

## **Gesetzentwurf**

**der Abgeordneten Maritta Böttcher, Dr. Heinrich Fink, Angela Marquardt  
und der Fraktion der PDS**

### **Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Gebührenfreiheit des Hochschulstudiums**

#### **A. Problem**

Dreißig Jahre nachdem sich die Ministerpräsidenten der Länder der Bundesrepublik Deutschland auf die Abschaffung von Studiengebühren verständigt haben, diskutieren interessierte Kreise über deren Wiedereinführung. Die ersten Länder haben bereits im Alleingang mit der Erhebung von Studiengebühren begonnen, von denen zunächst nur bestimmte Fallgruppen von Studentinnen und Studenten betroffen sind: Seit dem Wintersemester 1998/99 müssen Studierende in Baden-Württemberg Gebühren in Höhe von 1 000 DM pro Semester entrichten, wenn sie eine bestimmte Anzahl von Semestern überschritten haben. In Sachsen und Bayern werden seit 1997 bzw. 1998 Studierende, die ein Zweitstudium belegen, mit 600 bzw. 1 000 DM pro Semester zur Kasse gebeten. Außerdem werden in Berlin und Niedersachsen Gebühren in der Form von Verwaltungs- bzw. Einschreibe- und Rückmeldegebühren erhoben; diese belaufen sich auf 100 DM pro Semester. Eine entsprechende Regelung ist in Brandenburg angekündigt; in Baden-Württemberg wurde die Einführung von Rückmeldegebühren durch die Verwaltungsgerichte vorläufig gestoppt. Insgesamt besteht die Gefahr, dass die soziale und bildungspolitische Errungenschaft der allgemeinen Gebührenfreiheit des Hochschulstudiums schrittweise preisgegeben wird. Hinzu kommt, dass ein unterschiedlicher Umgang mit der Studiengebührenfrage in den Ländern der Zielsetzung einer Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland zuwider läuft und die Chancengleichheit junger Menschen nach regionalen Gesichtspunkten in Frage stellt.

#### **B. Lösung**

In das Hochschulrahmengesetz wird ein neuer Paragraph aufgenommen, der die Gebührenfreiheit des Hochschulstudiums bundesweit und uneingeschränkt gewährleistet. Damit wird die Erhebung von Studiengebühren in jeder Form, also auch Studiengebühren für „Langzeitstudierende“, Gebühren für Zweitstudien sowie Verwaltungs- bzw. Einschreibe- und Rückmeldegebühren, verbindlich und unbefristet ausgeschlossen.

### C. Alternativen

Als Alternative zu einem gesetzlichen Studiengebührenverbot im Hochschulrahmengesetz wird verschiedentlich der Abschluss eines entsprechenden Staatsvertrages durch die Länder in Betracht gezogen. Ein Staatsvertrag könnte jedoch nur im Konsens aller sechzehn Länder vereinbart werden. Anders als bei einer zustimmungspflichtigen Änderung des Hochschulrahmengesetzes könnte ein einziges Land das Zustandekommen einer Regelung durch ein Veto blockieren. Auf einen Staatsvertrag gerichtete Bemühungen der Bundesministerin für Bildung und Forschung und der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder sind daher bislang gescheitert.

Eine weitere Alternative zu einem gesetzlichen Studiengebührenverbot wäre der Abschluss eines Verwaltungsabkommens durch die Länder. Ein Verwaltungsabkommen bedürfte keiner Ratifizierung durch die Länder, wäre aber umgekehrt für die Länderparlamente nicht rechtsverbindlich.

Als dritte Alternative ist die Beibehaltung des gegenwärtigen Rechtszustands mit der möglichen Konsequenz einer weiteren Auseinanderentwicklung der Studiengebührenfrage in den Ländern zu nennen.

### D. Kosten

Kosten für den Bundeshaushalt entstehen nicht. Für die Haushalte der Länder entstehen in geringer Größenordnung Einnahmehausfälle für jene Länder, die bereits Studiengebühren erheben. Dem steht jedoch ein Kostenersparnis durch den entfallenden Verwaltungsaufwand gegenüber.

## Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Gebührenfreiheit des Hochschulstudiums

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates folgendes Gesetz beschlossen:

### Artikel 1

#### Änderung des Hochschulrahmengesetzes

Das Hochschulrahmengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Januar 1999 (BGBl. I S. 18) wird wie folgt geändert:

Nach § 20 wird folgender § 21 eingefügt:

„§ 21  
Gebührenfreiheit

Das Studium an den Hochschulen ist gebührenfrei.“

### Artikel 2

#### Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Berlin, den 22. März 2000

**Maritta Böttcher**  
**Dr. Heinrich Fink**  
**Angela Marquardt**  
**Dr. Gregor Gysi und Fraktion**

## Begründung

### A. Allgemeines

Bis heute gibt es in der Bundesrepublik Deutschland keine allgemeinen Studiengebühren. Hierzu haben wohl nicht zuletzt Aktionen der Studentinnen und Studenten beigetragen. Im April 1999 gründeten 30 Studierendenvertretungen, der „freie Zusammenschluss von studentInnenenschaften“, der „Bund demokratischer Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler“, der „Bundesstudierendenausschuss der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft“ und andere Organisationen das Aktionsbündnis gegen Studiengebühren (ABS), das im Februar 2000 der Bundesministerin für Bildung und Forschung 122 500 Unterschriften „Für ein gebührenfreies Studium!“, darunter 110 000 Unterschriften von Studierenden, übergeben konnte. Mit ihrer Unterschrift sprachen sich 110 000 Studentinnen und Studenten aus sozial-, bildungs- und gesellschaftspolitischen Gründen gegen Studiengebühren aus und forderten „das eindeutige gesetzliche Verbot von Studiengebühren im Hochschulrahmengesetz und in den Länderhochschulgesetzen“, wobei sich das Verbot ausdrücklich „auch auf Verwaltungs-, Zweitstudiums-/Erweiterungs-/Erweiterungsstudiums-, Langzeitstudiums- und Promotionsstudiumsgebühren erstrecken“ müsse. Für das Sommersemester 2000 hat das ABS bundesweite Demonstrationen zur Durchsetzung der studentischen Forderungen angekündigt.

Auch schon 1997/98 stellte die bundesweite studentische Protestbewegung die Studiengebührenfrage in den Mittelpunkt ihrer hochschulpolitischen Forderungen und ermunterte auf diese Weise den Bundesrat dazu, seine Zustimmung zur Vierten Novellierung des Hochschulrahmengesetzes von der Aufnahme eines Studiengebührenverbots abhängig zu machen. Vor diesem Hintergrund spielte die Forderung nach einer Sicherung der Gebührenfreiheit des Hochschulstudiums auch im Bundestagswahlkampf 1998 eine große Rolle, so dass sich die Regierungsparteien in ihrer Koalitionsvereinbarung vom Oktober 1998 darauf verständigten, „das Hochschulrahmengesetz im Einvernehmen mit dem Bundesrat weiter[z]uentwickeln und dabei die Erhebung von Studiengebühren aus[z]uschließen“. Anstelle eines rahmengesetzlichen Studiengebührenverbots zog die Bundesministerin für Bildung und Forschung jedoch wenig später entgegen der Ankündigung der Regierungsparteien den Abschluss eines Staatsvertrages mit den Ländern in Betracht. Bereits in der Regierungserklärung der neuen Bundesministerin für Bildung und Forschung am 12. November 1998 vor dem Deutschen Bundestag war von einem expliziten Verbot von Studiengebühren keine Rede mehr.

Noch bis vor wenigen Jahren musste sich, wer die Einführung von Studiengebühren forderte, ins Politische Abseits begeben: So verzichtete etwa 1993 die Vollversammlung des Wissenschaftsrats bei der Beschlussfassung über „10 Thesen zur Hochschulpolitik“ auf eine Empfehlung zur Einführung von Studiengebühren, die in einem Vorentwurf der Thesen noch enthalten gewesen waren; in ähnlicher Weise nahm 1996 das Plenum der Hochschulrektorenkonferenz die – an bestimmte Bedingungen geknüpfte – Befürwortung

von Studiengebühren aus dem Positionspapier der Hochschulleiterinnen und Hochschulleiter „Zur Finanzierung der Hochschulen“ heraus. In jüngster Zeit sind die Stimmen für die Einführung von Studiengebühren jedoch immer lauter geworden. Insbesondere die Spitzenverbände der Wissenschaft, der Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft sowie das Centrum für Hochschulentwicklung sind mit entsprechenden Forderungen in die Öffentlichkeit getreten.

