

Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen der hessischen Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen (LT-Drs. 17/15), Die Linke (LT-Drs. 17/16) und FDP (LT-Drs. 17/32) zum Thema „Studiengebühren“

Zur verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Problematik von Studiengebühren in Hessen

1. Ausgangspunkt

Nach der Landtagswahl vom 27. 1. 2008 ergibt sich in Hessen eine rechnerische Mehrheit für die Abschaffung der in der vergangenen Legislaturperiode eingeführten Studiengebühren, die juristisch inkorrekt Studienbeiträge genannt werden. Zu diesem Thema liegen zwei Gesetzentwürfe vor, die in der Tat die Abschaffung der Studiengebühren zum Gegenstand haben und nur mit unterschiedlichen Überschriften versehen sind, nämlich die Entwürfe von SPD und Bündnis 90/Die Grünen einerseits und Die Linke andererseits. Demgegenüber will der Entwurf der FDP die Entscheidung über die Beibehaltung der Studiengebühren den hessischen Hochschulen überlassen und nach nordrhein-westfälischem Vorbild lediglich eine Obergrenze von 500 € pro Semester einziehen. Im Folgenden soll im ersten Teil zuerst auf den FDP-Entwurf eingegangen werden, der m. E. erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken unterliegt. Sodann sollen die beiden anderen Entwürfe abgehandelt werden, und zwar auch unter dem Gesichtspunkt der Deckungspflicht nach Art. 142 der Verfassung des Landes Hessen. Im zweiten Teil sollen verfassungspolitische Argumente zur Ausgestaltung des Gesetzes vorgebracht werden. Nicht auszubreiten ist in diesem Zusammenhang die Kritik am gegenwärtigen Gesetzeszustand, der in Hessen neben anderen Ursachen im WS 2007/08 zu einem erheblichen Rückgang der Studierendenzahlen im Vergleich zum vorigen Wintersemester und zu einem Rückgang der Studienanfängerzahlen um 0,4% im Gesamtjahr 2007 gegenüber dem Vorjahr geführt hat.

2. Verfassungsmäßigkeit der Gesetzentwürfe

a) Der FDP-Entwurf

Zur Begründung der Beibehaltung der Möglichkeit, Studiengebühren einzuführen, wird von der hessischen FDP-Landtagsfraktion angeführt, dass die Studierenden als „zahlende Nachfrager“ Nachfragemacht behalten müssten, mit der sie die Hochschulen in einen Anbieterwettbewerb mit dem Ziel der Steigerung der Qualität der Lehre und des Studiums treiben könnten. Zweitens werde die Autonomie der Hochschulen gestärkt. Sie könnten selbst entscheiden, wie sie ihre Finanzierung sichern, ob mit oder ohne Studiengebühren, wenn auch innerhalb einer bestimmten Spanne.

Bei dieser Argumentation bleibt freilich Art. 59 der hessischen Landesverfassung unerwähnt, der in Absatz 1 Satz 1 festhält, dass nicht nur in den öffentlichen Schulen, sondern auch in den öffentlichen Hochschulen der Unterricht unentgeltlich ist. Das Gesetz kann nach Absatz 1 Satz 4 lediglich anordnen, dass ein angemessenes Schulgeld zu zahlen ist, wenn die wirt-

schaftliche Lage des Schülers, seiner Eltern oder der sonst Unterhaltspflichtigen es gestattet. Studiengebühren sind Schulgelder i. S. von Art. 59. Die Verfassung geht hierbei von der gegenwärtigen Leistungsfähigkeit aus, nicht von einer prognostizierten oder vermuteten zukünftigen. Denn Art. 59 als ein soziales Grundrecht stellt auf die Gleichheit der Bildungschancen ab. Der Zugang zu den Hochschulen soll von der aktuellen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit abgekoppelt werden. Es ist verfassungswidrig, ohne Rücksicht auf die gegenwärtige Leistungsfähigkeit des betroffenen Personenkreises von den weniger gut gestellten Familien Schulgeld zu erheben. Es wäre lediglich möglich, für Studierende aus entsprechend besseren Vermögens- und Einkommensverhältnissen Studiengebühren festzusetzen.

