

**Äußerung des Deutschen Studentenwerks (DSW)**  
**in dem Verfahren zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit**  
**des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes**  
**(6. HRGÄndG)**  
**vom 8. August 2002 (BGBl. I S. 3138)**

**vor dem zweiten Senat des Bundesverfassungsgerichts - 2 BvF 1/03 -**

### **Gliederung**

Vorangestellt: **Zusammenfassung**

1. Gegenstand der Äußerung des DSW: Studiengebührenfreiheit
2. Darstellung der zu überprüfenden Normen
3. Anwendung der Prüfungsmaßstäbe des sog. Altenpflegeurteils
  - 3.1 Prüfungsgrundlagen für die Erforderlichkeit einer bundeseinheitlichen Regelung
  - 3.2 Abzusehende Entwicklung ohne eine bundeseinheitliche Regelung
    - 3.2.1 Bundeseinheitliche Regelung als Konsequenz der fehlenden Umsetzung des KMK-Beschlusses zur Studiengebührenfreiheit
    - 3.2.2 Vorbereitungshandlungen von Ländern für einen präjudizierten Erfolg des Normenkontrollverfahrens
    - 3.2.3 Exkurs: Garantie der Unterrichtsgeldfreiheit durch die Verfassung des Landes Hessen
    - 3.2.4 Zwischenergebnis
  - 3.3 Nachweis der Erforderlichkeit eines Eingriffs mittels einer bundeseinheitlichen Regelung
    - 3.3.1 Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse: Soziale Selektion
    - 3.3.2 Zwischenergebnis
    - 3.3.3. Wahrung der Rechtseinheit: Rechtszersplitterung beim Bundesrecht
      - 3.3.3.1 Negative Folgen für das bürgerliche Unterhaltsrecht: Eltern werden durch Studiengebühren belastet
      - 3.3.3.2 Negative Folgen für das BAföG: Wahl zwischen Selektion oder Kostentragungspflicht Unbeteiligter
    - 3.3.4 Zwischenergebnis
    - 3.3.5. Wahrung der Wirtschaftseinheit: gleiche Zugangsmöglichkeiten zu Berufen in allen Ländern
    - 3.5.6 Zwischenergebnis
  - 3.4 Verhältnismäßigkeit des Eingriffs der bundeseinheitlichen Regelung: Öffnungsklausel für Ausnahmeregelungen in den Bundesländern
  - 3.5 Transfer in Länderhochschulrecht
4. Fazit

**Anlage**

## Zusammenfassung

Das DSW sieht die Erforderlichkeit einer bundesweiten Regelung der Studiengebührenfreiheit unter Bezug auf empirische Daten und Tatsachen als gegeben an. Es geht hier um die Einführung von Studiengebühren ab dem ersten Semester, deren Ausschluss der Bund im Hochschulrahmengesetz 2002 verankert hat. Das Scheitern eines Konsenses der Länderkultusminister über die Studiengebührenfreiheit in Form eines Staatsvertrags erforderte die Sicherung der Bundeseinheitlichkeit per Rahmengesetzgebung.

Das DSW prüft in seiner Stellungnahme nach Vorgabe des Altenpflegeurteils des Bundesverfassungsgerichts in zwei Schritten.

Der erste Prüfungsschritt betrifft die Frage, ob es ohne eine bundeseinheitliche Regelung in einigen Ländern Studiengebühren ab dem ersten Semester geben wird und in anderen Ländern nicht.

Das DSW belegt, dass der Bund die Studiengebührenfreiheit per Rahmengesetzgebung regeln durfte, weil es ohne eine bundeseinheitliche Regelung länderübergreifend keine Regelung zu der Frage der Studiengebühren geben wird. Einige Länder bereiten unter Präjudizierung einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts gesetzliche Regelungen vor. In Hessen erscheint die Erhebung von Studiengebühren ab dem ersten Semester aus Gründen der Landesverfassung nicht zulässig.

Der zweite Prüfungsschritt betrifft die Frage, ob ohne eine bundeseinheitliche Regelung erhebliche Nachteile für eins von drei Rechtsgütern nachgewiesen werden können. Ist dies der Fall, ergibt sich daraus die Erforderlichkeit einer bundeseinheitlichen Regelung.

Die drei Rechtsgüter sind:

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

Das DSW belegt hier, dass ohne eine bundeseinheitliche Regelung für alle drei Rechtsgüter erhebliche Nachteile unmittelbar und konkret drohen.

Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ist erheblich beeinträchtigt, weil für bildungsferne und einkommensschwache Schichten zusätzliche Hürden aufgebaut würden. Studienentscheidungen sind abhängig vom finanziellen Hintergrund der Familie. Bereits die Kosten für die Lebenshaltung während des Studiums stellen eine Hürde dar. Kommen weitere Kosten wie Studiengebühren hinzu, hat dies Auswirkungen auf die Studienentscheidung. Sie bewirken noch stärker als bisher eine soziale Selektion. Alternative, kompensierende Förderungsangebote wie Stipendien und Darlehen existieren nicht, offensichtlich - im Gegensatz zu der Vorbereitung von Gesetzentwürfen für Studiengebühren - auch nicht ansatzweise. Vor diesem Hintergrund drohen aufgrund bisheriger empirischer Erkenntnisse konkrete und erhebliche Nachteile für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse.

Die Wahrung der Rechtseinheit wäre durch eine Rechtszersplitterung als Folge einer Einführung von Studiengebühren ab dem ersten Semester in einigen Bundesländern bedroht. Die Rechtsgebiete des Unterhaltsrechts und des BAföG sind bundeseinheitlich geregelt. Studiengebühren erhöhen den Bedarf eines Studierenden. Unterhaltsrechtlich sind die Eltern verpflichtet, „Ausbildungsunterhalt“ für den Lebensunterhalt und die Ausbildung auch für volljährige Kinder zu leisten. Studiengebühren müssten letztlich die Eltern bezahlen, je nachdem, ob in dem Bundesland des Studienorts oder der Hochschule Studiengebühren erhoben werden. Diese Erhöhung der Unterhaltsbelastung der Eltern je nach Studienort beeinträchtigt erheblich das Unterhaltsrecht. Das Recht der Eltern, über Natural- oder Barunterhalt zu entscheiden, wird faktisch aufgrund der Studiengebühren eingeschränkt.

Beim BAföG besteht entweder die Möglichkeit, dass Studiengebühren bei der Ermittlung des Bedarfs unberücksichtigt bleiben. Dann ist eine soziale Selektion sicher. Sofern Studiengebüh-

ren den Bedarf erhöhen, finanzieren Bund und Länder ohne Studiengebühren die Einnahmen der Länder mit Studiengebühren.

Die Wahrung der Wirtschaftseinheit wäre durch die Einführung von Studiengebühren ab dem ersten Semester erheblich bedroht. Um höhere Unterhaltskosten zu vermeiden, wäre eine Binnenmigration zwischen den Bundesländern die Folge. Diese führt zu einer Ausdünnung von Regionen.

Ausnahmeregelungen und Übergangsregelungen zu Studiengebühren sind im Hochschulrahmengesetz vorgesehen.

Da nach Ansicht des DSW nicht nur eins, sondern alle drei Rechtsgüter von der Einführung von Studiengebühren ab dem ersten Semester erhebliche Nachteile erleiden würden, ist die Erforderlichkeit einer bundeseinheitlichen Regelung der Studiengebührenfreiheit gegeben. Der Bundesgesetzgeber durfte sie im Hochschulrahmengesetz regeln.

## 1. Gegenstand der Äußerung des DSW: Studiengebührenfreiheit

Das 6. HRGÄndG ist am 15.8.2002 in Kraft getreten.

Die sechs Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt halten das 6. HRGÄndG für mit dem Grundgesetz unvereinbar und nichtig und haben deshalb Ende Mai 2003 vor dem Bundesverfassungsgericht Antrag auf Normenkontrolle gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG gestellt.

Wesentliche Inhalte des 6. HRGÄndG sind

- Studiengebührenfreiheit eines Erststudiums sowie bei konsekutiven Studiengängen,
- verfasste Studentenschaften,
- flächendeckende Einführung von Bachelor/Master-Studiengängen (nicht mehr nur als Erprobung),
- Modifizierung der Dienstrechtsreform des 5. HRGÄndG.