In einzelnen Ländern konnten die Befürworterinnen und Befürworter von Studiengebühren erste Teilerfolge erzielen. Zwar hat es bislang noch kein Land gewagt, allgemeine Studiengebühren einzuführen, doch es werden bereits Gebühren für das so genannte Langzeitstudium (Baden-Württemberg), für das Zweitstudium (Bayern und Sachsen) sowie Einschreibe- und Rückmelde- bzw. Verwaltungsgebühren (Berlin, Niedersachsen, Baden-Württemberg vorbehaltlich einer abschließenden gerichtlichen Klärung, Brandenburg in Kürze) erhoben. Auch auf Bundesebene stoßen Vorschläge zur Einführung von Studiengebühren für bestimmte Fallgruppen auf mehr und mehr Zustimmung. So hat sich im Januar 2000 eine Kommission des Präsidiums der CDU unter Vorsitz der baden-württembergischen Ministerin für Kultus, Jugend und Sport in einem Antrag an den Bundesparteitag für die Einführung von Studiengebühren ausgesprochen. In der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder soll der Vorschlag des rheinland-pfälzischen Ministers für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung zur Grundlage für weitere Beratungen genommen werden, der nach Maßgabe eines Studienkonten-Modells Studiengebühren für all jene Studierenden vorsieht, die eine bestimmte Anzahl von Gratis-Einheiten für den Besuch von Lehrveranstaltungen aufgebraucht haben.

Damit ist auch mehr als anderthalb Jahre nach der Bundestagswahl deutlich geworden, dass der von der Bundesministerin für Bildung und Forschung eingeschlagene Weg, Studiengebühren über eine Vereinbarung mit den Ländern auszuschließen, nicht zum Erfolg führt, sondern damit bestenfalls ein Verzicht auf Gebühren für das Erststudium mit ggf. weiteren eingrenzenden und konditionierenden Zusätzen bringen kann. Selbst gegen derartige Minimalstandards hat aber der baden-württembergische Minister für Wissenschaft, Forschung und Kunst sein Veto angekündigt. Gleichzeitig besteht die Gefahr, dass weitere Länder Gebühren für Langzeitstudierende, für Zweitstudien oder Einschreibe- und Rückmeldegebühren erheben oder gar dazu übergehen, allgemeine Studiengebühren einzuführen.

Um die sich abzeichnende Entwicklung einer schrittweisen Einführung von Studiengebühren in den Ländern zu unterbinden, ist für den Bundesgesetzgeber dringender Handlungsbedarf gegeben, die Gebührenfreiheit des Hochschulstudiums durch einen eindeutigen und uneingeschränkten bundesweiten Ausschluss von Studiengebühren zu sichern. Dies kann allein durch eine gesetzliche Regelung – über eine Änderung des Hochschulrahmengesetzes – erreicht werden. Die mittlerweile entgegen der klaren Festlegung in der Koalitionsvereinbarung von der Bundesregierung favo-

risierte Option eines Staatsvertrages stellt keine gleichwertige Alternative dar, da einer bundesweit geltenden Regelung alle 16 Länder zustimmen müssten, also bereits eine Studiengebühren befürwortende Regierung eines einzigen Landes eine Übereinkunft verhindern könnte oder bei der Festlegung der Modalitäten einen Minimalkonsens erzwingen könnte. Ein Staatsvertrag enthält darüber hinaus üblicherweise Kündigungsoptionen für jedes einzelne Land, so dass kein dauerhafter Ausschluss von Studiengebühren erreicht werden kann. Das Zustandekommen eines Rahmenvertrages bedarf eines langwierigen Aushandlungs- und Ratifikationsprozesses, für den zu einem Zeitpunkt, da Studiengebühren bereits schrittweise eingeführt werden, keine Zeit mehr vorhanden ist. Auch der Abschluss eines Verwaltungsabkommens zwischen den Ländern stellt keine Alternative dar: Zwar wäre aufgrund der nicht erforderlichen Ratifizierung durch die Länderparlamente ein schnellere Zustandekommen möglich, doch aufgrund der Unverbindlichkeit des Abkommens gegenüber den Landeshochschulgesetzgebern ist eine derartige Vereinbarung nahezu wertlos.

Die Notwendigkeit für einen raschen und verbindlichen bundesweiten Ausschluss von Studiengebühren ergibt sich aus folgenden bildungs-, sozial- und gesellschaftspolitischen Gründen.

