

08. JUNI 2005

Erled.

Kopie

Stellungnahme zur Verfassungsmaßigkeit eines baden-württembergischen
Modells zur Erhebung von Studiengebühren¹

I. Das Modell

1. Der Besuch baden-württembergischer Hochschulen wird entgeltpflichtig. Pro Semester haben Studierende einheitlich 500,- € bei Immatrikulation zu entrichten; studiengang- oder hochschuldifferentielle Entgelte sind künftig möglich. Das Entgelt wird elternunabhängig gefordert; es soll zusammen mit BAföG – Darlehen eine Gesamtbelastung von 15.000,- € nicht überschreiten. Ist schon bei Immatrikulation erkennbar, dass ein Studierender die finanzielle Belastung nicht tragen kann, wird das Entgelt nicht erhoben.
2. Das Studienentgelt steht ökonomisch der Hochschule des Studierenden für Zwecke der Lehre zu. Das entsprechende Aufkommen soll im Zeitpunkt der Immatrikulation den Hochschulen zufließen. Über die Studienentgelte und deren Höhe entscheiden entweder das Land durch Gesetz oder die jeweilige Hochschule im gesetzlichen Rahmen durch Satzung.
3. Das Studienentgelt wird entweder durch ein verzinsliches Darlehen vorfinanziert; auf dieses erhält jeder Studierende einen Anspruch ohne Bonitätsprüfung; es wird unmittelbar vom Darlehensgeber an die Hochschule ausgezahlt und ist grundsätzlich zwei Jahre nach Eintritt in das Berufsleben in monatlichen Raten von 50, 100 oder 150 € abhängig vom Berufseinkommen zurückzuzahlen (Studienkreditmodell). Oder es wird bis zu diesem Zeitpunkt gestundet und ist dann zu entsprechenden Konditionen zu entrichten (Stundungsmodell). Es kann jederzeit vom Studierenden während des Studiums oder nachher in voller Summe beglichen werden.
4. Erweist sich nach dem Studium, dass ein Studierender wegen mangelndem oder zu geringem Berufseinkommens, wegen Krankheit oder aus familiären Gründen etc. das gestundete Entgelt oder das Darlehen nicht beglichen

¹ Die Stellungnahme dient allein der rechtlichen Beurteilung. Zusätzliche Zweckmäßigkeitserwägungen sind in Klammern gesetzt.

kann, wird es (teilweise) erlassen. Bei gutem Studienerfolg ist ebenfalls ein Erlass möglich.

5. Die finanziellen Ausfälle infolge Uneinbringlichkeit oder Erlass des Entgelts tragen nicht die Hochschulen sondern ein Ausfallfonds oder der Landeshaushalt.
6. Zur zeitlichen Verschiebung der Zahlung des Entgelts sind drei Finanzierungsalternativen denkbar; alle setzen einen Rahmenvertrag zwischen Hochschule oder Land und den beteiligten Banken zur Standardisierung der Abtretung oder des Kredits, seiner Auszahlung und Rückzahlung voraus.
 - Der Studierende schließt einen Darlehensvertrag mit einer Bank; diese zahlt das Darlehen mit Risikoabschlag unmittelbar an die Hochschule aus. Der Studierende zahlt es später an die Bank zurück.
 - Die Hochschule stundet das Entgelt und schließt zur Vorfinanzierung selbst einen Darlehensvertrag mit einer Bank. Sie zahlt es später zurück.
 - Die Hochschule stundet das Entgelt und tritt es an eine Bank ab. Jene zahlt dafür an die Hochschule einen entsprechenden Betrag mit Risikoabschlag.

