



RECHTSANWÄLTE
FACHANWÄLTE
NOTARE

**MEISTERERNST
DÜSING
MANSTETTEN**

BERND MEISTERERNST
RECHTSANWALT NOTAR
FACHANWALT FÜR
ARBEITS- UND SOZIALRECHT

MECHTILD DÜSING
RECHTSANWALTIN NOTARIN
FACHANWALTIN FÜR
VERWALTUNGSRECHT

DIETRICH MANSTETTEN
RECHTSANWALT
FACHANWALT FÜR
ARBEITSRECHT

DR. FRANK SCHULZE
RECHTSANWALT
DIPLOM- VERWALTUNGSWIRT
FACHANWALT FÜR
VERWALTUNGSRECHT

KLAUS KETTNER
RECHTSANWALT
FACHANWALT FÜR
ARBEITSRECHT

WILHELM ACHELPÖHLER
RECHTSANWALT
FACHANWALT FÜR
VERWALTUNGSRECHT

DR. PETRA KAUCH
RECHTSANWALTIN

ANITA PLATO
RECHTSANWALTIN

Präsident des Landtag Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1

40221 Düsseldorf

Nr.: 00939/02 AS/A Uni Müns- Sekretariat: Katharina Naw- 29.10.2002 ach / kn
ter / Gutachten rath
Studiengeb

Sehr geehrter Herr Schmidt,

ich möchte als Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung Drucksache 13/3023 auf ein für die Studentenschaft der Universität Münster erstelltes Rechtsgutachten verweisen. Eine Ablichtung dieses Gutachtens füge ich diesem Schreiben bei. Es kann im Internet abgerufen werden.

Zusammengefasst ergibt sich folgendes:

1. Studiengebühren als Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG

Die Einführung von Langzeit- und Zweitstudiengebühren stellt sich als Eingriff in das Grundrecht der Ausbildungsfreiheit, Art. 12 Abs. 1 GG dar. Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG nennt zwar nur die Berufswahlfreiheit und spricht die Berufsausübung nur im Rahmen des Regelungsvorbehalts des Satzes 2 an. Die Ausbildung an berufsbezogenen staatlichen Ausbildungsstätten ist der Berufsausbildung indessen gleich zu stellen. Die Lenkung des Verhaltens der Studierenden mittels der Erhebung und Androhung von Studiengebühren hat Eingriffscharakter und ist wie eine Regelung der Berufsausübung zu beurteilen. Der Regelungsvorbehalt des Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG ist nicht nur auf die Berufsausbildung, sondern auch die weiteren durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützten Rechtsgüter zu beziehen. Da-

GEISTSTRASSE 2
D-48151 MÜNSTER
TEL. (0251) 52 09 10
FAX (0251) 52 09 152
E-MAIL: POST@MEISTERERNST.DE
WWW.MEISTERERNST.DE
SPARKASSE MÜNSTERLAND OST
299 632 812 400 601 50
POSTBANK
DORTMUND 162 811-461
BLZ 440 100 46

- 2 -

bei geht Art. 12 Abs. 1 GG über die Gewährleistung eines Freiheitsrechtes hinaus, sondern vermittelt auch ein Teilhaberecht. Jeder qualifizierte Interessent muss die gleiche Chance haben, ein Studium zu absolvieren.

Vgl. BVerfGE 33, 303 (331/332)

2. Verhältnismäßigkeit der Regelung

Die Bestimmungen über die Einführung von Studiengebühren müssen mithin verhältnismäßig sein. Im Hinblick auf die Geeignetheit der Einführung von Studiengebühren verweise ich auf meine gutachterliche Stellungnahme.

a) Rückwirkung

Bedenken ergeben sich hier insoweit, als Einführung von Studiengebühren Rückwirkungen entfaltet, da Studiensemester vor Inkrafttreten der Gebührenpflicht auf das „Bildungsguthaben“ angerechnet werden. Da das Gesetz zwar an Sachverhalte anknüpft, die in der Vergangenheit begonnen haben, Rechtsfolgen aber erst für die Zukunft entfalten, liegt ein Fall der unechten Rückwirkung vor. Eine derartige unechte Rückwirkung ist grundsätzlich zulässig, sofern nicht ausnahmsweise die Grundsätze des Vertrauensschutzes der Rechtssicherheit und der Verhältnismäßigkeit entgegen stehen. Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 25.07.2001, AZ.: 6 C 8/00 die Einführung von Langzeitstudiengebühren in Baden-Württemberg mit der Erwägung gebilligt, es fehle an einem Vertrauenstatbestand, da kein Studierender darauf vertrauen könne, ein gebührenfrei begonnenes Studium auch ohne Gebührenbelastung zu Ende zu führen. Im Unterschied zu der Rechtslage in Baden-Württemberg besteht allerdings in NRW mit § 10 Satz 1 HG ein derartiger Vertrauenstatbestand. Danach konnten die Studierenden darauf vertrauen, dass die Erhebung von Studiengebühren nicht beabsichtigt ist. Anders hat die Bestimmung des § 10 Satz 1 HG keinen echten Regelungsgehalt, da es für die Erhebung von Studiengebühren ansonsten ohnehin einer gesetzlichen Regelung bedurft hätte, die bislang fehlte.

Das Bundesverwaltungsgericht billigte die Einführung von Langzeitstudiengebühren in Baden-Württemberg darüber hinaus auch deshalb, da die Studiengebühren in Baden-Württemberg nicht ohne Übergangszeit eingeführt worden sind. Die Studierenden in Baden-Württemberg hatten zwischen Verkündung des Gesetzes über die Einführung von Studiengebühren und der erstmaligen Erhebung von Studiengebühren drei Semester Zeit sich auf diesen Sachverhalt einzustellen. Das ist in Nordrhein-Westfalen ersichtlich nicht der Fall. Vielmehr sollen wenige Wochen nach Verkündung des Gesetzes die Gebühren erhoben.

Diese Situation wird auch nicht dadurch gemindert, dass im Gesetz Härtefallregelungen vorgesehen sind. Geltend gemacht werden muss hier eine besondere Härte. Die Einführung von Studiengebühren für Studenten stellt in der Regel keine besondere Härte dar. Denn Studierende sind in der Regel ohnehin eigenes Einkommen und auf die Alimentation durch Dritte, seien es die Eltern oder sei es der Staat angewiesen. Allein der Umstand, dass Studierende knapp bei

- 3 -

Kasse sind begründet deshalb nicht eine besondere Härte im Sinne dieser Bestimmung.

