

Pressekonferenz

Rechte des UN-Sozialpaktes endlich umsetzen!



INHALTSVERZEICHNIS

Pressemitteilung vom 14.12.2006 "Rechte des UN-Sozialpaktes endlich umsetzen!"

Rechtsgutachten von Wilhelm Achelpöehler

Entwicklung der Bildungsfinanzierung in der BRD (FiBS Studie 2004)

Bildungsbenachteiligung und Studiengebühren in Deutschland

Studiengebühren: Überblick über die Länder

Auszüge / Kommentare aus den Berichten zur Umsetzung des Pakts in Berichten des UN Ausschusses für wirtschaftliche, soziale, und kulturelle Rechte aus dem Jahr 1989 E/C.12/1/Add.29

Editorial aus NJW /Heft 44/2006: Studienbeiträge unzulässig?

Lorenzmeier: Völkerrechtswidrigkeit der Einführung von Studienbeiträgen und deren Auswirkung auf die deutsche Rechtsordnung
NVwZ 2006 Heft 7

Pressemitteilung des freien Zusammenschluss von studentInnenschaften (fzs) anlässlich der heutigen Pressekonferenz des fzs in Berlin

fzs: Rechte des UN-Sozialpaktes endlich umsetzen!

[Berlin] Am heutigen Donnerstag, den 14.12., fand in Berlin die Pressekonferenz des fzs statt, in der die fortlaufenden Verstöße der BRD gegen den UN-Sozialpakt angeprangert wurden. Mit der Unterzeichnung des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) am 9. Oktober 1968 hat sich die BRD verpflichtet den Zugang zu Bildung und das Bildungssystem an sich gebührenfrei zu halten bzw. zu machen. Das Bundesverfassungsgericht wies in seiner Urteilsbegründung zur Einführung allgemeiner Studiengebühren im Januar 2005 auf die Gültigkeit und die Einhaltung bzw. Erfüllung dieses Paktes noch einmal ausdrücklich hin. „Diese Verpflichtung wird permanent ad absurdum geführt.“ erklärte Konstantin Bender, aus dem Vorstand des fzs, auf der heutigen Pressekonferenz. So ist durch empirische Untersuchungen belegt, dass bereits vor der Einführung von Studiengebühren 34% aller Ausgaben für Bildung in der Bundesrepublik aus den privaten Haushalten entstammen. „Kostenfreiheit sieht anders aus.“ so Bender weiter. Aus dem vorgelegten Rechtsgutachten von Wilhelm Achelpöehler geht klar hervor: Mit der Einführung allgemeiner Studiengebühren durch die Länder hat die Bundesrepublik gegen den UN-Pakt verstoßen. Dies tut die Bundesregierung aus Sicht des fzs in vollem Bewusstsein, da sie in der Vergangenheit bereits wegen Verstoßes gegen den Pakt gerügt wurde und ein aktueller Bericht über die Umsetzung des Paktes seit dem 30.06.2006 aussteht. „Gegen diesen Verstoß wird der fzs Beschwerde

vor dem UN-Ausschuss für wirtschaftliche, kulturelle und soziale Rechte einreichen und damit die Rechtswidrigkeit von Studiengebühren unmissverständlich klar machen“ so Katharina Binz, ebenfalls Mitglied im Vorstand des fzs. „Wir fordern die Bundesregierung auf, ihren eingegangenen Verpflichtungen nachzukommen und sich nicht länger vertragsbrüchig zu verhalten. Bildung ist ein Recht, kein Privileg, dies sollte auch die Bundesregierung endlich zur Kenntnis nehmen.“ so Binz abschließend.

Bei Rückfragen wenden Sie sich bitte an Katharina Binz unter 0178 331 77 63 oder Konstantin Bender unter 0178 232 44 94.

Den kompletten UN-Sozialpakt finden Sie auf den Seiten der Vereinten Nationen unter folgendem Link: http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ceschr.htm

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
Committee on Economic, Social and Cultural Rights
12211 Genf 10
Schweiz

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Bericht der Bundesrepublik Deutschland zur Umsetzung des Paktes für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte steht seit dem 30.06.2006 aus. Wir sind die Vertretung der Studierendenschaften in der Bundesrepublik Deutschland und werden gemeinsam mit anderen Nichtregierungsorganisationen eine Stellungnahme zu dem Bericht der Bundesregierung erstellen. Schon jetzt weisen wir auf den folgenden Sachverhalt hin, durch den Art. 13 Abs. 3 LIT c des Internationalen Paktes über die wirtschaftlichen und sozialen Rechte verletzt wird. In zahlreichen Bundesländern werden derzeit entgegen dem eindeutigen Gebot

des Paktes Studiengebühren eingeführt. Zur gegenwärtigen Situation des Hochschulwesens in Deutschland:

- siehe „Bildungsbeteiligung und Studiengebühren in Deutschland“
- siehe „Studiengebühren: Überblick über die Länder“
- siehe „Entwicklung der Bildungsfinanzierung in der BRD“

Zur Einführung von Studiengebühren in einigen Bundesländern. In Baden-Württemberg werden Studiengebühren landesweit in Höhe von 500,00 € je Semester erhoben. Die Studiengebühren erhöhen das Studienplatzangebot nicht. Dies ist ausdrücklich durch § 4 Abs. 2 des Landeshochschulgebührengesetzes bestimmt. Dieser lautet: „Die aus Studiengebühren finanzierten Maßnahmen bleiben bei der Ermittlung der Aufnahmekapazität außer Betracht.“ Von der Entrichtung der Studiengebühren sollen Studierende befreit werden, die ein Kind pflegen und erziehen, das zu Beginn des jeweiligen Semesters das achte Lebensjahr noch nicht vollendet hat; wenn zwei oder mehr Geschwister an einer Hochschule Baden-Württembergs immatrikuliert sind und dort Studiengebühren entrichten oder mindestens für sechs Semester entrichtet haben; bei denen sich eine Behinderung nach § 2 SGB IX erheblich studienerschwerend auswirkt; ausländische Studierende, die im Rahmen von Vereinbarungen auf Landes-, Bundes- oder internationaler Ebene die Abgabefreiheit garantiert ist. Nach § 7 des Gesetzes i.V.m. der dazu ergangenen Landesverordnung haben Studierende aus Deutschland oder einem anderen Mitgliedsstaat der Europäischen Union einen Anspruch auf Gewährung eines privatrechtlichen verzinslichen Kredits, mit dem die Studiengebühren finanziert werden können. Die Summe aus den Verbindlichkeiten einer Förderung nach dem BAföG und

der Inanspruchnahme dieses Kredits dürfen einen Betrag von 15.000,00 € nicht übersteigen.

In Nordrhein-Westfalen wird den Hochschulen nach § 2 des Gesetzes zur Erhebung von Studienbeiträgen und Hochschulabgaben die Möglichkeit eröffnet, durch eine Satzung Studiengebühren in Höhe von bis zu 500,00 € je Semester zu orientieren.

Nach § 2 Abs. 2 des Gesetzes sind die Einnahmen aus Studienbeiträgen Mittel Dritter und von den Hochschulen zweckgebunden für die Verbesserung der Lehre und der Studienbedingungen sowie für die Ausgleichszahlungen an die Ausfallfonds zu verwenden. In der Gesetzesbegründung wird dazu ausgeführt, aus der Einordnung als Drittmittel ergäbe sich, dass die Studienbeiträge nicht zur Erhöhung der Aufnahmekapazitäten der Hochschulen führen können. In der Gesetzesbegründung wird dazu klarstellend ausgeführt:

„§ 2 regelt zudem ausdrücklich, dass das Beitragsaufkommen Mittel Dritter ist. Damit wird der Charakter der Studienbeiträge unterstrichen, bei denen die Hochschule von dritter Seite finanzielle Mittel für die Verbesserung der Lehre und der Studienbedingungen aquiriert. Vor diesem Hintergrund ist das Beitragsaufkommen kapazitiv neutral. Im Hinblick auf Art. 13 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19.12.1966 (BGBl II 173, S. 1569) wird in der Gesetzesbegründung darüber hinaus ausgeführt, dass daraus das bundesrechtliche Verbot folge, die allgemeinen staatlichen Ausgaben im Hochschulbereich, die für die Lehre aufgewendet werden, aufgrund der Beteiligung der Hochschulen an dem Studienbeitragsaufkommen

entsprechend diesem Aufkommen zu reduzieren (Verbot regressiver Schritte).“

Auch nach der nordrhein-westfälischen Regelung sind Beitragsbefreiungen durch die Satzung zu regeln, die den wesentlichen Regelungen in Baden-Württemberg entsprechen, wobei insoweit die genaue Ausgestaltung der Regelung den entsprechenden Beitragssatzungen überlassen bleibt.

Auch in Nordrhein-Westfalen können Studierende einen Kredit für die Finanzierung der Studiengebühren erhalten. Auch dieser Kredit ist verzinslich. Zur Inanspruchnahme des Kredites sind nur die Personen berechtigt, die nach § 8 Abs. 1 und 2 BAföG einen Anspruch auf BAföG haben können. Dabei handelt es sich um deutsche sowie um die Kinder schon länger in Deutschland lebender Eltern. EU-Bürger sind nicht generell berechtigt, die Studienbeiträge in Anspruch zu nehmen.

Die Gesamtverpflichtung aus Darlehenssumme und Studienbeitrag beläuft sich auf 10.000,00 €.

In Bayern werden auf Grundlage des § 71 des Hochschulgesetzes von den Hochschulen Studiengebühren erhoben. Die genaue Höhe der Studiengebühren ist durch die Hochschulen durch eine Beitragssatzung zu regeln. § 71 Abs. 1 S. 3 des Bayerischen Hochschulgesetzes bestimmt, dass an Universitäten und Kunsthochschulen der Studienbeitrag für jedes Semester mindestens 300,00 € und höchstens 500,00 € beträgt, an Fachhochschulen beträgt er für jedes Semester mindestens 100,00 € und höchstens 500,00 €.

Ferner wird durch Art. 71 Abs. 3 bestimmt, dass die Studienbeiträge, die Kapazitäten der Hochschulen nicht erhöhen dürfen. § 71 Abs. 3 bestimmt „zur Sicherstellung der Verbesserung der Studienbedingungen bleiben die aus Studienbeiträgen finanzierten

Verbesserungen der personellen und sächlichen Ausstattung bei der Ermittlung der Ausbildungskapazität außer Betracht.“ Das Hochschulgesetz sieht ferner mögliche Beitragsbefreiungen vor. Nach § 71 Abs. 5 S. 2 werden von der Beitragspflicht auf Antrag befreit: Studierende, die ein Kind pflegen und erziehen, das zu Beginn des jeweiligen Semesters das zehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hat oder behindert ist; Studierende, die nach dem Bürgerlichen Recht unterhaltsverpflichtet sind für drei oder mehr Kinder oder vergleichbare Leistungen von einem Mitgliedsstaat der Europäischen Union erhalten; ausländische Studierende, die im Rahmen von zwischenstaatlichen oder völkerrechtlichen Abkommen, die Abgabefreiheit garantieren, immatrikuliert sind; Studierende, für die die Erhebung eines Studienbeitrages auf besondere Umstände des Einzelfalls auch unter Berücksichtigung der Regelung des Abs. 7 eine unzumutbare Härte darstellt. Ferner wird durch Art. 71 Abs. 5 S. 3 vorgesehen, dass die Hochschulen bestimmen können, dass bis zu 10 % der Studierenden für besondere Leistungen von der Beitragspflicht freigestellt werden. Studierende können eine Finanzierung der Studienbeiträge ein privatrechtliches Darlehen aufnehmen. Zur Sicherung dieses Darlehens haben die Hochschulen 10 % ihrer Einnahmen an einen Sicherungsfond abzuführen.

In Niedersachsen werden gleichfalls Studienbeiträge erhoben. Nach § 11 Abs. 1 S. 2 des NHG betragen die Studienbeiträge für jedes Semester der Regelstudienzeit zzgl. weiterer vier Semester 500,00 €. § 11 Abs. 1 S. 4 bestimmt ferner, sofern aus den Einnahmen zusätzliches Lehrpersonal finanziert wird, dieses nur zu solchen Lehraufgaben verpflichtet werden darf, die für das Studium erforderliche Lehrangebot ergänzen oder vertiefen. Sie dürfen also gleichfalls nicht dafür verwendet werden, Studienkapazitäten

zu erweitern. Nach § 11 Abs. 2 NHG sind von der Erhebung der Studienbeiträge Studierende ausgenommen:

- die ein Kind tatsächlich betreuen, das zu Beginn des jeweiligen Semesters das 14. Lebensjahr noch nicht vollendet hat;
- die nach einem Gutachten des Medizinischen Dienstes der Krankenversicherung pflegebedürftigen nahen Angehörigen pflegen;
- die das Amt der Gleichstellungsbeauftragten wahrnehmen ohne hierfür beurlaubt zu sein für insgesamt bis zu zwei Semestern;
- die gleichzeitig bereits an einer anderen Hochschule zum Studium an einem gemeinsamen Studiengang eingeschrieben sind und dort den Studienbeitrag errichten;
- die eine in der Studienordnung vorgesehene Studienzzeit im Ausland absolvieren;
- die ein in der Studienordnung vorgesehenes praktisches Studienjahr absolvieren
- die das praktische Jahr als Medizinstudierender absolvieren oder nachbereiten;
- die bereit sind von der Zahlung des Verwaltungskostenbeitrags ausgenommen sind

Studierende haben nach § 11a Abs. 1 einen Anspruch auf Gewährung eines Darlehens gegenüber öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten in Höhe des Studienbeitrags.

Anspruchsberechtigt sind Staatsangehörige eines Mitgliedstaats der Europäischen Union oder Familienangehörige von Staatsangehörigen von Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die das Recht auf freizügig innerhalb der Europäischen Union haben sowie heimatlose Ausländer und Staatenlose und Ausländer, die ihre Hochschulzugangsberechtigung in Deutschland erworben haben.

Die Hochschulen haben Beiträge zur Finanzierung eventueller Ausfälle bei der Zahlung des Darlehens zu entrichten. Der Gesamtbetrag der Darlehen sowie der Beträge, die im Rahmen des BAföG als Darlehen gewährt worden sind, beläuft sich auf 15.000,00 €. In Hamburg werden nach Maßgabe von § 6b Abs. 1 Studienfinanzierungsgesetz Studiengebühren erhoben,

diese Studiengebühren betragen 500,00 € je Semester. Von der Gebührenpflicht ausgenommen sind Studierende:

- die ein praktisches Jahr als Medizinstudierender absolvieren;
- die ihr Studium im Rahmen eines Ausbildungsverhältnisses mit der Freien Hansestadt Hamburg mit Ausnahme des Referendariats absolvieren;
- Austauschprogrammstudierende die in Vereinbarungen immatrikuliert sind, die Abgabefreiheit garantieren

Nach § 6b Abs. 3 befreien die Hochschulen auf Antrag Studierende von der Gebührenpflicht, die

- ein Kind pflegen und erziehen, das zu Beginn des jeweiligen Semesters das 14. Lebensjahr noch nicht vollendet haben;
- bei denen sich eine Behinderung nach § 2 SGB IX erheblich studienerschwerend auswirkt

Ferner können Studierende von der Erhebung von Studiengebühren befreit werden, wenn die Entrichtung der Gebühr aus anderen als den zuvor genannten Gründen zu einer unbilligen Härte führen würde.