Dem DSW wurde vom Bundesverfassungsgericht mit Schreiben vom 2.9.2003 Gelegenheit zur Äußerung bis zum 10.12.2003 gegeben.

Das DSW hat sich schon in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf des 6. HRGÄndG zur Anhörung des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung des 14. Deutschen Bundestages am 17.4.2002 ausschließlich auf eine Stellungnahme zu der neu anzufügenden Regelung des § 27 Abs. 4 HRG im Gesetzentwurf der Bundestags-Drucksache 14/8361 beschränkt.

Das DSW ist der freiwillige Zusammenschluss der 61 Studentenwerke in der Bundesrepublik Deutschland. Diese erfüllen öffentliche Aufgaben der wirtschaftlichen, sozialen, gesundheitlichen und kulturellen Förderung der Studierenden an deutschen Hochschulen. Sie leisten einen wesentlichen Beitrag zur Verwirklichung von Chancengleichheit. (Präambel der Satzung des DSW). Im Rahmen deren Aufgaben nimmt das DSW u.a. sozialpolitische Belange der Studierenden der Hochschulen wahr. (§ 2 Nr. 1d) der Satzung des DSW)

Studiengebühren, Langzeitstudiengebühren, Studienkontenmodelle und andere Maßnahmen haben unmittelbare Auswirkungen auf die soziale Zusammensetzung der Studierenden an den Hochschulen, auf sozialgruppenspezifische Zugangshindernisse zum Studium, die Erwerbstätigkeit von Studierenden und Studienabbruch. Damit sind auch die Arbeitsbereiche der Studentenwerke direkt betroffen.

Außer der Frage der Studiengebührenfreiheit sieht das DSW nicht unmittelbar Arbeitsbereiche seiner Mitglieder, der Studentenwerke, betroffen. Deshalb beschränkt sich die Äußerung des DSW auf die Erforderlichkeit einer bundeseinheitlichen Regelung zur Frage der Studiengebührenfreiheit.

## 2. Darstellung der zu überprüfenden Normen

Gemäß § 27 Abs. 4 HRG sind das Studium bis zum ersten berufsqualifizierenden Abschluss und das Studium in einem konsekutiven Studiengang, der zu einem weiteren berufsqualifizierenden Abschluss führt, studiengebührenfrei. In besonderen Fällen kann das Landesrecht Ausnahmen vorsehen. Innerhalb von drei Jahren nach Inkrafttreten sind den Vorschriften des 6. HRGÄndG entsprechende Landesgesetze zu erlassen.

Gemäß Art. 75 Abs. 1 Nr. 1a GG hat der Bund das Recht, unter den Voraussetzungen des Artikels 72 Rahmenvorschriften für die Gesetzgebung der Länder über die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens zu erlassen.

Gemäß Art. 72 Abs. 2. GG hat der Bund in dem Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse

im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.

### **3. Anwendung der Prüfungsmaßstäbe des sog. Altenpflegeurteils**

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (insbesondere des sog. Altenpflegeurteils vom 24.10.2002 – 2 BvF 1/01) hängt die Reichweite gerichtlicher Nachprüfung der Tatbestandsmerkmale des Art. 72 Abs. 2 GG von ihrer Konkretisierbarkeit und der Weite eines dem Bundesgesetzgeber einzuräumenden Einschätzungsspielraums bei der Ermittlung von Tatsachen und bei Prognosen tatsächlicher Entwicklungen ab.

#### **3.1 Prüfungsgrundlagen für die Erforderlichkeit einer bundeseinheitlichen Regelung**

Die Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG unterscheidet alternativ drei mögliche Ziele als Voraussetzung zulässiger Bundesgesetzgebung:

- Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet,
- Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse,
- Wahrung der Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse.

Die Merkmale des Art. 72 Abs. 2 GG sind unbestimmte Rechtsbegriffe. Die gerichtliche Kontrolle ihrer Auslegung ist umfassend; sie geht über die bloße Vertretbarkeitskontrolle hinaus.

Der zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts hat in seinem Altenpflegeurteil die drei in Art. 72 Abs. 2 GG benannten Ziele zulässiger konkurrierender Bundesgesetzgebung konkretisiert.

"Gleichwertige Lebensverhältnisse" werden nicht schon dann hergestellt, wenn es nur darum geht, bundeseinheitliche Regelungen in Kraft zu setzen. Es reicht für einen Eingriff in das grundsätzlich bestehende Gesetzgebungsrecht der Länder auch nicht aus, wenn es lediglich um irgendwelche Verbesserungen der Lebensverhältnisse, die immer möglich und wünschenswert sind, geht. Das bundesstaatliche Rechtsgut gleichwertiger Lebensverhältnisse ist vielmehr erst dann bedroht und der Bund erst dann zum Eingreifen ermächtigt, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge in beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet.

Die "Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit" betrifft unmittelbar institutionelle Voraussetzungen des Bundesstaats und erst mittelbar die Lebensverhältnisse der Bürger. Eine Gesetzesvielfalt auf Länderebene rechtfertigt ein rechtsvereinheitlichendes Bundesgesetz zur "Wahrung der Rechtseinheit" erst dann, wenn sie eine Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen darstellt, die im Interesse sowohl des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden kann.

Die "Wahrung der Wirtschaftseinheit" liegt im gesamtstaatlichen Interesse, wenn es um die Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums der Bundesrepublik durch bundeseinheitliche Rechtssetzung geht. Der Erlass von Bundesgesetzen zur Wahrung der Wirtschaftseinheit steht dann im gesamtstaatlichen, also im gemeinsamen Interesse von Bund und Ländern, wenn Landesregelungen oder das Untätigbleiben der Länder erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft mit sich bringen.“

Bezieht sich der erste Prüfungsschritt auf die Frage, ob eine Regelung des Bundesgesetzgebers zum Schutz der in Art. 72 Abs. 2 GG genannten Rechtsgüter zulässig ist („wenn ... erforderlich“), so ist im zweiten Schritt das Ausmaß der Eingriffsbefugnis („soweit ... erforderlich“) festzustellen.

#### **3.2 Abzusehende Entwicklung ohne eine bundeseinheitliche Regelung**

„Erforderlich“ ist die bundesgesetzliche Regelung nur soweit, als ohne sie die vom Gesetzgeber für sein Tätigwerden im konkret zu regelnden Bereich in Anspruch genommene Zielvor-

gabe des Art. 72 Abs. 2 GG (die o.g. drei Ziele) nicht oder nicht hinlänglich erreicht werden kann.

### **3.2.1 Bundeseinheitliche Regelung als Konsequenz der fehlenden Umsetzung des KMK-Beschlusses zur Studiengebührenfreiheit**

Mit der Regelung des § 27 Abs. 4 HRG wird der bei der Sitzung der Kultusministerkonferenz vom 25.5.2000 in Meiningen erzielte parteiübergreifende Konsens bundesweit festgeschrieben. (<http://www.kmk.org/doc/publ/gebfreiheit.pdf>)

#### **Beschluss der Kultusministerkonferenz über die Gebührenfreiheit des Hochschulstudiums vom 25. Mai 2000**

1. Die Länder vereinbaren, das Studium bis zum ersten berufsqualifizierenden Abschluss und bei konsekutiven Studiengängen bis zum zweiten berufsqualifizierenden Abschluss grundsätzlich gebührenfrei zu halten.
2. Es müssen weitere Anreize geschaffen werden, damit die Hochschulen den Abschluss eines grundständigen Studiums in der Regelstudienzeit ermöglichen und damit ein verantwortungsvoller Umgang der Studierenden mit dem Studienangebot gefördert wird.
3. Um dieses sicherzustellen, können Länder Guthaben oder Studienkonten für ein gebührenfreies Studium einführen. Das Guthaben kann in Form von Semestern, das Konto in Form von Semesterwochenstunden vergeben werden.
4. Nach deutlicher Überschreitung des Guthabens oder des Studienkontos (Regelstudienzeit zuzüglich mindestens 4 Semester oder Semesterwochenstunden gemäß Prüfungsordnungen zuzüglich 30 %) bleibt es den einzelnen Ländern überlassen, Studiengebühren zu erheben.
5. Die Länder sichern die Kompatibilität entsprechender Regelungen, um die Freizügigkeit der Studierenden in ganz Deutschland zu gewährleisten.
6. Sofern in einzelnen Ländern von Langzeitstudierenden Gebühren erhoben werden, müssen sie die Lebensverhältnisse der Studierenden und die jeweiligen Studienbedingungen berücksichtigen. Außerdem sollen Ausnahmetatbestände analog der BAföG-Regelungen vorgesehen werden.
7. Die Ministerpräsidenten werden gebeten, die vorstehenden Grundsätze zu bestätigen und die Kultusministerkonferenz mit der Erarbeitung eines Staatsvertragsentwurfs zu beauftragen.