Ich halte die Einführung von Studiengebühren zum nächsten Sommersemester wegen der fehlenden Übergangsregelungen deshalb für Unverhältnismäßig.

b. Vereinbarkeit mit Art. 3 Abs. 1 GG

Zu bedenken ist auch, ob die Einführung von Langzeitstudiengebühren mit dem aus Art. 12 Abs. 1 des Grundgesetzes ergebenden Anspruch auf Chancengleichheit beim Studienzugang vereinbar ist. Das Vorhalten staatlicher Ausbildungskapazitäten an Hochschulen stellt eine für die Studierenden begünstigende Leistung des Staates dar, deren Wert sicherlich weit über den erhobenen Studiengebühren liegt. Es stellt sich dann allerdings die Frage, weshalb derartige staatliche Leistungen nur jenen Studentengruppen zu Gute kommen sollen, die sich dieses Langzeitstudium „leisten können“, in dem sie die dafür erforderlichen Studiengebühren zahlen. Das Bundesverfassungsgericht hat in der zitierten Entscheidung, BVerfGE 33, 303 (332) dazu ausgeführt, dass der Staat grundsätzlich verpflichtet sei, die beschaffenen Bildungskapazitäten „prinzipiell gleichberechtigt“ zu verteilen. Dies ergebe sich aus Art. 12 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 3 Abs. 1 GG und dem Sozialstaatsgebot. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts bezieht sich zwar auf die Zulassung zum Hochschulstudium der Wahl, ist meines Erachtens allerdings auch auf die Fortführung eines solchen Hochschulstudiums zu übertragen. Es stellt sich die Frage, wie es mit Art. 3 GG und dem Sozialstaatsgebot vereinbar sein soll, die hochwertige staatliche Leistungen der Hochschulausbildung nur vermögenden (Langzeit-) Studierenden zur Verfügung zu stellen, die sich das leisten können.

Studierende, die es sich nicht leisten können, die Langzeitgebühren etwa aus ihrem Vermögen zu zahlen, müssen ihr Studium abbrechen. Studierende, für die die Zahlung von 650,00 € pro Semester kein Problem ist, kommen in den Genuss einer deutlich wertvolleren, aus Steuermitteln finanzierten staatlichen Leistung.

Mit freundlichen Grüßen


Achelpöhl
Rechtsanwalt

1
Verfassungsmäßigkeit der Einführung
von Studiengebühren in
Nordrhein-Westfalen

Rechtsgutachten

erstattet im Auftrag der
Studierendenschaft der Universität Münster

von

Rechtsanwalt Wilhelm Achelpöhler,
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
in Münster

Münster im Juli 2002

2

A Sachverhalt

Das Land Nordrhein-Westfalen beabsichtigt die Einführung von Gebühren für "Langzeitstudierende". Die notwendige gesetzliche Grundlage für die Erhebung derartiger Langzeitstudiengebühren ist gegenwärtig noch nicht vorhanden.

Ankündigungen der Landesregierung kann allerdings entnommen werden, dass die Einführung dieser Gebühren bereits für das kommende Sommersemester, also ab dem 01.04.2003 geplant ist. Die Höhe der Gebühren soll bei 650,00 EUR pro Semester liegen. Sie wird im Grundsatz nach einer Überschreitung der Regelstudienzeit um vier Semester fällig.

In der Ankündigung des MSWF vom 3.7.2002 heißt es:

"Die Landesregierung wird zum schnellstmöglichen Zeitpunkt ein Studienkontenmodell einführen, das sowohl Anreize für ein zügiges Studium beinhaltet, als auch Gebühren bei der Überziehung des Kontos vorsieht. Das wird vermutlich zum Wintersemester 2004/2005 nach entsprechenden Gesprächen mit den Hochschulen möglich sein.

In der Übergangszeit werden vom Sommersemester 2003 an in Nordrhein-Westfalen Studiengebühren für Langzeitstudenten in Höhe von 650 Euro pro Semester erhoben. Davon gibt es Ausnahmen, z. B. für Kindererziehungszeiten oder für die Mitarbeit in Organen der Hochschulen oder der verfassten Studentenschaft. Außerdem soll eine Härtefallregelung verhindern, dass Studierende aus finanziellen Gründen ihr Studium nicht beenden. (...)

Gebühren in Höhe von 650 Euro pro Semester werden vom Sommersemester 2003 an auch für Studenten im Zweitstudium fällig. Als Zweitstudium gelten nicht: konsekutive Stu-

3

diengänge (ein Master-Studiengang, der sich an einen Bachelor anschließt), Promotionsstudiengänge, Erweiterungsstudien für Lehrer oder Studiengänge, die für den angestrebten Beruf laut Berufsordnung vorgeschrieben sind (z.B. Kieferchirurg).

Für Studenten, die älter als 60 Jahre sind, und sich in einen regulären, abschlussorientierten Studiengang einschreiben, gilt die grundsätzliche Gebührenfreiheit des Erststudiums nicht. Sie zahlen ebenfalls 650 Euro pro Semester. Das klassische Seniorenstudium, bei dem die Studierenden Gasthörerstatus haben, ist von dieser Regelung nicht betroffen. Dafür entrichten die Studierenden weiterhin Gasthöreergebühren."

Da ein konkreter Gesetzentwurf nicht vorliegt kann im folgenden nur zu der grundsätzlichen Frage Stellung genommen werden, ob mit der beabsichtigten Zielsetzung die Einführung von Studiengebühren für das kommende Sommersemester 2003 verfassungsmäßig ist.

B Verfassungsmäßigkeit der Einführung von Studiengebühren

I Gesetzgebungskompetenz des Landes Nordrhein-Westfalen

Nach Art. 70 Abs. 1 GG haben die Länder das Recht zur Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Die Auferlegung von Gebühren für das Studium an Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen stellt eine Regelung im Bereich des Hochschulrechts dar. Auf seine Sachkompetenz für das Hochschulrecht kann sich der Landesgesetzgeber bei der Einführung der Studiengebühr stützen, denn die Kompetenz zur Regelung von Gebühren folgt aus der Gesetzgebungskompetenz für die jeweilige Sachmaterie

4

vgl. F. Kirchhof, *Grundriß des Abgabenrechts*, 1991, Rn. 179; F. Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Ed. IV - HStR IV -, 2. Aufl. 1999, § 88 Rn. 210; Wilke, *Gebührenrecht und Grundgesetz*, München 1973, S. 160ff.

Dem Bund steht gem. Art. 73 Abs. 1 Nr. 1a GG eine Rahmenkompetenz für die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens zu. Er hat von dieser Kompetenz nicht in einer Weise Gebrauch gemacht, dass die Einführung von Studiengebühren für Langzeitstudierende durch das Land Nordrhein-Westfalen ausgeschlossen wäre. Das Hochschulrahmengesetz verbietet die Erhebung von Studiengebühren nicht ausdrücklich

vgl. zur Frage der Befugnis des Bundesgesetzgebers, ein solches Verbot in das HRG aufzunehmen, Degenhart, DVBl. 1998, 1309

Ein Verbot kann auch nicht daraus hergeleitet werden, dass der Bundesgesetzgeber sich bisher über die Zulässigkeit der Erhebung von Studiengebühren ausschweigt. Rahmenvorschriften sind auf Ausfüllung angelegt und sollen die Gesetzgebungskompetenz der Länder nicht weiter einschränken als dies ihr Wortlaut zwingend erfordert

BVerfGE 93, 319 m.w.N.

Mithin haben die Länder die Gesetzgebungskompetenz zur Einführung von Langzeitstudiengebühren

VGH BW 6.4.2000, Az: 2 S 1860/99

Überdies hat der Bundesgesetzgeber mit der beabsichtigten Reform des HRG gerade klar gestellt, dass Studiengebühren keineswegs grundsätzlich untersagt werden sollen, vielmehr Lang-

5

zeitstudiengebühren eingeführt werden können.