Die Hochschulen können nach § 6b Abs. 5 in ihrer Satzung Regelungen vorsehen, wonach Studierende von der Gebührenpflicht ausgenommen sind, wenn sie in ihrem Studium herausragende Leistungen gezeigt haben oder wenn sie ein in der Prüfungsordnung vorgesehenes praktisches Studiensemester absolvieren. Außerdem können in der Satzung Regelungen vorsehene, dass ausländischen Studierenden, die das 35. Lebensjahr noch nicht vollendet haben und denen keine Darlehensanspruch nach § 6c

des Gesetzes vorgesehen werden, die Studiengebühren gestundet werden.

Nach § 6b Abs. 9 stehen die Einnahmen aus den Studiengebühren den Hochschulen zusätzlich zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben in Studium und Lehre zur Verfügung. Nach § 6b Abs. 9 S. 3 bleiben die Studiengebühren bei der Ermittlung der Aufnahmekapazität der Hochschulen außer Betracht. Die Bestimmung lautet: „Zur Sicherstellung der Verbesserung der Studienbedingungen bleiben die durch Studienbeiträge finanzierten Verbesserungen der personellen und sächlichen Ausstattung bei der Ermittlung der Aufnahmekapazitäten außer Betracht.“ Studierende haben nach Maßgabe des § 6c des Gesetzes einen Anspruch auf Gewährung eines Darlehens in Höhe der zu zahlenden Studiengebühren.“ Das Darlehen wird in Form eines privatrechtlichen Darlehens gewährt. Einen Anspruch auf ein Darlehen haben Deutsche im Sinne des Grundgesetzes, Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaats der Europäischen Union, Familienangehörige eines Staatsangehörigen des Mitgliedstaats der Europäischen Union, die das Recht auf Freizügigkeit genießen, heimatlose Ausländer im Sinne des Gesetzes und Ausländer- und Staatenlose, die die Hochschulreife in Deutschland erworben haben. Der Anspruch auf Gewährung des Darlehens besteht nur bis zur Vollendung des 35. Lebensjahres und nur für die Dauer der Regelstudienzeit zzgl. weiterer vier Semester. Die Summe aus Studiendarlehen und Darlehensschuld nach dem BAföG darf zusammen einen Betrag von 17.000,00 € nicht übersteigen.“, § 6c Abs. 6 des Gesetzes. Im Saarland können Studiengebühren auf der Grundlage des Saarländischen Hochschulgebührengesetzes vom 12.07.2006 erhoben werden. Nach § 2 Abs. 1 S. 1 des Gesetzes erheben die Hochschulen von den Studierenden eine Studiengebühr von 300,00 € für das erste und zweite Hochschulse semester sowie von 500,00 € für jedes weitere

Semester. Eine Befreiung von den Studiengebühren besteht für Studierende:

- die beurlaubt sind
- die in der Studienordnung vorgesehen praktische Studien- oder Auslandssemester absolvieren.

Auf Antrag werden von der Studiengebühr befreit Studierende:

- die ein Kind pflegen, das zu Beginn des jeweiligen Semesters das zehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hat;
- bei denen sich eine Behinderung im Sinne von § 2 Abs. 2 SGB IX studienerschwerend auswirkt;
- Leistungssportler und Leistungssportler im A-Kader der national oder international herausragenden Nachwuchsmusiker oder Träger eines nationalen Kunstpreises
- ausländische Studierende, denen im Rahmen von Vereinbarungen auf Landes-, Bundes- oder internationaler Ebene oder aufgrund von Hochschulvereinbarungen die Gebührenfreiheit garantiert ist.

Die Hochschulen werden ermächtigt auf Antrag der Studierenden die Studiengebühr auf der Grundlage der Gebührenordnung im Einzelfall zu ermäßigen, stunden oder in Raten aufzuteilen. Sie können ausländischen Studierenden die das 35. Lebensjahr noch nicht vollendet haben und keinen Anspruch auf Gewährung eines Darlehens zur Finanzierung der Studiengebühren haben, die

Studiengebühren stunden. Von der Studiengebühr können auf Antrag Studierende befreit werden:

- die herausragende Leistungen erbringen, die Hochschulen können diese Befreiung für bis zu 5 % der Studierenden aussprechen;
- die in entsprechendem Umfang in gesetzlich oder in Ordnungen vorgesehenen Gremien der Hochschule oder den satzungsmäßigen Organen der Selbstverwaltung der Studierenden an dieser Schule mitwirken. Allerdings höchstens für die Dauer von 2 Semestern Die Studiengebühren sind nach § 4 Abs. 1 als

Mittel Dritter zweckgebunden zur Verbesserung der Qualität von Studium und Lehre zur Verfügung zu stellen.

Nach § 4 Abs. 3 bleiben die Studiengebühren als Mittel Dritter bei der Ermittlung der Aufnahmekapazität der Hochschulen außer Betracht.

Zur Finanzierung des Studiums haben Studierende einen Anspruch auf Gewährung eines privatrechtlichen Darlehens. Anspruchsberechtigt sind

- Deutsche, Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaats der Europäischen Union;
- Familienangehörige eines Staatsangehörigen eines Mitgliedsstaats der Europäischen Union, die das Recht auf Freizügigkeit genießen;
- heimatlose Ausländer;
- Ausländer und Staatenlose, die ihre Hochschulzugangsberechtigung in Deutschland erworben haben

Die Anspruchsberechtigung besteht nur bis zum Beginn des 40. Lebensjahrs und längstens für die Dauer der Regelstudienzeit zzgl. weiterer vier Semester.

Die Summe aus diesen Darlehensverbindlichkeiten und der Summe der Darlehensverbindlichkeiten nach dem BAföG beschränkt sich nach § 7 Abs. 4 des Gesetzes auf 15.000,00 €.

In Hessen werden Studiengebühren auf der Grundlage des Gesetzes zur Einführung von Studienbeiträgen an den Hochschulen

des Landes vom 16.10.2006 erhoben. Nach § 1 Abs. 1 des Gesetzes erheben die Hochschulen des Landes Studienbeiträge.

Nach § 1 Abs. 2 S. 3 bleiben die aus Studienbeiträgen finanzierten Maßnahmen bei der Ausbildungskapazität außer Betracht.

Die Einnahmen aus den Studienbeiträgen fließen dem Landshaushalt zu. Die Hochschulen erhalten einen Anteil von 10 % der Studiengebühren der vereinnahmten Langzeitstudienbeiträge.

Die Beitragspflicht besteht nicht für Studierende, die

- beurlaubt sind;
- eine nach der Prüfungs- und Studienordnung erforderliche berufs- oder ausbildungsbezogene

Tätigkeit im Ausland absolvieren;

- Studierende, die ein praktisches Jahr als Medizinstudierende absolvieren;
- Studierende, die Elternteil eines Kindes sind, das zu Beginn des jeweiligen Semesters das 14. Lebensjahr noch nicht vollendet haben werden auf Antrag von der Studiengebührenpflicht befreit. Der Anspruch auf Befreiung besteht für jedes Kind höchstens für sechs Semester.
- Ausländische Studierende, die im Rahmen von zwischenstaatlichen und internationalen Vereinbarungen die gegenseitige Abgabefreiheit garantieren, immatrikuliert sind, sind von der Beitragspflicht befreit. Andere ausländische Studierende, die keinen Anspruch auf Gewährung eines Darlehens haben, können durch die Hochschule von der Beitragspflicht befreit werden, wenn ein besonderes entwicklungspolitisches oder ein besonderes Interesse

der Hochschule an der Zusammenarbeit mit dem Herkunftsland besteht.

Nach § 6 Abs. 3 befreien die Hochschulen in der Regel 10 % der Studierenden von der Beitragspflicht, wenn diese weit überdurchschnittliche schulische Leistungen nachweisen oder weit überdurchschnittliche Leistungen im Studium erbracht haben. Außerdem werden Studierende von der Beitragspflicht befreit oder ihnen der Beitrag ermäßigt, wenn die Einziehung eine unbillige Härte darstellt. Dies ist in der Regel der Fall bei Studienzeitverlängerungen aus studienzeitverlängernden Auswirkungen einer Behinderung nach § 2 SGB IX, bei nachweislicher Pflege eines nach dem Gutachten des Medizinischen Dienstes pflegebedürftigen Angehörigen.

Studierende haben einen Anspruch auf Gewährung eines Darlehens zur Begleichung der Studiengebühren. Dieser Anspruch auf Gewährung eines Darlehens steht nach § 7 Abs. 2 des Hessischen Studienbeitragsgesetzes deutschen Staatsangehörigen zu. Ferner

haben einen Anspruch auf Gewährung des Darlehens Staatsangehörige eines anderen Mitgliedsstaates der Europäischen Union.

- Familienangehörige eines Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedsstaates der Europäischen Union, die das Recht auf Freizügigkeit haben;

- Heimatlose Ausländer und Ausländer und Staatenlose, die die Hochschulzugangsberechtigung in Deutschland erworben haben;

- Ausländern und Staatenlose, die BAföG-berechtigt worden sind

Der Anspruch auf Gewährung des Darlehens ist darauf beschränkt, dass das Erststudium nicht vor Vollendung des 45. Lebensjahres begonnen wird.

Das Darlehen ist nach § 8 Abs. 1 innerhalb einer Frist von maximal 25 Jahren nach Ende des Studiums zurückzuzahlen.

Übersteigen die Verbindlichkeiten aus dem Studienbeitrag sowie aus dem BAföG einen Betrag von 15.000,00 €, so entfällt die Darlehensverpflichtung.

Wir gehen davon aus, dass die Einführung von Studiengebühren gegen Art13 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verstößt.

Art. 13 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hat folgenden Wortlaut:

(1) Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf Bildung an.

Sie stimmen überein, dass die Bildung auf die volle Entfaltung der

menschlichen Persönlichkeit und des Bewusstseins ihrer Würde gerichtet sein und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten stärken muss. Sie stimmen ferner überein, dass die Bildung es jedermann ermöglichen muss, eine nützliche Rolle in einer freien Gesellschaft zu spielen, dass sie Verständnis, Toleranz und Freundschaft unter allen Völkern und allen rassischen, ethnischen und religiösen Gruppen fördern sowie die Tätigkeit der Vereinten Nationen zur Erhaltung des Friedens unterstützen muss.

(2) Die Vertragsstaaten erkennen an, dass im Hinblick auf die volle Verwirklichung dieses Rechts

a) der Grundschulunterricht für jedermann Pflicht und allen unentgeltlich zugänglich sein muss;

b) die verschiedenen Formen des höheren Schulwesens einschließlich des höheren Fach- und Berufsschulwesens auf jede geeignete Weise, insbesondere durch allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit, allgemein verfügbar und jedermann zugänglich gemacht werden müssen;

c) der Hochschulunterricht auf jede geeignete Weise, insbesondere durch allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit, jedermann gleichermaßen entsprechend seinen Fähigkeiten zugänglich gemacht werden muss;

d) eine grundlegende Bildung für Personen, die eine Grundschule nicht besucht oder nicht beendet haben, so weit wie möglich zu fördern oder zu vertiefen ist;

e) die Entwicklung eines Schulsystems auf allen Stufen aktiv voranzutreiben, ein angemessenes Stipendiensystem einzurichten

und die wirtschaftliche Lage der Lehrerschaft fortlaufend zu verbessern ist.

In den „General comments“ hat der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte nähere Ausführungen zum Inhalt dieser Verpflichtungen gemacht. Die allgemeinen Bemerkungen zu einzelnen Artikeln des Sozialpakts dienen primär dem Zweck, den Vertragsstaaten bei der Erfüllung ihrer Menschenrechtsverpflichtungen als Wegweiser und Interpretationshilfe zu dienen.

So ausdrücklich Riedel, in: Institut für Menschenrechte, Die allgemeinen Bemerkungen zu den Menschenrechtspakten der Vereinten Nationen, Seite 160.

Riedel führt insoweit aus: „Zwar kommt den allgemeinen Bemerkungen in der Praxis des Ausschusses, speziell bei der Abfassung der zusammenfassenden Bemerkungen eine wichtige Rolle zu. Dennoch handelt es sich dabei um rechtlich nicht verbindliche, gleichwohl aber als Überzeugungsstrategien konzipierte und maßstäbesetzende Kommentierungen der Sozialpaktsbestimmungen, die den Staaten, aber auch dem Ausschuss, sowie den nationalen Menschenrechtsinstitutionen und nicht-staatlichen Organisationen als bedeutsame Auslegungshilfe dienen. Obgleich die allgemeine Bemerkung keine unmittelbare Verbindlichkeit erzeugen, kommt ihnen in der Praxis des Staatenberichtsverfahrens doch eine erheblich Bedeutung zu. Sie spiegeln zum einen die „Spruchpraxis“ des Ausschusses wieder, greifen also Muster der typischen sozialen Menschenrechtsfrage auf, die sich im Laufe des Dialogs zwischen Vertragsstaaten und dem Ausschuss immer wieder gestellt haben, zum anderen liefern sie erläuternde

Konkretisierungen der generell sehr abstrakt formulierten Sozialpaktsrecht.“ Riedel, a.a.O. Seite 164

Zum Recht auf Hochschulausbildung heißt es in diesen „General comments“:

„17. Die Hochschulbildung umfasst die Elemente der Verfügbarkeit, der Zugänglichkeit, der Annehmbarkeit und der Adaptierbarkeit, die allen Formen und Ebenen der Bildung gemein sind.“

Im Hinblick auf die hier interessierende Frage der Unentgeltlichkeit der Hochschulbildung heißt es bei Nr. 20:

„20. Für die übereinstimmenden Formulierungen in Art. 13 Abs. 2 (b) und Art. 13 Abs. 2 (c) z.B. „allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit,) gelten die vorstehenden Anmerkungen zu Art. 13 Abs. 2 (b.)

Zu Art. 13 Abs. 2 (b) heißt es dann:

„13. Gemäß Art. 13 Abs. (b) muss die Sekundarschulbildung“ auf jede geeignete Weise, insbesondere durch allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit allgemein verfügbar und jedermann zugänglich gemacht werden“. Die Formulierung „allgemein verfügbar.....

Die Formulierung „allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit“ besagt, dass die Staaten trotz der Notwendigkeit, die Bereitstellung einer unentgeltlichen Grundschulbildung in der Fordergrund zu stellen auch verpflichtet sind, konkrete Maßnahmen zur Verwirklichung einer unentgeltlichen Sekundar- und Hochschulbildung zu ergreifen. Ziffer 7 der allgemeinen Bemerkung 11 zu Art. 14

enthält die allgemeinen Anmerkungen des Ausschusses zur Bedeutung des Wortes „unentgeltlich“.