II. Grundsätzliche Zulässigkeit eines Studienentgelts als Benutzungsgebühr

7. Individuell zurechenbare Leistungen des Staates an Einzelpersonen können grundsätzlich über Gebühren finanziert werden; die besondere Leistung der Ausbildung legitimiert das besondere Entgelt vor dem Grundsatz der Belastungsgleichheit. Gebühren können grundsätzlich nach dem Wert der Leistung (Äquivalenzprinzip) oder nach den Aufwendungen des Staates zur Erbringung der Leistung (Kostendeckungsprinzip) bemessen, zur Lenkung des Verhaltens des Pflichtigen eingesetzt oder aus sozialen Gründen ermäßigt werden; sie haben stets den Kostenaspekt mit zu berücksichtigen. Das anzuwendende Bemessungsprinzip muss bereits im Gebührengesetz deutlich erkennbar angelegt sein.
8. Das Studienentgelt ist als Gebühr einzuordnen, weil eine staatliche Hochschule dem Studierenden individuelle Ausbildungsleistungen erbringt. Es stellt eine Benutzungsgebühr dar, weil der Studierende den personell und sachlich geprägten Ausbildungsapparat nutzt. Eine Verwaltungsgebühr scheidet aus, weil

es nicht zur Abgeltung des Administrativvorgangs der Immatrikulation entrichtet wird; eine Verleihungsgebühr kommt nicht in Frage, weil kein Recht auf Ausbildung vergeben sondern nur eine Zulassung zum Studium im Rahmen des Art. 12 GG erteilt wurde.

9. Studiengebühren verstoßen nicht gegen die Freiheit der Wahl von Beruf und Ausbildungsstätte aus Art. 12 Abs. 1 GG, weil das Grundrecht als Abwehrrecht keinen Anspruch auf staatliche Leistungen und als Teilhaberecht nur einen Anspruch auf sachgerechte Zulassung und Teilnahme am Studium bietet; die Kostenfreiheit des Studiums ist grundrechtlich nicht geboten und war historisch bis 1970 unter der Geltung des Grundgesetzes auch nicht gegeben.
10. Die Einwirkung des Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) auf Art. 12 Abs. 1 GG fordert eine sachgerechte, vom Gesetzgeber in den zugrunde gelegten Fakten nachgewiesene Bemessung von Studiengebühren. Nach Art. 12 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG sowie nach Art. 11 Abs. 1 bad.-württ. LVerf. müssen die Gebühren die Gleichheit der Bildungschancen entsprechend der Begabung des Studierenden wahren und dürfen eine Hochschulausbildung nicht am Maßstab individuell verfügbarer Finanzmittel orientieren. Jeder muss eine reale Chance auf Ausbildung unter zumutbaren, objektiv sachgerechten Bedingungen erhalten; die Verweigerung allein wegen fehlender finanzieller Leistungsfähigkeit wäre unzulässig.

III. Besondere Grenzen bei der Bemessung der Studiengebühr

11. Art. 12 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG sowie Art. 11 Abs. 1 bad.-württ. LVerf. verbieten Studiengebühren, welche die Berufsauswahl finanziell lenken, weil sie den entscheidenden Sachgrund der Begabung für das Studium negieren.
12. Eine Gebühr nach dem Wert der Ausbildungsleistung für den Studierenden wäre zulässig, aber erst bei Existenz von Marktpreisen für private Studiengänge zuverlässig zu ermitteln. Als rechtmäßiger Hilfsmaßstab der Äquivalenz könnte der typische Nutzen der akademischen Ausbildung – erkennbar z. B. am zu erwartenden Durchschnittseinkommen der Absolventen des Studiengangs – dienen. (Er ist allerdings schwer auf Dauer zu fixieren und deshalb wohl stets rechtlichen Angriffen ausgesetzt; ich würde ihn deshalb nicht verwenden.)

