

ENTSCHEIDUNGSREZENSION

Viola Sporleder-Geb/Michael Stüber

Studiengebühren im Spiegel der Verfassungsrechtsprechung und der aktuellen Diskussion – zugleich Rezension von BVerfG NJW 2005, S. 493 ff.

1 Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Studiengebührenverbot

Am 26. Januar 2005 hat das Bundesverfassungsgericht eine weit reichende Entscheidung getroffen, die eine vielschichtige Diskussion in Politik und Gesellschaft entfachte: Das Gericht entschied, dass der Bund gegenwärtig, d.h. unter den in diesem Verfahren dargelegten Umständen¹, keine Gesetzgebungskompetenz für ein Verbot von Studiengebühren² hat³. Bildungspolitik ist grundsätzlich Sache der jeweiligen Bundesländer. In Form der Rahmengesetzgebung gemäß Art. 70, 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a, 72 Abs. 2 GG kann der Bund zwar eigene Vorschriften, wenn auch nur in engen Grenzen, erlassen. Eben diese Grenzen wurden aber nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts mit der Regelung zum Verbot der Studiengebühren überschritten.

1.1 Gesetzgebungszuständigkeit aus Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG

Das Bundesverfassungsgericht hat zunächst festgestellt, dass Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG allein einer Regelung durch den Bund nicht im Wege steht. Der Begriff des „Hochschulwesens“ sei weder vom Wortlaut noch durch historische Auslegung in sachlicher Hinsicht von vornherein einschränkbar. Zwar solle der Bund nur „allgemeine Grundsätze“ des Hochschulwesens regeln dürfen⁴, aber auch hier könnten unter Umständen einzelne Fragen durchaus detailliert geregelt werden.

¹ Der Tenor des Urteils enthält diesen Zusatz, um zu verdeutlichen, dass sich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes zukünftig noch ergeben könnte, wenn zu diesem Zeitpunkt die Voraussetzungen des Art. 72 II GG vorlägen. Vgl. ausführlich unter 1.2.1 und 1.2.2.

² Der Bund hatte ein solches Verbot in Art. 1 Nr. 3 des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes festgeschrieben und dies in § 27 IV HRG umgesetzt. Hintergrund einer solchen Regelung war der sog. „Meininger Beschluss“, in welchem sich die Länder im Jahr 2000 auf ein gebührenfreies Erststudium in der Regelstudienzeit plus weiterer vier Semester verständigt hatten, vgl. www.bmbf.de/de/3207.php (Stand: 23.06.05). Zu einem Staatsvertrag, der Rechtsverbindlichkeit herstellen sollte, kam es jedoch nicht. So sah sich die Bundesregierung veranlasst, die Gebührenfreiheit des Erststudiums durch Bundesgesetz festzuschreiben. Hiergegen wandten sich mehrere Bundesländer in einem Normenkontrollantrag an das Bundesverfassungsgericht.

³ Daneben sah das Gericht auch die in Art. 1 Nr. 4 des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes geregelte Verpflichtung der Länder, an Hochschulen Studierendenschaften zu bilden, ebenfalls mangels Gesetzgebungskompetenz des Bundes, als verfassungswidrig an. Der Bund habe nicht überzeugend dargelegt, dass ohne bundesweite Studierendensvertretungen als Ansprechpartner Problemlagen nicht angemessen zu erfassen und zu bewältigen seien.

⁴ So bereits BVerfG, NJW 2004, S. 2803 (2806) zur Juniorprofessur. Vgl. auch *Isensee, J.*, Die dreifache Hürde der Bundeskompetenz „Hochschulwesen“ in: *Festschrift für Badura*, Tübingen 2004, S. 689 ff.

1.2 Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG

Eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes scheiterte jedoch an der gegenwärtig nicht ausreichend dargelegten Erforderlichkeit im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG⁵.

1.2.1 Herstellung gleicher Lebensverhältnisse

Ein Tätigwerden des Bundesgesetzgebers zur Herstellung gleicher Lebensverhältnisse im Bundesgebiet ist nach Ansicht des Gerichts erst dann erforderlich, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinanderentwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet⁶. Insbesondere für letzteren Aspekt ließen die Richter die Einwände der Bundesregierung, Gebühren führten zur Verunsicherung bei den Studierenden sowie zum Rückgang von Studierendenzahlen, während ein Verbot von Gebühren die Studierneigung positiv unterstütze, nicht gelten. Sie stellten zunächst darauf ab, dass die Studierenden den Studienort selbst wählen könnten und die Erhebung von Studiengebühren für diese Wahl nur ein Faktor unter mehreren sei. Zudem seien bei finanziellen Erwägungen ohnehin Unterschiede zu berücksichtigen, etwa im Rahmen der unterschiedlichen Lebenshaltungskosten zwischen den Studienorten⁷. Darüber hinaus verwiesen die Richter auf die Möglichkeit, durch gesetzliche Regelungen den Belangen einkommenschwacher Bevölkerungskreise angemessen Rechnung zu tragen. Gerade für solche Vorschriften könnten die Länder sorgen, einer bundesgesetzlichen Regelung bedürfe es insofern nicht, trotz der Tatsache, dass nicht ausgeschlossen werden könne, dass es im Einzelfall zu überdurchschnittlich hohen Belastungen kommen könnte.