Am 15.6.2000 nahmen die Länderregierungschefs in der Ministerpräsidentenkonferenz den Beschluss der Kultusministerkonferenz zwar „zustimmend zur Kenntnis“, auf einen Staatsvertrag als rechtsverbindliche Regelung konnten sie sich aber nicht verständigen. Bei der Ministerpräsidentenkonferenz am 26.10.2000 in Schwerin hatten die Bundesländer Bayern und Hessen erneut einen Staatsvertrag über Studiengebührenfreiheit abgelehnt. Wenn die Ministerpräsidenten den einstimmigen Vorschlag ihrer Kultusminister so vehement ablehnen, dann kommt als Grund allenfalls in Betracht, dass sie eine politische Festlegung auf die Studiengebührenfreiheit im Erststudium nicht umgesetzt wissen wollen.

Daraufhin beschloss am 20.2.2002 das Bundeskabinett die bundesweite Regelung über Studiengebührenfreiheit in einer 6. Novelle des Hochschulrahmengesetzes.

### **3.2.2 Vorbereitungshandlungen von Ländern für einen präjudizierten Erfolg des Normenkontrollverfahrens**

Ohne eine bundeseinheitliche Regelung der Frage von Studiengebühren würde es in einigen Bundesländern Studiengebühren ab dem ersten Semester und in anderen Bundesländern dagegen keine Studiengebühren ab dem ersten Semester geben. Dies wird durch folgende Tatsachen dokumentiert:

- Prof. Dr. E. Jürgen Zöllner, Minister für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur des Landes Rheinland-Pfalz sowie bildungspolitischer Sprecher der SPD-geführten Länder erläuterte in einer Pressemitteilung vom 7.11.2003: "Erst vor wenigen Wochen, am 17./18. Oktober, haben sich alle Wissenschafts- und Bildungspolitiker der SPD bei ei-

nem Treffen in Berlin gegen Studiengebühren ausgesprochen und stattdessen für Studienkonten plädiert.“

Dagegen haben andere Bundesländer bereits öffentlich angekündigt, die vorliegende Normenkontrollklage auch deshalb eingereicht zu haben, um im entsprechenden Bundesland Studiengebühren ab dem ersten Semester einzuführen.

- Meldung der Nachrichtenagentur AP vom 29.10.2003:  
„Der niedersächsische Wissenschaftsminister Lutz Stratmann will den Hochschulen des Landes möglichst schnell die Erhebung von Studiengebühren erlauben. Der CDU-Politiker verteidigte am Mittwoch in einer Regierungserklärung vor dem Landtag in Hannover die an den Universitäten geplanten Sparmaßnahmen und verteidigte zugleich Studiengebühren als ´hochrentable Investitionen in die Zukunft´.  
Das bislang im Hochschulrahmengesetz verankerte Verbot von Studiengebühren werde vor dem Bundesverfassungsgericht keinen Bestand haben, prophezeite Stratmann. Für die Zeit nach der Entscheidung des Karlsruher Gerichts bereite sein Ministerium bereits einen Gesetzentwurf zu den rechtlichen Grundlagen für Studiengebühren vor. Damit solle den Hochschulen die Erhebung von Gebühren bis maximal 500 Euro pro Semester freigestellt werden. Die durch Studiengebühren eingenommenen Gelder müssten voll den Hochschulen zur Verbesserung der Studienbedingungen zur Verfügung stehen. Die Initiative zur konkreten Einführung der Gebühr müsse jeweils von den Hochschulen selbst ausgehen.“
- Meldung der Nachrichtenagentur AFP vom 16.11.2003:  
„Bayerns neuer Wissenschaftsminister Thomas Goppel (CSU) will in seinem Bundesland Studiengebühren von 400 bis 600 Euro pro Semester einführen und hat damit eine neue Debatte angestoßen. Alle Hochschüler sollten die Gebühren vom ersten Semester an zahlen, sagte Goppel im ´Focus´. ´Wenn uns das Bundesverfassungsgericht die Freiheit gibt, welche einzuführen´, könnten die Studiengebühren schon zum Wintersemester 2004/2005 erhoben werden, sagte Goppel. Sie sollten allerdings ´sozial verträglich´ gestaltet werden, betonte der CSU-Politiker: ´Besonders Leistungstüchtige werden belohnt durch Stipendien oder Gebührenerlass, sozial Schwachen werden Darlehen angeboten.´ In einer Zeit, in der nichts als wertvoll gelte, das nichts koste, müssten von Anfang an Studenten zu Kunden und Professoren zu Anbietern gemacht werden. Eine Entscheidung des BVerfG über die Klage Bayerns und fünf weiterer Bundesländer gegen das Gebührenverbot wird im kommenden Jahr erwartet.“
- Am 5.6.2003 erklärte die bildungspolitische Sprecherin der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, Katherina Reiche, dass im Herbst eine Änderung des Hochschulrahmengesetzes in den Bundestag eingebracht werden solle, mit der auch Studiengebühren ermöglicht werden.
- Dies bekräftigte die CDU-Vorsitzende, Angela Merkel, am 3.8.2003 noch einmal in der Presse. Sie halte die Einführung von Studiengebühren für unvermeidlich. Daran werde man ebenso wie an einem Stipendiensystem nicht vorbeikommen.

### **3.2.3 Exkurs: Garantie der Unterrichtsgeldfreiheit durch die Verfassung des Landes Hessen**

In Hessen besteht nach der Verfassung des Landes Hessen für die öffentlichen Hochschulen Unterrichtsgeldfreiheit.

#### **Art. 59 der Verfassung des Landes Hessen: Unterrichtsgeldfreiheit**

(1) In allen öffentlichen Grund-, Mittel-, höheren und Hochschulen ist der Unterricht unentgeltlich. Unentgeltlich sind auch die Lernmittel mit Ausnahme der an den Hochschulen gebrauchten. Das Gesetz muss vorsehen, dass für begabte Kinder sozial Schwächergestellter Erziehungsbeihilfen zu leisten

sind. Es kann anordnen, dass ein angemessenes Schulgeld zu zahlen ist, wenn die wirtschaftliche Lage des Schülers, seiner Eltern oder der sonst Unterhaltspflichtigen es gestattet.

(2) Der Zugang zu den Mittel-, höheren und Hochschulen ist nur von der Eignung des Schülers abhängig zu machen.

Zwar kann auch eine Verfassung geändert werden, sofern es damit keine Beschneidung wesentlicher Rechte gibt. Eine Verfassungsänderung erfolgt jedoch nur in Ausnahmefällen. Art. 59 der Verfassung des Landes Hessen befindet sich im ersten Hauptteil der Verfassung mit dem Titel: Die Rechte des Menschen. Gemäß Art. 63 Abs. 1 der Verfassung des Landes Hessen besteht eine Wesensgehaltsgarantie: Soweit diese Verfassung die Beschränkung eines der vorstehenden Grundrechte durch Gesetz zulässt oder die nähere Ausgestaltung einem Gesetz vorbehält, muss das Grundrecht als solches unangetastet bleiben.

Gemäß Art. 123 Abs. 2 der Verfassung des Landes Hessen kommt eine Verfassungsänderung dadurch zustande, dass der Landtag sie mit mehr als der Hälfte der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder beschließt und das Volk mit der Mehrheit der Abstimmenden zustimmt. Ob eine Verfassungsänderung mit der Aufgabe der Unterrichtsfreiheit an öffentlichen Hochschulen in Hessen zustande kommt, darf bezweifelt werden.

Nach alledem muss man von einer Unterrichtsgeldfreiheit für Studierende an den öffentlichen Hochschulen in Hessen ausgehen.