13. Die Bemessung der Studiengebühr nach den durchschnittlichen Aufwendungen der Hochschule für einen Studienplatz ist grundsätzlich zulässig. Für ihre Ermittlung bestehen von der Rechtsprechung anerkannte, finanzwissenschaftliche und betriebswirtschaftliche Methoden, zwischen denen der Gesetzgeber auswählen darf. (Die Kosten sind in der Praxis auch problemlos festzustellen und einem Studienplatz zuzuordnen. Das Kostendeckungsprinzip sollte die Höhe der Studiengebühr im Wesentlichen bestimmen.)
14. Das Kostendeckungsprinzip wird üblicherweise als Obergrenze der Gebühr eingesetzt und verbietet dann eine Belastung über die durchschnittlichen Aufwendungen für den Studienplatz oder Studiengang hinaus. Es kann grundsätzlich aber auch als Kostendeckungsgebot mit der Pflicht, über die Gebühr die gesamten Kosten zu refinanzieren, oder als Kostendeckungsmaxime, also als Gebot, die Gebühr allgemein an den Kosten auszurichten und zumindest einen Teilkostendeckungsbeitrag zu erwirtschaften, eingesetzt werden.
15. Eine Einheitsgebühr von 500 € pro Semester würde das Kostendeckungsprinzip als Obergrenze wahren und einen Teil der Kosten refinanzieren; sie wäre als Festgebühr und in dieser Höhe grundsätzlich zulässig. Eine Kostendeckungsmaxime mit dem Ziel, einen prozentualen Anteil der Aufwendungen abzudecken, wäre möglich, soweit sie nicht wegen ihrer Höhe in bestimmten Studiengängen Begabten ohne hinreichende Geldmittel die Ausbildung versperrt. Ein absolutes Kostendeckungsgebot dürfte diese Grenze der Verfassungsmäßigkeit in aufwendigen, vor allem in technischen, medizinischen und naturwissenschaftlichen Studiengängen regelmäßig überschreiten, und ist deswegen nicht zu empfehlen. Das Kostendeckungsprinzip erlaubt es in allen Varianten, Gebühren nach den Aufwendungen für den jeweiligen Studiengang zu differenzieren; es besteht kein Rechtszwang zur Einheitsgebühr.
16. Werden Gebühren nach den Gesamtkosten des Studiums oder eines Studiengangs auf die Studierenden verteilt, dürfen Aufkommensausfälle infolge Erlass, Ermäßigung oder Nichtbeitreibbarkeit nicht durch Quersubventionierung auf den Rest der Zahlenden umgelegt werden sondern sind vom Staat zu tragen. Werden Gebühren nach den Durchschnittskosten des einzelnen Studienplatzes berechnet, ist die konkrete Verwendung ihres Aufkommens rechtlich irrelevant; sie dürfen lediglich nicht für den einzelnen Studierenden über die durchschnittlichen Kosten seines Studienplatzes hinausgehen.

17. Soziale Gründe können zu Gebührenermäßigung oder –erlass führen, müssen aber aus Gründen der Belastungsgleichheit sachgerecht ausgewählt werden. Die Berücksichtigung von familiären Situationen ist wegen Art. 6 GG (Schutz und Förderung von Ehe und Familie), von Behinderungen wegen Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG (Benachteiligungsverbot) und von fehlender finanzieller Leistungsfähigkeit wegen Art. 12 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG möglich, teilweise sogar rechtlich notwendig.
18. Ein guter Studienerfolg kann ebenfalls zum Erlass oder zur Ermäßigung der Studiengebühren führen, denn finanzielle Anreize zur Optimierung der Ausbildung sind im Hochschulwesen stets sachgerecht.
19. Art. 12 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG erlaubt eine Differenzierung zwischen Ausländern und Deutschen, weil die Berufs- und Ausbildungsfreiheit als Deutschengrundrecht ausgeprägt ist; unterschiedliche Gebühren müssten jedoch auf objektive Sachgründe gestützt werden. Das Diskriminierungsverbot des Art. 12 EG-Vertrag und andere EG-Vorschriften verbieten jedoch unterschiedliche Gebühren für Deutsche und Angehöriger anderer Mitgliedstaaten der EG.