Auch der Einwand der Bundesregierung, dass die Studierenden die Länder bevorzugten, in denen keine Gebühren erhoben würden und es so zu Belastungen und Verschlechterungen in diesen Ländern käme⁸, griff im Ergebnis nicht durch. Die Prognose sei nicht konkret genug ausgestaltet⁹ und zudem einseitig angelegt, denn sie lasse außer Acht, dass sich durch Gebührenerhebung bei den Hochschulen quantitative und qualitative Verbesserungen ergeben könnten. Selbst wenn aber die von der Bundesregierung skizzierten Wanderungsbewegungen eintreten würden, so rechtfertige dies nicht ohne weiteres die Erforderlichkeit eines Bundesgesetzes. Unter Berücksichtigung des föderalen Systems in Deutschland gingen daraus resultierende Belastungen der einzelnen Länder nicht von vornherein über das übliche Maß hinaus, so dass es

⁵ Art. 125a Abs. 2 Satz 1 GG ist ebenfalls nicht einschlägig, da im bisherigen HRG keine Regelungen zu Studiengebühren enthalten waren, es sich somit um eine sachliche Erweiterung des Gesetzes handelte.

⁶ BVerfG, NJW 2005, S. 493 sowie zuvor bereits grundlegend BVerfGE 106, S. 62 (144).

⁷ Das Gericht betont sogar, dass die bisher diskutierte Größenordnung von 500,- € pro Semester im Vergleich zu anderen Faktoren „von nachrangiger Bedeutung“ sei. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf die grundsätzlichen Aussagen des BVerfG zur allgemeinen Zulässigkeit und Begrenzung von Gebühren im Hochschulbereich in seiner Entscheidung zu den Immatrikulations- und Rückmeldegebühren in Baden-Württemberg. Als nichtsteuerliche Abgabe bedürfen sämtliche Gebühren einer besonderen Rechtfertigung nach Grund (besondere Finanzierungsverantwortung der Studierenden für die Inanspruchnahme der Hochschule) und Höhe (zulässige Gebührenzwecke wie Kostendeckung, Vorteilsausgleich, Verhaltenslenkung, soziale Zwecke), um nicht die Steuer-Finanzverfassung mit ihrer Begrenzungs- und Schutzfunktion zu unterlaufen, BVerfG, NVwZ 2003, S. 715 (716).

⁸ Als Beispiel wurden die ansteigenden Abwanderungen von hessischen Hochschulen an die Universität Mainz angeführt, nachdem in Hessen Langzeitstudiengebühren eingeführt worden waren. Das Gericht sah diesen Einzelfall u.a. aufgrund der speziellen räumlichen Gebietsstruktur nicht als aussagekräftig an.

⁹ Insbesondere in Hinsicht auf gleichheitswidrige Beeinträchtigungen der Freizügigkeit von Studierenden, die sich aus finanziellen Gründen der Erhebung von Studiengebühren nicht entziehen könnten. Auch mit Blick auf die freie Wahl der Ausbildungsstätte aus Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG sah das Gericht – mangels systematischen Zusammenhangs – eine Bundesregelung nicht als erforderlich an.

primär Sache des einzelnen Bundeslandes sei, eventuelle Nachteile – möglicherweise im Wege von Kapazitätsregelungen – auszugleichen¹⁰.

1.2.2 Wahrung der Wirtschaftseinheit

In Bezug auf die Wahrung der Wirtschaftseinheit¹¹ sah das Gericht gegenwärtig ebenfalls keine Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung. Zwar liege es im gesamtwirtschaftlichen Interesse, möglichst viele Befähigte an das Studium heran und zu Studienabschlüssen zu führen, es sei aber davon auszugehen, dass die Länder diese auch für sie geltende Zielsetzung beachten werden. Eine Gefährdung der Einheitlichkeit der beruflichen Ausbildung im Sinne von störenden Grenzen im deutschen Wirtschaftsgebiet und damit verbundenen Nachteilen für die Chancen des Nachwuchses und die Berufssituation im Gesamtstaat sei in diesem Zusammenhang durch den Bund ebenfalls nicht konkret genug vorgetragen worden. Vielmehr sei auch an diesem Punkt auf die bei Studiengebühreneinführung mögliche Qualitätssteigerung an den Hochschulen zu verweisen, die letztlich durch die damit verbundene Ausbildungsförderung gesamtwirtschaftliche Ziele verfolge.