Der Landesgesetzgeber ist also weder durch die aktuelle, noch durch die künftige Fassung des HRG an der Einführung von Langzeitstudiengebühren gehindert. Dies wäre erst dann der Fall, wenn der Bundesgesetzgeber von seiner Befugnis Gebrauch macht, durch eine rahmenrechtliche Bestimmung die Einführung derartiger Studiengebühren zu untersagen.

Eine Beschränkung der Gesetzgebungskompetenz ergibt sich auch nicht dadurch, dass auf die Semesterzahl Studiensemester angerechnet werden, die nicht an Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen absolviert wurden.

Zu der entsprechenden Problematik die Studiengebühren in Baden-Württemberg betreffend führte der VGH BW zutreffend aus:

„Der Gesetzgeber des Landes Baden-Württemberg hätte seine Gesetzgebungskompetenz allerdings überschritten, wenn er eine Gebührenpflicht auch für das Studium an Hochschulen außerhalb des Landes normiert hätte; denn er besitzt die Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet des Hochschulrechts nur für die von seiner Rechtsgewalt erfaßten Hochschulen des Landes. Das Landeshochschulgebührengesetz unterwirft aber das Studium an Hochschulen außerhalb Baden-Württembergs keiner Gebührenpflicht. Gebührenpflichtig ist vielmehr ausschließlich das Studium an einer baden-württembergischen Hochschule (§ 1 Abs. 2 S. 1 LHGebG). Die Beschränkung der Gebührenpflicht auf die an einer Hochschule Baden-Württembergs immatrikulierten Studierenden ergibt sich zwar nicht ausdrücklich aus dem Gesetzeswortlaut. Wenn das Gesetz von Hochschulen ohne einen über die Landesgrenzen hinausweisenden Zusatz (\"im Geltungsbereich des HRG\") spricht, meint es aber eindeutig nur die von seiner Rechtsgewalt erfaßten Einrichtungen.

Indem das Gesetz Studienzeiten an Hochschulen anderer

b

Bundesländer auf das Bildungsguthaben anrechnet (§§ 2 Abs. 3, 6 Abs. 1 S. 2, 6 Abs. 2 LHGebG), macht es das Studium an diesen Hochschulen nicht - auch nicht mittelbar - gebührenpflichtig.

c) Die somit nach Art. 70 Abs. 1 GG gegebene Gesetzgebungszuständigkeit des Landes Baden-Württemberg ist nicht durch den Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens (Bundestreue) ausgeschlossen.

aa) Der aus der föderativen Struktur der Bundesrepublik folgende ungeschriebene Verfassungsgrundsatz bundesfreundlichen Verhaltens verpflichtet zwar im Kern jedes Land, bei der Inanspruchnahme seiner Rechte die gebotene Rücksicht auf die Interessen anderer Länder und des Bundes zu nehmen und nicht auf die Durchsetzung rechtlich eingeräumter Positionen zu dringen, wenn dadurch elementare Interessen des Bundes oder eines anderen Landes schwerwiegend beeinträchtigt werden (BVerfGE 34, 231ff.). Bleiben die Auswirkungen einer gesetzlichen Regelung nicht auf den Raum eines Landes begrenzt, so muß der Landesgesetzgeber Rücksicht auf die Interessen des Bundes und der übrigen Länder nehmen (vgl. Leibholz/Rinck/Hesselberger, Grundgesetz, Art. 20 Rdnr. 116ff.). Es ist deshalb anerkannt, daß sich aus dem Grundsatz der Bundestreue eine Rechtsschranke für die Ausübung eingeräumter Gesetzgebungsbefugnisse der Länder ergeben kann. Macht der Landesgesetzgeber von einer ihm nach Art. 70ff. GG zustehenden Gesetzgebungskompetenz Gebrauch, liegt ein Verstoß gegen die Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten allerdings nur vor, wenn das Land seine Freiheit offenbar mißbraucht hat (BVerfGE 4, 115; BVerfGE 43, 348). Eine solche Einschränkung ist geboten, weil die Art. 70ff. GG eine grundsätzlich abschließende Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen enthalten; ihre

7

differenzierte Regelung darf nicht durch den Grundsatz der Bundestreue überspielt werden. Soweit nach dem Grundgesetz die Länder zuständig sind, nimmt es unterschiedliche Regelungen bewußt in Kauf. Der Grundsatz der Bundestreue allein erzwingt keine Unitarisierung (vgl. Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz, Art. 70 Rdnr. 53ff. m.w.N.; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl., § 19, III, 4; Maunz/Zippelius, Deutsches Staatsrecht, 29. Aufl., § 15 II, 2; Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts, 17. Aufl., § 7 Rdnr. 268ff.).

Nach diesen Maßstäben hat das Land Baden-Württemberg nicht gegen eine aus dem Grundsatz der Bundestreue abzuleitende Schranke seiner Gesetzgebungszuständigkeit verstoßen. Es war nicht gehindert, von der ihm durch das Grundgesetz eingeräumten Kompetenz Gebrauch zu machen. Es sind keine Anhaltspunkte für die Annahme ersichtlich, daß der Landesgesetzgeber seine Kompetenzen offenbar mißbräuchlich ausgeübt und durch die Einführung einer Studiengebühr für Langzeitstudierende elementare Interessen anderer Länder schwerwiegend beeinträchtigt hätte."

Es dürfte sich allerdings von selbst verstehen, dass die Einführung von Studiengebühren im größten Bundesland erhebliche Auswirkungen auf andere Bundesländern haben wird, die auch an der „schonenden Nutzung“ ihrer Hochschulen interessiert sind. Diese werden u.U. gleichfalls Studiengebühren einführen, um zu verhindern, dass ihre Hochschulen jetzt von Studierenden frequentiert werden, die ansonsten in Nordrhein-Westfalen studiert hätten.

II. Vereinbarkeit der Einführung von Studiengebühren mit Art. 12 Abs. 1 GG

Die Einführung von Studiengebühren ist zunächst an der Verein-

barkeit mit der grundrechtlich durch Art. 12 Abs. 1 GG gewährleisteten Berufsfreiheit zu messen.

1. Schutzbereich

Dann müsste der Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG betroffen sein.

Art. 12 Abs. 1 GG enthält ein einheitliches Grundrecht der Berufsfreiheit, das neben der Freiheit der Wahl des Berufs und dessen Ausübung einschließlich der freien Wahl des Arbeitsplatzes auch die gesamte Freiheit der berufsbezogenen Ausbildung umfasst

Vgl.: BVerfGE 7, 377, 400; 33, 303.

Darüber hinaus gewährleistet Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG und dem Sozialstaatsprinzip ein abgeleitetes Teilhaberecht jedes die subjektiven Zulassungsvoraussetzungen erfüllenden Studierenden auf Zulassung zum Hochschulstudium seiner Wahl. Jeder Staatsbürger mit Hochschulreife hat das Recht, an der damit angebotenen Lebenschance prinzipiell gleichberechtigt beteiligt zu werden.