IV. Erforderlichkeit von Stundung oder Vorfinanzierung während des Studiums

20. Aktuelle Zahlungspflichten durch Studiengebühren während des Studiums bringen einen Großteil der Studierenden, welche meistens noch kein eigenes, nennenswertes Einkommen haben, regelmäßig in finanzielle Schwierigkeiten, welche die Aufnahme und den Fortgang des Studiums verhindern oder gefährden können. Zur Vermeidung einer Ausbildung nach Maßgabe individuell verfügbarer Geldmittel ist es bei Einführung einer Studiengebühr notwendig, eine Verlagerung der tatsächlichen Zahlungspflicht zu ermöglichen. Das kann durch Stundung oder Vorfinanzierung mittels Darlehens geschehen.

Bei beiden Alternativen entsteht die Studiengebühr bereits mit der Immatrikulation. Beim Studienkreditmodell ist sie sofort fällig, wird aber vom Darlehensgeber beglichen; den Studierenden trifft erst nach dem Studium die Pflicht zur Rückzahlung des Darlehens. Im Stundungsmodell wird sie erst nach Abschluss des Studiums fällig; der Studierende hat sie dann zu begleichen.

Beide Modelle schließen zuverlässig aus, dass ein Begabter allein aus finanziellen Gründen nicht studieren kann, denn während des Studiums ist er von tatsächlichen Zahllasten frei; spätere Lasten treffen ihn nicht mehr in der Stu-

diensituation. Um gerade für die in ihrem Grundrecht gefährdeten finanzschwachen Studierenden die Ausbildung sicherzustellen, muss ihnen mit Zulassung zum Studium ein gleichzeitiger Anspruch auf Stundung oder auf Gewährung eines Darlehens ohne Bonitätsprüfung gegenüber bestimmten Banken eingeräumt werden. Spätere, im monatlichen Volumen geringe Rückzahlungspflichten, die auf die Einkommenssituation Rücksicht nehmen, entfalten keine abschreckende Wirkung für die Aufnahme eines Studiums und sind deshalb rechtlich zulässig.

21. Steht schon bei Immatrikulation fest, dass ein Studierender die Studiengebühr auch später nicht entrichten oder später Ermäßigung oder Erlass beanspruchen kann, so muss dieser Tatbestand bereits bei Entstehung der Gebühr berücksichtigt werden.

V. Die Verteilung der Befugnisse zwischen Hochschulen und Staat

22. Die Regelung von Studiengebühren zählt zur Kultur- und Hochschulkompetenz des Landes. Ein Gesetz über Studiengebühren kann vom Land erlassen werden. Es müsste den sachlichen Gebührentatbestand, Gebührenschildner, -gläubiger sowie die Bemessung vorgeben. Dabei sind Fest- und Rahmengebühren zulässig; bei letzteren hätte das Gesetz die Bemessungsprinzipien deutlich anzugeben und vorzuformen sowie die Ermächtigung zur Ausfüllung des Rahmens durch Rechtsverordnung oder Satzung zu erteilen. Der abschließende Gebührentatbestand und -tarif dürfte sowohl vom Land als auch – aufgrund dieses Gesetzes – von den Hochschulen festgelegt werden.
23. Es besteht nach der Rechtsprechung – im Gegensatz zur Hochschulzulassung – kein Zwang zur bundeseinheitlichen Studiengebühr. Im Land können Gebührensätze nach Hochschulen und Studiengängen differenzieren, sofern dafür ein Sachgrund, z.B. in den Kosten, vorgewiesen werden kann.
24. Das Aufkommen aus den Gebühren steht finanzverfassungsrechtlich dem Land zu. Das parlamentarische Budgetrecht entscheidet über seine Verwendung; eine „natürliche“ Zweckbindung zugunsten der ausbildenden Hochschulen besteht rechtlich nicht. Das Parlament kann aber durch ein – stets änderbares – Gesetz den Hochschulen das Aufkommen zuweisen, das von ihren Studierenden erbracht wurde. (Es besteht also kein rechtlicher Zwang zur Zuweisung an die Hochschulen. Das politisch erklärte Konzept der zusätzlichen

Hochschulfinanzierung und die Akzeptanz des Entgeltsystems würden aber verlassen, wenn man den Ertrag nicht zusätzlich den Hochschulen zuwies, sondern unter der Hand zur Finanzquelle des Landeshaushalts umwidmete.)