2 Klare Linie des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 72 Abs. 2 GG

Die Verfassungsreform aus dem Jahr 1994¹² führte u.a. zur Neufassung des Art. 72 Abs. 2 GG und zur Einführung des Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG¹³ mit dem Ziel, die Rolle der Länder zu stärken und präzise Maßstäbe für die Verfassungspraxis vorzugeben¹⁴. Statt der früheren, zugunsten des Bundes weit und dynamisch interpretierten¹⁵ und nicht justiziablen¹⁶ „Bedürfnisklausel“ des Art. 72 Abs. 2 GG a.F., die die Gemeinsame Verfassungskommission als „eines der Haupteinfallstore für die Auszehrung der Länderkompetenzen“¹⁷ bezeichnete, gilt nun die restriktivere und verfassungsgerichtlich vollumfänglich nachprüfbare „Erforderlichkeitsklausel“. Die Karlsruher Richter entwickelten hierzu – abweichend von ihrer bisherigen, vielfach kritisierten¹⁸ Praxis – eine klare, länderfreundliche Rechtsprechung, in die sich das Studiengebührenurteil nahtlos einreicht. Denn

¹⁰ Etwas anderes, so das Gericht, könnte sich erst dann ergeben, wenn das Land die Einbußen mit eigenen Maßnahmen nicht mehr oder nur noch durch mit anderen Ländern abgestimmten Regelungen bewältigen könne.

¹¹ Das Gericht äußerte sich schließlich auch noch kurz zu dem Aspekt der Rechtseinheit: Bei einer Regelung von Studiengebühren durch die Länder sei die Rechtseinheit im Sinne von Art. 72 Abs. 2 GG gewahrt, eine unmittelbare Beeinträchtigung der Rechtssicherheit und Freizügigkeit im Bundesstaat ergebe sich nicht.

¹² 42. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 27.10.1994, BGBl. I, S. 3146. Zur Entstehungsgeschichte vgl.: BT-Drs. 12/6000, S. 16, 33 f.; BT-Drs. 12/6633, S. 5, 8 f.; BR-Drs. 886/93, S. 7 f., 16; BVerfGE 106, S. 62 (137 ff.).

¹³ Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG begründet die Zuständigkeit des BVerfG bei „Meinungsverschiedenheiten, ob ein Gesetz den Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 entspricht“. Hierzu: *Aulehner, J.*, DVBl. 1997, S. 982 ff.; *Papier, H.-J.*, NJW 1997, S. 2841 (2847); *Jarass, H.D.*, NVwZ 2000, S. 1089 (1092).

¹⁴ *Kunig, P.*, in: von Münch/Kunig, GGK III, 5. Aufl., München 2003, Art. 72, Rn. 4. Kritisch zu dieser Verfassungsänderung vor allem *Pestalozza, C.*, JZ 1998, S. 1039 (1044): „...den einen Wortnebel durch einen anderen zu ersetzen, klärt nichts.“ Ähnlich auch *Kunig, P.*, a.a.O., Rn. 36: „Es bleiben Fragen offen, die eindeutigerer Regelung zugänglich wären – und es bleibt letztlich der Verfassungspraxis und damit (...) dem BVerfG überantwortet zu befinden, welchen Ausmaßes eine Verfassungstextänderung oder -ergänzung sich auch in der Sache als Verfassungsänderung erweist.“

¹⁵ BVerfGE 13, S. 230 (233); *Hohmann, H.*, DÖV 1991, S. 191 (194).

¹⁶ So BVerfGE 1, S. 264 (272 f.), ständige Rechtsprechung seit E 2, S. 213 (224 f.): „Die Frage, ob ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht, ist eine Sache pflichtgemäßen Ermessens des Bundesgesetzgebers, die ihrer Natur nach nicht justizabel und daher der Nachprüfung durch das Bundesverfassungsgericht grundsätzlich entzogen ist.“ Vgl. z.B. auch E 10, S. 234 (245); 13, S. 230 (233 f.); 26, S. 338 (382 f.); 33, S. 224 (229); 34, S. 9 (39).

¹⁷ BT-Drs. 12/6000, S. 33.

¹⁸ Vgl. statt Vieler: *Arndt, H.-W.*, JuS 1993, S. 360 (361 f.); *Calliess, C.*, DÖV 1997, S. 889 (894 f.); *Degenhart, C.*, in: Sachs, Grundgesetz, 3. Aufl., München 2002, Art. 72, Rn. 6 ff.; *Jochum, H.*, NJW 2003, S. 28; *Deppenheuer, O.*, ZG 2003, S. 177 (178).

auch im Studiengebührenurteil musste sich der Bundesgesetzgeber an den reformierten Zielvorgaben des Art. 72 Abs. 2 GG – Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit – und den hierzu vom Bundesverfassungsgericht in seiner grundlegenden Altenpflegeentscheidung entwickelten engen Kriterien messen lassen.