### 3.2.4 Zwischenergebnis

Durch die Bundesländer geht also ein Riss in der Frage der Studiengebühren. Verbindlich erscheint nur, dass die in der hessischen Landesverfassung verbrieft Unterrichtsfreiheit eine Erhebung von Studiengebühren ab dem ersten Semester quasi ausschließen würde. Politische Willensbekundungen beinhalten ein unterschiedliches Maß an Verbindlichkeit. Wenn aber bereits Gesetzentwürfe für die Zeit nach einer präjudizierten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vorbereitet werden, werden konkrete Vorbereitungshandlungen getroffen, um die politische Willensbekundungen auch tatsächlich umzusetzen.

## 3.3 Nachweis der Erforderlichkeit eines Eingriffs mittels einer bundeseinheitlichen Regelung

### 3.3.1.1 Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse

Das DSW ist der Auffassung, dass ohne eine bundeseinheitliche Regelung konkrete Nachteile für das Rechtsgut der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse drohen.

Mit dem „Bildungsbericht für Deutschland: Erste Befunde“ legte die Kultusministerkonferenz – und damit auch die Länder, die Normenkontrollklage erhoben haben - am 10.10.2003 den Grundstein für eine kontinuierliche Berichterstattung über Bildung in Deutschland. Zentrale Befunde des Bildungsberichte sind:

**„Die Unterschiede in der ökonomischen Kraft ‘reicher’ und ‘ärmer’ Bundesländer verstärken auch im Bildungsbereich Tendenzen der Auseinanderentwicklung der Regionen. Die Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse überall in Deutschland wird schwieriger.“** Und „Angesichts der demographischen Verknappungstendenz und der weiter steigenden qualifikatorischen Anforderungen des Beschäftigungssystems geht es darum, die im internationalen Vergleich niedrige Quote der Hochschulabsolventen zu erhöhen und den hohen Anteil von Jugendlichen ohne Ausbildungsabschluss zu reduzieren.“

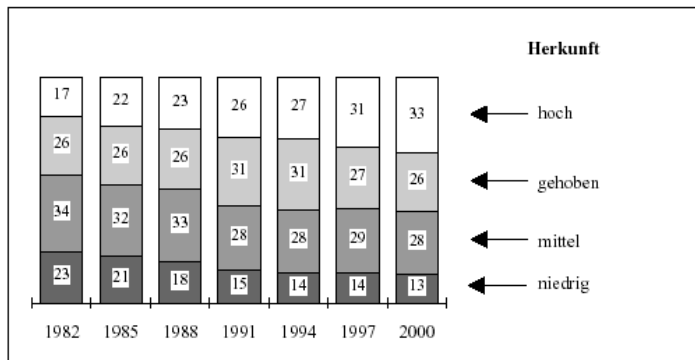
Eine weitere Bezugsquelle stellen die Sozialerhebungen des DSW dar. Diese werden seit 1951 vom BMBF gefördert und in Abständen von drei Jahren von HIS durchgeführt (Schnitzer, Klaus; Isserstedt, Wolfgang; Middendorff, Elke: Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland 2000 – 16. Sozialerhebung des DSW durchgeführt durch HIS Hochschul-Informationssystem GmbH, Hrsg. Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bonn, 2001, <http://www.studentenwerke.de/se/2001/Soz16Ges.pdf>). Sie



liefern empirische Grundlagen für hochschul- und sozialpolitisches Handeln von Bund und Ländern. Die 17. Sozialerhebung des DSW wurde im Sommersemester 2003 durchgeführt, Ergebnisse werden im Frühjahr/Frühsummer 2004 vorgelegt.

In nachfolgendem Bild 4.1 der 16. Sozialerhebung des DSW ist die Entwicklung der sozialen Zusammensetzung von 1982 bis 2000 aufgezeigt. Die Quote der Studierenden aus der bildungsfernen und einkommensschwächsten Herkunftsgruppe ist von 23 % auf 13 % gesunken, die der höher gebildeten und einkommensstarken Herkunftsgruppe dagegen von 17 % auf 33 % hochgeschwungen. Dieser status quo unterlegt die These, dass an den deutschen Hochschulen bereits eine geschlossene Gesellschaft existiert.

**Bild 4.1 Soziale Zusammensetzung der Studierenden - Entwicklung seit 1982\***  
in %



DSW/HIS 16. Sozialerhebung

\* ab 1991 einschließlich neue Länder

Mit der Darstellung in Form der „sozialen Herkunftsgruppen“ ist seit 1982 für die Sozialerhebungen ein Grobindikator geschaffen worden, der Zusammenhänge zwischen ökonomischer Situation und Bildungstradition im Elternhaus und studentischen Verhalten messbar macht. Darin fließen „Stellung der Eltern im Beruf“ (Entscheidungsautonomie, Prestige und indirekt auch Einkommen) und unter der Hypothese, dass der Bildungserfolg der Eltern ebenfalls die Bildungsentscheidungen der Studierenden prägt, der Bildungsabschluss der Eltern ein.

**Bild B.2 Übersicht über die Bildung sozialer Herkunftsgruppen aus den Sozialerhebungen**

berufliche Stellung	Bildungsherkunft <sup>1</sup>	
	mit Hochschulabschluss	ohne Hochschulabschluss
größere Selbständige (z.B. Unternehmer mit großem Betrieb bzw. hohem Einkommen)		
Beamte des höheren Dienstes (ab Regierungsrat, Lehrer ab Studienrat aufwärts)		
Angestellte in gehobener Position (z.B. Lehrer, wiss. Mitarbeiter, Prokurist, Abteilungsleiter)		
mittlere Selbständige (z.B. Einzelhändler mit großem Geschäft, Hauptvertreter, größerer Landwirt)		
Beamte des gehobenen Dienstes (z.B. Inspektor, Oberinspektor, Amtmann, Amtsrat)		
Angestellte mit qualifizierter Tätigkeit in mittlerer Position (z.B. Sachbearbeiter, Buchhalter, Werkmeister, Krankenschwester)		
kleinere Selbständige (z.B. Einzelhändler mit kleinem Geschäft, Handwerker, kleinerer Landwirt)		
Beamte des einfachen und mittleren Dienstes (z.B. Schaffner, Amtshilfe, Sekretär)		
Angestellte mit ausführender Tätigkeit (z.B. Stenotypist, Verkäufer)		
Facharbeiter, unselbständige Handwerker		
ungelehrte, angelernte Arbeiter		

soziale Herkunftsgruppen:  hoch  gehoben  mittel  niedrig

DSW/HIS 16. Sozialerhebung

<sup>1</sup> Es wird jeweils das Elternteil berücksichtigt, der die höhere berufliche Stellung bzw. den höheren Bildungsabschluss hat.

Aus Bild 4.1 der 16. Sozialerhebung des DSW lässt sich folgendes herleiten: Wenn in der Vergangenheit ohne Studiengebühren eine so deutliche Verschiebung der sozialen Zusammensetzung der Studierenden zu verzeichnen ist, kann damit keinesfalls im Wege eines Umkehrschlusses bewiesen werden, dass sich bei Einführung von Studiengebühren diese Entwicklung entschärfen würde. Dies wird allerdings in der Antragsschrift impliziert, als habe geradezu das Fehlen von Studiengebühren zu Verschiebungen der sozialen Zusammensetzung der Studierenden geführt (S. 70 der Antragsschrift). Abgesehen davon ist eine solche monokausale Argumentation wohl kaum plausibel.

Die Gründe für die Verschiebung der sozialen Zusammensetzung der Studierenden sind vielschichtig. Ein Grund ist, dass die Mittel für das BAföG in diesem Zeitraum ständig reduziert wurden. Daher ist im Wege eines „Erst-Recht-Schlusses“ davon auszugehen, dass sich die Verschiebung der sozialen Zusammensetzung bei einer höheren finanziellen Belastung aufgrund von Studiengebühren weiter verschärft.