Die allgemeine Bemerkung Nr. 11 Nr.7 zu Art. 14 führt zum Begriff der Unentgeltlichkeit Folgendes aus:

7. Unentgeltlichkeit. Das Wesen dieses Erfordernisses ist unmissverständlich. Das Recht ist ausdrücklich so formuliert, dass die Verfügbarkeit der Grundschulbildung ohne Kosten für das Kind, die Eltern bzw. den Vormund oder Pfleger sichergestellt wird. Von der Regierung, den Kommunen oder der Schule erhobene Gebühren und sonstige unmittelbare Kosten stellen ein Hemmnis für den Genuss des Rechts dar und können seine Verwirklichung gefährden. Sie haben außerdem häufig eine stark regressive Wirkung. Ihre Beseitigung ist im Rahmen des verpflichtend aufzustellenden Aktionsplans anzugehen. Indirekte Kosten, wie mitunter fälschlich als freiwillige Beiträge dargestellte Pflichtabgaben für die Eltern oder die Pflicht, verhältnismäßig teure Schuluniformen zu tragen, können in dieselbe Kategorie fallen.“

Aus diesen Ausführungen ergibt sich, dass nach den „allgemeinen Bemerkungen“ des UN-Ausschusses die Einführung allgemeiner Studiengebühren gegen das Gebot der allmählichen Einführung der Unentgeltlichkeit der Hochschulbildung verstößt. In seiner bisherigen Spruchpraxis im Hinblick auf die Bundesrepublik Deutschland hat der Ausschuss auch zur Frage der Einführung von Studiengebühren bereits Stellung genommen. Seinem Bericht vom 04.12.1998 Aktenzeichen E/C.12/1/Add.29 führt der Ausschuss unter e. Hauptproblembereiche unter Ziffer 22 Folgendes aus: „Der Ausschuss stellt mit Besorgnis fest, dass die Studiengebühren an den Universitäten steigen, obwohl Art. 13 des Paktes die stufenweise Einführung der kostenlosen Hochschulausbildung fordert.“ Unter Ziffer f dieses Dokuments führt er unter Nummer 37 aus: „Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, keine

Erhöhung der Studiengebühren vorzunehmen, im Einklang mit Art. 13 des Paktes.“ In seinen Schlußfolgerungen zum letzten Bericht der Bundesregierung zur Umsetzung des Paktes

PRÜFUNG DER STAATENBERICHTE NACH ARTIKEL 16 UND 17 DES PAKTES E/C.12/1/Add. 68 vom 31. August 2001

führte der Ausschuss aus:

„47. Der Ausschuss empfiehlt der Regierung des Vertragsstaats in den nationalen Regelungen für weiterführende Bildung eine Senkung der Studiengebühren einzuführen mit dem Ziel diese abzuschaffen.“

Wir stellen fest, dass die Bundesrepubl in Deutschland dieser Empfehlung nicht gefolgt ist und nicht im Einklang mit Art. 13 an dem Ziel der Unentgeltlichkeit der Hochschulausbildung festhält.

Die Einführung von Studiengebühren läßt sich auch nicht damit rechtfertigen, dass damit für breitere Bevölkerungskreise der Zugang zum Hochschulstudium eröffnet wird, indem die Studiengebühren zu einer Ausweitung des Angebots an Studienplätzen verwendet werden. Wie oben dargelegt dürfen die Studiengebühren nach den jeweiligen Landesgesetzen nicht zur Ausweitung der Zahl der Studienplätze verwendet werden.

Das Bundesverfassungsgericht hatte bereits im Jahre 1972 angesichts der großen Zahl der Studierenden, die keinen Studienplatz erhalten können, weil der Staat keine entsprechenden Ausbildungskapazitäten geschaffen hat festgestellt, dass „Wegen dieser Auswirkungen ist nicht zu bestreiten, daß sich der absolute numerus clausus am Rande des verfassungsrechtlich Hinnehm-

Entwicklung der Bildungsfinanzierung in der BRD

(Entnommen aus der FiBs-Studie aus 2004)

Das System der Hochschulfinanzierung in Deutschland weist quantitative und qualitative Defizite auf. Nicht erst seit der aktuellen Konjunktur- und Haushaltskrise wurden die deutschen Hochschulen immer wieder Sparmaßnahmen unterzogen. Die Hochschulen können im internationalen Vergleich als unterfinanziert gelten - insbesondere die Lehre an großen Hochschulen und in Massenfächern. Die hektische Debatte um die schnelle Beschaffung von Finanzmitteln durch Studiengebühren, Akademikersteuern etc. ist dagegen wenig nachhaltig und hochschul-, gesellschafts- und sozialpolitisch kontraproduktiv. Sie ist nicht nur nicht geeignet, Sparpolitik zu Lasten der Hochschulen zu stoppen, sondern kann sie sogar bestärken. Hochschulrektorenkonferenz, die OECD und zahlreiche BildungsökonomInnen konstatieren seit Jahren eine Unterfinanzierung der Hochschulen. Wichtige Indikatoren entwickeln sich im internationalen Vergleich und im Zeitlauf unterdurchschnittlich oder stagnieren.¹ Die im OECD-Vergleich kaum konkurrenzfähigen öffentlichen Aufwendungen für die deutschen Hochschulen (OECD Durchschnitt: 1,7 % BIP; Bundesrepublik: 1 % BIP) und der relative Rückgang der öffentlichen Aufwendungen gegenüber den 70er Jahren haben bereits erhebliche negative Folgen - längere Studienzeiten, Qualitätsverluste in der Lehre - nach sich gezogen. Gleichzeitig müssen zahlreiche Studierende neben dem Studium arbeiten, um die Studienkosten tragen zu können. Wachstumsschwierigkeiten und Bemühungen um die Konsolidierung der Haushalte von Bund und Länder lassen sprunghafte Zuwächse der öffentlichen Zuwendungen zu den Hochschulhaushalten in den nächsten Jahren kaum erwarten.

Um nun gleichwohl längerfristige Entwicklungen betrachten zu können, werden im folgenden die Anteile der Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt auf der Basis der älteren Definition des Bildungs-

budgets und der älteren Fassung der Personalausgaben verwendet. Der für 2001 in Tabelle 3/2 mitgeteilte Anteil der öffentlichen Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt in Höhe von 4,7% reduziert sich bei der gewandelten Definition und Zählweise auf 3,95%. Die auf der Grundlage der älteren Definition und Erfassung der Bildungsausgaben im Folgenden analysierte Zeitreihe ist also nur unter der – allerdings plausiblen – Annahme aussagekräftig, dass sich bei den neu hinzugenommenen ebenso wie bei den neuerdings ausgegrenzten Ausgaben keine gegenüber den anderen Ausgabengruppen atypischen Entwicklungen vollzogen haben. Betrachtet man nun die Entwicklung des Gewichts der Bildungsausgaben im früheren Bundesgebiet (bis 1990) und danach im vereinigten Deutschland, so zeigt sich, dass der Anteil der Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt von 1975 an (damals hatte dieser Anteil mit 5,22% seinen höchsten Stand im Nachkriegsdeutschland erreicht) deutlich abgesunken ist – auf nur noch 3,75% im Jahr 1990. Die damit verbundene Größenordnung lässt sich durch ein gedankliches Experiment verdeutlichen: Wenn 1990 das Bildungsbudget noch – wie 1975 – 5,22 % und nicht nur 3,75% des Bruttoinlandsprodukts ausgemacht hätte, so wäre dieses Budget in Preisen des Jahres 1990 um 18,2 Mrd. Euro größer gewesen. Im vereinigten Deutschland kam es dann zunächst zu einem Wiederanstieg des Anteils bis auf 4,22 % im Jahr 1995. Verursacht wurde dieser Wiederanstieg insbesondere durch steigende Anders verlief die Entwicklung im Hochschulbereich (vgl. 3/5). Da derzeit aktuellere Daten nicht verfügbar sind, werden im folgenden die Grundmittel je Studierenden ohne die benannten Zusetzungen für Pensionen und Beihilfen in realen Preisen auf der Preisbasis 1991 für den Zeitraum von 1980 bis 1998 referiert. In den Jahren bis 1995 schrumpften diese Ausgaben von 1980 noch 9.055 Euro auf 6.739 Euro; ab 1996 ist ein leichter Anstieg festzustellen: auf 7.376 Euro im Jahr 1998. Dem Anstieg der Studierendenzahlen, der in Westdeutschland von 1980 erst 1,04 Millionen auf 1990 dann 1,58 Millionen führte und der sich im vereinigten Deutschland fortsetzte, folgte bis Mitte der neunziger Jahre keine auch nur annähernd angemessene Ausgabenverstärkung.

Der leichte Wiederanstieg der Ausgaben je Studierenden führte bis 1998 aber nicht zu einem Wiedererreichen der schon 1980 erreichten realen Ausgaben je Studierenden.

Anteil der Ausgaben für Bildungseinrichtungen am Brutto-Inlandsprodukt (BIP)

Dieser Indikator bringt zum Ausdruck, welcher Anteil des Volkvermögens in Bildungseinrichtungen investiert wird; er zeigt, welche Bedeutung der Staat dem Bildungsbereich beimisst und für wie wichtig er Investitionen in das „Humankapital“ seiner Bevölkerung hält.

Die Ausgaben für Bildungseinrichtungen umfassen Ausgaben für Schulen, Hochschulen und andere öffentliche und private Einrichtungen, die selbst Bildungsangebote bereitstellen oder deren Bereitstellung durch administrative, beratende oder fachliche Dienstleistungen unterstützen, öffentliche und private Ausgaben für nicht unterrichtsbezogene Dienstleistungen im Bildungsbereich (z.B. Schülertransport) sowie Ausgaben für Forschung und Entwicklung in Bildungseinrichtungen. Anteil der Bildungsausgaben am BIP

Im Ländermittel investierten die OECD Länder 2001 in der Summe ihrer öffentlichen und privaten Bildungsausgaben 5,6 % ihres BIP in den Bildungsbereich. Den höchsten Anteil am BIP weisen Korea (8,2 %) und die USA (7,3 %) auf, den niedrigsten die Türkei (3,5 %). Deutschland liegt mit 5,3 % leicht unter dem OECD-Ländermittel. Berücksichtigt werden muss, dass Deutschland im internationalen Vergleich mit 1 % einen der höchsten Anteile privater Bildungsausgaben am BIP aufweist – eine Folge insbesondere der von der Wirtschaft getätigten Aufwendungen für den betrieblichen Teil der Berufsausbildung im Rahmen des Dualen Systems. Nur Korea, die USA, Australien, Japan und Kanada übertreffen diesen Wert. Betrachtet man nur die öffentlichen Bildungsausgaben, nimmt Deutschland im internationalen Vergleich eine noch wesentlich ungünstigere Position ein: Mit 4,3 % liegt der Anteil

um 0,7 Prozentpunkte unter dem OECD-Ländermittel. Den höchsten Anteil der öffentlichen Ausgaben am BIP weisen die nordeuropäischen Länder Dänemark, Schweden und Norwegen auf. Griechenland, Japan, Luxemburg und die Türkei liegen mit einem Anteil von weniger als 4 % am unteren Ende .

Von zwei Ausnahmen abgesehen (Tschechische Republik, Norwegen) sind in allen OECD-Staaten, für die vergleichbare Daten zur Verfügung stehen, die realen (d.h. Um Preissteigerungen bereinigten) Bildungsausgaben gestiegen, in den meisten Fällen um über 5 %. Einen deutlich höheren Zuwachs von 30 bis 40 % haben Australien, Irland

Zusammenfassung der Bildungsfinanzierung

(Auszüge aus FiBs, 2004)

Tabelle zeigt die Netto-Finanzierung des Bildungswesens im Jahr 2000.

Insgesamt wurden demnach im Jahr 2000 in Deutschland € 167,2 Mrd. für das Bildungswesen ausgegeben. Im Vergleich zum offiziellen Bildungsbudget, das für das Jahr 2000 Ausgaben in Höhe von € 128,5 Mrd. ausweist, waren die Bildungsausgaben nach dem modifizierten Konzept damit um 30 % höher. Die Ausgaben für den Bildungsprozess sind dabei mit € 121,9 Mrd. im erweiterten Bildungsbudget nur wenig höher als in der offiziellen Darstellung des Statistischen Bundesamtes (€ 118,5 Mrd.). Dieser Unterschied ist darauf zurückzuführen, dass in unserer Darstellung auch die individuellen Ausgaben für 62 die Weiterbildung nach der Erhebung des Instituts der deutschen Wirtschaft berücksichtigt wurden. Die Ausgaben für den Lebensunterhalt beliefen sich im Jahr 2000, soweit sie in einem erweiterten Bildungsbudget zu berücksichtigen und auch tatsächlich zu quantifizieren waren auf insgesamt € 45,3 Mrd. Im offiziellen Bildungsbudget werden dagegen bislang nur Transferleistungen zur Förderung des Lebensunterhaltes der Bildungsteilnehmer in Höhe von € 12,6 Mrd. berücksichtigt, davon € 11,3 Mrd. öffentliche Transferleistungen. Damit wird aber nur ein

Teil der tatsächlichen Transferleistungen für den Lebensunterhalt der Bildungsteilnehmer berücksichtigt.

Nach unseren Berechnungen, die neben einer umfassenderen Erfassung des Kindergeldes auch Hinterbliebenenleistungen, den Sonderausgaben- und Werbungskostenabzug bzw. Abzug von den Betriebsausgaben, Kinder-, Ausbildungs-, Haushalts- und Unterhaltsfreibeträge sowie Kinderzuschläge für Beschäftigte im öffentlichen Dienst und erhöhte kindbedingte Leistungen bei Arbeitslosigkeit berücksichtigen, beliefen sich die staatlichen Transfers zur Förderung des Lebensunterhaltes im Jahr 2000 auf insgesamt € 19,7 Mrd. Das sind um € 8,4 Mrd. oder 74 % höhere staatliche Leistungen als in der offiziellen Darstellung des Bildungsbudgets.

Insgesamt erfolgte im Jahr 2000 die Netto-Finanzierung des Bildungswesens im erweiterten Bildungsbudget zu 66 % durch öffentliche Ausgaben und zu 34 % durch Ausgaben der Privaten. Damit verschieben sich die Finanzierungsanteile gegenüber dem offiziellen Bildungsbudget beträchtlich: dort betrug der staatliche Finanzierungsanteil 74 % und der private 26 %. Diese Verschiebung liegt in erster Linie darin begründet, dass in der erweiterten Darstellung des Bildungsbudgets private Ausgaben für den Lebensunterhalt in Höhe von € 25,6 Mrd. berücksichtigt wurden, die im offiziellen Bildungsbudget nicht ausgewiesen sind.