VI. Die interne Zuordnung von Gebühren und Vorfinanzierung

25. Im Stundungsmodell kommen die Gebühren nicht zeitgerecht, sondern von der Studien- auf die Berufsphase verschoben ein; die Hochschulen benötigen die Mittel aber während, weil für die Ausbildung. Ihnen muss das Geld deshalb von einer Bank vorgeschossen werden. Ob die Hochschulen dafür ein Darlehen der Banken aufnehmen, das sie entsprechend dem Gebühreneingang zurückzahlen, oder ihnen dafür die Gebührenforderung abtreten, ist eine eher rechtstechnische Frage.

Die Abtretung wandelt die Forderung in eine privatrechtliche um und führt zu Vollstreckungsproblemen oder aufwendigen rechtlichen Konstruktionen (Beleihung, öffentlich-rechtliche Vollstreckung privatrechtlicher Forderungen). Das Darlehen an Hochschulen lässt die öffentlich-rechtliche Forderung, aber auch die spätere aufwendige Beitreibung durch die Hochschulen unberührt. Rechtlich zulässig sind beide Alternativen. Im Abtretungsmodell sind aber spätere Gebührenerlasse und -ermäßigungen schlecht möglich; es dürfte deshalb ausscheiden.

26. Im Studienkreditmodell wird die Gebührenforderung sofort und zeitgerecht von der Bank befriedigt; der Sachverhalt ist für die Hochschule abgeschlossen. Es bleibt ein Darlehensverhältnis zwischen Studierenden und Bank übrig, welches in der Rückzahlung Schwierigkeiten bereiten kann. Die Banken bieten derartige Darlehen z. Zt. in der Weise an, dass sie an die Hochschulen die Darlehenssumme unter Disagio von 10-13% auszahlen und sich so gegen Ausfälle sichern. Ferner benötigt das Studienkreditmodell fertig formulierte, in jedem Gebührenfall identische Kreditverträge, auf die ein Studierender einen Anspruch hat und dessen Darlehenssumme unmittelbar an die Hochschule ausgezahlt wird. Die Berücksichtigung von Gebührenerlass und -ermächtigung ist möglich, aber vertragsrechtlich zu sichern. Dieses Modell ist – vorausgesetzt die BGB-Normen über AGB, Verbraucherschutz und Haustürwiderruf werden gegenüber den Studierenden und die Normen des Wettbe-

werbs- und Vergaberechts gegenüber den Banken eingehalten – rechtlich ebenfalls zulässig.

27. (Ich würde dem Studienkreditmodell den Vorzug geben, weil der Staat sofort sein Geld erhält und die spätere Darlehensabwicklung ganz im privatrechtlichen Verhältnis zwischen Bank und Studierenden bleibt. Der Staat erhält zwar das Gebührenaufkommen mittelbar mit einem Risikoabschlag; er kauft sich damit aber von späteren Vollstreckungsproblemen frei.

Das Stundungsmodell würde in der Abtretungsalternative der Bank eine fremde Forderung geben, bei der sie Einwendungen aus dem Verhalten dritter Hochschulen ausgesetzt wäre und die den Rechtscharakter dieser Forderung ändert; in der Darlehensalternative kann es Gebührenerlass und –ermächtigung reibungslos durchsetzen, belastet aber die Hochschule mit den Ausfällen und mit Schulden. Das Stundungsmodell würde bei Einschaltung einer einzigen Bank wohl wettbewerbsrechtliche Probleme aufwerfen, bei Zulassung mehrerer Kreditinstitute schwer auf deren unterschiedliche Konditionen reagieren können. Das Studienkreditmodell ist praktikabler und für den Staat zeitlich mit der Immatrikulation abgeschlossen.)