Diesen Weg geht der FDP-Gesetzentwurf nicht. Er bietet den hessischen Hochschulen stattdessen zur Verbesserung ihrer Finanzsituation die generelle Einführung von Studiengebühren an und will diese an die automatische Gewährung eines Anspruchs auf Abschluss eines Studendarlehens koppeln, den der Gesetzgeber vorsieht. Dies bedeutet für alle Studierenden an denjenigen hessischen Hochschulen, welche sich für die Einführung von Studiengebühren entscheiden werden, dass ihnen Liquidität zur Verfügung gestellt wird, niemand wird jedoch gebührenfrei gestellt. Die Verschaffung von Liquidität ist nicht dasselbe wie Gebührenfreiheit. Es ist bekannt, dass gerade der Personenkreis der wirtschaftlich Schwächeren schulden- und risikoavers ist, also durch die Zahlung von Studiengebühren und die Aufnahme eines Darlehens abgeschreckt werden kann. Mit Art. 59 der hessischen Landesverfassung ist dieser Weg nicht vereinbar. Auch ein Gesetz im Sinne von Art. 59 Abs. 1 Satz 4 muss zumindest sicherstellen, dass ein erheblicher, wirtschaftlich weniger leistungsfähiger Teil der Studierenden an hessischen Hochschulen keine Studiengebühren bezahlen muss. Insofern ist auf die Stellungnahme der hessischen Landesanwältin Sacksofsky vom 19. Juli 2007 zu verweisen, in der das geltende hessische Studiengebührengesetz zu Recht für unvereinbar mit Art. 59 Abs. 1 der hessischen Landesverfassung und nach § 40 Abs. 1 Satz 1 1. Alt. StGHG für nichtig erklärt wird. Zu beachten ist auch der Hinweis von Frau Sacksofsky auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 113, 88, 104 ff.), wonach mangelnde aktuelle Leistungsfähigkeit eines potentiell Verpflichteten nicht durch eine Fiktion der Leistungsfähigkeit (hier ebenfalls eine Fiktion durch Zurverfügungstellung eines Darlehens) ersetzt werden darf.

Es kann in diesem Zusammenhang offen bleiben, ob die gesetzliche Einführung von (niedrigen) Verwaltungsgebühren oder die generelle Befreiung der Bafög-Empfänger von der Pflicht zur Zahlung von Studiengebühren noch mit der hessischen Verfassung vereinbar gewesen wäre. Der FDP-Entwurf geht diesen Weg nicht, sondern entscheidet sich dafür, im Falle einer entsprechenden Entscheidung der jeweiligen Hochschule keinen Studierenden von der Pflicht zur Zahlung der Gebühren auszunehmen und die sozialen Folgen lediglich durch die Zuführung von Liquidität aufzufangen oder abzumildern.. Dieser Spielraum besteht nach Art. 59 nicht. Eine verfassungskonforme Interpretation des Gesetzentwurfs ist nicht möglich, weil er gerade auf die Möglichkeit der Einführung von allgemeinen Studiengebühren abzielt. Der FDP-Entwurf ist verfassungswidrig. Ein ihm entsprechendes Gesetz wäre nichtig. Der Entwurf wird im Folgenden nicht weiter diskutiert.

b) Der Entwurf der Fraktion Die Linke

Der Entwurf der Fraktion Die Linke sieht in der mir vorliegenden Fassung vom 5. 4. 2008 den kompletten, rückwirkenden Wegfall der Studiengebühren vor. Er verweist verfassungsrechtlich korrekt auf Art. 59 der hessischen Landesverfassung, lässt aber – jedenfalls derzeit – Art. 142 außer Acht, wonach Landtagsbeschlüsse, welche Ausgaben in sich schließen oder für die Zukunft mit sich bringen, bestimmen müssen, wie diese Ausgaben gedeckt werden. Dies gilt m. E. auch für Landtagsbeschlüsse, durch die ein verfassungswidriger Zustand, wie dies bei

der bisher geltenden Gebührenregelung der Fall ist, beseitigt wird. Art. 142 soll den Landtag dazu veranlassen, in jedem Fall die Auswirkungen einer Entscheidung zu berücksichtigen. Dies gilt insbesondere für den Fall, dass bereits erhobene Gebühren rückwirkend wieder eingesammelt werden sollen. Dies greift in bereits abgeschlossene Sachverhalte ein und führt zu einer Reallokation von Haushaltsmitteln, die bereits fest zugeordnet sind.