Die Finanzierung des Bildungsprozesses erfolgte nach unseren Berechnungen zu 74 % durch den Staat und zu 26 % durch die Privaten. Der private Finanzierungsanteil wurde jeweils etwa zur Hälfte von Unternehmen/privaten Organisationen ohne Erwerbszweck und von den privaten Haushalten getragen. Damit ist der staatliche Anteil nur wenig höher als im offiziellen Bildungsbudget, wo er sich auf 72 % beläuft. Die Erhöhung des öffentlichen Anteils ist darauf zurückzuführen, dass im erweiterten Bildungsbudget die steuerliche Absetzbarkeit der Ausgaben der Unternehmen für die Aus- und Weiterbildung

berücksichtigt wurde. Die Verschiebung der Finanzierungsanteile fällt deshalb nicht größer aus, weil auf der anderen Seite auch die Weiterbildungsaufwendungen der privaten Haushalte berücksichtigt wurden.

Die Finanzierung des Lebensunterhaltes der Bildungsteilnehmer erfolgte insgesamt zu 57 % durch die Privaten und zu 43 % durch den Staat, während im offiziellen Bildungsbudget – mit Ausnahme der Ausgaben der Studentenwerke und der BaföGRückzahlungen – nur die öffentlichen Förderleistungen teilweise erfasst wurden. Bei den Privaten waren es in erster Linie die privaten Haushalte, die den Lebensunterhalt finanzierten, lediglich bei der betrieblichen Weiterbildung während der Arbeitszeit trugen die Unternehmen die Ausgaben durch die Lohnfortzahlung.

Betrachtet man die Finanzierungsanteile in den einzelnen Bildungsbereichen in Tabelle 3-12, dann zeigt sich, dass der staatliche Netto-Finanzierungsanteil in allen Bildungsbereichen den privaten überwiegt. Am ausgeglichensten ist die Finanzierungsverteilung im Weiterbildungs- und im Hochschulbereich, wo die Finanzierung jeweils etwa zur Hälfte durch den Staat und durch die Privaten erfolgte. Während jedoch im Hochschulbereich die 37 Private Ausgaben, die nicht eindeutig zugeordnet werden konnten, wurden den privaten Haushalten zugeschrieben. Dabei handelt es sich um vergleichsweise geringe Beträge bei der Finanzierung der Schulen und Hochschulen und der sonstigen Bildungseinrichtungen, die im amtlichen Bildungsbudget als Ausgaben der Privaten ausgewiesen sind.

Da die private Finanzierung ausschließlich durch die Aufwendungen der privaten Haushalte für den Lebensunterhalt erfolgte, waren an der Finanzierung der Weiterbildung die Unternehmen (und privaten Organisationen ohne Erwerbszweck) durch die direkten und indirekten Ausgaben für die betriebliche Weiterbildung zu rund einem Drittel beteiligt. Die Ausgaben der privaten Haushalte waren Aufwendungen für den individuellen Weiterbildungsprozess. Die Finanzierung der vorschulischen Bildung erfolgte zu zwei Dritteln durch den Staat, zu

16 % durch die Trägerorganisationen und zu 21 % durch die privaten Haushalte in Form von Gebühren. Ausgaben für den Lebensunterhalt sind im vorschulischen Bereich nicht als bildungsbedingt zu betrachten und bleiben daher unberücksichtigt.

Ebenfalls zu rund zwei Dritteln war der Staat an der Finanzierung der beruflichen Ausbildung und den beruflichen Schulen beteiligt. Da die Ausgaben der Auszubildenden im dualen System nach dem zu Grunde liegenden Ausgabenkonzept nicht zu den Bildungsausgaben zu rechnen sind, entfiel hier aufgrund öffentlicher Transferleistungen die Finanzierung fast komplett auf den Staat. An der Finanzierung des Ausbildungsprozesses waren die Unternehmen durch Ausgaben für die betriebliche Ausbildung zu etwa einem Drittel beteiligt. Den privaten Haushalten entstanden in diesem Bereich vor allem Aufwendungen für Lernmittel.

Am höchsten ist der staatliche Finanzierungsanteil mit 82 % im Bereich der allgemeinbildenden Schulen, wo der Bildungsprozess zu über 90 % vom Staat finanziert wurde. Die Lebenshaltung wurde hier dagegen zu 78 % von den privaten Haushalten finanziert, 22 % entfielen auf staatliche Transferleistungen an die Auszubildenden und deren Eltern. Da die Ausgaben für den Lebensunterhalt in diesem Bereich nur einen

kleinen Teil der Gesamtausgaben ausmachen, bleibt jedoch der private Finanzierungsanteil mit insgesamt 22 % gering.

Bildungsbereich	Netto-Finanzierungsverteilung des Bildungswesens im Jahr 2000				
	Ausgaben				
	insgesamt	davon öffentlich	davon privat		
			insgesamt	Unternehmen/privatre Organisationen ohne Erwerbszweck	private Haushalte
in Mrd. €	in %				
für den Bildungsprozess					
Vorschule	11,3	63%	37%	16%	21%
allgemeinbildende Schulen	48,9	93%	7%	0%	7%
Berufl. Schulen/Berufsausbildung	24,7	59%	41%	36%	4%
Hochschulen (ohne Forschung)	12,8	85%	15%	0%	15%
Weiterbildung	21,2	46%	54%	26%	28%
sonstige Bildungseinrichtungen	3,0	100%	0%	0%	0%
insgesamt	121,9	74%	26%	13%	12%
für den Lebensunterhalt					
Vorschule	0,0	0%	0%	0%	0%
allgemeinbildende Schulen	8,5	22%	78%	0%	78%
Berufl. Schulen/Berufsausbildung	4,0	98%	3%	0%	3%
Hochschulen (ohne Forschung)	15,6	22%	78%	0%	78%
Weiterbildung	17,2	60%	40%	40%	0%
sonstige Bildungseinrichtungen	0,0	0%	0%	0%	0%
insgesamt	45,3	43%	57%	15%	42%
insgesamt					
Vorschule	11,3	63%	37%	16%	21%
allgemeinbildende Schulen	57,4	82%	18%	0%	18%
Berufl. Schulen/Berufsausbildung	28,7	64%	36%	31%	4%
Hochschulen (ohne Forschung)	28,4	51%	49%	0%	49%
Weiterbildung	38,4	53%	47%	32%	15%
sonstige Bildungseinrichtungen	3,0	100%	0%	0%	0%
insgesamt	167,2	66%	34%	14%	20%

Quelle: eigene Berechnungen

Tabelle 3-12: Netto-Finanzierungsverteilung des Bildungswesens im Jahr 2000

Quelle: FiBs-Studie aus dem Jahr 2004, FiBs-Studie, Netto-Finanzierung des Bildungswesens im Jahr 2000 in Mrd. €, Quelle FiBs

Bildungsbenachteiligung und Studiengebühren in Deutschland

Bei der Betrachtung der Bildungsbeteiligung nach sozialer Herkunft in Deutschland im Jahre 2006 stößt man auf eine Vielzahl von aktuellen Erhebungen, die eine massive Bildungsbenachteiligung feststellen. Seit mindestens fünf Jahren – seit die erste PISA-Studie erschien – erhalten diese Erhebungen darüber hinaus ein mediales Echo.

Bereits nach der Zerschlagung des nationalsozialistischen Regimes empfahlen die alliierten Kräfte für Deutschland ein weniger selektives Schulsystem. Doch abgesehen von einer kurzen Phase zwischen Sputnik-Schock und Ölkrise, wurde das westdeutsche Schulsystem – zwar nicht aus menschenrechtlichen, sondern aus bildungsökonomischen Gründen – zugunsten der Kinder aus niedrigen sozialen Schichten nur wenig reformiert. Die in anderen Industriestaaten geleistete Modernisierung blieb aus, das selektiv gegliederte Bildungssystem blieb erhalten. Denn Kinder aus unteren Schichten haben im westdeutschen Bildungssystem bis heute keine nennenswerte Lobby und sind deutlich benachteiligt. Dies ist der Hintergrund, vor dem die Einführung von Studiengebühren inklusive aller Versprechen über eine moderate Ausgestaltung diskutiert werden muss.

Die Fragestellung: „Studieren weniger Menschen mit sogenannter niedriger sozialer Herkunft, wenn Studiengebühren eingeführt werden?“, ist irreführend. Gefragt werden muss: „Welche menschenrechtlichen Auswirkungen hat die Einführung von (moderaten) Studiengebühren in einem System komplexer Bildungsbenachteiligungen?“ Zunächst

wird daher an dieser Stelle ein Überblick über die Benachteiligung aufgrund der sozialen Herkunft im Bildungssystem gegeben.

Selektion in allen Bildungssektoren

Gemäß dem standardisierten Klassifizierungssystem ISCED (International Standard Classification of Education) der UNESCO werden im folgenden die Hürden der jeweiligen Bildungssektoren aufgezeigt, die für Kinder bzw. Jugendliche mit niedriger sozialer Herkunft höher sind.

Kindergarten / Kindertagesstätte

In Kindertagesstätten- bzw. Kindergartenplätze sind weniger Kinder aus finanziell schwachen Elternhäusern (64% gegenüber 80% der Kinder aus der Mittelschicht) anzufinden, da diese kostenpflichtig sind.¹ Dies wurde bereits von Vernor Munoz, dem Sonderberichterstatter der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen während seines Besuches in Deutschland im Februar 2006 kritisiert. [2] Die Kindergartenkosten sind zudem in den letzten Jahren erheblich gestiegen und liegen weit über dem Durchschnitt der OECD-Staaten.

Primarbereich Grundschule

Auch die Einschulung läuft nicht ohne Bildungsbenachteiligung ab. So lautet das Ergebnis einer Studie der Arbeiterwohlfahrt (AWO): Während 91 Prozent der sozial unauffälligen nicht-armen Kinder (70 Prozent der sozial auffälligen Kinder) regulär mit sechs Jahren eingeschult werden, sind es unter den sozial unauffälligen armen Kindern lediglich 78 Prozent (53 Prozent der sozial auffälligen Kinder). [3]

Von der OECD wird beanstandet, dass Deutschland im Primarbereich deutlich zu wenig Geld pro Schüler und Schülerin ausgibt, was zu einer schlechten SchülerInnen/LehrerInnen-Relation (im Durchschnitt betreut eine Lehrkraft in Deutschland zwei Kinder mehr als im Mittel der OECD-Staaten), wesentlich weniger Unterrichtszeit (als im OECD-

Schnitt) und geringeren Sachaufwendungen führe.[4] Das heißt, dem kompensatorischen Auftrag sind bereits im Primarbereich strukturell enge Grenzen gesetzt.

Sekundarbereich I

Die Hamburger LAU-Studie, die IGLU-Studie, die PISA-Studie und die AWO-Studie weisen darauf hin, dass Kinder mit einer niedrigen sozialen Herkunft bei gleicher Kompetenz sehr viel seltener eine Gymnasialempfehlung erhalten als Kinder mit einer höheren sozialen Herkunft. Die UNICEF hob diese Diskriminierung im deutschen Bildungssystem in einer Studie[5] unter dem Titel „German children: Sorted out for life“ besonders hervor und verfasste daraufhin einen Sonderbericht[6]. Im deutschen Bildungssystem würden die Menschen zu früh sortiert und diese Einsortierung würde sich im späteren Leben nur schwer durchbrechen lassen. Diese Benachteiligung wurde auch von der EU-Konferenz der BildungsministerInnen zur Kenntnis genommen und gerügt. Im Bericht der EU-Kommission heißt es: „Eine frühe Differenzierung wirkt sich insbesondere negativ auf die Leistungen von benachteiligten Kindern aus. Ein Grund dafür ist, dass diese Kinder eher in Richtung der schlechter angesehenen Formen der allgemeinen und beruflichen Bildung kanalisiert werden.“[7] Dieser Bericht wurde vom Bundesministerium und der Kulturministerkonferenz ebenso ignoriert, wie die Studie der UNICEF. Während der Sitzung der 25 EU-BildungsministerInnen im November 2006 setzten deutsche und österreichische Diplomatinnen eine deutlich entschärfte Fassung durch. Die bildungspolitischen EntscheidungsträgerInnen scheinen nicht gewillt zu sein, menschenrechtliche Bedenken zur Kenntnis zu nehmen.

Die TIMSS-Studie, die DESI-Studie und die PISA-Studien stellten für die Sekundarstufe I fest, dass sich die mathematischen und die literarischen Kompetenzen zwischen HauptschülerInnen, RealschülerInnen und GymnasiastInnen zu einem großen Prozentsatz überschneiden, das heißt, dass die Trennung in verschiedenen Schultypen die realen

Kompetenzen der Schüler und Schülerinnen missachtet. Es ist dennoch, so die oben genannte UNICEF-Studie, kaum möglich von der Hauptschule zum Gymnasium zu wechseln. Ein noch drastischeres Ergebnis liefert die PISA-Studie Erfolgchancen von Migrantenkindern[8]. Hier wird festgestellt, dass MigrantInnen der zweiten Generation im deutschen Bildungssystem schlechtere Leistungen erbringen als ihre Eltern, 40% erreichen nicht die Kompetenzstufe 2 (von 5 Stufen). Die Bildungsforscherin Mechthild Gomolla spricht hier von „Institutionalisierter Diskriminierung“[9]. Auch Vernor Munoz kritisierte insbesondere die benachteiligte Situation von Migrantenkindern im deutschen Bildungssystem.

Während noch in den 1960er Jahren die Hauptschule als Volksschule die allgemeine Schulausbildung gestattete, ist sie nun zu einer Rest-Schule geworden, in der oftmals Unterricht nicht mehr möglich ist. Einer Studie des Max-Planck-Instituts für Bildungsforschung zufolge ist an 16 Prozent der Hauptschulen kein Unterricht mehr möglich. Diese Schulen werden als „kritische Schulmilieus“ bezeichnet, die die Schüler „strukturell benachteiligen“. In Großstädten tauchen kritische Schulmilieus noch häufiger auf. So findet an vielen Hauptschulen in Bremen (95 %), Hamburg (70 %) und Berlin (60 %) strukturell kein Unterricht mehr statt.[10]

Sekundarstufe II: Berufsbildende Schulen, Bildung im Dualen System

Vor allem Jugendliche aus Migranten-Familien sind in der Berufsausbildung benachteiligt. Die Quote der Jugendlichen mit einer solchen Herkunft, die eine Berufsausbildung erhalten sank in den letzten Jahren. Noch schlechter ist die Situation für weibliche Jugendliche aus Migranten-Familien, von denen seit 10 Jahren unverändert nur ca. 35 % eine Erstausbildung erhalten[11].

Die Shell-Jugendstudie 2006 stellt fest: „Jugendliche aus der Unterschicht [...] finden sich häufiger an Hauptschulen und Sonderschulen.

Dabei erzielen sie auch im anschließenden beruflichen Ausbildungsweg nicht die Resultate, die ihrem möglichen Potenzial entsprechen.“

Erschwerend kommt hinzu, dass Abiturienten und Abiturientinnen nun, so die Bundesagentur für Arbeit, insbesondere in den Bundesländern, die derzeit Studiengebühren einführen, vermehrt anstelle eines Studiums eine Lehre beginnen und mit Schülern und Schülerinnen ohne Abitur auf dem knappen Lehrstellenmarkt in Konkurrenz treten.