Zu diesem Teilhaberecht hat das Bundesverfassungsgericht folgendes ausgeführt:

"Selbst wenn grundsätzlich daran festzuhalten ist, dass es auch im modernen Sozialstaat der nicht einklagbaren Entscheidung des Gesetzgebers überlassen bleibt, ob und wie weit er im Rahmen der darreichen Verwaltung Teilhaberechte gewähren will, so können sich doch, wenn der Staat gewisse Ausbildungseinrichtungen geschaffen hat, aus dem Gleichheitssatz i.V.m. mit Art. 12 Abs. 1 GG und dem Sozialstaatsprinzip Ansprüche auf Zugang zu diesen Einrich-

9

tungen ergeben. Das gilt besonders, wo der Staat - wie im Bereich des Hochschulwesens - eine praktisches - nicht beliebig aufhebbares Monopol für sich an Anspruch genommen hat und wo - wie im Bereich der Ausbildung zu akademischen Berufen - die Beteiligung an staatlichen Leistungen zugleich notwendige Voraussetzungen für die Verwirklichung von Grundrechten ist. Hier kann es in einem freiheitlichen Rechts - und Sozialstaat nicht mehr der freien Entscheidung des staatlichen Organs überlassen bleiben, den Kreis der Begünstigten nach ihrem Gutdünken abzugrenzen und einen Teil der Staatsbürger von den Vergünstigungen auszuschließen, zumal dies im Ergebnis auf eine Berufslenkung hinauslaufen würde. Hier folgt vielmehr daraus, dass der Staat Leistungen anbietet, ein Recht jedes hochschulreifen Staatsbürgers, an der damit gebotenen Lebenschance prinzipiell gleichberechtigt beteiligt zu werden. Art. 12 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 3 Abs. 1 GG und dem Sozialstaatsgebot gewährleistet also ein Recht das die subjektiven Zulassungsvoraussetzungen erfüllenden Staatsbürgers auf Zulassung zum Hochschulstudiums seiner Wahl." BVerfGE 33, 303 (331f)

Insoweit ermöglicht demnach erst die staatliche Leistung der Hochschulausbildung die Verwirklichung des Grundrechts der Ausbildungsfreiheit.

Der verfassungsrechtlich gewährleistete Anspruch auf Zulassung zum Studium der Wahl wird durch ein Erststudium nicht verbraucht, sondern erfasst im Grundsatz auch die Ausbildung für einen weiteren Beruf in Gestalt eines gleichzeitigen oder anschließenden Zweitstudiums

BVerfGE 43, 363; 45, 397; 62, 146.

2. Eingriff in den Schutzbereich

Es war durchaus umstritten und wird von den Verfechtern von Studiengebühren teilweise durchaus in Abrede gestellt, dass die Einführung von Studiengebühren sich überhaupt als Eingriff in die grundrechtlich gewährleistete Ausbildungsfreiheit darstellt. Indessen geht das Bundesverfassungsgericht bei steuerlichen Regelungen, die die berufliche Tätigkeit belasten regelmäßig von einem Eingriff in die Berufsfreiheit aus.

vgl. BVerfGE 13, 182, (186); 16, 147 (163).

Nicht nur Steuern, sondern auch sonstige Abgaben können Art. 12 Abs. 1 GG berühren, wenn sie infolge ihrer Gestaltung in einem engen Zusammenhang mit der Ausübung eines Berufs stehen und objektiv eine berufsregelnde Tendenz aufweisen

BVerfGE 37, 17 und 95, 267, 302.

Die Erhebung einer Studiengebühr steht jedenfalls insoweit in engem Zusammenhang mit der Freiheit der Berufswahl, als sie immatrikulierte Studenten betrifft und diese sich vor die Frage gestellt sehen können, sich entweder exmatrikulieren zu lassen oder die Gebühr zu bezahlen.

Vgl.: VG Karlsruhe 21.4.1999, Az: 7 K 3014/98;

VG Karlsruhe 17.9.1998 Az: 7 K 1742/98. Im Ergebnis eben-

falls: BVerwG 25.7.2001 Az: 6 C 8/00; VGH BW 6.4.2000,

Az: 2 S 1860/99; P. Kirchhof, HStR IV, a.a.O., Rdnr. 204.

3. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

a) Qualifikation des Eingriffs

Die Beurteilung der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung die-

11

ses Eingriffes in die durch Art. 12 Abs. 1 GG gewährleistete Ausbildungsfreiheit hängt im wesentlichen davon ab, auf welcher Stufe der Eingriff in Anlehnung an die vom Bundesverfassungsgericht entwickelte "Drei-Stufen-Lehre" einzuordnen ist.

BVerfGE 7, 377

Das Bundesverfassungsgericht unterscheidet danach zwischen Berufsausübungsregelungen, subjektiven Berufszugangsregelungen und objektiven Berufszugangsregelungen. Berufsausübungsregelungen schränken die Wahl des Berufes nicht ein. Sie regeln nur die Ausübung des Berufes.

Subjektive Berufszugangsregelungen knüpfen den Zugang zum Beruf an persönliche Eigenschaften und Fähigkeiten etwa erworbene Abschlüsse und erbrachte Leistungen

Jarass/Pieroth a.a.O. Art. 12 Rn 24a.

Dem gegenüber beschränken objektive Berufswahlbeschränkungen die Berufswahl aufgrund von Kriterien, die weder im Zusammenhang mit Eigenschaften des Betroffenen stehen noch von ihm beeinflusst werden können. Hierzu zählt etwa die Errichtung staatlicher oder privater Monopole.

Aufgrund des unterschiedlichen Maßes an Intensität, in der das Grundrecht betroffen ist, unterscheiden sich die Zwecke, die die Grundrechtsbeschränkungen rechtfertigen können. Während bei Berufsausübungsbeschränkungen jede vernünftige Erwägung des Allgemeinwohles den Eingriff legitimieren kann, kann subjektive Berufswahlbeschränkungen nur der notwendige Schutz wichtiger Gemeinschaftsgüter rechtfertigen, während objektive Berufswahlbeschränkungen nur unter strengen Voraussetzungen zum Schutz besonders wichtiger Gemeinschaftsgüter und unter strikter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit

statthaft sind.

Vgl.: BVerfGE 63, 256 (285); 59, 302 (315 f); 97, 12 (26)

Die Verhältnismäßigkeit der Einführung von Studiengebühren hängt demnach davon ab, welcher dieser Stufen die Einführung von Studiengebühren zuzurechnen ist.

In Betracht kommt eine Einstufung als bloße Regelung der Ausbildung oder als subjektive Berufszulassungsregel.

