



WESTFÄLISCHE WILHELMS-UNIVERSITÄT MÜNSTER
INSTITUT FÜR ÖFFENTLICHES RECHT UND POLITIK

Geschäftsführender Direktor Prof. Dr. Bodo Pieroth

Prof. Dr. Pieroth • Institut für Öffentliches Recht und Politik
Wilmergasse 28 • 48143 Münster

Wilmergasse 28
48143 Münster
Fon: 0251 / 5 10 49-0
Fax: 0251 / 5 10 49-19
E-Mail: pieroth@uni-muenster.de



Stellungnahme
zur Öffentlichen Anhörung

des Ausschusses für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie
am 26. Januar 2006

Zwei Bemerkungen vorweg. Erstens spreche ich hier als Verfassungsrechtler, das heißt ich enthalte mich strikt jeder politischen Bewertung über die Wünschbarkeit oder Nichtwünschbarkeit von Studienbeiträgen oder Studiengebühren. Zweitens will ich nicht auf alle verfassungsrechtlichen Schwachpunkte des vorliegenden Gesetzentwurfs eingehen, sondern mich auf ein Kardinalproblem konzentrieren, nämlich die Verzinsung der Studiendarlehen. Weitere verfassungsrechtliche Fragen wirft der rechtsstaatliche Vertrauensschutzgrundsatz bezüglich der Übergangsregelungen auf sowie die Nichtberücksichtigung der Schwangerschaft im Gegensatz zur Kindererziehung in § 8 Abs. 3 des Gesetzentwurfs im Hinblick auf Art. 6 Abs. 4 GG, der meines Erachtens eine Gleichbehandlung beider Personengruppen verlangt.

I.

Die Problematik der Ausgestaltung der Studiendarlehen beginnt mit der Frage nach der Vereinbarkeit der Einführung von Studienbeiträgen mit dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966¹. Dieser UN-Sozialpakt ist für die Bundesrepublik Deutschland am 3. Januar 1976 in Kraft getreten². Nach seinem Art. 28 gelten die Bestimmungen dieses Paktes ausdrücklich ohne Einschränkung oder Ausnahme für alle Teile

¹ BGBl. 1973 II S. 1570; abgedruckt unter Satorius II Nr. 21.

eines Bundesstaats. Danach ist die Bundesrepublik Deutschland mit samt ihren Bundesländern nicht nur völkerrechtlich an die Bestimmungen des UN-Sozialpakts gebunden. Da dieser durch die Zustimmung nach Art. 59 Abs. 2 GG innerstaatlich gültiges Bundesrecht geworden ist, sind auch die Länder einschränkungslos an dieses Bundesrecht gebunden. Nach Art. 13 Abs. 2 Buchstabe c erkennen die Vertragsstaaten an, dass im Hinblick auf die volle Verwirklichung des Rechts eines jeden auf Bildung „der Hochschulunterricht auf jede geeignete Weise, insbesondere durch allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit, jedermann gleichermaßen entsprechend seinen Fähigkeiten zugänglich gemacht werden muss“.

Bei unbefangener Lektüre möchte man meinen, dass Unentgeltlichkeit gerade nicht Entgeltlichkeit heißt und dass daher die Einführung von Studienbeiträgen oder Studiengebühren gegen diese Bestimmung verstößt. Zu diesem Ergebnis ist immerhin auch die Sonderberichterstatterin der Vereinten Nationen für das Recht auf Bildung bei der Bewertung der Einführung von Studiengebühren in Großbritannien im Jahr 2000 gekommen; in ihrem Bericht führte sie nämlich aus, dass „die Einführung von Studiengebühren für Hochschulbildung sich der ausdrücklichen Anforderung des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte widersetze“³.