Die Problematik der gegenwärtigen Entscheidungssituation, mit der sich dieser Antrag noch nicht befasst, liegt gerade darin, dass die Einnahmen aus den Studiengebühren der vergangenen und des laufenden Semesters eine erhebliche Verbesserung der Finanzsituation der hessischen Hochschulen mit sich gebracht haben und bringen, was insbesondere die Verfügungsmacht über ihre sog. disponiblen, nicht festgelegten Mittel anbelangt. Insofern muss der Ausstieg aus der gegenwärtigen, verfassungswidrigen Situation vor dem Hintergrund der Deckungspflicht zumindest so breit diskutiert werden, dass auch die Möglichkeit einer nur teilweisen Rückzahlung der Gebühren wenigstens andiskutiert wird, wenn die Deckung der entstehenden Ausgaben politisch begründet wird. Insofern erscheint es mir gerechtfertigt, jedenfalls in der gegenwärtigen Situation auch den Entwurf der Fraktion Die Linke nicht weiter isoliert zu diskutieren. Die Begründung, die für diesen Entwurf gegeben wird, kann aber im Zusammenhang mit dem Entwurf der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen analysiert und bewertet werden, geht also nicht verloren. Insbesondere wird auf die Begründung zurückzukommen sein, wenn es darum geht, die Möglichkeiten und Grenzen der Folgenbeseitigung eines nichtigen Gesetzes verfassungsrechtlich und verfassungspolitisch zu diskutieren.

c) Der Entwurf der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen

Der Entwurf der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen sieht vor, dass die allgemeinen Studiengebühren an den hessischen Hochschulen für die Zukunft abgeschafft werden. Abgeschafft werden sollen auch die bereits vor der Verabschiedung des gegenwärtigen Studienbeitragsgesetzes geltenden sog. Langzeitstudiengebühren. Stattdessen soll der Studienfortschritt kontrolliert und mangelnder Studienfortschritt gegebenenfalls durch Exmatrikulation sanktioniert werden. Die Abschaffung soll zum Wintersemester 2008/09 erfolgen. Zuvor gezahlte Studiengebühren sollen jedenfalls nach dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht zurückerstattet werden. Durch ein Leistungsgesetz (Gesetz zur Qualitätsverbesserung in Studium und Lehre an Hessens Hochschulen) soll sichergestellt werden, dass die hessischen Hochschulen weiterhin die Mittel erhalten, die ihnen aus der Erhebung von Studiengebühren zufließen würden. Eine Gegenfinanzierung für die Mittel aus entgangenen Studiengebühren, die den Hochschulen auf anderem Wege zugute kommen soll, liegt noch nicht vor. Es wird aber nicht in abgeschlossene Sachverhalte eingegriffen. Bereits vereinnahmte Mittel auf dem laufenden und dem vorigen Semester müssen nicht zurückerstattet werden.

In dem Teil, der in die Zukunft gerichtet ist, begegnet dieser Gesetzentwurf keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Die Studiengebühren in Hessen werden ja aufgehoben. Bedenklich erscheint jedoch der Teil, der sich mit der Vergangenheit, d. h. den beiden Semestern, befasst, in denen Studiengebühren bereits erhoben wurden, dem WS 2007/08 und dem SS 2008. Der Gesetzentwurf geht möglicherweise von der irrigen Vorstellung aus, dass die Frage der Rückzahlung der Gebühren im Belieben des Gesetzgebers stünde. Wenn man wie ich der Auffassung der hessischen Landesanwältin folgt, wonach das gegenwärtige Gebührengesetz verfassungswidrig und nichtig ist, steht dem Gesetzgeber ein solcher Entscheidungsspielraum aber nicht zu. Die Nichtigkeit ist von Anfang an (ex tunc) festzustellen. Alle Gebühren sind zurückzuerstatten. Dies folgt aus der Entscheidung des hessischen Staatsgerichtshofs vom 8. 7. 1049 (VerwRspr. 2, 1950, 20). Eine verfassungsgemäße gesetzliche Grundlage für die er-

hobenen Gebühren besteht nicht. Sie müsste nachträglich geschaffen werden, und zwar im Rahmen von Art. 59 der hessischen Verfassung. Hier ist der Entwurf zumindest lückenhaft.

Es ist zulässig, die Rückzahlung an die Stellung eines Antrags zu knüpfen, wie dies der Gesetzentwurf der Fraktion Die Linke vorsieht. Niemand soll gezwungen sein, sein soziales Grundrecht auf Gebührenfreiheit des Studiums wahrzunehmen. Es empfiehlt sich, die Betroffenen auf die Möglichkeit der Antragstellung und die ihr folgende Rückerstattung der Gebühren hinzuweisen. Dies sollte im Gesetz verankert werden.