Die gesetzliche Auferlegung von Geldleistungspflichten, die die berufliche Tätigkeit belasten, behandelt das Bundesverfassungsgericht in der Regel wie eine Berufsausübungsregelung im Sinne von Art. 12 Abs. 1 S. 2 GG. Als Eingriff in die Berufswahl wertet es Abgabepflichten nur, wenn die Abgabe es ihrer Gestaltung und Höhe nach dem Berufsbewerber in der Regel wirtschaftlich unmöglich macht, den gewählten Beruf zur Grundlage seiner Lebensführung zu machen

vgl. BVerfGE 13, 181, 186 - Schankerlaubnissteuer -;
BVerfGE 16, 147, 163 VGH BW 6.4.2000, Az: 2 S 1860/99

In diesem Sinne sah etwa der VGH BW eine „Studiengebühr für Langzeitstudierende“ als eine bloße Berufsausbildungsregelung, die letztlich nur die Modalitäten der Hochschulausbildung bestimmt. Ihm folgend betrifft auch nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts die Langzeitstudiengebühr nur die Modalitäten der Hochschulausbildung. Mit der Einführung einer solchen Gebühr werde nicht der Zugang zum Hochschulstudium geregelt, vielmehr werden die Studienbedingungen in bestimmter Weise ausgestaltet

vgl. BVerwG 25.7.2001 AZ.: 6 C 8/00 auch: BVerwGE 102,

Daher seien die für die Beurteilung von Berufsausübungsregelungen geltenden Maßstäbe anzuwenden.

Dem kann aus Sicht des Bundesverwaltungsgerichts nicht entgegengehalten werden, ein Verstoß gegen die Erfüllung der Gebührenpflicht ziehe zwingend die Exmatrikulation nach sich und deshalb seien die für Eingriffe in die Freiheit der Berufswahl geltenden Maßstäbe heranzuziehen. Von der Auferlegung einer Zahlungspflicht als einer Änderung der Studienbedingungen sei die Frage zu unterscheiden, mit welchen Mitteln sie durchgesetzt wird. Letzteres unterliege selbständiger verfassungsrechtlicher Würdigung. Ahnde der Gesetzgeber den Verstoß gegen die Nutzungsbedingungen einer öffentlichen Einrichtung damit, dass der Betreffende von der weiteren Nutzung ausgeschlossen wird, könne dies unter Umständen unverhältnismäßig sein

vgl. BVerwGE 32, 308, 313 ff.; 59, 242, 244 f

ohne dass dies durch das Bundesverwaltungsgericht etwa für die Langzeitstudiengebühren angenommen worden wäre.

Ob die künftigen gesetzlichen Regelungen die Rechtsfolge der Exmatrikulation an die Nichtzahlung der Studiengebühr knüpfen steht nicht fest. Nicht unberücksichtigt bleiben kann allerdings, dass die Höhe der Studiengebühr in etwa dem gesamten Bedarf eines Studierenden in einem Monat entspricht. Nach den Hammer Leitlinien zum Unterhaltsrecht liegt der Lebensbedarf eines Studierenden bei 600,- EUR monatlich. Mit der Langzeitstudiengebühr von 650,- EUR, wie sie in NRW vorgesehen ist, wird eine Gebühr erhoben, die ein durchschnittliches studentisches Monatseinkommen übersteigt, obwohl einem Langzeitstudierenden i. d. R. weder ein Unterhaltsanspruch gegenüber seinen Eltern noch ein Anspruch auf staatliche Förderung etwa nach dem BAföG zustehen dürfte.

Die finanzielle Belastung eines Gebührenpflichtigen, der seinen Lebensunterhalt neben dem Studium ohnehin durch Erwerbstätigkeit finanzieren muss, wenn er nicht über hinreichendes Vermögen verfügt, ist damit erheblich. Dies spricht - ganz unabhängig von der möglichen Exmatrikulation - dafür hier von einer subjektiven Berufszulassungsregelung auszugehen.

Vgl. im Ergebnis ebenso: BayVGH, 28.3.2001 AZ 7 B 00.1551

Damit ist die Einführung von Studiengebühren als subjektive Berufszugangsvoraussetzung nur zulässig, wenn sie den Schutz wichtiger Gemeinschaftsgüter zum Ziel hat.

Vgl.: BVerfGE 13, 97 (107); 69, 209 (218); Gubelt, in: von Münch/Kunig, Art. 12 GG Rdnr. 55; Scholz, in: Maunz/Dürig, Art. 12 Rdnr. 336 -

Es ist zweifelhaft, ob tatsächlich die Einführung von Studiengebühren einem solchen wichtigen Gemeinschaftsgut dienen soll. Der VGH BW nahm an, die Einführung von Studiengebühren in Baden-Württemberg diene dem Schutz eines solchen wichtigen Gemeinschaftsgutes:

„Schutzwürdig sind nicht nur absolute, d.h. allgemein anerkannte und von der jeweiligen Politik des Gemeinwesens unabhängige Gemeinschaftswerte. Der Gesetzgeber kann vielmehr auch Gemeinschaftsinteressen zum Anlaß von Berufsregelungen nehmen, die ihm nicht in diesem Sinne vorgegeben sind, die sich vielmehr erst aus seinen besonderen wirtschafts-, sozial- und gesellschaftspolitischen Vorstellungen und Zielen ergeben, die er also erst selbst in den Rang wichtiger Gemeinschaftsinteressen erhebt. In diesen Fällen beschränkt sich die gerichtliche Prüfung darauf, ob die öffentlichen Interessen, deren Schutz die gesetzliche Regelung dient, überhaupt Gemeinschaftswerte

von so hohem Rang darstellen können, daß sie eine Einschränkung der freien Berufswahl rechtfertigen. Den Anschauungen des Gesetzgebers hierüber darf die Anerkennung nur versagt werden, wenn sie offensichtlich fehlsam oder mit der Wertordnung des Grundgesetzes unvereinbar sind (BVerfGE 13, 97, 107).

Die vom Gesetzgeber mit der Einführung einer Studiengebühr für Langzeitstudierende verfolgten öffentlichen Interessen dienen Gemeinschaftsgütern, die nach Maßgabe dieser Grundsätze hinreichend gewichtig sind, um eine Einschränkung der Ausbildungsfreiheit zu rechtfertigen. Neben dem fiskalischen Interesse verfolgt der Gesetzgeber mit der Einführung der Studiengebühr für Langzeitstudierende vor allem den Zweck, eine Verkürzung der Studienzeiten zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit und Effizienz seiner Hochschulen zu erreichen (vgl. LT-Drs. 12/1110 S. 1, 15, 16).

Der Annahme des Gesetzgebers, Leistungsfähigkeit und Effizienz seiner Hochschulen seien wichtige Gemeinschaftswerte, kann die Anerkennung nicht versagt werden."

VGH BW 6.4.2000, Az: 2 S:1860/99 DÖV 2000, 874f

Bei der oben zitierten Pressemitteilung fällt auf, dass die vom Gesetzgeber beabsichtigten Effekte gar nicht durch die als Übergangsregelung gedachte Einführung von Studiengebühren erreicht werden sollen, deren Ertrag dem Haushalt zukommen soll, sondern erst später, wenn die Studiengebühren in der modifizierten Fassung der „Studienkonten“ fortgeführt werden. Gleichwohl soll davon ausgegangen werden, dass die Steigerung der Effizienz des Hochschulstudiums ein vom Gesetzgeber bereits mit der Einführung von Studiengebühren verfolgtes Ziel sind. Insoweit handelt es sich um ein wichtiges Gemeinschaftsgut.

b) Geeignetheit der Einführung von Studiengebühren

Die Einführung von Studiengebühren müsste geeignet sein. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist ein Mittel geeignet, wenn mit seiner Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann

BVerfGE 81, 192.