Diese These wird durch die empirische Untersuchung „Studienfinanzierung und Studierneigung im Freistaat Sachsen“, die von der HIS Hochschul-Informationssystem GmbH Hannover im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst Ende 1999 durchgeführt und im April 2000 veröffentlicht wurde, untermauert. Grundlage der Untersuchung ist eine Befragung von Schülern der beiden letzten Jahrgangsstufen bzw. Klassen vor Erwerb der Hochschulreife sowie deren Eltern. Die Untersuchung ergab u.a. folgende Ergebnisse:

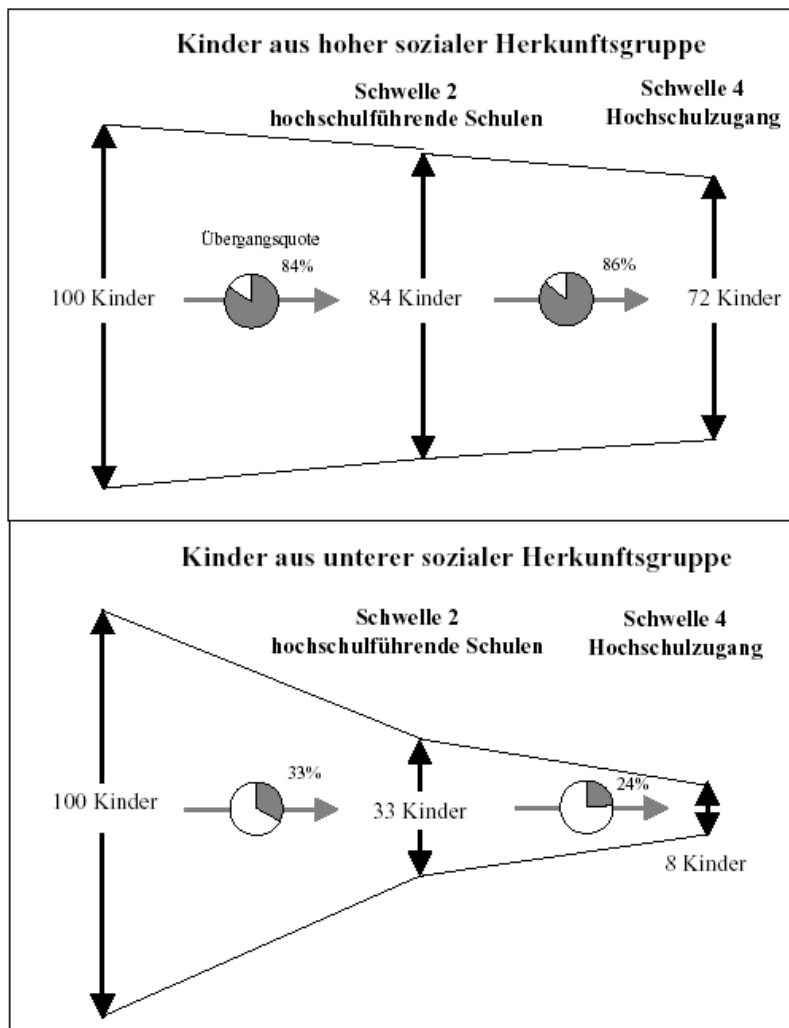
- Das jeweilige Familieneinkommen hat erhebliche Auswirkungen auf Umfang und Bestimmtheit der Studienabsichten und der Studienempfehlungen.
- Fragen und Probleme der Finanzierung eines Studiums haben für die Mehrheit von Schülern und Eltern eine große Bedeutung bei ihren Überlegungen für die Ausbildung nach Erwerb der Hochschulreife.
- Nur für eine Minderheit der Eltern stellt die Finanzierung eines Studiums kein Problem dar; die Mehrheit ist auf staatliche oder sonstige Förderung angewiesen. Nur ein kleiner Teil der Eltern trifft systematisch finanzielle Vorsorge bzw. kann dies tun.
- Je geringer der Druck der Kosten eines Studiums auf die Entscheidung für oder gegen ein Studium ist, um so höher sind die Anteile der Schüler, die „sicher“ oder „ganz sicher“ ein Studium aufnehmen wollen und umgekehrt.
- Die grundsätzliche Haltung der Eltern gegenüber der Bewältigung der Studienkosten hat starken Einfluss auf die Bestimmtheit ihrer Studienempfehlungen.
- Die Sicherheit auf bestimmte Finanzierungsquellen zurückgreifen zu können, erhöht die Festigkeit der Studienabsichten.

Die Ergebnisse dieser sächsischen Studie sind sicher nicht gänzlich auf das gesamte Bundesgebiet übertragbar; die Grundaussagen sind jedoch allgemeingültig. Die Entscheidung für ein Studium hängt von der finanziellen Lage des Elternhauses ab. Die bisherige finanzielle Hürde besteht in den Lebenshaltungskosten für ein Studium. Tritt eine weitere finanzielle Hürde in Form von Studiengebühren ab dem ersten Semester hinzu, werden Studienentscheidungen noch wesentlich stärker als bisher von den finanziellen Möglichkeiten abhängen. Dies betrifft insbesondere eine Studienentscheidung in bildungsfernen und einkommensschwachen Elternhäusern.

Das gleiche Ergebnis, auf das das DSW schon seit Jahren hingewiesen hat, dass in Deutschland auf dem Weg ins Studium eine soziale Selektion stattfindet, wird durch die PISA-Studie leider eindrucksvoll bestätigt, wie auch Bild 3.5. der 16. Sozialerhebung des DSW darlegt:.

**Bild 3.5 Der Bildungstrichter: Schematische Darstellung sozialer Selektion 1996 (15. Sozialerhebung)**

Bildungsbeteiligung von Kindern aus hoher bzw. unterer sozialer Herkunftsgruppe in %



Während das Potenzial in der höheren Einkommensschicht nahezu ausgeschöpft ist - hier studieren von 100 Kindern 74 -, gibt es erhebliche Defizite bei den unteren Einkommensgruppen: Hier nehmen nur acht von 100 ein Hochschulstudium auf. Einen noch größeren Nachholbedarf gibt es bei den jungen Menschen in den neuen Bundesländern. Besonders hier stellen die finanziellen Belastungen durch das Studium eine große Hemmschwelle für die Aufnahme eines Studiums dar.

Die am 16.9.2003 veröffentlichte OECD-Studie „Education at a Glance: OECD Indicators 2003“ („Bildung auf einen Blick“) kommt zu ähnlichen Ergebnissen, in wie eine gemeinsame Pressemitteilung des BMBF und der KMK (<http://www.bmbf.de/presse01/934.html>) als Zusammenfassung der wesentlichen Aussagen der OECD darlegt:

- „Die Studienanfängerquote im Tertiärbereich A (in Deutschland Universitäten und Fachhochschulen) ist im Jahr 2001 auf 32 % gegenüber 28 % im Jahr 1998 gestiegen. Für das Jahr 2002, für das OECD-Angaben noch nicht vorliegen, ist ein weiterer Anstieg der Studienanfängerquote auf 36 % zu verzeichnen. Trotz dieses Erfolges liegt die Studienanfängerquote in Deutschland noch deutlich unter dem Ländermittel von 47 % und der Abstand zu den Spitzenreitern Neuseeland (76 %), Finnland (72 %) und Schweden (69 %) ist groß.“
- „Betrachtet man den Anteil der Bevölkerung mit einem Abschluss im Tertiärbereich A oder einem weiterführenden Forschungsprogramm, zeigt sich, dass ähnlich wie im

Sekundarbereich II in den vergangenen 20 Jahren eine Ausweitung der Abschlüsse entgegen dem internationalen Trend in Deutschland nicht stattgefunden hat.“

- „Um eine hohe Bildungsbeteiligung im Tertiärbereich zu erreichen, gilt es u. a. sicherzustellen, dass junge studierwillige Menschen nicht an finanziellen Hürden scheitern.“
- „Die OECD hat in umfangreichen Studien, auf die in „Bildung auf einen Blick 2003“ zurückgegriffen werden konnte, aufgezeigt, dass die relativ schwache Entwicklung der Arbeitsproduktivität in Deutschland auf eine ungenügende Entwicklung des Humankapitals zurückzuführen ist.“

Wenn das Potenzial bei einkommensstarken Schichten, bei denen es heute schon keine Zugangshindernisse gibt, erschöpft ist, ist in der Konsequenz das Potenzial eines Übergangs aus einkommensschwachen und bildungsfernen Schichten an die Hochschulen verstärkt zu erschließen. Die 16. Sozialerhebung des DSW verweist jedoch sehr nachdrücklich darauf, dass Entscheidungen über den Bildungsverlauf Resultate komplexer schichtspezifischer Kalkulationen zu den Kosten und Nutzen der Bildung sind (S. 103/104 der Sozialerhebung). Höhere Kosten bzw. diesbezügliche Risiken schrecken gerade die Mitglieder einkommensschwächerer Familien davon ab, ein Studium aufzunehmen. Deshalb müssen mögliche Studienhindernisse abgebaut werden: die Schaffung neuer Hürden ist kontraproduktiv.