Sekundarstufe II: Gymnasiale Oberstufe

Die 17. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerkes stellte fest: Von 100 Kindern der höchsten Herkunftsgruppe erreichen ca. 85 % die gymnasiale Oberstufe und von diesen nehmen dann 95 %, also 81 Kinder ein Studium auf. Von 100 Kindern der niedrigsten sozialen Herkunftsgruppe gelangen nur 36 % in die gymnasiale Oberstufe, von denen wiederum nur 31 %, also 11 Kinder, ein Studium aufnehmen.[12] Nach einer Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) zeigt sich, dass nicht nur der Zugang, sondern auch der vorzeitige Abbruch der gymnasialen Schullaufbahn ein Faktor sozialer Auslese sei. Verfolgt man die Wege der Kinder, die nach der Grundschule auf das Gymnasium wechseln, dann zeigt sich, dass innerhalb von 6 Jahren 35 % der Kinder mit niedriger sozialer Herkunft die Ausbildung abbrechen. Hat mindestens ein Elternteil das Abitur, liegt die Quote bei nur 20 %.[13]

Die Arbeitsgruppe Hochschulforschung der Universität Konstanz stellte in einer Langzeitstudie dar, dass SchülerInnen mit einer niedrigen sozialen Herkunft selbst dann nur zu 51% ein Studium aufnehmen, wenn sie eine Durchschnittsnote zwischen 1 und 2 im Abiturzeugnis haben. Je höher die soziale Herkunft ist, desto eher sind Schüler und

Schülerinnen bereit, auch bei einem schlechten Abiturzeugnis ein Studium aufzunehmen.[14]

Tertiärbereich A/B: Hochschulen und Fachhochschulen

Der Anteil der SchulabgängerInnen mit Hochschulzugangsberechtigung lag 2006 in Deutschland bei nur 38,8 % (im OECD-Durchschnitt fast doppelt so hoch, bei 67,7 %). Auch die Tendenz ist laut einer OECD-Studie besorgniserregend, so stieg in Deutschland zwischen 1995 und 2003 die Studierendenquote nur um 8%, während sie im selben Zeitraum im Schnitt der OECD-Länder um 49 % stieg.[15]

Nach der Studie Eurostudent-Report[16] ist die relative Zahl von Studierenden mit niedriger sozialer Herkunft in Deutschland geringer als in allen anderen europäischen Staaten, die an dieser Studie teilgenommen haben. Zudem stellten die Autoren der Studie fest, dass Studierende mit einer niedrigen sozialen Herkunft sehr viel seltener ein Auslandsstudium aufnehmen.

Der Trend weist darauf hin, dass die Chance von Arbeiterkindern, ein Studium aufzunehmen, gegenüber der von Beamtenkindern weiter sinkt. So lag nach einer Analyse von Destatis[17] die Wahrscheinlichkeit von Beamtenkindern gegenüber Arbeiterkindern ein Studium aufzunehmen 1982 bei 9:1; im Jahre 2000 lag sie bereits bei 20:1. Darüber hinaus ist auch die Situation von Studierenden mit niedriger sozialer Herkunft prekär und von Benachteiligung geprägt. Die dreijährig erscheinende Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerkes (DSW) und die Studienabbruchstudie des Hochschulinformationssystems (HIS)[18] kam zu einer Reihe von Punkten, die Indizien einer Benachteiligung von Studierenden mit niedriger sozialer Herkunft sein könnten:

Studierende niedriger sozialer Herkunft nehmen sehr viel häufiger die psychologische Beratung in Anspruch. Zudem sei der größte

Unterschied bezüglich der Gründe für einen Studienabbruch zwischen den verschiedenen Herkunftsgruppen in der Begründung Krankheit zu finden; sie brechen ihr Studium häufiger ab - dies gilt vor allem für die Fächer Medizin und Rechtswissenschaften; sie studieren im Schnitt länger als andere Studierende; ihnen steht trotz Leistungen nach BAföG (Bundesausbildungsförderungsgesetz) weniger Geld zum Lebensunterhalt zur Verfügung als anderen Studierenden; sie arbeiten häufiger und mehr neben dem Studium – als Motivation zum Jobben geben sie häufiger als andere Lebensunterhalt an; sie studieren eher Fächer und an Hochschulen, die mit einem geringeren Prestige und weniger hoch dotierten Berufen verbunden sind; sie promovieren seltener als andere Studierende. Ihr Anteil unter den Promotionsstudierenden sinkt um 31 Prozent gegenüber denen im Erststudium.

Die DSW-Studie stellt fest, dass der Hälfte aller Studierenden unter 720 Euro im Monat zur Verfügung stehen. 27% der Studierenden verfügen über weniger als dem ihnen nach derzeitiger Rechtsprechung zustehenden Unterhaltsbedarf von 600 Euro im Monat, 11 Prozent der Studierenden verfügen sogar über weniger oder deutlich weniger als 500 Euro im Monat. Für das Jahr 2007 sind weitere Einkommensverschlechterungen für Studierende bereits beschlossen. Die Herabsenkung des Kindergeldalters und die Erhöhung der Mehrwertsteuer um drei Prozentpunkte wird das Budget um durchschnittlich 57 Euro monatlich verringern. Die Streichung der Förderung Studierender mit Kind für dessen zweites Lebensjahr von 300 Euro im Monat, Gebühren auf internetfähige Computer und Handys, steigende Miet- und Nebenkosten, Kürzungen der Zuschüsse an die Studierendenwerke und zum öffentlichen Nahverkehr im Ausbildungsbereich werden die Einkommenssituation von Studierenden weiter verschlechtern. Bei der Förderung nach BAföG gab es seit 2001 keine Anpassung der

Bedarfssätze und Einkommensfreibeträge, obwohl dies regelmäßig vom BAföG-Beirat beanstandet wird.

Erste Zahlen lassen auf die negativen sozialen Auswirkungen der Einführung von Studiengebühren in Deutschland schließen. Die Zahl der StudienanfängerInnen sank zum Wintersemester 06/07 um 3,5 Prozent.[19] In Niedersachsen sank insbesondere die Zahl der AntragstellerInnen auf Ausbildungsförderung nach BAföG um über 8 Prozent. StudienanfängerInnen nahmen in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen deutlich weniger Kredite zur Finanzierung des Studiums auf als erwartet.

Karriere

Die Elite-Studie des Soziologen Michael Hartmann ergab, dass in der Wirtschaftselite – den Chefetagen der Großkonzerne – nur 0,5 % der promovierten Arbeiterkinder zu finden seien.[20] In dieser Studie wurde aus vier Jahrgängen in zehnjährigem Abstand der biographische Verlauf von ca. 6500 Promovierten analysiert. Arbeiterkinder mit einem Dokortitel haben sehr viel seltener eine Karriere machen können als Promovierte mit anderer sozialer Herkunft. Hartmann sieht einen Trend, nachdem seit 1990 ein sozialer Schließungsprozess stattfindet, der den sozialen Aufstieg stärker von der Herkunft als von der Leistung abhängig mache.

Fazit

Das deutsche Bildungssystem als solches ist nicht sozial verträglich. Sozial verträgliche Studiengebühren kann es jedoch nur in einem sozial verträglichen Bildungssystem geben. Ein Bildungssystem, in dem systematisch von der ärmeren Hälfte der Bevölkerung 90 Prozent von einem Universitätsstudium ausgeschlossen werden, wäre gut beraten, Hürden abzubauen, statt neue zu errichten. Studiengebühren haben bislang nirgends die Zahl von Studierenden mit niedriger sozialer Herkunft erhöht, stellten aber in der Mehrheit der Fälle eine

zusätzliche soziale Schranke dar. Die Argumente für Studiengebühren in Deutschland sind bildungsökonomischer Natur und nichts deutet daraufhin, dass die Rede von „sozialverträglichen Studiengebühren“ etwas anderes sei, als eine Strategie, menschenrechtlichen Bedenken zu begegnen. Wäre den Bildungs- und Kultusministern an Sozialverträglichkeit gelegen, so begännen sie damit in der Kita, in der Grundschule, in der Sekundarstufe I und II und in der Weiterbildung. Ein erster Schritt wäre die bittere Selbsterkenntnis, dass Deutschland schon lange keine „Grundbildung für alle“ mehr garantiert. Daher ist die Bundesrepublik von der UNESCO gebeten worden, dem „Education for all“-Plan beizutreten, der 2000 in Dakar beim Weltbildungsforum beschlossen wurde [21]. Solange kein nationales EFA-Aktionsprogramm beschlossen und umgesetzt wird, gibt es keine Grundlage Studiengebühren sozial zu gestalten, sie reihen sich dann lediglich ein in die bestehenden Verletzungen des Menschenrechts auf Bildung.

Studiengebühren: Überblick über die Länder

In vielen Bundesländern brüten die Landesregierungen über die Einführung von allgemeinen Studiengebühren.

Vierorts sind sie bereits beschlossen. Vorab wird der Druck auf die Landesregierungen jedoch weiter wachsen, wenn ringsum Studiengebühren eingeführt werden. Zusätzliche Nebentätigkeiten, sofern es die prekäre Arbeitsmarktsituation des Landes erlaubt, werden zukünftig noch stärker in den Fokus der Studierende rücken, um den geforderten „Beitrag“ zur Bildung leisten zu können. Ein Ausbau der staatlichen Ausbildungsförderung (BAföG) ist unter der jetzigen Bundesbildungsministerin Annette Schavan (CDU) indes nicht zu erwarten. Die Studienzzeit wird sich für die Studierenden durch die neuen Studiengänge (BA/MA) nicht verkürzen, sondern durch das voranschreitende prekäre soziale Ungleichgewicht darüber hinaus signifikant verlängern. Existenzversicherung könnte die Studienverlaufsplanung der Studierenden ablösen.

Der ehemalige Kanzler der Universität München und jetzige Bundesfinanzhofrichter Ludwig Kronthaler hat in einem Gutachten, was er im Auftrag des Stifterverbandes angefertigt hat, festgestellt, dass – zumindest in Bayern, sicherlich, aber auch in weiteren Studiengebühren erhebenden Bundesländern – verfassungsrechtliche Bedenken vorliegen. Die größten Bedenken bestehen hinsichtlich der Ausfallfonds. Zehn Prozent der Gebühren werden in so genannte Ausfallfonds investiert um Banken und der Kreditanstalt für Wiederaufbau – also den Studienkreditgebern – ein risikoloses Geschäft auf Kosten der zahlenden Studierenden zu ermöglichen. Aus diesem Ausfallfonds sollen Banken deren Studierende ihren Kredit nicht zurückzahlen können entschädigt werden. Kronthaler hält die Finanzierung dieser

Fonds für Verfassungswidrig und nicht durch das Bundesverfassungsgerichtsurteil vom Januar 2005 zu Studiengebühren gedeckt.

Für die sozialverträgliche Ausgestaltung von Studiengebühren müsse der Staat aufkommen, so Kronthaler in seinem Gutachten weiter. Leider spricht er sich nicht gegen Gebühren aus sondern kritisiert nur einige Punkte der Ausgestaltung. Ein weiterer Punkt den Kronthaler kritisiert sind die pauschal erhobenen 500 Euro je Semester, da die Verbesserung der Lehre – für die sie vom Gesetzgeber vorgesehen waren – erst einmal mit den Studierenden abgestimmt sein muss, und für jeden Studiengang einzeln berechnet sein muss, da die Gebühr sonst dem Abgaberecht widerspricht. Einziger Ausweg so Kronthaler sei vom Gesetzgeber her vorzusehen die Gebühren in den allgemeinen Haushalt einfließen zu lassen.

Zu den Ländern im Einzelnen:

Baden-Württemberg

Im Dezember 2005 hat der Landtag in BaWü ein Gesetz zur Einführung von allgemeinen Studiengebühren beschlossen. Ab dem Sommersemester sollen die Studierenden in Baden-Württemberg 500 Euro pro Semester bezahlen. Zur Zeit werden noch Langzeitstudiengebühren in Höhe von 510 Euro und Rückmeldegebühren über 40 Euro pro Semester erhoben.

Bayern

In Bayern sind allgemeine Studiengebühren von der Landesregierung beschlossen und werden zum Sommersemester 2007 eingeführt. Je

nach Hochschulart werden Studierende hier zur Zahlung von bis zu 500 Euro pro Semester herangezogen.

Berlin

Nach wie vor werden hier Verwaltungsgebühren in Höhe von 50 Euro erhoben. Zwei Studentinnen hatten mit ihrer Klage einen Teilerfolg: Es wurde festgestellt, dass der finanzielle Aufwand für die Verwaltung wesentlich geringer ausfällt als die geforderte Gebühr. Hierzu läuft jedoch ein Berufungsverfahren, weshalb die Berliner Studierenden nach wie vor den alten Betrag zu zahlen haben. Je nach Studiendauer haben Studierende

in Berlin Aufschläge auf die Sozialbeiträge zu den Studentenwerken zu zahlen. Nach dem Urteilsspruch in Karlsruhe, wonach der Bund Berlin bei der Tilgung seiner Schulden nicht zu unterstützen braucht, werden Pläne zur Erhebung von Studiengebühren im Berliner Senat immer wieder zur Sprache gebracht. Teile der Linkspartei und der SPD können sich zumindest ein Studienkontenmodell vorstellen. Der neue Koalitionsvertrag sieht allerdings vor, dass Studiengebühren „zunächst“ nicht erhoben werden sollen.

Wenn ab 2007 die Erarbeitung eines neuen Hochschulgesetzes ansteht, ist diese Frage aber wieder offen – wie auch die Frage, ob der Verzicht auf Gebühren mit der Schließung einer Universität gekoppelt wird.

Brandenburg

In Brandenburg gibt es nach wie vor Verwaltungsgebühren in Höhe von 51 Euro. Studiengebühren sind aufgrund des Hochschulgesetzes für grundständige und konsekutive Studiengänge ausgeschlossen, für Weiterbildungsstudien aber die Regel. Die Höhe der Gebühren setzen die Hochschulen fest. Was Studiengebühren betrifft, so ist die Zukunft nach wie vor ungewiss. Die SPD in Brandenburg ist für ein

gebührenfreies Erststudium, die CDU möchte, wie zuletzt von Fraktionschefin Reiche gefordert, allgemeine Studiengebühren einführen. Wissenschaftsministerin Wanka (CDU) sprach sich vorsichtig für Studiengebühren aus, wenn die Ergebnisse aus anderen Bundesländern vorlägen.

Bremen

Das Studienkontengesetz in Bremen tritt mit Beginn des aktuellen Semesters in Kraft. Demnach zahlen Studierende ab dem 14. Semester 500 Euro. Die geplante Landeskinderregelung, wonach auswärtige Studierende benachteiligt und zu Studiengebühren herangezogen werden sollten, wurde durch einen richterlichen Urteilspruch gekippt.

Hamburg

Die Einführung allgemeiner Studiengebühren in Höhe von 500 Euro wurde vom Senat zum Sommersemester 2007 beschlossen. Bisher wurden Langzeitstudiengebühren in gleicher Höhe sowie Verwaltungsgebühren über 50 Euro erhoben.