Für das Merkmal der Eignung einer gesetzlichen Regelung ist nicht entscheidend, ob der gewünschte Erfolg tatsächlich eintritt. Schon die abstrakte Möglichkeit der Zweckerreichung begründet die Geeignetheit des gesetzgeberischen Mittels

BVerfGE 67, 175.

Die gerichtliche Überprüfung ist dabei auf die Frage begrenzt, ob die vom Gesetzgeber zugrunde gelegte Prognose vertretbar, jedenfalls nicht evident fehlerhaft ist

BVerfGE 50, 290, 333.

Es ist charakteristisch für die „nordrhein-westfälische Variante“ der Einführung von Studiengebühren, dass diese ohne jede Übergangsfrist eingeführt werden sollen. Zum Vergleich: die vom Bundesverwaltungsgericht gebilligte Einführung von Studiengebühren in Baden-Württemberg sah eine Übergangsfrist von etwa 1,5 Jahren vor. Dies begründet Zweifel an der Geeignetheit der Maßnahme: Sofern eine Verhaltenssteuerung beabsichtigt ist, kann sie durch die Einführung bereits im kommenden Semester gar nicht erreicht werden, da kein Studierender, der die Regelstudienzeit überschritten hat, ohne Übergangsregelung sein Studium beenden kann. Für einen solchen Studierenden verlängerte sich vielmehr das Studium, weil er nun in erheblichem Maße Geldmittel durch Erwerbstätigkeit aufbringen muss, und

zwar nicht um Bücher zu erwerben, sondern um Studiengebühren zu bezahlen. Exmatrikuliert er sich, ohne einen Abschluss erworben zu haben, dürfte das Gegenteil einer effizienten Nutzung von Hochschulleistungen stattgefunden haben. Die Einführung von Studiengebühren bereits im kommenden Sommersemester dürfte daher nur einem einzigen Ziel geschuldet sein: der Erzielung von Einnahmen für den Haushalt, wofür auch der Kontext der Verwaltungs"gebühren" spricht, die zeitgleich diskutiert wurden.

c) Erforderlichkeit der Einführung von Studiengebühren

An der Erforderlichkeit der gesetzlichen Maßnahme bestehen ebenfalls gleichfalls Zweifel. Dem Gesetzgeber stehen gleich wirksame, das Grundrecht aber weniger einschränkende Mittel

vgl. BVerfGE 80, 1, 29

zur Verfügung. Die Studiendauer wird durch eine Vielzahl von Faktoren bestimmt. Dazu gehört die Notwendigkeit einer Erwerbstätigkeit neben dem Studium - mangels staatlicher Förderung - oder die Ausstattung der Hochschulen. Hier anzusetzen würde die Studiendauer in ganz anderer Weise verkürzen, als die Einführung von Studiengebühren.

Zu prüfen wäre auch eine längere Übergangsfrist für die Einführung der Studiengebühren.

d) Angemessenheit der Einführung von Studiengebühren

Schließlich müsste die Maßnahme auch verhältnismäßig im engeren Sinn sein. Dieses ist dann gegeben, wenn sich die Beeinträchtigungen in Anbetracht des verfolgten Zwecks und den damit bewirkten Vorteilen für die Betroffenen als zumutbar erweisen.

Während auf der einen Seite äußerst zweifelhaft ist, inwieweit

überhaupt die beabsichtigten Ziele erreicht werden können, ist auf Seiten der Studierenden zu berücksichtigen, dass diese auf Grund von § 10 S. 1 HG NW bislang darauf vertrauen konnten, ihr Erststudium ohne Zahlung von Studiengebühren beenden zu können. Insoweit ist der Vertrauensschutz der bereits eingeschriebenen Studierenden betroffen. Bei der Einführung von Studiengebühren handelt es sich um einen Fall der unechten Rückwirkung:

Echte Rückwirkung entfaltet eine Rechtsnorm, wenn der Beginn ihres zeitlichen Anwendungsbereichs auf einen Zeitpunkt festgelegt ist, der vor dem Zeitpunkt liegt, zu dem die Norm gültig geworden ist. Der zeitliche Anwendungsbereich einer Norm bestimmt, in welchem Zeitpunkt die Rechtsfolgen einer gesetzlichen Regelung eintreten sollen. Grundsätzlich erlaubt die Verfassung nur ein belastendes Gesetz, dessen Rechtsfolgen für einen frühestens mit der Verkündung beginnenden Zeitraum eintreten. Die Anordnung, eine Rechtsfolge solle schon für einen vor dem Zeitpunkt der Verkündung der Norm liegenden Zeitraum eintreten (Rückbewirkung von Rechtsfolgen bzw. echte Rückwirkung), ist grundsätzlich unzulässig. Der von einem Gesetz Betroffene muss grundsätzlich bis zum Zeitpunkt der Verkündung einer Neuregelung darauf vertrauen können, dass er nicht nachträglich einer bisher nicht geltenden Belastung unterworfen wird. Dieser Schutz des Vertrauens in den Bestand der ursprünglich geltenden Rechtsfolgenlage findet seinen verfassungsrechtlichen Grund vorrangig in den allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsätzen, insbesondere des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit

vgl. BVerfG, 3.12.1997, BVerfGE 97, 67, 78

Demgegenüber betrifft die unechte Rückwirkung nicht den zeitlichen, sondern den sachlichen Anwendungsbereich einer Norm. Die Rechtsfolgen eines Gesetzes treten erst nach Verkündung der Norm ein, deren Tatbestand erfasst aber Sachverhalte, die bereits vor Verkündung ins Werk gesetzt worden sind. Diese Tatbestände, die den Eintritt ihrer Rechtsfolgen von Gegebenheiten

aus der Zeit vor ihrer Verkündung abhängig machen, berühren vorrangig die Grundrechte und unterliegen weniger strengen Beschränkungen als die Rückbewirkung von Rechtsfolgen

vgl.: BVerfGE 92, 277, (344).

Da die Einführung von Studiengebühren erst ab Inkrafttreten des Gesetzes geplant ist, liegt mithin ein Fall der unechten Rückwirkung vor.

Es bedarf somit einer Abwägung zwischen den Vertrauensschutzinteresse der bereits immatrikulierten Studierenden und dem Interesse des Gesetzgebers am Erreichen der von ihm verfolgten Ziele.

Der Bayerische VGH führte insoweit zur Einführung der Zweitstudiumsgebühr in Bayern, die ähnlich wie in NRW ohne jede Übergangsfrist eingeführt wurde, aus:

„Angesichts des gebotenen Vertrauensschutzes für diejenigen, die sich bereits im Zweitstudium befanden, fehlt es hier an hinreichenden Übergangsregelungen im weiteren Sinne (auf entsprechende Bedenken hat der Senat bereits im Beschluss vom 2.12.1999 a.a.O. hingewiesen).