1. Die Einführung von Studiengebühren leistet dem gegenwärtigen politischen Trend zur Privatisierung sozialer Risiken Vorschub, der als Ausdruck einer neoliberalen Umstrukturierung der Gesellschaft neben dem Bildungssystem auch Bereiche wie Altersvorsorge, Gesundheit und Beschäftigung erfasst.

Der Einführung von Studiengebühren liegt ein neues Bildungsverständnis zugrunde, demzufolge Bildung nicht mehr wie entsprechend bisheriger volkswirtschaftlicher Überlegungen als öffentliches Gut angesehen wird, sondern als käuflich zu erwerbende Dienstleistung. Nicht mehr die Gesellschaft, sondern primär die sich qualifizierenden Individuen sollen für die Finanzierung ihrer Bildung und Ausbildung verantwortlich sein. Es besteht die Gefahr, dass ausgehend von der Infragestellung der Gebührenfreiheit des Hochschulstudiums in weiteren Schritten für alle weiterführenden Bildungswege im sekundären und tertiären Bildungssystem eine generelle private Kostenbeteiligung durchgesetzt wird.

Ein derartiger Paradigmenwechsel in der Bildungspolitik läuft auch der völkerrechtlichen Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland zuwider, das Recht auf Bildung jedes Individuums anzuerkennen und voll zu verwirklichen. Im von der Bundesrepublik Deutschland 1973 unterzeichneten und 1976 in Kraft getretenen Internationalen Pakt über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte vom 19. Dezember 1966 (BGBl. 1966 II S. 1569) wird anerkannt, dass zur Realisierung des Rechts auf Bildung „der Hochschulunterricht auf jede geeignete Weise, insbesondere durch allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit, jedermann gleichermaßen entsprechend seinen Fähigkeiten zugänglich gemacht werden“ muss. Der Bundesgesetzgeber ist daher gefordert, einer gegenläufigen Entwicklung hin zu einer allmählichen Entgeltlichmachung des Hochschul-

unterrichts durch die sukzessive Wiedereinführung von Studiengebühren entgegen zu treten.

2. Die Einführung von Studiengebühren ist sozial ungerecht, sie führt zu einer Einengung des Hochschulzugangs und der Bildungschancen unmittelbar in Abhängigkeit von der finanziellen Leistungsfähigkeit studierwilliger Menschen bzw. deren Eltern und mittelbar in Abhängigkeit vom Geschlecht der Studierwilligen sowie der Bildungsbeteiligung ihrer Eltern. Zu einem Zeitpunkt, da andere Industrieländer auf eine Erhöhung des Anteils der durch eine Hochschulausbildung Qualifizierten eines Altersjahrganges setzen, würde in Deutschland durch eine Verteuerung und Privatisierung der Ausbildungskosten die Nachfrage nach einem Studium gedrosselt.

Die Forderung nach einer Einführung von allgemeinen Studiengebühren wird heute zunehmend damit begründet, dass unter den Bedingungen einer Gebührenfreiheit des Hochschulstudiums Steuerzahlende Nichtakademikerinnen und Nichtakademiker die Ausbildung von Akademikerinnen und Akademikern finanzieren; es sei daher angemessen, die von ihrer Hochschulausbildung durch in der Regel überdurchschnittliche Einkommen profitierenden Akademikerinnen und Akademiker durch Studiengebühren an den Kosten ihrer Ausbildung zu beteiligen. Diesem für die Einführung von Studiengebühren instrumentalisierten Zusammenhang liegt jedoch das generelle Problem zugrunde, dass nach Maßgabe der von einer sozialen Schieflage geprägten Steuerpolitik des Bundes grundsätzlich eine Ungleichheit von Finanzierung und Nutzung steuerfinanzierter öffentlicher Einrichtungen besteht. Ferner ist zu berücksichtigen, dass zu den Nutznießerinnen und Nutznießern des Hochschulstudiums nicht nur die Hochschulabsolventinnen und -absolventen gehören, sondern die Gesellschaft insgesamt von deren Ausbildung profitiert. Dieses generell Problem kann im Kern allein durch eine Korrektur der Steuerpolitik des Bundes hin zu mehr sozialer Gerechtigkeit gelöst werden, die die Bürgerinnen und Bürger sowie die Unternehmen entsprechend ihren finanziellen Leistungsvermögen zur Finanzierung öffentlicher Leistungen in die Verantwortung nimmt. Studiengebühren hingegen würden einseitig und pauschal werdende Akademikerinnen und Akademiker unabhängig von ihrer jetzigen und zukünftigen Leistungsfähigkeit und unabhängig von einem ihnen nicht individuell zurechenbaren Nutzen belasten.