2. Verfassungspolitische Zweckmäßighkeitsüberlegungen

Als Frage der Zweckmäßigkeit ist im folgenden Abschnitt zu diskutieren, ob rückwirkend (ex tunc) oder für die Zukunft (ex nunc) eine Freiheit von Gebühren für alle Studierenden oder nur für einen Teil von ihnen verankert werden soll. Mit diesen Zweckmäßighkeitsüberlegungen soll nicht in die Handlungsfreiheit des Gesetzgebers eingegriffen werden. Sie beschränken sich auf verfassungspolitische Vorschläge, die sich an den Zielen von Art. 59 der hessischen Landesverfassung orientieren. Insbesondere wird das Ziel der Chancengerechtigkeit beim Zugang zu den hessischen Hochschulen im Auge behalten.

a) Soll man allen, die in Hessen allgemeine Studiengebühren gezahlt haben, einen Rückzahlungsanspruch einräumen ?

Wenn man davon ausgeht, dass die Rückerstattung der bereits für zwei Semester gezahlten allgemeinen Studiengebühren knapp 100 Millionen Euro kostet, ist daran zu denken, den zur Rückerstattung berechtigten Personenkreis einzuschränken. Die Landesanwältin weist darauf hin, dass im Jahre 2005 23,1% aller Studierenden in Hessen eine Förderung nach dem Bafög erhalten haben. Wenn für die beiden Semester, in denen in Hessen Studiengebühren erhoben wurden, nur diesem Personenkreis ein Rückzahlungsanspruch eingeräumt würde, würde sich das Problem des rückwirkenden Eingriffs in den Landeshaushalt und in die Finanzausstattung der hessischen Hochschulen quantitativ erheblich verringern. Andererseits wäre der Zweck von Art. 59 Abs. 1 Satz 4 der hessischen Verfassung, Chancengerechtigkeit herzustellen, nur insoweit erfüllt, als ein Viertel der Studierenden gebührenfrei gestellt wird, während für über drei Viertel Studiengebühren wirtschaftlich tragbar sein sollen. Die Regel (Gebührenfreiheit) würde zur Ausnahme umdefiniert. Andererseits schreibt Art. 59 keine bestimmte Aufteilung in Gebührenfreie und Gebührenzahler vor. Der Gesetzgeber besitzt einen weiten Ermessensspielraum bei der Grenzziehung. Er könnte zusätzlich vorsehen, dass die hessischen Hochschulen auf Antrag auch die Gebühren für solche Studierende erlassen können, welchen kein Anspruch auf die Förderung nach Bafög zusteht, wenn diese plausible Gründe für ihre wirtschaftliche Bedürftigkeit geltend machen. Dies erscheint auch sinnvoll, weil die Gebührenfreiheit für lediglich 23,1% der hessischen Studierenden der Grundsatzentscheidung der hessischen Verfassung für die Gebührenfreiheit nur unter Zugrundelegung eines minimalistischen Ansatzes Rechnung tragen würde. Zu fragen wäre lediglich, wie die hierzu notwendigen Finanzmittel aufgebracht werden können. Denn es erscheint politisch notwendig, dass das Land Hessen seinen Hochschulen die entgangenen Gebühren ersetzt.

b) Soll man zukünftig für einen Teil der Studierenden Gebühren einführen?

Wenn man davon ausgeht, dass die Administration der Gebühren einen erheblichen Verwaltungsaufwand verursacht, spricht eine kursorische Überlegung für die generelle Gebührenfreiheit. Eine Gebührenzahlung kommt, wenn man eine Aufteilung in Arm und Reich, die im

vorigen Abschnitt diskutierten Antragstellungen und den hiermit verbundenen administrativen Aufwand vermeiden will, nur für ausländische Studierende in Frage. Da eine Diskriminierung der Studierenden, die aus anderen EU-Mitgliedstaaten kommen, nach dem europäischen Gemeinschaftsrecht (Art. 12 des EG-Vertrages) nicht zulässig ist und eine Diskriminierung der Studierenden aus anderen Bundesländern schon nach dem Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens und dem Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG ausscheidet, bleibt nur übrig, die Gebührenzahlung auf Studierende aus Nicht-EU-Mitgliedstaaten zu begrenzen. Erfasst wären damit auch Studierende aus der Dritten Welt und aus solchen Staaten, die für deutsche Studierende keine Gebühren erheben. Für die Befreiung der Studierenden, die aus Dritte-Welt-Ländern kommen, spricht das Sozialstaatsprinzip und der Gedanke der Völkerverständigung. Die Erhebung von Gebühren für Studierende aus Staaten mit Gebührenfreiheit ist aus verfassungspolitischer Sicht zu vermeiden, da dies indirekt die Chancengleichheit der deutschen Studierenden verringern würde, die in diese Staaten gehen wollen. Nachzudenken ist daher m. E. allenfalls über Gebühren für Studierende aus solchen Nicht-EU-Mitgliedstaaten, die ihrerseits Studiengebühren für deutsche Studierende erheben. Zu bedenken ist, dass die hierbei zu erzielenden Einnahmen einer groben Schätzung zufolge unter 10 Millionen Euro pro Jahr liegen dürften.

c) Soll man Gebühren für das Zweitstudium einführen?