2.1 „Altenpflegeentscheidung“

In dieser Leitentscheidung¹⁹ stellte das Bundesverfassungsgericht zunächst fest, dass es keinen einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle entzogenen gesetzgeberischen Beurteilungsspielraum im Hinblick auf die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG gibt²⁰. Unter Berücksichtigung des gesetzgeberischen Willens, der gerade auf die Rückgewinnung legislativer Kompetenzen der Länder im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung abzielte, präzisierte das Bundesverfassungsgericht sodann die drei Zielvorgaben der Erforderlichkeitsklausel dergestalt, wie sie für das Studiengebührenurteil bereits zuvor erläutert worden sind²¹. Die Prüfung der Erforderlichkeit erfolgt dabei in zwei Schritten: Erstens geht das Bundesverfassungsgericht der Frage nach, ob eine bundesgesetzliche Regelung überhaupt erforderlich ist („wenn ... erforderlich“), zweitens untersucht es, ob das richtige Ausmaß des Eingriffs, d.h. der geringstmögliche Eingriff, gewählt wurde („soweit ... erforderlich“). Den Bundesgesetzgeber trifft hierbei eine erhöhte Darlegungs- und Begründungspflicht, die sich in dem Erfordernis sorgfältig ermittelter und ausgewerteter Tatsachenfeststellungen sowie im Hinblick auf spezifische Fehlerquellen überprüfbarer Prognoseentscheidungen widerspiegelt²².

2.2 Weitere Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, insbesondere zur „Juniorprofessur“

Dieser richtungsweisenden Entscheidung folgten weitere Urteile des Bundesverfassungsgerichts, die ebenfalls die Länderkompetenzen stärkten und das verfassungsrechtliche Regelausnahme-Prinzip der Art. 30, 70 ff. GG wieder herstellten²³. Insoweit kann nunmehr von einer gefestigten Rechtsprechungslinie zu Art. 72 Abs. 2 GG ausgegangen werden. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang insbesondere die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Juli 2004 zur Juniorprofessur.²⁴ Nach diesem Urteil war ein entsprechender Ausgang auch

¹⁹ Das BVerfG prüfte in einem Normenkontrollverfahren auf Antrag der bayerischen Staatsregierung, ob der Bundesgesetzgeber die Ausbildung im Bereich der Altenpflege länderübergreifend im Altenpflegegesetz regeln durfte. Diese Entscheidung gilt als Sieg der Länder im Kampf um die föderalen Strukturen, vgl. *Jochum, H.*, NJW 2003, S. 28; *Waldhoff, C.*, JuS 2005, S. 391; *Deppenheuer, O.*, ZG 2003, S. 177 ff.; *Faßbender, K.*, JZ 2003, S. 332 ff.; *Schwanengel, W.*, DÖV 2004, S. 553 (556). Kritisch indes: *Brenner, M.* JuS 2003, S. 852 (853 f.).

²⁰ BVerfGE 106, S. 62 (135 f., 142) sowie z.B. *Schmehl, A.*, DÖV 1996, S. 724 (727 f.); *Kenntner, M.*, ZRP 1995, S. 367 (368); *Schwanengel, W.*, DÖV 2004, S. 553 (556). Auf politischen Beurteilungsspielraum beharrend: Stellungnahme der Bundesregierung, BT-Drs. 12/7109, S. 14 f.; *Neumeyer, C.*, Geschichte eines Irrläufers – Anmerkungen zur Reform des Art. 72 Abs. 2 GG, in: Festschrift für Kriele, München 1997, S. 543 (563 f.); *Rybak, H./Hofmann, H.*, NVwZ 1995, S. 230 (231); *Sannwald, R.*, NJW 1994, S. 3313 (3316).

²¹ Vgl. BVerfGE 106, S. 62 (144–147) sowie die Ausführungen unter 1.

²² BVerfGE 106, S. 62 (144, 150 ff.); ähnlich auch *Schwanengel, W.*, DÖV 2004, S. 553 (556); *Isensee, J.*, Der Bundesstaat – Bestand und Entwicklung, in: Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Band 2, Tübingen 2001, S. 719 (745); *Kenntner, M.*, ZRP 1995, S. 367 (368). Dieser Darlegungs- und Begründungspflicht genügte der Bundesgesetzgeber, wie bereits erläutert, auch im Studiengebührenurteil nicht.

²³ Urteil zum Einfuhr- und Verbringungsverbot gefährlicher Hunde, NVwZ 2004, S. 597 (603 f.). Urteil zum Ladenschlussgesetz, NJW 2004, S. 2363 (2364), vornehmlich unter dem Blickwinkel des Art. 125a Abs. 2 Satz 1 GG, vgl. dazu *Lindner, J.F.*, NJW 2005, S. 399 ff.

²⁴ NJW 2004, S. 2803 ff. In seinem Urteil stellte das BVerfG fest, dass der Bundesgesetzgeber – wie bei dem Studiengebührenverbot – seiner im Rahmen von Art. 72 Abs. 2 GG bestehenden Darlegungs- und Begründungspflicht nicht nachgekommen ist; vgl. hierzu auch *Degenhart, C.*, RdJB 2005, S. 117 ff.; *ders.*, DVBl. 1998, S. 1309 ff.; *Preis, U.*, NJW 2004, S. 2782 ff.

in der Frage des Studiengebührenverbotes zu erwarten, da dieselben Kompetenznormen – Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a, 72 Abs. 2 GG – Verhandlungsgegenstand waren.