Die Einführung von Studiengebühren würde gerade Kinder von Eltern mit unterdurchschnittlichen Einkommen besonders benachteiligen, da für diese die Gebührenzahlung eine sehr viel größere Belastung darstellt als für Kinder von Eltern mit überdurchschnittlichen Einkommen. Für Kinder von Eltern mit unterdurchschnittlichen Einkommen würde daher der Hochschulzugang durch die Einführung von Studiengebühren deutlich erschwert. Dies gilt aufgrund der spezifischen Sozialisation hinsichtlich des Stellenwerts eines Hochschulstudiums für die persönliche Entwicklung in besonderer Weise für Frauen sowie für Abkömmlinge bildungsferner Schichten. Die Bildungschancen junger Menschen würden

noch stärker von der Einkommens- und Vermögensverteilung sowie vom patriarchal geprägten Geschlechterverhältnis in der Gesellschaft abhängig gemacht, mithin die ökonomische und soziale Ungleichheit im Bildungssystem reproduziert. Auch im Hinblick auf eine erfolgreiche und konzentrierte Absolvierung des Studiums wären Kinder aus Familien mit unterdurchschnittlichen Einkommen benachteiligt, da sie zusätzliche Einnahmequellen, etwa durch erhöhte Erwerbstätigkeit, erschließen müssten. Insgesamt stellen Studiengebühren somit einen Anschlag auf die Chancengleichheit im Bildungssystem dar.

Dasselbe gilt im Prinzip für angeblich sozialverträgliche Studiengebührenmodelle, die Angehörigen einkommensschwacher sozialer Schichten die Möglichkeit einer Darlehensfinanzierung von Studiengebühren eröffnen möchten. Zwar wäre die Belastung durch Studiengebühren mit der Option eines Darlehens je nach Ausgestaltung von Modalitäten der Verzinsung und Rückzahlungspflicht geringe, sie wäre aber immer noch wesentlich größer als bei einem Verzicht auf Studiengebühren. Die Perspektive, die bereits bei einer Inanspruchnahme von Ausbildungsförderungsleistungen entstehenden Schuldenlasten durch Studiengebührendarlehen aufzustoßen, hätte gerade für die genannten strukturell benachteiligten Gruppen Studierwilliger einen hohen Abschreckungseffekt. Eine strukturelle geschlechtsspezifische Diskriminierung ergibt sich im Übrigen daraus, dass Frauen auch bei gleicher Qualifikation durch durchschnittlich weniger verdienen als Männer und daher auch durch kreditfinanzierte Studiengebühren systematisch schlechter gestellt werden. Sozialverträgliche Studiengebühren gibt es daher nicht; der Begriff selbst stellt einen Widerspruch in sich dar.

3. Studiengebühren erhöhen nicht etwa den hochschulpolitischen Einfluss von Studierenden, sondern fördern den weiteren Abbau von studentischen Mitbestimmungs- und Beteiligungsrechten.

Konzeptionen zur Einführung von Studiengebühren zielen häufig auf eine Neupositionierung der Studierende in den Hochschulen ab: Das durch verbindliche Ansprüche auf Mitbestimmung und Beteiligung an der Hochschulselbstverwaltung geprägte Verhältnis von Studentenschaft und Hochschule soll perspektivisch durch eine Marktbeziehung ersetzt werden, in der sich die Hochschulen als Anbieterinnen von ausbildungsbezogenen Dienstleistungen und die Studierenden als Kundinnen und Kunden gegenüber treten. Die durch Studiengebühren vermittelte Stärkung der Stellung von Studierenden würde sich dabei aber auf die Möglichkeit beschränken, zwischen vorgegebenen Angeboten nach Maßgabe ihrer persönlichen Kaufkraft wählen zu können, ohne auf deren Zustandekommen Einfluss zu haben. Die Einführung von Studiengebühren ist zentrales Element des Projekts einer neoliberalen Umstrukturierung der Hochschulen, die an die Stelle des bisherigen Modells einer politischen Steuerung des Hochschulwesens durch Selbstverwaltung, Mitbestimmung und staatliche Verantwortung das Konzept einer ökonomischen Steuerung über den Markt treten lassen möchte. Insoweit tragen Studiengebühren

auch zur Herausbildung eines antisozialen, unsolidarischen und innovationsfeindlichen Studienverhaltens bei, da die Studierenden stets in erster Linie auf ihren persönlichen Vorteil und auf eine hohe Rendite ihrer Bildungsinvestitionen bedacht sein müssen und insoweit einem hohem Anpassungs- und Konkurrenzdruck unterworfen werden.

