftsmanagement wurde dies – etwa von Olaf Henkel – schon vor Jahren gefordert (siehe *BerliNews*. Wissenschaftspolitik. 9.11.2001). Der Präsident der Hochschulrektorenkonferenz – Peter Gahtgens – begrüßt das Urteil: „Mit dem Gebührenverbot ist ein internationaler Wettbewerbsnachteil für die deutschen Hochschulen gefallen. Jetzt können und müssen die Länder Studienbeiträge ermöglichen, die den Hochschulen dringend benötigte Zusatzeinnahmen für die Lehre verschaffen. So können die Bedingungen für die Lehre verbessert und Leistungsanreize für Studierende und Hochschulen geschaffen werden. Studienbeiträge dienen insofern in doppeltem Sinn der Qualitätsentwicklung.“ (Presseerklärung vom 26.1.2005.) Dies ist aber keineswegs eine einhellige Auffassung. Die *ZEIT* sieht „eigentlich Gründe genug für Demonstrationen und Endlos-Vollversammlungen“ – aber sie verweist auf den Protestforscher Dieter Rucht vom Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung: „Ich halte es für unwahrscheinlich, dass sich eine breite Bewegung gegen Studiengebühren formieren wird.“ Nach Rucht hat sich die Mehrheit der Studenten bereits damit abgefunden, dass sie künftig einen erhöhten Obolus entrichten müsse. (Die *ZEIT* 17/2005.) Wolfgang Lieb – ehem. Staatssekretär im Wissenschaftsministerium NRW – erwartete vom Bundesverfassungsgericht einen Dambruch und ein „weiteres Beispiel für einen gesellschaftspolitischen Paradigmenwechsel“. Er kritisiert, dass „Argumente gegen Studiengebühren in der öffentlichen Debatte nicht mehr zur Kenntnis genommen“ werden. (Lieb: *Studium als Privatinvestment*. In: *Blätter für deutsche und internationale Politik*. 5/2004.)

Das Gebührener Urteil wird vermutlich zu einer Selektion und vielleicht zu einer grundsätzlichen Diskussion über das Verhältnis Gesellschaft – Wirtschaft – Politik oder Staatshaushalte und Bildung führen: ein wichtiges Thema für eine (politische) Sozialwissenschaft und eine (politische) politische Bildung. Unstrittig ist jedenfalls, dass bei geringer Verfügungsmöglichkeit über Finanzmittel der Studierenden die Mobilität geringer ist. Auch bei guten Leistungen kann der Weg zu einer studiengebührenfreien Hochschule zu weit und zu teuer sein. Das Bundesverfassungsgericht hat sich freilich die Prüfung der Sozialverträglichkeit von Studiengebühren vorbehalten. Es wird Stellung nehmen, wenn zu befürchtende Auswirkungen tatsächlich eingetreten sind – und es wird dann prüfen, ob diese Auswirkungen untragbar sind. Dazu müsse es aber erst einmal kommen – es ist eine fast tröstliche Perspektive. Immerhin ist aber zu erwarten, dass künftig nicht nur Kindergartenplätze teuer sind. Auch das Studium soll Geld kosten.

Interessant ist die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in Bezug auf sein Numerus-Clausus-Urteil. Dieses Urteil forderte eine bundeseinheitliche Regelung zur Vergabe von Studienplätzen und Studienorten. Wie soll die Chancengleichheit gewahrt werden, wenn Bewerber mit gleichen Studienfächern und gleicher Leistungsfähigkeit auf Hochschulen mit und ohne Studiengebühren verteilt

werden? Interessant ist die Entscheidung auch angesichts der internationalen Rechtslage. Im „International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights“ (Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte) – den die Bundesrepublik Deutschland unterzeichnet hat und der im Jahre 1976 in Kraft trat – haben sich die Unterzeichnerstaaten unter anderem zur Befreiung von Gebühren für die Hochschulbildung verpflichtet. In der Bundesrepublik Deutschland gibt es bisher nur Gerichtsurteile zu Verwaltungsgebühren oder Langzeitstudiengebühren. Die Gerichte sehen hier keine Widersprüche zum Pakt, da es sich dabei nicht um allgemeine Studiengebühren handle. Bei der Einführung von solchen – allgemeinen – Studiengebühren könnte es jedoch zu anderen Urteilen kommen. Der *Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte* ist auch in Deutschland unmittelbar geltendes Recht. Und nicht zuletzt ist die Entscheidung interessant angesichts einer Entwicklung, in der die Möglichkeiten der Politik mehr und mehr von international agierenden und nur schwer „greifbaren“ wirtschaftlich-finanziellen „Sphären“ bestimmt werden und alles – auch Bildung – zur Ware wird. Es bleibt die Frage nach der überzeugenden Rechtfertigung der privaten Finanzierung einer auch gesamtgesellschaftlich wichtigen Aufgabe – eben der Bildung – und nach den tatsächlichen Möglichkeiten und Erfolgen eines Systems von Stipendien. Ein bekanntes Unternehmen der Tabakindustrie hat dazu eine passende Zigaretten-Werbung kreiert: „Studieren Sie ruhig dieses Plakat. Das ist gebührenfrei.“