3 Studiengebühren- und Finanzierungsmodelle in der aktuellen Diskussion

Zwar hat das Bundesverfassungsgericht über materielle Fragen hinsichtlich der Erhebung von Studiengebühren nicht entschieden, aber innerhalb der Ausführungen zur Begründung der Gesetzgebungskompetenz der Länder sind die Richter auf die sozialverträgliche Ausgestaltung der Gebührenerhebung eingegangen. Die nachfolgende öffentliche Diskussion²⁵ zu diesem Aspekt wird vornehmlich in drei Richtungen geführt: Stellen Studiengebühren überhaupt ein geeignetes Instrument dar? Welches Bundesland führt welches Gebührenmodell²⁶ mit welcher Gebührenhöhe ein und wie kann eine für die Studierenden möglichst wenig belastende Finanzierung des Studiums gewährleistet werden?

3.1 Argumentationslinien

In der Frage, ob Studiengebühren ein geeignetes und sozialverträgliches Mittel zur Hochschulfinanzierung darstellen, treffen zwei – so scheint es – unversöhnliche Lager aufeinander. Als Vorteil einer Gebührenerhebung wird u.a. angeführt, dass die so erzielten Beträge direkt den Hochschulen zufließen und damit zu einer dortigen Qualitätsverbesserung – vor allem in der Lehre – und zu mehr Konkurrenzfähigkeit führen würden. Dagegen wird eingewandt, dass die Bundesländer im Gegenzug ihre Landeszuschüsse zurückfahren würden. Zudem würden Studierende vermehrt entweder dort studieren, wo keine Gebühren erhoben würden, was an den entsprechenden Hochschulen zu Kapazitäts-, Finanzierungs- und Qualitätssicherungsproblemen führen würde, oder gleich im Ausland studieren. Außerdem befürchten die Kritiker den Verlust gleicher Zugangs- und Bildungschancen und längere Studienzeiten aufgrund verstärkter Erwerbstätigkeit zur Finanzierung des Studiums. Dem halten die Befürworter entgegen, schon jetzt sei der Anteil von Studierenden aus einkommensschwachen Familien relativ gering und Studierende würden aufgrund des „Bezahlcharakters“ motivierter und kürzer studieren (Wertebewusstsein bei der Inanspruchnahme der Ausbildungsleistung). Schließlich ist auch die Gebührenhöhe umstritten. Während die eine Seite 500 € als sozialverträglich bewertet²⁷, fürchtet die andere zum einen, dass diese Summe nur als Einstieg für höhere Beträge diene und zum anderen ohne ausreichende und flächendeckende Finanzierungssysteme für viele ein unüberwindbares Hindernis darstelle.

²⁵ Unter den Studierenden bestehen hinsichtlich der Einführung von Studiengebühren ebenfalls divergierende Auffassungen, vgl. etwa <http://www.studiengebuehren.de>; www.spiegel.de/unispiegel/geld/0,1518,354861,00.html bzw. www.spiegel.de/unispiegel/geld/0,1518,356591,00.html (Stand jeweils: 15.06.05).

²⁶ Vgl. zu den bereits bestehenden Gebühren für ein Zweitstudium, Prüfungen, Immatrikulation und Rückmeldung sowie Studentenwerksbeiträge: *Waldhoff, C.*, JuS 2005, S. 391 (392) m.w.N. und www.heute.de/ZDFheute/drucken/1,3733,2118939,00.html (Stand: 14.06.2005).

²⁷ In diesem Zusammenhang wird eingewandt, es sei generell nicht einzusehen, warum die Nicht-Akademiker durch Steuern den späteren Akademikern das Studium und damit die Chance auf einen Beruf mit hohem Gehalt finanzieren würden. Kritiker von Studiengebühren wenden ein, dass Akademiker anschließend Arbeitsplätze für Nicht-Akademiker schaffen würden.

3.2 Überblick über die Erhebung von Studiengebühren im Ausland

Sowohl die Befürworter als auch die Kritiker von Studiengebühren blicken, um ihre Position zu stützen, gerne ins Ausland²⁸ und beziehen die dortigen Modelle in die deutsche Diskussion mit ein. Während die Kritiker auf die skandinavischen Staaten verweisen, in denen keine Studiengebühren erhoben werden²⁹, führen die Befürworter eine Vielzahl anderer Staaten ins Feld, die nicht nur Verwaltungs- oder Einschreibegebühren³⁰, sondern bereits seit Jahren Studiengebühren erheben³¹. Dabei variiert die Höhe der Studiengebühren erheblich – je nachdem, ob es sich um eine staatliche oder private Hochschule handelt, in einigen Staaten auch je nach Studienfach und angestrebtem Abschluss. So fallen beispielsweise in Österreich 363,- € pro Semester an³², in den U.S.A. durchschnittlich 4.100,- \$ pro Jahr³³.

3.3 Studiengebührenmodelle

Die Planungen der Bundesländer, ob sie Studiengebühren einführen und welche Modelle sie zu Grunde legen wollen, befinden sich derzeit in sehr unterschiedlichen Stadien.