Hessen

Die hessische Landesregierung hat kürzlich ebenfalls ein Gesetz zur Einführung allgemeiner Studiengebühren bzw. „Studienbeiträge“ beschlossen. Ab Wintersemester 2007/2008 müssen von allen Studierenden 500 Euro bezahlt werden. „Langzeitstudierende“ werden zu zusätzlichen Gebühren herangezogen. Bisher gab es in Hessen Langzeitgebühren in Höhe von 500 bis 900 Euro und 50 Euro allgemeine Verwaltungsgebühren.

Mecklenburg-Vorpommern

Nach dem Regierungswechsel besteht zunehmend der Anlass zu Befürchtungen. Auch wenn derzeit noch das Verbot von Studiengebühren im Hochschulgesetz festgeschrieben ist, so lassen die Ankündi-

gungen von Umstrukturierungen Einsparungen im Bildungsbereich in McP nichts Gutes erwarten. Im aktuellen Koalitionsvertrag vom 04.11. haben sich CDU und SPD zunächst gegen die Erhebung von Gebühren entschieden. Bereits vor der Wahl hatte sich die SPD für Studienkonten nach dem Zöllner-Modell ausgesprochen. Auch der CDU, unterstützt von einigen Rektoren, sind derlei Überlegungen nicht fremd. Es sollen aber zunächst die (juristischen) Erfahrungen in anderen Bundesländern abgewartet werden. Unabhängig von dieser Diskussion werden von den Hochschulen Rückmeldegebühren, Gebühren für GasthörerInnen, für Einstufungs- wie auch Erweiterungsprüfungen und für Studienmaterialien erhoben.

Niedersachsen

In Niedersachsen wurden allgemeine Studiengebühren bereits im letzten Jahr beschlossen. In diesem Semester haben die Erstsemester bereits 500 Euro Studiengebühren gezahlt, ab dem Sommersemester 2007 gilt dies laut Gebührengesetz für alle Studierenden. „Langzeitstudierende“ werden zu zusätzlichen Gebühren herangezogen. Demnach erhöht sich der Betrag nach Ablauf der Regelstudienzeit plus vier Semester auf 600 Euro, nach weiteren zwei Semestern auf 700 Euro und nach noch mal zwei Semestern auf 800 Euro.

Nordrhein-Westfalen

Laut „Hochschulfinanzierungsgerechtigkeitsgesetz“ (HFGG), das dieses Jahr im März vom Landtag beschlossen wurde, durften die Hochschulen zum aktuellen Semester von den Erstsemestern allgemeine Studienbeiträge in Höhe von bis zu 500 Euro erheben. Ab dem Sommersemester 2007 werden an Hochschulen, die Studiengebühren beschlossen haben, alle Studierenden zur Zahlung dieser Summe pro Semester herangezogen. Die meisten Senate der Hochschulen in NRW haben bereits die Erhebung von Studienbeiträgen beschlossen. Bisher wurden nach dem Studienkontenfinanzierungsgesetz (StKFG) nach

Ablauf der 1,5fachen Regelstudienzeit, für das Zweitstudium und für Seniorstudierende Studiengebühren in Höhe von 650 Euro erhoben.

Rheinland-Pfalz

Nach wie vor werden hier im Rahmen eines Studienkontengesetzes Langzeitstudiengebühren in Höhe von 650 Euro nach Ablauf der 1,75fachen Regelstudienzeit erhoben. Obwohl Landeskinderregelungen in Hamburg und Bremen gerichtlich gekippt wurden, hat die Landesregierung am 31.10. Gebühren in Höhe von 500 Euro für „Nicht-Landeskinder“ beschlossen. Das Gesetz wurde jedoch vorerst nicht in Kraft gesetzt. Als Begründung wurde auf die möglichen Mittel aus dem Hochschulpakt 2020 verwiesen. Wie bei der gerichtlich gescheiterten Regelung in Bremen soll dafür ausschlaggebend sein, ob der Erstwohnsitz innerhalb des Bundeslandes liegt. Das erste Semester wird für Nicht-Landeskinder frei sein, wer seinen Erstwohnsitz danach nicht in Rheinland-Pfalz gemeldet hat, soll dann Studiengebühren zahlen. Wissenschaftsminister Zöllner zielt zur Verhinderung dieser Gebühren auf einen sogenannten Vorteilsausgleich ab, nach dem alle Bundesländer für ihre „Landeskinder“ zahlen, und möchte diesen so bald wie möglich auf Bundesebene diskutieren. Dort ist eine Einigung praktisch aussichtslos.

Saarland

Das Gesetz zur Einführung allgemeiner Studiengebühren wurde vor kurzem beschlossen. Studierende zahlen ab dem Wintersemester 2007/2008 für die ersten beiden Hochschulsesemester 300 Euro Studiengebühren, für alle weiteren 500 Euro. Erste Abwanderungen

von Studierenden in gebührenfreie Bundesländer wie z. B. in das angrenzende Rheinland-Pfalz wurden bereits erkennbar.

Sachsen-Anhalt

Auch hier ist die Situation noch unübersichtlich. Während allgemeine Gebühren immer wieder im Gespräch sind, wurde im Koalitionsvertrag die ablehnende Haltung der SPD festgeschrieben. Seit April sind durch das Hochschulgesetz Strafgebühren für all diejenigen vorgesehen, die nicht in Regelstudienzeit fertig geworden sind: 500 Euro beträgt die Langzeitgebühr bei Überschreitungen von mehr als vier Semestern. Hinzu kommen allgemeine Nutzungs- und Bereitstellungsentgelte nach Festlegung der Hochschulen.

Sachsen

In Sachsen wird eine Zweitstudiengebühr von 300-450 Euro fällig, wenn das neue Studium keine notwendige Ergänzung des alten ist. Ferner existiert eine Gebühr für Externenprüfungen (25-150 Euro), für DSH-Kurse (1500-2200 Euro), E-Learning (300-500 Euro) und viele Weiterbildungsstudiengänge (40-150 Euro). Bislang sind allgemeine Studiengebühren durch das Sächsische Verwaltungskostengesetz (§3 Abs. 1 Nr. 13) ausgeschlossen, allerdings gilt der sächsische Ministerpräsident als Verfechter von Gebühren. Für das neue Sächsische Hochschulgesetz ist kein Studiengebührenge- oder -verbot vorgesehen, was auch dem geltenden Koalitionsvertrag zwischen SPD und CDU entspricht. Die neue Wissenschaftsministerin Stange (SPD) gilt als ausgewiesene Studiengebührengenerin.

Schleswig-Holstein

Wenn es nach dem Willen von Wirtschaftsminister Austermann (CDU) geht, der in Schleswig-Holstein auch für die Hochschulen zuständig ist, dann führt das Land schon ab 2007 Studiengebühren für Erstsemester ein. Ab 2008 würden dann allgemein 500 Euro pro Semester fällig. Bisher ist die Gebührenfreiheit des Erststudiums noch im Hochs-

chulgesetz festgeschrieben. Laut Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und CDU wird das Land in der Gebührenfrage „keine Vorreiterrolle übernehmen, aber auch keine Insellösung zulassen.“ Nach Auffassung des zuständigen Ministers soll das Land Gebühren jedenfalls dann einführen, wenn Hamburg und Niedersachsen das auch täten.

Thüringen

Gegenwärtig werden in Thüringen Gebühren erhoben, wenn die Regelstudienzeit um mehr als vier Semester überschritten wurde. Allgemeine Studiengebühren sollen aber spätestens ab 2009 eingeführt werden. Pläne, dies vorzuziehen und das Thema so aus dem Wahlkampf 2009 herauszuhalten, können spätestens nach den Äußerungen der CDU zum neuen Hochschulgebührengesetz als bestätigt gelten. Nach dem Entwurf, der am 9.11. im Landtag zur zweiten Lesung ansteht, soll ab SS 07 eine Verwaltungsgebühr von 50 Euro und außerdem verschiedene Einzelgebühren für GasthörerInnen, SeniorInnen, in postgradualen Studiengängen, für diverse Prüfungen, für elektronische Materialien, für die Benutzung von Hochschuleinrichtungen sowie für Studienmaterialien und für (Labor-)Praktika erhoben

werden. Die Gebührengelder sollen den Hochschulen teilweise zur Verfügung gestellt werden.

Fussnoten

1 Deutsches Jugend Institut: OECD – Early Childhood Policy Review 2002–2004

2 Bundespressekonferenz am 21.02.2006 in Berlin mit dem UN-Sonderberichterstatte für das Recht auf Bildung Prof. Dr. Vernor Muñoz Villalobos

3 Beate Hock / Gerda Holz / Werner Wüstendörfer: Frühe Folgen – langfristige Konsequenzen? Armut und Benachteiligung im Vorschulalter.

4 OECD Briefing Notes für Deutschland. Bildung auf einen Blick 2006

5 UNICEF: A league table of educational disadvantage in rich nations

6 Sylke Viola Schnepf 2002: A Sorting Hat that Fails? The Transition from Primary to Secondary School in Germany. UNICEF Innocenti Research Centre: Florenz 2002

7 Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. 19 Januar

Effizienz und Gerechtigkeit in den europäischen Systemen der allgemeinen und beruflichen Bildung S.6f

8 Wo haben Schüler mit Migrationshintergrund die größten Erfolgschancen: Eine vergleichende Analyse von Leistung und Engagement in PISA 2003 Kurzzusammenfassung

9 Mechtild Gomolla und Frank-Olaf Radtke: Institutionelle Diskriminierung. Die Herstellung ethnischer Differenz in der Schule. Leske + Budrich, Opladen 2002

10 Christian Füller: Unterschichtsfabriken und Rütli-Schule ist überall, in: die tageszeitung, Nr. 8112 vom 30.10.2006, S. 1ff

11 Mona Granato: Jugendliche mit Migrationshintergrund in der berufli-

chen Bildung

12 17. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks

13. Thorsten Schneider: Does the effect of social origins on educational participation change over the life course?

14 Tino Bargel, Michael Ramm, Frank Multrus: Studiensituation und studentische Orientierungen. 9. Studierendensurvey an Universitäten und Fachhochschulen Bonn, Berlin 2005 S.10f.

15 OECD Briefing Notes für Deutschland. Bildung auf einen Blick 2006

16 Hochschul-Informationssystem: EUROStudent-Report 2005. Social and Economic Conditions of Student Life in Europe 2005 Hanover 2005 S.157

17 Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Datenreport 2004. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland. Teil II: Objektive Lebensbedingungen und subjektives Wohlbefinden im vereinten Deutschland. Zweite, aktualisierte Auflage S.497

18 Ulrich Heublein, Heike Spangenberg, Dieter Sommer: Ursachen des Studienabbruchs. Analyse 2002, Hannover 2003, S. 45ff

Auszüge / Kommentare aus den Berichten zur Umsetzung des Pakts in Berichten des UN Ausschusses für wirtschaftliche, soziale, und kulturelle Rechte aus dem Jahr 1989 E/C.12/1/Add.29

Unter der Ordnungsziffer 22 ist zu lesen:

Der Ausschuss stellt mit Besorgnis fest, dass die Studiengebühren an den Universitäten steigen, obwohl Art.13 des Pakts die Stufenweise Einführung der kostenlosen Hochschulausbildung fordert.

Zudem Unter 25:

Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, den in dem Pakt anerkannten Rechten stärkere Geltung zu verschaffen sei es durch gesetzgeberische oder durch gerichtliche Maßnahmen oder Praktiken.

Unter 37.

Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, keine Erhöhung der Studiengebühren vorzunehmen, im Einklang mit Art.13 des Paktes.

Im Bericht des gleichen Gremiums aus dem Jahr 2001 ist zu lesen:

AKZ: E/C.12/1/Add.68

Ordnungsnummer 13

Der Ausschuss erneuert seine Besorgnis darüber, dass in der Rechtsprechung nicht auf den Pakt und seine Bestimmungen Bezug genommen wird, wie bereits aus der Stellungnahme des Vertragsstaates in seiner schriftlichen Beantwortung der Themenliste hervorgeht und wie von der Delegation im

Rahmen ihres Dialogs mit den Ausschuss bestätigt wurde. Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass Richter keine Ausreichende Ausbildung im Bereich der Menschenrechte erhalten, insbesondere hinsichtlich der

im Pakt gewährleisteten Rechte. Ein ähnlicher Mangel an Ausbildung im Bereich der Menschenrechte kann bei Staatsanwälten und anderen für die Umsetzung des Pakts zuständigen Akteuren festgestellt werden.

Ordnungsnummer 29:

Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass mehrere Bundesländer sich vom Grundsatz der kostenlosen weiterführenden Bildung durch das Erheben von Gebühren entfernt haben, die in einigen Fällen zur Deckung der Verwaltungskosten der Bundesländer und nicht zur Ausgabendeckung der Universitäten verwendet werden.

Editorial aus NJW /Heft 44/2006: Studienbeiträge unzulässig?

/Von Professor Dr. Hans-Wolfgang Waldeyer, Münster/

Nach dem Urteil des /BVerfG/ vom 26. 1. 2005 (/BVerfGE/ 112, 226 = NJW 2005, 493) und dem Gesetz zur Föderalismusreform vom 28. 8. 2006 (BGBl I, 2034) steht die Gesetzgebungskompetenz für die Erhebung von Studienbeiträgen, die abgabenrechtlich unzutreffend auch als Studiengebühren bezeichnet werden, den Ländern zu. Von dieser Regelungsbefugnis haben Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und das Saarland Gebrauch gemacht. Fraglich ist, ob diese landesgesetzlichen Regelungen mit höherrangigem Recht vereinbar sind.

Das /BVerfG/ hält in dem angeführten Urteil Studienbeiträge in Höhe von bis zu 500 Euro pro Semester verfassungsrechtlich für zulässig, wenn die Länder in eigenverantwortlicher Wahrnehmung der sie treffenden Aufgabe zu sozialstaatlicher, auf die Wahrung gleicher Bildungschancen (Art. 3, 7 IV 3 und 12 I GG) bedachter Regelung bei der Erhebung von

„Studiengebühren“ den Belangen einkommensschwacher Bevölkerungskreise angemessen Rechnung tragen. Diesen Vorgaben werden die landesgesetzlichen Regelungen gerecht. Sie sehen Studienbeiträge von höchstens 500 Euro pro Semester vor. Zudem sind in sämtlichen Ländern die Studienbeiträge insbesondere durch die Gewährung günstiger Darlehen mit nachgelagerter Rückzahlung sozialverträglich ausgestaltet worden.