VII. Das Problem von Gebührenaussfällen

28. Wird später eine Forderung gegen Studierende erlassen, ermäßigt oder uneinbringlich, so stellt sich die Frage, wer den Ausfall zu tragen hat. Bei Uneinbringlichkeit trägt ihn bei entsprechendem Disagio die Bank, sonst der Landes- oder Hochschulhaushalt. Nicht aus Rechts- sondern aus Planungssicherheitsgründen muss die Frage grundsätzlich entschieden werden. Gegenüber Banken müsste ein Ausfall stets ausgeglichen werden, wenn ihre durch Art. 14 GG gesicherten Ansprüche gegen Studierende sich durch staatlich verursachte Gebührenminderungen reduzieren.

(Uneinbringlichkeit könnte jedem der drei Beteiligten angelastet werden. Bei sozialen oder entwicklungspolitisch verursachten Ausfällen wäre wohl eher das Land gefragt, weil seine Aufgaben betroffen sind. Ausfälle wegen fehlenden Erfolgs am Arbeitsmarkt könnten entweder beim Land (Arbeitsmarktpolitik) oder bei der Hochschule (schlechte oder ungeeignete Ausbildung) liegen.

Ausfälle an Gebühren wegen guter Studienerfolge könnte man kaum einer

Hochschule anlasten; sonst würden sie „bestraft“, weil der Studierende begünstigt wurde und sie gute Arbeit geleistet hat.)

29. Rechtlich notwendig ist in jedem Fall neben der materiellen Entscheidung, wer den Ausfall endgültig tragen muss, eine Organisation der Ausfallerstattung, vor allem im Studienkreditmodell für Banken, welche politisch motivierten, späteren Änderungen ihrer Darlehensansprüche ausgesetzt werden. Sie kann über einen öffentlich-rechtlichen Ausfallfonds oder unmittelbar durch den Landeshaushalt vorgesehen werden. (Spezifische Verfassungsvorgaben für die Organisation des Ausfallfonds bestehen nicht; notwendig ist aber eine strikte Kongruenz des Volumens des Ausfalls mit dem der Erstattung an den Inhaber der Forderung gegen den Studierenden).

VIII. Studiengebühren im laufenden Studium

30. Wird ein bereits Immatrikulierter verpflichtet, für sein Studium in den Semestern ab 2007 Studiengebühren zu zahlen, ist das Rückwirkungsgebot im Ergebnis nicht verletzt. Ein Rückwirkungsgebot gilt, wenn der Staat in einen abgeschlossenen Sachverhalt eingreift. Sieht man ihn im jeweiligen Semester, bietet eine zu Anfang des Semesters gezahlte Studiengebühr keine Probleme. Es könnte aber statt des Semesters das gesamte Studium den Sachverhalt im Sinne der Rechtsprechung zur Rückwirkung bilden. Dann kommt es zur unechten Rückwirkung im laufenden Fall. Sie ist bei sachlicher Begründung grundsätzlich zulässig. Die individuell zurechenbare besondere Leistung bietet diese Legitimation. Ferner besteht vor allem nach der langen Diskussion um Studiengebühren und nach der Einführung durch ein Gesetz, das erst nach einem Jahr Gebührenpflichten begründet, allenfalls geringer Vertrauensschutz. Da bei Vorfinanzierung der Gebühr kein Studierender auf plötzliche, für ihn unverträgliche Zahllasten stößt, sondern sie ihn erst Jahre später nach Berufseintritt treffen, fällt sein Schutzinteresse bescheiden aus. (Allerdings würde die Annahme einer unechten Rückwirkung den Studierenden in die Gefahr bringen, dass für vergangene Semester seines Studiums, die ebenfalls zum noch nicht abgeschlossenen Sachverhalt zählen, Gebühren gefordert werden könnten; aus dieser Perspektive liegt die Annahme näher, jedes Semester sei ein abgeschlossener Sachverhalt.)