Bei näherer Betrachtung liegen die Dinge allerdings – wie so häufig im (Völker-)Recht – etwas verwickelter. Ich stütze mich für das Folgende auf das Rechtsgutachten, das mein Kollege und Stellvertretender Vorsitzender des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte dem Baden-Württembergischen Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst erstattet hat. Dieser UN-Ausschuss, der die Einhaltung der Verpflichtungen der Staaten aus dem UN-Sozialpakt im so genannten Staatenberichtsverfahren überwachen soll, hat zwar in seinen Schlussbetrachtungen zur Einführung von Studiengebühren in einzelnen Ländern mehrfach Bedenken zur Vereinbarkeit mit Art. 13 des UN-Sozialpakt geäußert, gleichzeitig aber auch unter bestimmten Bedingungen die Einführung von Studienbeiträgen nicht beanstandet. Letzteres geschah etwa bei der Einführung von Studiengebühren in Neuseeland und in Australien.

Dieses Ergebnis, dass Unentgeltlichkeit in bestimmten Situationen und unter noch darzulegenden Bedingungen auch Entgeltlichkeit bedeuten kann, wird mit einer teleologischen Reduktion begründet: Der eigentliche Zweck des Art. 13 des UN-Sozialpakts ist es, in allen Vertragsstaaten einen fairen, insbesondere Studierende aus finanzschwächeren Bevölkerungskreisen nicht

² BGBl. 1976 II S. 428.

³ E/CN.4/2000/6/Add.2, para.65.

diskriminierenden Hochschulzugang zu schaffen. Erkennt man nach rund 50 Jahren, dass sich dieser Zweck durch die damals so plausibel erscheinende Abschaffung der Studiengebühren nicht erreichen lässt, gebietet eine dynamische Interpretation eine neue Lesart dieser Vorschrift. Wenn ein Studiengebührensysteem den Studierenden ohne die geringste Ausnahme diskriminierungsfreien Zugang zum Hochschulstudium ermöglicht, ist das Ziel des Art. 13 UN-Sozialpakt erreicht. Ist eine solche Zweckerreichung gegen den Wortlaut einer Norm möglich, soll es also erlaubt sein, sich über diesen hinwegzusetzen.

Unabdingbare Voraussetzung dabei ist aber, dass der Zweck des Art. 13 UN-Sozialpakt auch erreicht wird. Danach ist die Einführung allgemeiner Studiengebühren nur dann zulässig, wenn diese Gebühren durch entsprechende Ausgestaltung ein Höchstmaß an sozialer Verträglichkeit aufweisen und den Zugang finanzschwacher Interessenten in keiner Weise erschweren. Nun wird man aber nicht sagen können, dass die Aufnahme eines verzinslichen Studiendarlehens den Hochschulzugang nicht erschwert. Während die Studierenden, deren Eltern das Studium finanziert haben, einen schuldenfreien Start ins Berufsleben haben, ist das bei den Studierenden aus finanzschwachen Bevölkerungskreisen gerade nicht der Fall. Idealerweise müssten letztere also von den Studiengebühren befreit werden. Dafür gibt es Beispiele aus der Vergangenheit und Gegenwart: Bis 1970 waren in der Bundesrepublik Deutschland Studiengebühren üblich, die aber von rund 30 % der Studierenden wegen ihrer Bedürftigkeit nicht zu entrichten waren⁴. In Österreich erhalten Studierende, die Empfänger der Studienbeihilfe sind, auch einen Studienzuschuss zur Tilgung der Studienbeiträge in voller Höhe; andere einkommensschwache Studierende erhalten diesen Zuschuss jedenfalls teilweise⁵. Und in den skandinavischen Ländern werden gar keine Studiengebühren erhoben⁶.

Wenn die Rechtsfolge der Befreiung finanzschwacher Studierender von den Studiengebühren auch dem UN-Ausschuss nicht durchsetzbar erscheint, fordert Art. 13 des UN-Sozialpakts doch mindestens, dass über den unterschiedlichen Zahlungszeitpunkt (während des Studiums durch Eltern – nach dem Studium durch den Studierenden) hinaus keine zusätzlichen Erschwerungen geschaffen werden. Eine solche zusätzliche Erschwerung ist die Verzinslichkeit des Studiendarlehens. An dieser Stelle kommt der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG ins Spiel.

⁴ *Berger/Ehmann*, RdJB 2000, 356/360.