Die Frage, ob nach Art. 59 der hessischen Verfassung Gebühren für ein sog. Zweitstudium zulässig sind, wurde bereits vom hessischen Staatsgerichtshof entschieden. Am 1. 12. 1976 erklärte er (P.St. 812, HessStAnz. 1977 = ESVGH 27, 30), dass eine gesetzliche Vorschrift, nach der die Gebührenfreiheit für solche Studierende entfiel, die den Abschluss ihres Studiums unangemessen hinauszögerten oder ein Zweitstudium ergriffen, zulässig sei. Nach dem Gesetz blieb das Zweitstudium gebührenfrei, wenn es als sinnvolle Ergänzung für den angestrebten Beruf anzusehen war. Die Gebührenfreiheit gelte, so der Staatsgerichtshof, grundsätzlich nur für *ein* abgeschlossenes Studium. Gebühren für ein Zweitstudium sind also zulässig, zumindest in den Grenzen, über die der Gerichtshof 1976 zu befinden hatte. Sie sind für die Betroffenen unter dem Gesichtspunkt der Chancengerechtigkeit zumutbar. Fraglich ist, ob sie auch in jedem Fall zweckmäßig sind. Dies ist politisch zu entscheiden.

d) Soll man Gebühren für Langzeitstudierende einführen?

Der hessische Staatsgerichtshof hält in der Entscheidung von 1976 Gebühren, die dann erhoben werden, wenn der Abschluss des Studiums unangemessen verzögert wird, für zulässig (vgl. oben). Dies bedeutet aber nicht, dass die Überschreitung pauschaler Regelstudienzeiten automatisch mit Gebühren sanktioniert werden darf. Die Erfahrungen mit der Tatsache, dass mehr als zwei Drittel der Studierenden neben dem Studium arbeiten, sollten im Ergebnis dazu führen, dass keine Gebühren für sog. Langzeitstudierende eingeführt werden. Gerade Teilzeitstudierende sind von derartigen Gebühren ungerechtfertigt betroffen. Sie können sich ihr Studium meist zeitlich nicht so einrichten, dass sie pauschale Regelstudienzeiten einhalten. Im Übrigen schrecken Langzeitstudiengebühren die Studierenden gerade zu einem Zeitpunkt davor ab, das Studium zu beenden, zu dem ihre gezielte Förderung notwendig wäre, um die letzten Hindernisse vor dem Studienabschluss auszuräumen. In Niedersachsen hat darüber hinaus die Einführung von Langzeitstudiengebühren zu einem Zeitpunkt, als es dort noch keine allgemeinen „Studiengebühren“ gab, zu hohen Verwaltungskosten geführt, welche die Erträge dieser Gebühren weitgehend aufgezehrt haben. Insofern sprechen plausible verfassungspolitische Erwägungen dafür, den Weg zu beschreiten, den der Gesetzentwurf von SPD und Bündnis 90/Die Grünen wählt: Die Hochschulen müssen demnach Studierende, bei denen nach dem Ende der Regelstudienzeit bzw. am Ende des zweiten Semesters eines Zweitstudi-

ums kein Studienfortschritt zu erkennen ist, befragen und überprüfen, können notfalls auch exmatrikulieren. Sie erhalten ferner die Möglichkeit zum Abschluss von Zielvereinbarungen mit den Studierenden. Damit wird vor dem Hintergrund des Ziels der Chancengerechtigkeit unter anderem auch für Studierende, die neben dem Studium arbeiten, angestrebt, die hohe Zahl der Studienabbrecher in Deutschland zu verringern, eine Aufgabe, die angesichts der im internationalen Vergleich immer noch zu niedrigen Studierendenzahlen in Deutschland dringlich erscheint. Zur Erinnerung: Die Studienanfängerquote ist nach den Zahlen des Statistischen Bundesamts vom 12. 12. 2007 nach dem (im internationalen Vergleich immer noch sehr bescheidenen) Höchststand von 38,9% im Jahre 2003 kontinuierlich gefallen, ehe sie im Jahre 2007 wieder auf 36,6% anstieg.

Bernhard Nagel