In dem angeführten Urteil weist das /BVerfG/ zur Begründung der Pflicht zur Wahrung gleicher Bildungschancen auch auf die Regelungen des Art. 13 I 1, II lit. c des UN-Sozialpakts hin. Dieser ist für die Bundesrepublik Deutschland durch Bundesgesetz vom 23.11.1973 (BGBl II 1973, 1569) als Bundesrecht in Kraft getreten. Nach Art. 13 I 1

des UN-Sozialpakts erkennen die Vertragsstaaten das Recht eines jeden auf Bildung an. Im Hinblick auf die volle Verwirklichung dieses Rechts erkennen die Vertragsstaaten nach Art. 13 II lit. c zudem an, dass der Hochschulunterricht auf jede geeignete Weise, insbesondere durch allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit, jedermann gleichermaßen entsprechend seinen Fähigkeiten zugänglich gemacht werden muss. Es spricht viel dafür, dass die Einführung von Studienbeiträgen mit dieser Verpflichtung, die nach dem angeführten Urteil des /BVerfG/ auch den Ländern obliegt, im Widerspruch steht (a.A. /Riedel/Söllner/, JZ 2006, 270) und daher die einschlägigen Regelungen gem. Art. 31 GG nichtig sind.

Verfassungswidrig sind die Regelungen der Länder Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und des Saarlandes insoweit, als die Hochschulen verpflichtet sind, 10% bis 23% ihrer Einnahmen aus der Erhebung von Studienbeiträgen an einen Sicherungsfonds zu zahlen, der die Aufgabe hat, den Ausfall bei der Rückzahlung der Darlehen zu übernehmen. Dieser Anteil des „Studienbeitrags“ ist abgabenrechtlich kein Beitrag, da insoweit keine staatlich gewährten Vorteile abgeschöpft werden, vielmehr handelt es sich um eine Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion. Sie ist als verfassungswidrig einzustufen, weil für die Gewährleistung des diskriminierungsfreien Zugangs zum Studium nicht die Studierenden eine besondere Verantwortung tragen, sondern diese Aufgabe dem Staat obliegt und daher aus dem Steueraufkommen zu finanzieren ist.

Lorenzmeier: Völkerrechtswidrigkeit der Einführung von Studienbeiträgen und deren Auswirkung auf die deutsche Rechtsordnung NVwZ 2006 Heft 7

Völkerrechtswidrigkeit der Einführung von Studienbeiträgen und deren Auswirkung auf die deutsche Rechtsordnung

* Wiss. Assistent Stefan Lorenzmeier, Augsburg

Studienbeiträge werden momentan von mehreren Bundesländern eingeführt, um die Studien- und Forschungssituation an den Hochschulen zu verbessern.

Die Rechtmäßigkeit der Einführung dieser Beiträge begegnet im Hinblick auf die Vorschrift des Art. 13 II lit. c Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, der die Einführung von unentgeltlichem Hochschulunterricht fordert, schweren Bedenken. Ein Verstoß der Bundesländer gegen diese völkerrechtliche Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland hätte die Grundgesetzwidrigkeit der Ländergesetze zur Folge.

I. Einführung

Die Diskussion um die Rechtmäßigkeit der Einführung von Studienbeiträgen [1] ist nach dem Urteil des BVerfG [2] deutlich leiser geworden [3] und beschränkt sich fast ausschließlich auf den Kreis der Studierenden. Mehrere Bundesländer haben inzwischen Gesetze zur Einführung von Studienbeiträgen verabschiedet [4] bzw. auf den Weg gebracht [5]. Bislang wurde wenig beachtet, dass Studienbeiträge einführende Ländergesetze möglicherweise gegen Art. 13 II lit. c des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR) [6] verstoßen könnten. Der IPwskR ist am 3. 1. 1976 für die Bundesrepublik in Kraft getreten [7], die zu den einzelnen Bestimmungen des Paktes weder Vorbehalte noch Erklärungen abgegeben

hat [8]. Alle Bundesländer hatten dem Beitritt der Bundesrepublik zu dem Pakt zugestimmt [9]. Das BVerfG hatte sich in der Studiengebührenentscheidung [10] nicht mit den Vorschriften des Paktes auseinander zu setzen, da der Streitgegenstand auf die innerstaatliche Kompetenzverteilung hinsichtlich der Einführung von Studiengebühren beschränkt war.

II. Inhalt der Verpflichtung des Art. 13 II lit.c IPwskR

Gem. Art. 13 II lit.c IPwskR erkennen die Vertragstaaten an, dass im Hinblick auf die volle Verwirklichung des in Art. 13 I 1 IPwskR niedergelegten Rechts auf Bildung der „Hochschulunterricht auf jede geeignete Weise, insbesondere durch allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit, allgemein verfügbar und jedermann zugänglich gemacht werden“ muss. Die Einhaltung der Paktbestimmungen wird von einem Sachverständigenausschuss, dem „Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte“ („Ausschuss“) überwacht [11]. Der Ausschuss hat am 8. 12. 1999 eine Kommentierung zu Art. 13 IPwskR veröffentlicht [12], die für die Auslegung besonders zu beachten ist, da der Ausschuss im Auftrag des Wirtschafts- und Sozialrats nach Art. 18f. und 21 IPwskR berechtigt ist, Empfehlungen auszusprechen. Einer Empfehlung innewohnend ist das Recht zur Festlegung, ob eine Vertragsbestimmung verletzt wurde und somit die Bestimmung des Inhalts der fraglichen Vertragsbestimmung. In der Kommentierung wird festgestellt, dass Art. 13 IPwskR der weit reichendste und umfassendste Artikel bezüglich des Rechts auf Bildung im Bereich der Menschenrechte sei [13]. Der Ausschuss gesteht zu, dass die Anwendung des Rechts von den in einem Vertragsstaat herrschenden Bedingungen abhängig sei. Zum Recht auf Bildung gehören u.a. das Vorhandensein von Bildungseinrichtungen und der, auch wirtschaftlich zu verstehende, Zugang zur Bildung [14]. „Allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit“ des Hochschulunterrichts meine, dass die Staaten der unentgeltlichen Bildung Priorität einräumen und konkrete Schritte zu ihrer Erreichung ergreifen müssen [15]. Unentgeltlich bedeute, dass der Staat keine Geldbeträge für die

Ausbildung verlangen darf [16]. Die Wiedereinführung von Studienbeiträgen wird von Art. 13 II lit.c IPwskR nicht ausdrücklich untersagt. Jedoch besteht nach der Ansicht des Ausschusses eine starke Vermutung für die Unzulässigkeit aller staatlichen Maßnahmen, die eine bereits gewährte Vergünstigung rückgängig machen [17]. Dieser Ansicht ist zuzustimmen. Das Recht auf Bildung ist als Gleichheitsrecht ausgestaltet; die Wiedereinführung von Studienbeiträgen träfe die Studierenden uneinheitlich. Diese Wirkung ist mit dem extensiv zu verstehenden Schutzbereich der Vorschrift nicht zu vereinbaren. Zur Zielerreichung sind die Staaten verpflichtet, so schnell und effektiv wie möglich vorzugehen [18]. Nach Art. 2 I IPwskR sind die Paktrechte jedoch nur nach und nach mit allen geeigneten Mitteln voll zu verwirklichen. Deutschland hat durch die Unentgeltlichkeit des Hochschulunterrichts das in Art. 13 II lit. c IPwskR verbürgte Recht voll verwirklicht [19]. Staatliche Maßnahmen, die bereits vollumfänglich gewährte Rechte nachträglich wieder begrenzen, werden in Art. 2 I IPwskR nicht genannt. Laut der Kommentierung sind staatliche Maßnahmen, die bereits gewährte Rechte beschränken, umfassend auf ihre Rechtmäßigkeit hin zu untersuchen [20]. Insbesondere ist erforderlich, dass sie im Hinblick auf die dem Staat zur Verfügung stehenden Gesamtheit an Möglichkeiten geprüft werden. Bei vollumfänglich gewährten Rechten ist eine Berufung auf den progressiven Charakter von Art. 2 I IPwskR nicht mehr möglich. Demnach besteht eine uneingeschränkte Verpflichtung der Bundesrepublik zur Gewährung von unentgeltlichem

Hochschulunterricht. Art. 28 IPwskR erweitert die Verpflichtung auf alle Teile eines Bundesstaats. Die Länder als Gliedstaaten der Bundesrepublik trifft daher eine völkerrechtliche Verpflichtung zur Einhaltung der verbürgten Rechte.

III. Einschränkung der Verpflichtung (Art. 4 IPwskR)

Nach Art. 4 IPwskR sind nur Einschränkungen der Paktrechte zulässig, die gesetzlich vorgesehen und mit der Natur des eingeschränkten Rechts vereinbar sind und deren ausschließlicher Zweck es ist, das

allgemeine Wohl in einer demokratischen Gesellschaft zu fördern. Die Studiengebührengesetze sind „Gesetz“ i.S. von Art. 4 IPwskR. Als Ausnahmevorschrift ist die Norm restriktiv auszulegen, da der Telos des Abkommens im Schutz der verbürgten Individualrechte besteht [21]. Falls ein Staat Studienbeiträge wieder einführt, obliegt die Beweislast, dass nicht gegen Art. 13 II lit.c IPwskR verstoßen wurde, dem Vertragsstaat. Hierbei müsste seitens der Bundesrepublik nachgewiesen werden, dass Studienbeiträge nach der bestmöglichen Abwägung aller Alternativmöglichkeiten eingeführt wurden. Die Gebühreinführung ist im Hinblick auf die Gesamtheit der Rechte des Paktes und im Zusammenhang mit dem vollen Ausschöpfen der dem Vertragsstaat zur Verfügung stehenden Ressourcen zu rechtfertigen [22]. Hieran kann man bei der Einführung von Studienbeiträgen Zweifel hegen. Bei der restriktiven Auslegung der Vorschrift müssten die Länder nachweisen, dass ihnen ohne die Erhebung von Studienbeiträgen die Durchführung der Universitätsausbildung in der erforderlichen Qualität nicht mehr möglich sei [23]. Dies dürfte kaum möglich sein, da sie durchaus in der Lage wären, durch eine Umschichtung ihrer Finanzausgaben die Qualität der Ausbildung zu sichern. Die Verpflichtung aus Art. 13 II IPwskR i.V. mit Art. 4 IPwskR führt dazu, dass die Länder zuerst an anderer Stelle im Staatshaushalt sparen müssten, bevor sie zusätzliche Gelder von den Studierenden zur Finanzierung des Studiums verlangen dürften. Ferner soll die verwaltungstechnische Erfassung der Gebühren durch die Hochschulen erfolgen und so deren Verwaltungsaufwand erhöhen. Dieser ist, jedenfalls nach dem bayerischen Gesetzentwurf, von den Hochschulen zu tragen [24, so dass keine vollständige Umlage der Gebühren für die Verbesserung der Studienbedingungen erfolgt. Auch die Milderung der durch die Einführung von Studienbeiträgen entstandenen finanziellen Belastungen durch ein Kreditsystem, führt zu keiner Korrektur des gefundenen Ergebnisses. Kreditsysteme können die entstehenden Belastungen nur abfedern, die Belastung für die Studenten bleibt bestehen; sie erhöhen sich durch die Zinslast sogar noch. Somit sind Studienbeiträge mit der Natur des Rechts auf gleichen

Zugang zum Hochschulunterricht unvereinbar, weswegen sie auch ausdrücklich in Art. 13 II lit.c IPwskR erwähnt werden [25].

IV. „Beobachtungen“ des Ausschusses Bestärkt wird das dargestellte Verständnis von Art. 13 II lit.c, 4 IPwskR durch die am 24. 9 2001 vom Ausschuss veröffentlichten „zusammenfassenden Beobachtungen“ hinsichtlich der Situation in Deutschland [26]. In dem Bericht zeigt sich der Ausschuss darüber besorgt, dass einige Länder das Prinzip der freien Hochschulausbildung aufgegeben haben und nunmehr Gebühren verlangen würden, welche auch noch in einigen Fällen in den allgemeinen Verwaltungshaushalt einfließen würden und den Universitäten nicht zugute kämen [27]. In dem Abschnitt „Empfehlungen“ schlägt der Ausschuss der Bundesregierung vor, eine Reduzierung der Studienbeiträge mit dem letztendlichen Ziel ihrer Abschaffung in die Bundesgesetzgebung aufzunehmen [28]. Ironischerweise geschah dies ausdrücklich mit dem vom BVerfG in der Studiengebührenentscheidung für nichtig erklärten Gesetz. V. Auswirkungen auf die deutsche Rechtsordnung

1. Übernahme der Paktbestimmungen in die deutsche Rechtsordnung (Art. 59 II GG)

Art. 59 II GG regelt die Organkompetenz im Bereich der auswärtigen Gewalt [29] und bezieht sich u.a. auf Verträge, die sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen. Dies ist erfüllt, wenn im konkreten Fall ein Vollzugsakt unter Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften erforderlich ist [30]. Abzustellen ist auf die Abgrenzung zwischen Gesetzgebung und Verwaltung [31]. Demnach bedürfen auch völkerrechtliche Verträge, die der Bund über Gegenstände der Landesgesetzgebung abschließt, eines Bundesgesetzes [32]. Für den Pakt und das Zustimmungsgesetz bedeutet dies, dass der Bund nach Art. 59 II GG zum Vertragsabschluss seitens der Bundesländer für Sachmaterien, die in ihren Kompetenzbereich fallen, autorisiert werden konnte. Die Bundesländer hatten dem Abschluss des IPwskR ausdrücklich vorher zugestimmt [33]. Art. 59 II GG trifft keine Aussage über die Übernahme

von Völkerrecht in das innerstaatliche Recht der Bundesrepublik. In der Literatur werden dazu die Transformations- und die Vollzugslehre vertreten [34]. Das BVerfG traf bisher keine eindeutige Festlegung auf eine der beiden Theorien. In „Görgülü“ formulierte es, dass der Bundesgesetzgeber die Europäische Menschenrechtskonvention durch das Zustimmungsgesetz „in das deutsche Recht transformiert [hat] und einen entsprechenden Rechtsanwendungsbefehl erteilt“ [35]. Dadurch verbleibt der völkerrechtliche Vertrag seiner Rechtsnatur nach Völkerrecht, und die Auslegungsmethoden des deutschen Rechts sind nicht anwendbar [36]. Vielmehr ist auf die in Art. 31 WVK [37] niedergelegten völkerrechtlichen Auslegungsmethoden zu rekurrieren [38]. Im Rahmen der völkerrechtlichen Auslegung ist die oben wiedergegebene Ansicht des Ausschusses besonders zu beachten. Demnach sind deutsche Gerichte verpflichtet, bei der Auslegung des Zustimmungsgesetzes die Auslegung des Ausschusses zu Grunde zu legen. Nach der Übernahme steht der Pakt im Range eines Bundesgesetzes [39], so dass staatliche Stellen den IPwskR wie anderes Gesetzesrecht des Bundes zu beachten haben [40].