4. Die bundesweite Sicherung der Gebührenfreiheit des Hochschulstudiums ist schließlich erforderlich, um eine unterschiedliche Entwicklung der Hochschulsysteme der Länder auf dem wichtigen Gebiet des Hochschulzugangs zu verhindern. Sonderwege von einzelnen Ländern in der Studiengebührenfrage führen zu einer Verzerrung des Wettbewerbs der Hochschulsysteme der Länder. Durch die von der Einführung von Studiengebühren bewirkte Herausbildung unterschiedlicher Studienbedingungen in den Ländern werden Studierende in Ländern mit gebührenfreiem Hochschulstudium benachteiligt. Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet wird durch die isolierte Einführung von Studiengebühren in einzelnen Ländern substantiell beeinträchtigt.

Aus diesem Grunde ist eine hochschulrahmenrechtliche Sicherung der Gebührenfreiheit des Hochschulstudiums auch in verfassungsrechtlicher Hinsicht unbedenklich. Zwar dürfen gemäß Artikel 75 Abs. 2 GG Rahmenvorschriften für die Gesetzgebung der Länder „nur in Ausnahmefällen in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen enthalten“. Ferner sind die Voraussetzungen für ein Tätigwerden des Bundesgesetzgebers im Bereich der Rahmengesetzgebung gemäß Artikel 75 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Artikel 72 Abs. 2 GG zu beachten. Gerade im Falle der Studiengebührenfrage ist unter Berücksichtigung des Sozialstaatsprinzips des Grundgesetzes das Erfordernis einer einheitlichen bundesgesetzlichen Regelung zur „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ im Sinne von Artikel 72 Abs. 2 GG evident, was auch eine Ausnahme im Sinne von Artikel 75 Abs. 2 GG rechtfertigt. Eine rahmengesetzliche Sicherung der Gebührenfreiheit des Hochschulstudiums im Hochschulrahmengesetz ist daher ebenso wenig zu beanstanden wie die übrigen in Einzelheiten gehenden und unmittelbar geltenden Regelungen des Hochschulzugangs (§§ 27 ff.).

Es ist aber vielmehr umgekehrt fraglich, ob die Einführung von Studiengebühren respektive der Verzicht auf eine Sicherung der Gebührenfreiheit im Hochschulrahmengesetz verfassungskonform ist. Verfassungsrechtliche Bedenken ergeben sich insbesondere hinsichtlich des Grundrechts der Freiheit der Berufswahl (Artikel 12 Abs. 1 GG), das nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Numerus clausus (BVerfGE 33, S. 303 ff.) vom 18. Juli 1972 in Verbindung mit dem Gleichheitsgrundsatz (Artikel 3 Abs. 1 GG) und dem Sozialstaatsprinzip (Artikel 20 Abs. 1 GG) einen individuellen Anspruch auf die Gewährung eines Studienzugangs vermittelt – im Rahmen dessen was die oder der Einzelne vernünftigerweise von der Gesellschaft erwarten kann. Sofern der Gesetzgeber von

dem Gesetzesvorbehalt in Artikel 12 Abs. 1 Satz 2 GG Gebrauch macht, ist eine Beschränkung des Grundrechts durch Zulassungsbeschränkungen nach der Stufentheorie des Bundesverfassungsgerichts nur innerhalb der Grenzen des unbedingt Erforderlich möglich. Von einem unbedingten Erfordernis, Studiengebühren zu erheben, kann indes keine Rede sein. In den Fällen, in denen die Anzahl der Studienbewerberinnen und -bewerber die vorhandenen Ausbildungskapazitäten übersteigt, greifen bereits die bestehenden Regeln für die zentrale Vergabe von Studienplätzen. Weitere Restriktionen würden das Maß von verfassungsrechtlich zulässigen Beschränkungen der Freiheit der Berufswahl übersteigen.

## B. Einzelbegründung

### Zur Eingangsformel

Die Eingangsformel hat dem verfassungsrechtlichen Erfordernis Rechnung zu tragen, dass die Aufnahme eines Paragraphen zur Gebührenfreiheit des Hochschulstudiums ins Hochschulrahmengesetz gemäß Artikel 84 Abs. 1 GG der Zustimmung des Bundesrats bedarf.