Zusätzliche finanzielle Belastungen führen aufgrund der Einführung von Studiengebühren zu keiner Nivellierung des sozialspezifischen Zugangs. Hierzu hat Prof. Dr. Bernhard Nagel von der Universität Kassel Anfang Januar 2003 eine Studie zu „Studiengebühren und ihre sozialen Auswirkungen“ vorgestellt. (**Anlage**)

([www.wirtschaft.uni-kassel.de/Nagel/studiengebuehren-kurz.pdf](http://www.wirtschaft.uni-kassel.de/Nagel/studiengebuehren-kurz.pdf)).

„Viele gingen von der landläufigen Auffassung aus, dass das Studium in Deutschland für die Studierenden kostenlos sei. Dies sei nicht richtig. Aus einer Untersuchung von Beckmann im Jahre 1997 ergebe sich, dass der private Finanzierungsanteil etwa 1/3 betrage. Dies bedeute, dass die Studierenden 1/3 der Kosten ihres Studiums selbst oder durch ihre Eltern zu tragen haben. Der Hauptkostenblock, an den auch von den Studierenden selbst meist nicht gedacht werde, seien die sog. Opportunitätskosten, d.h. der Verzicht auf ein Arbeitseinkommen während des Studiums. Sie seien deshalb relativ hoch, weil die Studierenden mit ihrer abgeschlossenen Schulbildung bereits die Möglichkeit haben, auf dem Arbeitsmarkt zu relativ hohen Gehältern einzusteigen. Hinzu kämen die Lebenshaltungskosten für die Studierenden.“

Internationale Vergleiche zeigen vielmehr: Wollen Staaten aus Gründen der Haushaltskonsolidierung sich mehr aus ihrer finanziellen Verantwortung für die Hochschulen zurückziehen, werden wie in Australien die Rückzahlungseintrittsgrenzen gesenkt oder wie aktuell in Großbritannien oder den USA die Studiengebühren erhöht. Dies hat erhebliche Auswirkungen auf die Studienentscheidungen in den Familien.

### 3.3.2 Zwischenergebnis

Die Wahrung des Rechtsguts „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ wäre real beeinträchtigt, wenn die Studiengebührenfreiheit im Erststudium nicht bestehen würde. Die Bildungsentscheidungen fallen im Elternhaus. Sie sind abhängig von Bildungsstand und finanziellen Möglichkeiten der Eltern. Können die Eltern entweder ohne staatliche Unterstützung ein Studium finanzieren oder können sie gerade einmal für den Lebensunterhalt während des Studiums aufkommen, bilden zusätzliche finanzielle Belastungen zusätzliche hohe soziale Hürden. Wenn sich eine Ungleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik durch die Einführung von Studiengebühren in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise abzuzeichnen droht, dann ist eine bundeseinheitliche Regelung erforderlich.

Die empirischen Untersuchungen unterstreichen nachdrücklich, dass gerade in bildungsfernen und einkommensschwachen Schichten Kosten-Nutzen-Erwägungen nur unzureichend in die Studienentscheidungen einbezogen werden.

### 3.3.3 Wahrung der Rechtseinheit: Rechtszersplitterung beim Bundesrecht

#### 3.3.3.1 Negative Folgen für das bürgerliche Unterhaltsrecht: Eltern werden durch Studiengebühren belastet

Ohne eine bundeseinheitliche Regelung sind erhebliche negative Auswirkungen auf den Rechtsbereich des bürgerlichen Unterhaltsrechts zu erwarten, der bundeseinheitlich geregelt ist.

Gemäß Art. 72 Abs. 1 GG haben im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.

Gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG erstreckt sich die konkurrierende Gesetzgebung auf die Gebiete des bürgerlichen Rechts, des Strafrechts und des Strafvollzugs, der Gerichtsverfassung, des gerichtlichen Verfahrens, der Rechtsanwaltschaft, des Notariats und der Rechtsberatung.

Der - von den Eltern auch volljährigen in einer Ausbildung befindlichen Kindern zu leistende - Ausbildungsunterhalt ist im Bürgerlichen Gesetzbuch geregelt. Gemäß § 1610 Abs. 2 BGB umfasst der Unterhalt den gesamten Lebensunterhalt einschließlich der Kosten einer angemessenen Vorbildung zu einem Beruf (bei einer der Erziehung bedürftigen Person auch die Kosten der Erziehung). Unter einer angemessenen Vorbildung versteht man eine Ausbildung, die der Begabung, dem Leistungswillen und den beachtenswerten Neigungen des Kindes am besten entspricht und die sich in den Grenzen der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern hält. Es wird also die den Eltern finanziell zumutbare bestmögliche Ausbildung geschuldet. (Oelkers/Kreutzfeld: Geltendmachung von Volljährigenunterhalt, in: FamRZ 1995, 136 [140] m.w.N.)

Demnach können Studierende zwar aufgrund der Einschreibung an einer Hochschule zur Leistung von Studiengebühren verpflichtet werden, sie haben jedoch unmittelbar Anspruch darauf, dass die Eltern – sofern leistungsfähig – gleichzeitig den Unterhalt für den gesamten Lebensbedarf und die Kosten einer angemessenen Vorbildung zu einem Beruf erfüllen. Mithin erhöht sich unterhaltsrechtlich der Bedarf der Studierenden der Höhe nach.

Im Grunde genommen bedeutet eine Einführung von Studiengebühren, dass sich damit die Leistungsverpflichtung der unterhaltsverpflichteten Eltern erhöht; verkürzt pointiert ausgedrückt: Studiengebühren müssen nicht die Studierenden selbst, sondern deren Eltern bezahlen.

Die 24 Oberlandesgerichte in Deutschland haben in Familiensachen zur Orientierung Unterhaltsrichtlinien und -tabellen herausgegeben. Diese sind meist der „Düsseldorfer Tabelle“ bzw. der „Berliner Tabelle“ angelehnt. Sie dienen auch dem Rechtsfrieden, indem für Studierende, die außerhalb des Elternhauses wohnen, Regelbedarfssätze veröffentlicht werden. Bei einer Einführung von Studiengebühren wären Eltern verpflichtet, je nach Studienort ihrer Kinder – und des daraus folgenden Bedarfs - unterschiedlich hohen Unterhalt zu leisten. Zwar kann ein unterschiedlich hoher Bedarf bereits heute schon an verschiedenen Studienstandorten existieren. Je nach Höhe der Studiengebühr würde dies jedoch im Verhältnis nicht ins Gewicht fallen. Sofern – den niedersächsischen Überlegungen folgend - die Hochschulen selbst entscheiden dürften, ob und in welcher Höhe sie Studiengebühren erheben wollen, wären bei den 359 Hochschulen in Deutschland

([www.destatis.de/basis/d/biwiki/hochtab1.htm](http://www.destatis.de/basis/d/biwiki/hochtab1.htm)) eine Vielzahl von Gebührenhöhen denkbar, die unmittelbare Auswirkungen auf die Unterhaltspflicht der Eltern hätten.

Insbesondere kann dies zu Einschränkungen der Studienort- oder auch der Studienwahl führen, wenn ein Studiengang nur an wenigen Standorten (Bsp. Bergbau nur in Clausthal-Zellerfeld oder Freiberg/Sachsen) oder sogar nur an einem Studienort studiert werden kann.

Die von Studiengebührenbefürwortern angekündigten Stipendiensysteme und Darlehensmöglichkeiten existieren – anders als von den Antragstellern als bloße Ankündigung unterstellt (S.

65, 68, 71 der Antragsschrift) - nicht, sie sind auch nicht in Sichtweite. Das DSW ist Herausgeber eines Stipendienführers, dem Taschenbuch „Förderungsmöglichkeiten für Studierende“. Aus diesem Kontext wissen wir: Derzeit gibt es in Deutschland nur ca. 150 Stipendienggeber, die in Anzahl und Höhe völlig unterschiedliche Stipendien vergeben. Die Stipendienggeber, die die meisten Stipendien vergeben, sind die zwölf Begabtenförderungswerke, die aus dem Haushalt des Bundesministerium für Bildung und Forschung mit ca. 55.000 Euro p.a. gefördert werden.