2. Kompetenzabgrenzung bei völkerrechtlichen Verträgen

Art. 32 GG regelt die Verbandskompetenz von Bund oder Ländern hinsichtlich der auswärtigen Gewalt [41]. Nach Absatz 1 steht die Handlungskompetenz grundsätzlich dem Bund zu; gemäß Absatz 3 können jedoch die Länder, soweit sie für die Gesetzgebung zuständig sind, mit auswärtigen Staaten Verträge abschließen. Ungelöst ist bislang die Frage, ob und inwieweit der Bund auch im Bereich der ausschließlichen Länderkompetenzen eine Vertragsabschlußkompetenz zukommt. Das BVerfG hat die innerstaatliche Kompetenz zur Einführung von Studienbeiträgen den Ländern zugewiesen [42]. Grundsätzlich werden zwei Ansichten zur Problemlösung vertreten. Nach der föderalistischen Ansicht steht dem Bund im Bereich der ausschließlichen Länderkompetenzen keine eigene Vertragsabschlußkompetenz mehr zu [43]. Demgegenüber wird die zentralistische

Theorie vertreten, wonach Art. 32 III GG nicht als ausschließliche Zuweisung der Vertragsabschlusskompetenz an die Länder verstanden wird [44]. Die wohl vorherrschende Meinung geht von einer konkurrierenden Vertragsschlusskompetenz zwischen Bund und Ländern aus. Der Bund ist verpflichtet, vor Vertragsschluss die Länder anzuhören. Die Durchführungskompetenz verbleibt bei den Ländern [45]. In der praktischen Anwendung umgesetzt wurde dies durch das Lindauer Abkommen vom 14. 11. 1957 [46]. Nach der Nr. 3 des Lindauer Abkommens soll bei völkerrechtlichen Verträgen, die die ausschließliche Kompetenz der Länder berühren, das vorherige Einverständnis der Länder eingeholt werden. Die „Soll-Bestimmung“ stellt sicher, dass die Interessen der Länder hinreichend gewahrt werden und die Länder ihrerseits verpflichtet werden, die völkerrechtlichen Verpflichtungen des Bundes durchzusetzen. Andernfalls würden sie sich im Gegensatz zu ihrem eigenen Verhalten befinden und gegen die Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten verstoßen [47].

VI. Rechtsfolgen eines Verstoßes der Bundesländer gegen Art. 13 II lit.c IPwskR

Der Bund ist berechtigt und völkerrechtlich verpflichtet, sich gegenüber einem Land, das die völkerrechtliche Verpflichtung nicht erfüllt, auf das Prinzip der Bundestreue zu berufen. Die Länder sind nach der Bundestreue zur Ausführung der Bundesgesetze verpflichtet. Die Treupflicht der Länder bezieht sich auf die nach außen gerichteten Interessen des Bundes [48], insbesondere sind die Länder verpflichtet, die Treupflicht auf dem Gebiete der auswärtigen Beziehungen besonders ernst zu nehmen [49]. Die Bundestreue ist nicht ausdrücklich im Grundgesetz erwähnt, sie wird vom BVerfG und der Literatur im Bundesstaatsprinzip des Art. 20 GG verankert [50]. Studienbeiträge einführende Gesetze verstoßen gegen die Verpflichtung aus Art. 13 II lit.c IPwskR, so dass die Länder verfassungswidrig handeln würden [51].

VII. (Verfassungs-) Gerichtliche Geltendmachung der Verletzung der Bundestreue

1. Abstrakte Normenkontrolle (Art. 93 I Nr. 2 GG) oder Bund-Länder-Streit (Art. 93 I Nr. 3 GG)

Ein Verstoß gegen die Bundestreue kann zum einen im Wege einer abstrakten Normenkontrolle nach Art. 93 I Nr. 2 GG geltend gemacht werden. Antragsgegenstand ist die Unvereinbarkeit vom Landesrecht mit dem Grundgesetz. Jedes Landesgesetz muss mit der Bundestreue als ungeschriebenem Bestandteil des Grundgesetzes in Einklang stehen. Zum anderen wäre auch an den Bund-Länder-Streit nach Art. 93 I Nr. 3 GG zu denken, der der Bewahrung der bundesstaatlichen Struktur dienen soll [52]. Die Bundestreue stellt den zentralen Prüfungsmaßstab in dem Verfahren dar [53].

2. Konkrete Normenkontrolle (Art. 100 I 2 Alt. 1 GG) und Verfassungsbeschwerde (Art. 93 I Nr. 4a GG)

Falls ein Verwaltungsgericht das fragliche Landesgebührengesetz in einem konkreten Rechtsstreit für verfassungswidrig halten sollte, wäre es verpflichtet, dem BVerfG die Rechtssache im Wege der konkreten Normenkontrolle nach Art. 100 I 2 Alt. 1 GG vorzulegen. Das Gesetz wäre entscheidungserheblich im Sinne der Vorschrift, wenn das Gericht im Ausgangsverfahren bei Ungültigkeit der Norm anders entscheiden müsste als bei deren Gültigkeit [54]. Die Zahlung von Studienbeiträgen stellt einen Eingriff in die von Art. 12 I GG geschützte freie Wahl der Ausbildungsstätte dar [55], wovon auch der freie Zugang zu Einrichtungen erfasst wird [56]. Das Grundrecht des Art. 12 I GG unterliegt einem Gesetzesvorbehalt. Bei Feststellung der Nichtigkeit des Landesgesetzes auf Grund seiner Verfassungswidrigkeit entfielen der gesetzliche Rechtfertigungstatbestand, so dass das Untergericht verpflichtet wäre, der Klage stattzugeben. Falls keines der im Rechtsweg angerufenen Gerichte das Landesgesetz für verfassungswidrig

halten sollte, könnte noch Verfassungsbeschwerde gem. Art. 93 I Nr. 4a GG wegen Verletzung von Art. 12 I GG erhoben werden. Im Rahmen der Begründetheitsprüfung müsste das BVerfG wiederum einen möglichen Verstoß des fraglichen Landesgesetzes gegen die Bundestreue untersuchen.

VIII. Völkerrechtliche Lösungsmöglichkeiten: Vorbehalt und Rücktritt

Das Anbringen eines Vorbehalts nach Art. 19ff. WVK zu dem IPwskR ist nicht mehr möglich. Vorbehalte können nach Art. 19 WVK nur bei Unterzeichnung, Ratifikation, Annahme oder Genehmigung eines Vertrages angebracht werden. Der Rücktritt von multilateralen Übereinkommen ist mangels des Vorliegens von im IPwskR enthaltenen Spezialvorschriften in den Art. 54ff. WVK geregelt, die ebenfalls eine Kodifizierung von Völkergewohnheitsrecht darstellen [57]. Nach Art. 56 I WVK ist ein Rücktritt vom Vertrag möglich, wobei grundsätzlich zwei Möglichkeiten des Rücktritts anerkannt werden. Nach Absatz 1 lit.a WVK muss ein stillschweigender Parteikonsens über die Kündbarkeit des Vertrages gegeben sein; der Nachweis hierüber ist von der kündigenden Vertragspartei zu führen [58]. Der Nachweis dürfte für den IPwskR schwierig zu führen sein, da die Aufnahme von Kündigungsklauseln in Verträgen nicht unüblich ist und das Schweigen eines multilateralen Vertrages dazu für die Annahme eines entgegenstehenden Parteiwillens spricht. Überdies enthält Art. 29 IPwskR ein spezielles Änderungsverfahren. Art. 56 I lit.b WVK spricht von einer sich aus der Natur des Vertrages ergebenden Kündigungsmöglichkeit. „Natur des Vertrages“ ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der erfüllt ist, wenn sich ein Vertrag in einer reinen Austauschbeziehung zwischen den Vertragsparteien erschöpft, ohne dass der Schutz eines besonderen Gemeinschaftsinteresses bezweckt werden soll [59]. Zu bedenken ist vorliegend, dass der Pakt grundlegende menschenrechtliche Verbürgungen enthält, also gerade den Schutz eines besonderen

Gemeinschaftsinteresses sicherstellen soll [60]. Folglich kann die Bundesrepublik nicht vom IPwskR zurücktreten.

IX. Fazit

Die Rechtmäßigkeit der Einführung von Studienbeiträgen sieht sich schweren Bedenken ausgesetzt. Studienbeiträge verstoßen auf völkerrechtlicher Ebene gegen Art. 13 II lit. c IPwskR. Gerechtfertigt werden kann ein Verstoß nur unter den Voraussetzungen von Art. 4 IPwskR, dessen Tatbestandsmerkmale von den Ländergesetzen nicht erfüllt werden. Mangels Regelungskompetenz des Bundes sind die Länder innerstaatlich verpflichtet, die Verbürgungen des IPwskR im Bereich der Bildung zu wahren. Verstöße verletzen innerstaatlich die Bundestreue, dessen Einhaltung verfassungsgerichtlich überprüft werden kann. Völkerrechtlich kann sich die Bundesrepublik nicht vom IPwskR lösen, es bleibt nur die

Vertragserfüllung. Für die Länder bedeutet dies im Ergebnis, dass sie verpflichtet sind, der Bildung Vorrang einzuräumen.

*LL. M. (Lugd.); Wiss. Assistent am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht sowie Sportrecht

(Prof. Dr. C. Vedder) der Universität Augsburg.

Fussnoten

1 Vorliegend wird einheitlich der Begriff „Beitrag“ verwendet, außer die zitierten Quellen verwenden den Terminus „Gebühr“.

2 BVerfGE 112, 226 = NVwZ 2005, 321.

3 So auch Müller, Studienbeiträge rechtswidrig?, FAZ v. 29. 12. 2005, S. 3.

4 Z.B. Niedersachsen, s. § 11 NdsHochschG; (NdsGVBl 2005, 426).

5 Z.B. Bayern: GesetzE der Staatsregierung eines Bayerischen Hochschulgesetzes, BayLT (Dr 15/4396, S. 1ff.).

6 BGBl II 1973, 1570.

7 BGBl II 1976, 428.

8 Fundstellennachweis Teil B, 2004, S. 532f.

9 BT-Dr 7/1093, S. 3; BT-Dr 7/658, S. 28.

10 S.o. Fußn. 3.

11 Näher bei Ipsen, in: ders., VölkerR, 5. Aufl. (2004), § 48 Rdnr. 47.

12 Vereinte Nationen, Wirtschafts- und Sozialrat, General Comment

(GC) No. 13, E/C.12/1999/10. Alle Dokumente der Vereinten Nationen finden sich unter www.un.org.

13 GC No. 13, Rdnr. 2. In anderen Abkommen wird die (unentgeltliche) Hochschulausbildung vom Recht auf Bildung nicht erfasst, s.Art. 2 I ZP zur EMRK, Art. 26 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte.

14 GC No. 13, Rdnr. 6.

15 GC No. 13, Rdnrn. 20, 14.

16 GC No. 13, Rdnrn. 20, 14 i.V. mit GC No. 11, E/C.12/1999/4.

17 GC No. 13, Rdnr. 45. 18GC No. 13, Rdnr. 44.

18 GC No. 13, Rdnr. 44.

19 Seit 1970 werden keine allgemeinen Studiengebühren mehr erhoben, BVerfGE 112, 226 (243) = NVwZ 2005, 321.

20 GC No. 3, Rdnr. 9a.E.

21 GC No. 13, Rdnr. 42.

22 GC No. 13, Rdnr. 45 i.V. mit GC No. 3, Rdnr. 9.

23 S. die Begr. zum BayHochschG (LT-Dr 15/4396, S. 4f.).

24 S. Art. 71 Entwurf BayHochschG (LT-Dr 15/4396, S. 35).

25 Dies gilt laut BVerwG nicht für Verwaltungsgebühren für das Hochschulstudium, s.Urt. v. 3. 12. 2003 - 6 C 13/03 =BeckRS 2004 Nr. 21306

und bei Überschreiten der Regelstudienzeit, BVerwG, NVwZ 2002, 206 (210).

26 Concluding Observations (C.O.): Germany; E/C.12/1/Add. 68.

27 C. O., Rdnr. 29.

28 C. O., Rdnr. 47.

29 Streinz, in: Sachs, GG, 3. Aufl. (2004), Art. 32 Rdnr. 2.

30 BVerfGE 1, 372 (388) = NJW 1952, 970.

31 Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: 1971, Art. 59 Rdnr. 17.

32 Streinz (o. Fußn. 29), Art. 59 Rdnr. 33.

33 S.o. Fußn. 9.

34 Streinz (o. Fußn. 29), Art. 59 Rdnrn. 62ff.

35 BVerfGE 111, 307 (316f.) = NVwZ 2005, 77.

36 BVerfGE 4, 157 (168) = NJW 1955, 865.

37 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge v. 23. 5. 1969 (BGBl II 1985, 927).

38 So auch das BVerwG in der Rückmeldegebührenentscheidung (o. Fußn. 25).

39 Gesetz über den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (BGBl II 1973, 1570).

40 Zum Quasi-Verfassungsrang der EMRK BVerfGE 111, 307 (317) = NVwZ 2005, 77, die bei der Auslegung der Grundrechte zu beachten ist.

Nicht entschieden wurde, ob dies auch für andere menschenrechtliche Verbürgungen gilt.

41 Streinz (o. Fußn. 29), Art. 32, Rdnr. 2.

42 BVerfGE 112, 226 = NVwZ 2005, 321.

43 Geiger, GG und VölkerR, 3. Aufl. (2002), S. 125.

44 Zuleeg, in: AK-GG II, 3. Aufl. (2001), Art. 32 Rdnr. 20.

45 So Streinz (o. Fußn. 29), Art. 32 Rdnr. 34.

46 Maunz (o. Fußn. 31), Art. 32 Rdnr. 45.

47 Streinz (o. Fußn. 29), Art. 32 Rdnr. 36.

48 BVerfGE 6, 309 (362) = NJW 1957, 705.

49 BVerfGE 6, 309 (362) = NJW 1957, 705.

50 BVerfGE 34, 216 (232) = NJW 1973, 609.

51 Letztlich könnte noch im Wiederholungsfall als Ultima Ratio an den Bundeszwang gem. Art. 37 GG gedacht werden, s. Maunz (o. Fußn. 31), Art. 37 Rdnr. 12; Erbguth, in: Sachs (o. Fußn. 29), Art. 37 Rdnr. 2.

52 Sturm, in: Sachs (o. Fußn. 29), Art. 93 Rdnr. 52. 53Sturm (o. Fußn. 52), Art. 93 Rdnr. 55.

54 BVerfGE 22, 175 (176f.) = NJW 1967, 1604.

55 BVerfGE 33, 303 (329f.) = NJW 1972, 1561.

56 BVerfGE 33, 303 (329f.) = NJW 1972, 1561.

57 Dahm/Delbrück/Wolfrum, VölkerR I/3, 2. Aufl. (2002), S. 721 m.w. Nachw. Art. 54 WVK ist nicht einschlägig, da nach lit.b ein Rücktritt nur möglich ist, wenn Einvernehmen zwischen allen Vertragsparteien

besteht. Dies dürfte bei 152 Vertragsstaaten des IPwskR (Stand: 26. 1. 2006) fast unmöglich zu erreichen sein.

58 Dahm/Delbrück/Wofrum (o. Fußn. 57), S. 727.

59 Dahm/Delbrück/Wolfrum (o. Fußn. 57), S. 727 m.w. Nachw.

60 Ausschuss für Menschenrechte des IPbürgR, GC No. 26 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.8/Rev.1). Der Ausschuss für Menschenrechte bezog sich auch auf den IPwskR, und sprach ihm implizit eine vergleichbare Wirkung zu.