### Zu Artikel 1 (Änderung des Hochschulrahmengesetzes)

Die Gebührenfreiheit des Hochschulstudiums soll durch Aufnahme eines neuen Paragraphen mit dem Inhalt „Das Studium an den Hochschulen ist gebührenfrei.“ ins Hochschulrahmengesetz gesichert werden. Die Vorschrift wird analog zu entsprechenden Regelungen in Hochschulgesetzen der Länder (vgl. z. B. § 80 des schleswig-holsteinischen Hochschulgesetzes) bewusst allgemein gehalten und knapp formuliert. Indem sowohl auf einschränkende und konditionierende Zusätze als auch auf eine unübersichtliche Kasuistik verzichtet wird, wird unmissverständlich die allgemeine Gebührenfreiheit des Hochschulstudiums, mithin ein allgemeines Studiengebührenverbot, normiert. Im Einzelnen schließt die Norm insbesondere aus:

- allgemeine Studiengebühren,
- Einschreibe- oder Rückmeldegebühren,
- Verwaltungsgebühren,
- Gebühren für Langzeitstudierende,
- Gebühren für auf einen Bachelor- oder Bakkalaureusgrad aufbauende Master- bzw. Magister-Studiengänge,
- Gebühren für Zweitstudien,
- Gebühren für postgraduale Zusatz-, Ergänzung-, Aufbau- sowie Promotionsstudiengänge, die der Vermittlung weiterer wissenschaftlicher oder beruflicher Qualifikation

oder zur Vertiefung eines Studiums, auch zur Herausbildung des wissenschaftlichen und künstlerischen Nachwuchses, dienen.

Nicht um Studiengebühren handelt es sich hingegen bei Beiträgen,

- die die als Anstalten des öffentlichen Rechts verfassten Studentenwerke u. a. für die Unterhaltung von Studentenwohnheimen oder Mensen von den Studierenden als Nutzerinnen und Nutzer der Studentenwerkseinrichtungen erheben,
- die die gemäß § 41 des Hochschulrahmengesetzes eingerichteten Studentenschaften von den Studierenden als ihren Körperschaftsmitgliedern erheben,
- die von Studentenschaften, Hochschulen oder Studentenwerken für die Nutzung des öffentlichen Personenverkehrs (Semester-Ticket) erhoben werden.

Derartige Beiträge bleiben also von der gesetzlichen Garantie des gebührenfreien Hochschulstudiums unberührt.

Ebenfalls von der Gesetzesänderung unberührt bleibt die Erhebung von Gebühren für Weiterbildungsangebote der Hochschulen, soweit es sich dabei nicht um Zusatz-, Ergänzungs-, Aufbau- sowie Promotionsstudiengänge handelt. Bei weiterbildenden Studiengängen, die auf einem bereits vorhandenen Hochschulabschluss aufbauen, kommt der Grundsatz der Gebührenfreiheit des Hochschulstudiums uneingeschränkt zur Anwendung. Für andere Weiterbildungsangebote, etwa im Bereich der beruflichen Fortbildung, die keine Studiengänge im Sinne der §§ 10, 12 und 19 des Hochschulrahmengesetzes darstellen, aber gleichwohl nach Maßgabe der Landeshochschulgesetze zu den Aufgaben der Hochschulen gehören, ist zwar ebenfalls eine grundsätzliche individuelle Kostenfreiheit anzustreben. Die Forderung nach einer individuellen Kostenfreiheit schließt jedoch nicht aus, dass die Anbieter von Weiterbildung Gebühren erheben, die dann etwa von Arbeitgebern, die ein Interesse an der Weiterqualifikation ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben, oder von den Arbeitsämtern nach Maßgabe des Arbeitsförderungsgesetzes übernommen werden. Die Durchsetzung des Grundsatzes der individuellen Kostenfreiheit für Weiterbildungsangebote, die keine Studienangebote darstellen, kann jedoch nicht durch eine hochschulrahmenrechtliche Norm erreicht werden, sondern bedarf gesonderter Regelungen im Rahmen der landesgesetzlichen und ggf. bundesrahmengesetzlichen Ordnung des Weiterbildungswesens.

### Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Angesichts der Dringlichkeit des Problems und um irreversible Entwicklungen in den Ländern zu verhindern ist ein unverzügliches Inkrafttreten des Gesetzes erforderlich.