3.3.1 Studienkontenmodelle

Während einige Länder (bisher) von der Erhebung jeglicher Art von Studiengebühren absehen³⁴ oder sich erst langfristig, beispielsweise ab 2010, die Einführung von Studiengebühren vorstellen können³⁵, haben andere Länder bereits ein sog. „Studienkonten-Modell“ entworfen oder umgesetzt³⁶. Hierbei wird jedem Studierenden zu Beginn des Studiums ein solches Konto mit einer bestimmten Anzahl von Semesterwochenstunden zugewiesen. Nach dem Verbrauch dieser Zeit werden Gebühren fällig³⁷. In anderen Ländern werden Gebühren nach der Überschreitung der jeweiligen Regelstudienzeit zuzüglich einer bestimmten Semesteranzahl erhoben (sog. „Langzeitstudiengebühren“)³⁸.

3.3.2 Allgemeine Studiengebühren

In anderen Ländern wird – weitergehend – über allgemeine Studiengebühren für Studierende aller Fachbereiche diskutiert³⁹, wobei zur Zeit der jeweils geplanten Einführung 500 € pro Se-

²⁸ Zur Situation an ausländischen Hochschulen vgl. www.sueddeutsche.de/jobkarriere/berufstudium/special/376/46330/2/index.html; www.studieren.at/ausland; www.studserv.de/studium/studiengebuehren-im-ausland.php sowie Link über www.faz.net [Suche: Studiengebühren] (Stand jeweils: 14.06.2005).

²⁹ Ebenso: Polen und im Grundsatz auch Schottland.

³⁰ Z.B. Frankreich und bislang Deutschland.

³¹ Z.B. Australien, Kanada, U.S.A., Japan, Großbritannien, Spanien, Schweiz, Österreich, Italien, Niederlande, Portugal.

³² Vgl. www.zeit.de/2005/13/C-_85sterreich (Stand: 14.06.2005).

³³ Vgl. www.studieren.at/ausland_usa_gebuehren.htm (Stand: 14.06.2005). Dieser Betrag gilt für staatliche Hochschulen, an privaten liegen die Kosten pro Jahr bei bis zu 30.000,- \$.

³⁴ So bisher Mecklenburg-Vorpommern und Berlin.

³⁵ So etwa Sachsen-Anhalt und Thüringen. In Hessen besteht die Sonderkonstellation, dass die Unentgeltlichkeit vom Hochschulunterricht in Art. 59 der Landesverfassung aufgenommen ist. Zur Situation in Sachsen vgl. die Stellungnahme des Ministerpräsidenten *Georg Milbradt*, www.sz-online.de/nachrichten/artikel.asp?id=859489 (Stand: 14.06.05).

³⁶ Z.B. Bremen, Rheinland-Pfalz. In Nordrhein-Westfalen bestand ebenfalls ein Studienkontenmodell. Absehbar ist dort seit der Wahl vom 22. Mai jedoch die Einführung allgemeiner Studiengebühren, vgl. www.dradio.de/dlf/sendungen/campus/383991/ (Stand: 14.06.05).

³⁷ In Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz z.B. 650,- € pro Semester, zur Höhe vgl. OVG Münster -8 A 3878/04-.

³⁸ Z.B. Baden-Württemberg, Hamburg und Niedersachsen.

³⁹ So z.B. in Bayern, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Hamburg. Im Saarland obliegt die Entscheidung der Gebührenerhebung bereits den Universitäten, vgl. www.bildung.saarland.de/detail.html?mid=7031 (Stand: 14.06.05).

mester vorgesehen sind⁴⁰. Eine spätere Erhöhung wurde in einigen Stellungnahmen bereits angedacht⁴¹. Außerdem wird – sowohl in Kombination mit Studienkontenmodellen als auch mit allgemeinen Studiengebühren – über sog. „Landeskinderregelungen“ nachgedacht, wonach einheimische Studierende in Bezug auf die Gebührenerhebung besser gestellt werden sollen⁴².

3.4 Finanzierungsmodelle

Die Möglichkeit der Erhebung von Studiengebühren hat eine Diskussion um die gesamte Umstrukturierung der Studienfinanzierung eröffnet⁴³, so dass inzwischen erste studienfinanzierende Modelle entworfen wurden.

3.4.1 *Model der staatlichen KfW-Bankengruppe*

Das erste Modell wurde bei der KfW-Bankengruppe entwickelt⁴⁴. Es sieht ab dem Wintersemester 2005/2006 einen Kredit für (Erst-) Studierende aller Fachbereiche von 650 € pro Monat vor, der einer am Kapitalmarkt orientierten Verzinsung von etwa 5 % unterliegen soll. Eine Risikoprüfung seitens der KfW⁴⁵ soll ebensowenig erfolgen wie die Einforderung von Sicherheiten. Die Höchstdauer der Gewährung wird 10 Semester betragen. Nach der letzten Auszahlung bleibt der Kredit ein Jahr lang tilgungsfrei, die folgende Rückzahlung ist auf 10 bis 25 Jahre und abhängig vom Einkommen (höchstens 10 %) angelegt. Bei sehr guten Studienleistungen soll darüber hinaus die Möglichkeit eines geringeren Zinssatzes oder eines Teilerlasses bestehen. Die Gewährung dieses Kredits und die Inanspruchnahme von Leistungen nach dem BAföG sollen sich nach diesem Modell nicht ausschließen.