Diese Studenten mussten weder aufgrund der früheren politischen Diskussion um Studiengebühren noch infolge der Änderung des Bayerischen Hochschulgesetzes damit rechnen, bereits zum 1. März 1999 eine Zweitstudiengebühr in Höhe von 1.000 DM zahlen zu müssen. Zwar wurde die Zweitstudiengebühr dem Grunde nach bereits durch das Gesetz zur Änderung des Bayerischen Hochschullehrergesetzes, des Bayerischen Hochschulgesetzes und des Gesetzes zur Ausführung des Staatsvertrags über die Vergabe von Studienplätzen vom 24. Juli 1998 (GVBl S. 443) eingeführt, das am 1. August 1998 in Kraft trat und im neuen Art. 128 a Abs. 8 BayHSchG vorsah, dass Gebühren nach Art. 85 Abs. 3

BayHSchG erstmals zum Sommersemester 1999 erhoben werden. Entgegen der Auffassung des Beklagten ist darin keine faktische Übergangsregelung zu sehen, die schützenswertes Vertrauen der Betroffenen hätte entfallen lassen können. Zum einen lag Art. 128 a Abs. 8 BayHSchG eine derartige Zielsetzung ersichtlich nicht zu Grunde. Vielmehr lautet die Begründung zu dem entsprechenden Gesetzentwurf (LT-Drucks. 13/9713 S. 48) folgendermaßen: "Gebühren für ein Zweitstudium werden, um den Hochschulen ausreichend Zeit für die Vorbereitung der Umsetzung der Neuregelung zu geben, erstmals zum Sommersemester 1999 erhoben". Der Gesetzgeber hatte also hier die Interessen der Hochschulen im Auge, nicht aber solche der Studenten.

Zum anderen und vor allem aber war aufgrund der gesetzlichen Regelung für die möglicherweise betroffenen Studenten noch nicht konkret absehbar, wer ab wann und in welcher Höhe eine Zweitstudiengebühr zu zahlen haben wird. Dies gilt insbesondere, da Art. 85 Abs. 4 Satz 3 BayHSchG einen Gebührenrahmen von 800 DM bis 1.200 DM vorsieht und da nach Art. 85 Abs. 4 Satz 4 BayHSchG in der Gebührenverordnung (erst) festzulegen ist, in welchen Ausnahmefällen von der Erhebung einer Zweitstudiengebühr abgesehen werden kann. Damit ließ das Gesetz Spielraum etwa dafür, Studenten die sich bereits im Zweitstudium befinden, überhaupt von der Gebührenpflicht auszunehmen. Der Entwicklung eines schützenswerten Vertrauens stand auch nicht die seit Jahren immer wieder geführte politische Diskussion um die Einführung von Studiengebühren (vgl. dazu z.B. Degenhart, DVBl 1998, 1309) entgegen; konkrete Konturen im Sinne der später dann eingeführten Regelung waren aus dieser Diskussion noch nicht abzuleiten.

Die betroffenen Studenten, die sich bereits im Zweitstudium befanden und gegebenenfalls sogar schon unmittelbar vor dessen Abschluss standen, konnten vielmehr darauf

vertrauen, dieses Zweitstudium wie bisher ohne die Belastung durch die streitgegenständliche Gebühr weiterführen und abschließen zu können.

bb) Dieses aufgrund der bisherigen rechtlichen und tatsächlichen Situation entstandene Vertrauen ist schutzwürdig. Auch wenn wichtige Gemeinschaftsinteressen für die grundsätzliche Einführung der Zweitstudiengebühr sprechen, rechtfertigen diese nicht ohne weiteres, abstrakt und generell jeden Studenten uneingeschränkt der Gebührenpflicht zu unterwerfen. Für diejenigen, die bereits im Wintersemester 1998/99 studierten, wurde frühestens mit der Bekanntmachung der Zweiten Verordnung zur Änderung der Hochschulgebührenverordnung am 29. Dezember 1998 festgelegt und erkennbar, dass auch sie künftig 1.000 DM Zweitstudiengebühr pro Semester zu zahlen hätten. Bereits am 11. Januar 1999 ergingen Gebührenbescheide mit Fristsetzung zum 1. März 1999, die dies für die betroffenen Studenten konkretisierten. Diese Studenten hatten also -- bereits im Zweitstudium stehend -- keine Zeit, sich auf die neue Situation einzustellen. Zwar ist die geforderte Gebühr von 1.000 DM pro Semester nicht grundsätzlich überhöht, angesichts der nicht selten sehr begrenzten Mittel von Studenten aber doch nicht zu vernachlässigen. Dies zeigt sich beispielhaft etwa im Fall des Klägers, der wegen seiner beschränkten finanziellen Möglichkeiten für das vorliegende Verfahren Prozesskostenhilfe erhielt. Daher ist ohne weiteres davon auszugehen, dass er die Zweitstudiengebühr mit seinen vorhandenen Mitteln nicht bestreiten könnte. Er wäre also entweder gezwungen, sein Zweitstudium aufzugeben, oder neben seinem Studium einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Letzteres hätte mit erheblicher Wahrscheinlichkeit zur Folge, dass sich die Studienzeit des Klägers verlängert, unter Umständen die Regelstudienzeit sogar erheblich überschreitet und damit im

Übrigen kontraproduktiv zur Zielsetzung der Zweitstudiengebühr wirkt. Jedenfalls Zweitstudenten mit "normalem" Studienverlauf und erst recht solche, die unmittelbar vor dem Abschluss ihres Studiums stehen, waren deshalb in ihrem Vertrauen darauf geschützt, nicht undifferenziert mit der Gebühr in Höhe von 1.000 DM pro Semester belegt zu werden." BayVGH 28. 3. 2001 Az: 7 B 00.1551.

Das Bundesverwaltungsgericht hatte zwar in seiner Entscheidung vom 25.7.2001 6 C 8/00 die Einführung von Langzeitstudiengebühren in Baden-Württemberg mit der Erwägung gebilligt, es fehle an einem Vertrauenstatbestand, da kein Studierender darauf habe vertrauen können, ein gebührenfrei begonnenes Studium könne ohne Gebührenbelastung beendet werden. Diese Rechtsprechung ist auf die beabsichtigte Einführung von Studiengebühren in NRW jedoch aus zwei Gründen nicht übertragbar:

Zum einen ist ein Vertrauenstatbestand in NRW mit § 10 S. 1 HG vorhanden. § 10 S. 1 HG wäre als gesetzliche Bestimmung völlig überflüssig, wenn man die Regelung allein als Bestimmung interpretiert, die zur Zeit die Erhebung von Studiengebühren untersagt. Für die Erhebung von Studiengebühren hätte es ohnehin einer gesetzlichen Grundlage bedurft. Auch wenn es die Bestimmung des § 10 S. 1 HG nicht gäbe, wäre die Erhebung von Studiengebühren unzulässig. § 10 S. 1 HG hat deshalb nur dann eine eigenständige Bedeutung, wenn die Bestimmung als Vertrauenstatbestand für die Studierenden in NRW interpretiert wird. Dies ergibt sich auch aus der Gesetzesbegründung: Die Landesregierung führte zur Begründung des § 10 HG aus:

"Studiengebühren als Instrument der Hochschulfinanzierung gefährden die Chancengleichheit des Hochschulzugangs und beeinträchtigen das konzentrierte Studium der sozial und finanziell schlechter gestellten Studierenden. Derartige Finanzquellen stehen außer Verhältnis zu den mit Studiengebühren verbundenen sozialen Kosten." Landtagsdrucksache 12/4243 S. 161

Deutlicher hätte man die Bedenken gegen die Einführung von Studiengebühren kaum formulieren können. Es handelte sich um eine grundsätzliche Absage an Studiengebühren und nicht etwa nur um eine Bestimmung, wonach von ihrer Einführung vorübergehend kein Gebrauch gemacht werden soll.