Zukünftige Darlehensangebote werden selbst mit dem unpopulären zinslosen BAföG-Volldarlehen im Zeitraum 1983 bis 1990 nichts gemein haben. Heutige Darlehensförderungsprogramme in geringem Umfang wie im BAföG (für Zeiten über die Regelstudienzeit hinaus) oder dem Bildungskreditprogramm des Bundes können nur deshalb nach der Formel „EURIBOR-Zinssatz (für erste Adressen auf dem Kapitalmarkt) plus 1 % Verwaltungskostenaufschlag“ von der KfW-Bankengruppe vergeben werden, weil der Staat die negativen Risiken, die schlechten Schuldner übernimmt.

Nachlaufende Studiengebühren (Einkommensabhängige Zahlung während einer Berufstätigkeit) sind nicht per se sozialverträglich, weil sie mit der verspäteten Familiengründungsphase von Akademikern zusammenfallen. Der Beweis einer sozialverträglichen Ausgestaltung kann zudem jetzt ohne eine konkrete Vorlage zumindest als Modell nicht geführt werden.

Gemäß § 1612 Abs. 2 BGB können Eltern, die einem unverheirateten Kind Unterhalt zu gewähren haben, das Bestimmungsrecht ausüben, in welcher Art und für welche Zeit im voraus der Unterhalt gewährt werden soll. Dabei ist auf die Belange des Kindes die gebotene Rücksicht zu nehmen. Die Geltung des Bestimmungsrechts gegenüber unverheirateten Volljährigen rechtfertigt sich aus dem Gebot der Rücksichtnahme (§ 1618a BGB), da die Eltern durch die Unterhaltspflicht in besonderem Maße belastet werden. (Oelkers/Kreutzfeld: Geltendmachung von Volljährigenunterhalt, in: FamRZ 1995, 136 [140] m.w.N.) Im Grunde genommen sollen die Unterhaltsverpflichteten dieses Wahlrecht im Hinblick auf Wohnkosten- und Haushaltsführungersparnis haben.

Ob das elterliche Bestimmungsrecht auch für volljährige Kinder in Naturalunterhalt zu leisten noch zeitgemäß oder nicht überholt ist, ist umstritten. So hat der 64. Deutsche Juristentag (DJT) am 18./19.9.2002 in Berlin beschlossen, das Unterhaltsbestimmungsrecht der Eltern (Bar- oder Naturalunterhalt) gegenüber volljährigen Kindern sei abzuschaffen. Dem ist – unter Bezugnahme auf das Gutachten von Prof. Dr. Dieter Martiny (A 48/49) zum 64. Deutschen Juristentag - zuzustimmen. Da aber – vorbehaltlich einer wünschenswerten gesetzlichen Änderung – dieses Wahlrecht bundesweit besteht, müssen die Unterhaltsverpflichteten bundesweit auch das Recht haben, es auszuüben. Das Wahlrecht würde den Unterhaltsverpflichteten in den Bundesländern verwehrt, die Studiengebühren ab dem ersten Semester einführen. Denn die Unterhaltsverpflichtung zur Bedarfsdeckung der Studiengebühren wäre finanziell höher, als die wirtschaftliche Wohnkosten- und Haushaltsführungersparnis. Die Folge wäre, dass die Entscheidungsfreiheit der Eltern dahingehend reduziert wird, dass sie ihren Kindern Barunterhalt für ein Studium in einem Bundesland anbieten, das keine Studiengebühren im Erststudium erhebt.

Die Bundeseinheitlichkeit der Regelungen des BGB wäre bei Einführung von Studiengebühren gefährdet.

### **3.3.3.2 Negative Folgen für das BAföG: Wahl zwischen Selektion oder Kostentragungspflicht Unbeteiligter**

Ohne eine bundeseinheitliche Regelung sind erhebliche negative Auswirkungen auf den Rechtsbereich der Ausbildungsförderung zu erwarten, der bundeseinheitlich geregelt ist.

Gemäß Art. 72 Abs. 1 GG haben im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.

Gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG erstreckt sich die konkurrierende Gesetzgebung auf die Regelung der Ausbildungsbeihilfen und die Förderung der wissenschaftlichen Forschung.

Gemäß § 1 des Bundesgesetzes über individuelle Förderung der Ausbildung (Bundesausbildungsförderungsgesetz – BAföG) besteht ein Rechtsanspruch auf individuelle Ausbildungsförderung für eine der Neigung, Eignung und Leistung entsprechende Ausbildung nach Maßgabe des BAföG, wenn dem Auszubildenden die für seinen Lebensunterhalt und seine Ausbildung erforderlichen Mittel anderweitig nicht zur Verfügung stehen.

In dieses Bundesgesetz müssten bei Einführung von Studiengebühren ab dem ersten Semester Regelungen je nach Landesrecht eingefügt werden. Studiengebühren erhöhen zum einen den Bedarf des Studierenden. Der BAföG-Bedarfssatz müsste weiter individualisiert werden, je nach Bundesland oder Hochschule. Für Geschwisterkinder sind bei der Anrechnung des Einkommens der Eltern die Freibeträge - je nach Landesregelung - vorzusehen.

Sofern diese Maßnahmen unterbleiben sollten, würde dies zwingend zu einer sozialen Selektion führen.

Wenn sich der Bedarf durch die Einführung von Studiengebühren erhöht, dann würden die Ausgaben des BAföG steigen. Gemäß § 56 Abs. 1 BAföG tragen der Bund zu 65 %, die Länder zu 35 % die Ausgaben. Würden einige Länder Studiengebühren ab dem ersten Semester einführen, dann müssten der Bund und diejenigen Länder mit Studiengebührenfreiheit die zusätzlichen Einnahmen der anderen finanzieren.

### **3.3.4 Zwischenergebnis**

Wenn einzelne Bundesländer Studiengebühren ab dem ersten Semester einführen, hätte dies eine Rechtszersplitterung bei den Bundesgesetzen BGB und BAföG zur Folge. Zur Abwendung von Nachteilen zulasten des Rechtsguts Wahrung der Rechtseinheit ist eine bundeseinheitliche Regelung erforderlich.

### **3.3.5 Wahrung der Wirtschaftseinheit: gleiche Zugangsmöglichkeiten zu Berufen in allen Ländern**

Wie das Bundesverfassungsgericht in seinem Altenpflegeurteil ausführt, „ist zur Schaffung eines einheitlichen Wirtschaftsgebiets und damit zur Wahrung der Wirtschaftseinheit ein Bundesgesetz jedenfalls dann erforderlich, wenn es die Einheitlichkeit der beruflichen Ausbildung sicherstellen oder wenn es für gleiche Zugangsmöglichkeiten zu Berufen oder Gewerben in allen Ländern sorgen muss, unabhängig davon, wo die Berufsgruppe selbst kompetentiell einzuordnen ist. Unterschiedliche Ausbildungs- und Zulassungsvoraussetzungen können aber im deutschen Wirtschaftsraum störende Grenzen aufrichten, sie können eine Ballung oder Ausdünnung des Nachwuchses in bestimmten Regionen bewirken, sie können das Niveau der Ausbildung beeinträchtigen und damit erhebliche Nachteile für die Chancen des Nachwuchses sowie die Berufssituation im Gesamtstaat begründen.“

Die Studierenden und deren Eltern leisten schon heute selbst einen erheblichen Beitrag zur individuellen Finanzierung des Studiums. Sie finanzieren Lebensunterhalt, Ausbildungskosten, Verwaltungsgebühren usw.

Zwar variiert heute die individuelle Bedürftigkeit von Studierenden je nach Studienfach und Studienort. Dies ist aber entweder der Neigung, Eignung und Leistung bzw. der Ausrichtung auf ein besonderes Qualifikationsprofil (Schwerpunktbildung) geschuldet oder aber wird von den Eltern bzgl. der Ortswahl geduldet. Bei Einführung von Studiengebühren stände aber nicht mehr die individuelle Neigung, Eignung und Leistung bei der Studienwahl im Vordergrund, sondern würde – zumindest bei bildungsfernen und einkommensschwachen Familien – von der finanziellen Belastung überlagert. Ein Ausweicheffekt auf Bundesländer, die keine Studiengebühren ab dem ersten Semester erheben, wäre zwingend. Eine Migrationsbewegung

zwischen Bundesländern nicht aus studienbezogenen, sondern finanziellen Erwägungen würden zu einer Verschiebung der Einwohnerzahl der Studienstandorte führen. Manchmal verbleibt nach einer Studienfachwahl auch keine Entscheidung über den Studienortswahl in einem Bundesland. Wer Schiffbau im Saarland studieren will, wird keinen entsprechenden Studienplatz finden.