⁴⁰ So die Festlegung der CDU-geführten Bundesländer, www.netzeitung.de/deutschland/342078.html (Stand: 14.06.05); vgl. ebenso den Brief des niedersächsischen Wissenschaftsministers *Lutz Stratmann* an die niedersächsischen Studierenden vom 23.02.2005 (Punkt 1).

⁴¹ Siehe etwa den Beschluss der Hochschulrektorenkonferenz, www.hrk.de/de/beschluesse/109_1876.php [Punkt 5.2]; www.heute.de/ZDFheute/drucken/1,3733,2088343,00.html. Vgl. zur Problematik der rechtlichen Ausgestaltung in Bezug auf die tatsächliche Verwendung der Mittel die Stellungnahme von *Ferdinand Kirchof*, www.presseportal.de/story.htx?nr=664974. In Bezug auf eine mögliche gleichzeitige Rückführung der Landeszuschüsse für die Hochschulen siehe die (rechtlich nicht verbindliche) Forderung der CDU-geführten Bundesländer, www.netzeitung.de/deutschland/342078.html (Stand jeweils: 15.06.05).

⁴² Das Verwaltungsgericht Hamburg hat jedoch im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes mit Beschluss vom 31.01.2005 -6 E 4707/04- Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der örtlichen Regelung geltend gemacht.

⁴³ Der Präsident des BDI, *Jürgen Thumann*, machte einen Vorschlag, der Unternehmen und staatliche Ausbildung enger verzahnen würde. So nannte er „Patenschaften“ von Unternehmen, um die Studiengebühren teilweise zu finanzieren, sowie Förderkreise und Fonds, die aus der Wirtschaft finanziert würden. Ebenfalls könne er sich vorstellen, dass ein Studierender sich verpflichte, eine gewisse Zeit nach dem Studium dem Unternehmen, welches ihm sein Studium bezahlt habe, zur Verfügung zu stehen, FAZ vom 21. März 2005, S. 11. – Am 17. März hatten die Sparkasse Leipzig und die Career-Concept AG einen deutschlandweiten Bildungsfonds für private Anleger ins Leben gerufen, vgl. www.sparkasse-leipzig.de [Suche: „Bildungsfonds“]. Nunmehr wird in der Studienfinanzierungsdiskussion auch eine „neue Absatzchance für Kreditinstitute“ gesehen, vgl. www.finanzen.de/content/view/6330/221/ (Stand jeweils: 14.06.05).

⁴⁴ Vgl. FAZ vom 01.02.2005, S. 9. Der Eintritt der KfW wurde vom Sparkassenverband und dem Privatbankenverband kritisiert, vgl. <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,356207,00.html> (Stand: 14.06.05).

⁴⁵ Eigner der KfW-Bankengruppe sind der Bund zu 80% und die Länder zu 20%, www.kfw.de/DE/Die%20Bank/Inhalt.jsp (Stand: 14.06.05). In der Diskussion um das Modell wurden Befürchtungen geäußert, dass der Bund damit größtenteils die Ausfallbürgschaften für Studiengebühren übernehme, die den Ländern zustehen. Die Kreditvergabe wird wohl – auch vor diesem Hintergrund – zunächst ohne Bürgschaften und Zuschüsse des Bundes beginnen, vgl. FAZ vom 13.04.05, S. 14.

3.4.2 Modell der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)

Einen noch weiter reichenden systematischen Umbruch nimmt das Modell der BDA vor. Danach sollen staatliche Leistungen wie etwa das BAföG⁴⁶, das Kindergeld sowie Ausbildungsfreibeträge für Studierende wegfallen und durch ein einheitliches und nicht rückzahlbares Ausbildungsbudget von 15.000 € ersetzt werden⁴⁷. Daneben würde dem Studierenden ein staatlich finanziertes, zinsgünstiges Darlehen ohne Risikoprüfung in Höhe von 35.600 € zur Verfügung gestellt, dessen Rückzahlung sechs Monate nach dem Studienende beginnen würde.

3.4.3 Modell der Deutschen Bank

Als „Kampfansage an die staatliche KfW-Bankengruppe“⁴⁸ und als erste inländische Geschäftsbank hat die Deutsche Bank ein flächendeckendes Finanzierungsmodell vorgestellt⁴⁹. Ab Herbst 2005 können Studierende – nach einer Kreditwürdigkeitsprüfung – in campusnahen Filialen einen Kredit bis zu 800 € pro Monat über maximal 5 Jahre erhalten. Die Verzinsung wurde abhängig von der Laufzeit und Höhe des Kredits auf 5,9 % bis 9,9 % festgesetzt. Für die Rückzahlung hat der fertig ausgebildete Akademiker maximal 12 Jahre Zeit.