Zum anderen führte das Bundesverwaltungsgericht aus, die Einführung von Studiengebühren in Baden-Württemberg stelle sich nicht als Verletzung des Rückwirkungsverbots dar, weil sie vom Gesetzgeber nicht ohne Übergangszeit eingeführt worden sei.

Wörtlich:

"Es kommt hinzu, dass der Gesetzgeber die bei In-Kraft-Treten des Gesetzes Immatrikulierten nicht abrupt und ohne Übergangsregelung mit der Gebührenpflicht konfrontiert hat. Sie hatten nach § 6 Abs. 1 Satz 1 LHGebG von der Verkündung des Gesetzes im Mai 1997 bis zum Beginn der Gebührenpflicht für das Wintersemester 1998/1999 annähernd anderthalb Jahre Zeit, sich auf diese einzustellen. Soweit dies in außergewöhnlichen Fällen nicht möglich gewesen sein sollte, kommt ein Gebührenerlass nach der allgemeinen Härteregelung in Betracht.

Zum Erlass weitergehender Übergangs- und Härtefallregelungen war der Gesetzgeber auch in Anbetracht der regelmäßig tragbaren Höhe der Gebühr nicht verpflichtet."

BVerwG 25. 7 2001 Az: 6 C 8/00

Mit anderen Worten: Gerade weil es im Unterschied zur Gesetzeslage in NRW keinen besonderen Vertrauenstatbestand gab und weil es, ebenfalls im Unterschied zu NRW eine Übergangsfrist von 1,5 Jahren gab, hielt das Bundesverwaltungsgericht die Regelung für zulässig. Dies belegt, dass die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts nicht für die Zulässigkeit der Regelung in NRW herangezogen werden kann - zumal die Studiengebühren in NRW ohnehin die Gebühren in allen anderen Ländern übersteigen sollen.

Die Ausführungen des höchsten bayerischen Verwaltungsgerichts sind deshalb ohne weiteres auf die in NRW beabsichtigte Einführung von Studiengebühren übertragbar.

Auch das OVG NW hatte jüngst Gelegenheit, selbst zur Frage der Zulässigkeit von gesetzlichen Neuregelungen, die Studienfinanzierung betreffend, Stellung zu nehmen. Es hat dabei festgestellt, das Studium und seine Finanzierung stelle sich als "Gesamtvorgang" dar, Änderungen der Studienfinanzierung seien an den Grenzen zu messen, die für die sog. "unechte Rückwirkung" gelten.

OVG NW, 11.9.2001 16 A 4702/99

Die Entscheidung betrifft den Vertrauensschutz bei der Ausbildungsförderung nach dem BaföG. Zwar sei, so das OVG, eine Erwartung das Studium bei unveränderten Ausbildungsbedingungen beenden zu können nicht geschützt. Anders sei es jedoch, wenn die Studierenden aufgrund eines besonderen Vertrauenstatbestandes zu einer bestimmten Verhaltensweise veranlasst werden. Der Gesetzgeber könne daher nicht Studierende etwa zu einem Auslandsstudium anhalten mit dem gesetzlich ausgesprochenen Versprechen, die Zeit des Auslandsstudiums nicht auf die Förderungshöchstdauer anzurechnen und nachträglich diese Rechtsfolgen abändern, indem er diese Semester auf die Förderungshöchstdauer anrechnet und für diese Semester nur noch ein verzinsliches Bankdarlehn gewährt.

Das OVG NW:

"Nach der Durchführung der Ausbildung im Ausland konnte der Betroffene die darin liegende Disposition im Hinblick auf ihre förderungsrechtlichen Auswirkungen auch nicht mehr beeinflussen, war mithin eine Einstellung des Ver-

haltens auf die veränderte Rechtslage nicht mehr möglich. (...) Die nachträgliche Anrechenbarkeit des Auslandssemesters unter gleichzeitiger Umstellung der aus ihnen resultierenden Förderungsart würde unter diesem Aspekt einer echten Rückwirkung nahe kommen. Danach sprechen gewichtige Gründe dafür, dass diejenigen Auszubildenden, die vor Inkrafttreten des 16. BAföG-ÄndG bereits eine Auslandsausbildung durchgeführt oder begonnen hatten, billigerweise auf den Fortbestand der förderungsrechtlichen Konsequenzen aus den Auslandssemestern vertrauen durften.

Das Vertrauen auf die gesetzliche Zusage, bei der Leistung von Ausbildungsförderung für eine Ausbildung im Inland bleibe die Zeit einer Ausbildung, die der Auszubildende im Ausland durchgeführt hat, längstens bis zu einem Jahr unberücksichtigt, hat für den Auszubildenden auch erhebliches wirtschaftliches Gewicht." OVG NW a.a.O S. 17 ff

Überträgt man diesen Gedanken auf die Einführung von Studiengebühren, dann ist die Einführung von Studiengebühren jedenfalls für jene Studierenden unzulässig, die ihr Studium bislang nach dem Versprechen des NRW-Gesetzgebers das Erststudium bleibe gebührenfrei ausgerichtet haben. Sie mussten nicht damit rechnen, dass die bisherigen Studiensemester nachträglich auf ihr "Studienguthaben" in Höhe der Regelstudienzeit zuzüglich vier Semester angerechnet werden. Für die Übertragbarkeit spricht insbesondere, dass es bei der Einführung von Studiengebühren, u.U. mit der Folge der Exmatrikulation um einen deutliche schweren Eingriff geht, als bei der Einschränkung der Ausbildungsförderung. Auch im Hinblick auf ein längeres Studium kann etwa ein Student, der etwa mit Rücksicht auf seine Eltern das Studium durch eigene Erwerbstätigkeit finanziert hat und deshalb die Grenze des gebührenfreien Studiums überschritten hat diese Dispositionen nicht mehr rückgängig ma-

chen. Er kann aber auch umgekehrt seine Eltern nunmehr nicht auf Unterhalt etwa für die Zahlung der Studiengebühren in Anspruch nehmen.

Bemerkenswert ist an der Entscheidung des OVG auch, dass es das OVG nicht für ausreichend gehalten hat, dass an Stelle des Zuschusses und unverzinslichen Darlehns nunmehr ein Bankdarlehn gewährt wird. Dies dürfte belegen, dass die Überlegungen des NRW Gesetzgebers, die Studiengebühren durch die Vermittlung von Bankdarlehn „abzufedern“ nicht ausreichend sind, um der Einführung von Langzeitstudiengebühren das Verdikt „verfassungswidrig“ zu ersparen.

C: Ergebnis

Die Einführung von Studiengebühren zum Sommersemester 2003 in NRW ist verfassungswidrig

Achelpöhler

Rechtsanwalt