Studienplätze in den Bundesländern sind nicht gleichermaßen ausgelastet (vgl. nachfolgende Graphik). Es kommt jedoch auch vor, dass ein Studienplatz mit mehr als zwei Studierenden belegt ist. Abgesehen von der Frage, ob Studiengebühren für einen doppelt belegten Studienplatz erhoben werden könnten, sind weitere erhebliche Verschiebungen zwischen den Bundesländern hinreichend wahrscheinlich, sollten einige Bundesländer Studiengebühren ab dem ersten Semester einführen.

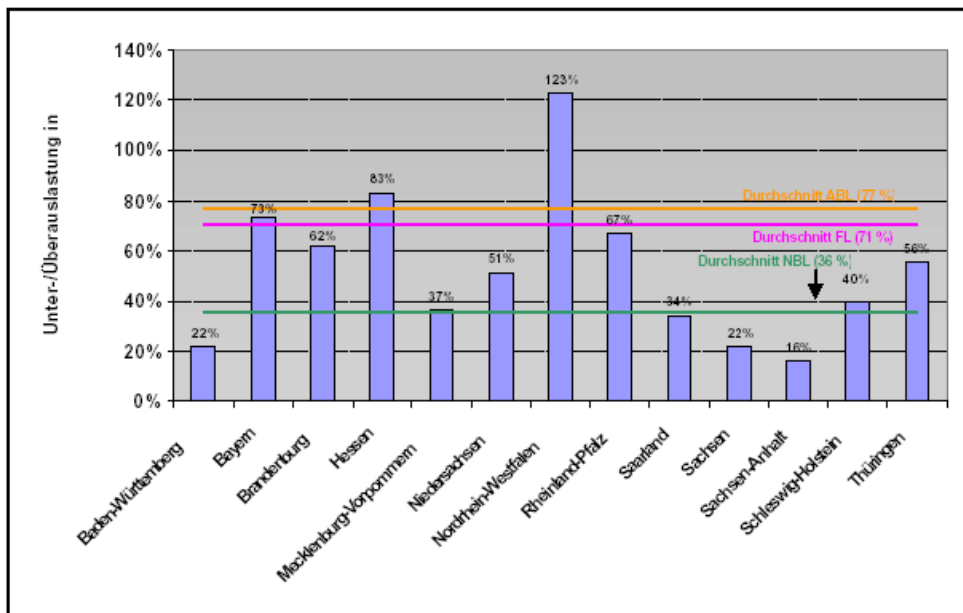


Abbildung 10: Überauslastung der flächenbezogenen Studienplätze nach Bundesländern

(Quelle: Dieter Dohmen: Effizienzpotentiale der Hochschulen in Mecklenburg-Vorpommern, Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur, Mecklenburg-Vorpommern, FiBS-Forum Nr. 6, Köln, Dezember 2000, [www.fibs-koeln.de](http://www.fibs-koeln.de))

Der Bundesfinanzhof (BFH) hat in seinem Urteil vom 27.5.2003 (Az. VI R 33/01) erstmals mit der Absetzbarkeit der Kosten für ein Erststudium befasst. Er hat jedoch ausdrücklich darauf hingewiesen, dass damit nicht entschieden sei, ob auch Kosten eines direkt nach dem Schulabschluss aufgenommenen Erststudiums Werbungskosten seien.

Sollten Studiengebühren ab dem ersten Semester eingeführt werden, so wäre zu prüfen, ob ein Verlustvortrag während des Studiums nicht mit einem späteren Einkommen zu verrechnen wäre. Die Aufwendungen müssen in einem hinreichend konkreten, objektiv feststellbaren Zusammenhang mit künftigen steuerbaren Einnahmen aus der angestrebten beruflichen Tätigkeit stehen. Zudem muss ein besonders enger sachlicher und zeitlicher Zusammenhang mit den erwarteten späteren Einnahmen bestehen.

Welche wirtschaftlichen Be- und Entlastungen auf Studierende oder Bundesländer zukommen, kann nicht abgeschätzt werden, sie könnten jedoch als berufsbedingte Ausbildungsaufwendungen zu erheblichen finanziellen Verschiebungen führen.

### 3.3.6 Zwischenergebnis

Die Wahrung des Rechtsguts „Wirtschaftseinheit“ wäre durch eine Einführung von Studiengebühren konkret bedroht. Um dieses abzuwenden, ist eine bundeseinheitliche Regelung der Studiengebührenfreiheit erforderlich.



### 3.4 Verhältnismäßigkeit des Eingriffs der bundeseinheitlichen Regelung: Öffnungsklausel für Ausnahmeregelungen in den Bundesländern

Mit § 27 Abs. 4 Satz 2 HRG („In besonderen Fällen kann das Landesrecht Ausnahmen vorsehen.“) ist eine Ausnahmeregelung für die Länder vorgesehen. Einige Bundesländer haben seitdem sog. Langzeitstudiengebühren eingeführt. Im Gesetzgebungsverfahren zur 6. HRG-Novelle hat das DSW noch einmal ausdrücklich davor gewarnt, dass der den Ländern eingeräumte Gestaltungsspielraum nicht dazu führen dürfe, den Grundsatz der Studiengebührenfreiheit wieder in Frage zu stellen.

Dass es auch andere Wege gibt und dass mit einer Studienstrukturreform mit einem verbesserten Beratungsangebot ebenfalls die Zahl von „Langzeitstudierenden“ vermindert werden kann, beweisen die Staatsminister Zehetmair und Goppel in Bayern. Dort hat sich die Zahl der „Langzeitstudierenden“ halbiert. 1998 waren es zum Wintersemester 4,7 %, zum Wintersemester 2002/2003 waren es noch 2,6 %.

<http://www.stmwfk.bayern.de/aktuelles/presse/2003/juli/juli158.html>

[http://www.stmwfk.bayern.de/aktuelles/reden/1027\\_statement\\_semester.pdf](http://www.stmwfk.bayern.de/aktuelles/reden/1027_statement_semester.pdf)

Der Präsident des DSW, Prof. Dr. Hans-Dieter Rinkens, hat sich in der Vergangenheit schon mehrfach zu der Problematik von Langzeitstudiengebühren in der Öffentlichkeit geäußert. Er hat für die die Regelstudienzeit überschreitenden Zeiträume die Auffassung vertreten, dass „**Helfen statt Abstrafen**“ die Maxime sein müsse.

Die Vermutung, dass Studiengebühren nicht den Hochschulen, sondern dem allgemeinen Landeshaushalt zufließen, ist nun belegt: Am 15.4.2003 beschloss das niedersächsische Kabinett, die Gebühren für Langzeitstudierende nicht den Hochschulen zugute kommen zu lassen, sondern dass diese komplett in die allgemeine Landeskasse fließen. Die ursprünglich festgelegte Zielsetzung, dass die Langzeitstudiengebühren Projekten der Hochschulen zugute kommen sollten, die dazu beitragen, die Studiendauer zu verringern, wurde fallengelassen.

### 3.5 Transfer in Länderhochschulrecht

Gemäß § 72 Abs. 1 Satz 8 HRG sind den Vorschriften des Artikels 1 des 6. HRGÄndG innerhalb von drei Jahren nach Inkrafttreten des 6. HRGÄndG entsprechende Landesgesetze zu erlassen.

Damit ist Art. 75 Abs. 3 GG Genüge getan.

Länder – auch diejenigen, die Normenkontrollklage erhoben haben – setzen bei einer Novellierung ihrer Hochschulgesetze die Vorgabe um.

## 4. Fazit

Aus den empirischen Erhebungen des DSW lässt sich eine konkret bestehende Gefahr sowohl für das Rechtsgut „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ sowie „Wahrung von Rechts- und Wirtschaftseinheit“ feststellen. Deshalb war mangels einer Einigung der Ministerpräsidenten auf die „Meininger Erklärung“ der Kultusminister der Länder eine bundeseinheitliche Regelung zur Studiengebührenfreiheit im Erststudium dringend erforderlich.

Berlin, den 27. November 2003