3.4.4 Finanzierungsformen bei privaten Hochschulen

Die Gebühren für private Hochschulen, welche die in der Diskussion um allgemeine Studiengebühren befindlichen 500 € bei weitem übersteigen, werden ebenfalls durch verschiedene Ansätze finanziert. Dort wird verstärkt mit Stipendien, der Vermittlung von zinsgünstigen Darlehen, verschiedenen Zahlungszeitraummodellen oder dem sog. „umgekehrten Generationenvertrag“ gearbeitet⁵⁰.

3.4.5 Überblick über Finanzierungsformen im Ausland

Auch hinsichtlich der Finanzierung wird in der aktuellen Diskussion auf ausländische Modelle Bezug genommen. Zur sozialen Abfederung des Studiums bieten die einzelnen Staaten verschiedene Modelle, teils kumulativ, teils alternativ, an: Befreiung Begabter und Bedürftiger von den Studiengebühren, staatliche, nicht zurückzuzahlende Zuschüsse zum Lebensunterhalt, (zinsfreie bzw. zinsgünstige) staatliche oder private Studiendarlehen, Stipendien vom Staat, von Stiftungen, gemeinnützigen Organisationen, Unternehmen, Privatleuten oder der Universität⁵¹.

⁴⁶ Die Einschätzungen zur Effektivität der BAföG-Gewährung fallen sehr unterschiedlich aus. Während die BDA das BAföG als gescheitert ansieht, stuft die Bundesregierung das Konzept als Erfolg ein, vgl. www.sueddeutsche.de [Suchen: „Studienkredite“, Link „Milliardengeschäft Bildung“] und www.bda-online.de [Suche: „Studiengebühren“, Link: „Arbeitgeberpräsident Hundt: Länder müssen sich auf bundesweites Darlehensmodell zur Studienfinanzierung verständigen“] (Stand jeweils: 23.06.05). Eine in der Diskussion anklingende Abschaffung des BAföG erfordert jedoch ein Tätigwerden des Bundes. Insofern ist das Ergebnis möglicher Neuwahlen im September 2005 mit Spannung zu erwarten.

⁴⁷ Vgl. FAZ vom 10.02.05, S. 14 und www.bda-online.de [siehe FN zuvor]. In der Tendenz ähnlich äußerte sich die brandenburgische Wissenschaftsministerin *Johanna Wanka*, vgl. www.sueddeutsche.de [Suchen: „Studienkredite“, Link „Milliardengeschäft Bildung“], variierend nach dem Beschluss der CDU-geführten Länder www.netzeitung.de/deutschland/342078.html (Stand jeweils: 23.06.05).

⁴⁸ So die Einschätzung des Entwicklers für Bildungskreditkonzepte *Leander Hollweg*, www.ftd.de/index.html?id=1107175286803 (Stand: 23.06.05).

⁴⁹ www.deutsche-bank.de (Suchen: „Studienkredite“) (Stand: 23.06.05).

⁵⁰ Vgl. weiterführend zu diesen Ansätzen etwa www.law-school.de [Links: „Infos für Bewerber“, „Finanzierung“] und www.uni-wh.de [Link: „Bewerber“, „Kosten des Studiums“] (Stand jeweils: 23.06.05).

⁵¹ www.studieren.at/ausland; www.studserv.de/studium/studiengebuehren-im-ausland.php (Stand jeweils: 14.06.2005). Vgl. hierzu auch den Beitrag von *Lang, T.*, in diesem Heft S. 384 ff.

4 Ausblick

Obwohl sich die Karlsruher Richter lediglich in Bezug auf die Frage der Gesetzgebungskompetenz geäußert haben, wirkt dieses Urteil wie ein „Startschuss“ zur Einführung von Studiengebühren in Deutschland. Die Diskussion ist eröffnet, erste Pläne und Modelle sind vorgestellt. Aber ist es überhaupt noch eine „Diskussion mit offenem Ende“? Die Schnelligkeit, mit der entsprechende Pläne und Absichten – bereits vor dem Ausgang des Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht – vorgestellt wurden, lässt darauf schließen, dass die Einführung der Gebühren nur noch eine Frage der Zeit ist. Berücksichtigt man dazu die angespannte finanzielle Lage der öffentlichen Haushalte, spricht vieles dafür, dass die Diskussion sich bald endgültig vom „ob“ der Einführung auf das „wie“ verlagern wird. Es bleibt abzuwarten, ob dann die erhofften positiven Effekte, insbesondere eine Qualitätsverbesserung an deutschen Hochschulen, auch tatsächlich eintreten werden.

Verf.: Dr. Viola Sporleder-Geb, Assessorin, Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für öffentliches Recht der Universität Göttingen, Platz der Göttinger Sieben 6, 37073 Göttingen

Dr. Michael Stüber, Assessor, Am Graben 10 b, 37079 Göttingen