⁵ *Lang*, RdJB 2005, 384/392.

⁶ *Hartmann*, *Forschung und Lehre* 2006, 8/10.

II.

Der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG verbietet ungerechtfertigte Ungleichbehandlungen. Eine Ungleichbehandlung liegt vor, wenn eine Personengruppe anders als eine andere Personengruppe behandelt wird und beide Personengruppen unter einen gemeinsamen Oberbegriff gefasst werden können. Unter dem gemeinsamen Oberbegriff der Studierenden an nordrhein-westfälischen Hochschulen können einmal diejenigen gefasst werden, die die Studienbeiträge sofort zahlen können, sowie zum anderen diejenigen, die das verzinsliche Darlehen aufnehmen und es später mit Zins und Zinseszins zurückzahlen müssen. Diese Ungleichbehandlung verlangt nach einer Rechtfertigung. Dabei ist die Rechtfertigung insoweit leicht zu finden, als die Studienbeiträge überhaupt zurückgezahlt werden müssen und kein nichtrückzahlbarer Zuschuss geleistet wird. Denn die Rechtfertigung liegt hier in der durch das Studium erreichten Leistungsfähigkeit des Studierenden.

Probleme wirft dagegen die Rechtfertigung der Ungleichbehandlung insoweit auf, als die finanzschwachen Studierenden, die zur sofortigen Zahlung der Studienbeiträge nicht in der Lage waren, bei späterer Leistungsfähigkeit nicht nur das Darlehen zurückzahlen haben, sondern auch die zwischen Auszahlungs- und Rückzahlungszeitpunkt angefallenen Zinsen und Zinseszinsen. Der Zweck des vorliegenden Gesetzentwurfs liegt darin, den Hochschulen zusätzliche Mittel zur Verbesserung der Studienbedingungen und der Qualität der Lehre und zur Steigerung der Attraktivität des Hochschulstandorts Nordrhein-Westfalen zu verschaffen⁷. Dies ist grundsätzlich ein sachlicher Grund zur Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen. In diesem Sinn hat das Bundesverfassungsgericht in einer Entscheidung zum Bundesausbildungsförderungsgesetz aus dem Jahr 1997 entschieden, dass der Gesetzgeber ein bestehendes Förderkonzept aus gewichtigen Gründen des Gemeinwohls zum Nachteil der Studierenden ändern darf, und zu solchen Gründen ausgeführt: „Der Gesetzgeber sah sich durch die schwierige Haushaltslage veranlasst, ... eine Vielzahl von Sparmaßnahmen vorzunehmen, um das Haushaltsdefizit zu senken, der Inflation entgegen zu wirken und eine Absenkung der Zinsen herbeizuführen. In dieses Sparprogramm waren auch die Leistungen an Studierende auf Grund des Bundesausbildungsförderungsgesetzes einbezogen.“⁸ Sie wurden von einem nichtrückzahlbaren Zuschuss in ein zinsloses Darlehen umgewandelt.

⁷ LT-Drucksache 14/725 S. 1f.

⁸ BVerfGE 96, 330/339.

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts reicht aber in bestimmten Fällen ein sachlicher Grund noch nicht zur Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen aus. Und zwar wächst die Intensität der Überprüfung der Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung insbesondere dann, wenn der Betroffene das Kriterium der Ungleichbehandlung nicht beeinflussen kann und wenn die Ungleichbehandlung den Gebrauch grundrechtlich geschützter Freiheiten erschwert⁹. Beide Kriterien liegen bei der hier zu betrachtenden Ungleichbehandlung vor: Dass ein Studierender keine reichen Eltern hat, die ihm die Studienbeiträge während des Studiums zahlen, kann er offensichtlich nicht beeinflussen. Und die Studienbeiträge beeinträchtigen auch den Gebrauch grundrechtlich geschützter Freiheiten. Bekanntlich hat das Bundesverfassungsgericht aus Art. 12 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG i.V.m. dem Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes das Recht auf gleichen Zugang zu den Hochschulen unter gleicher Anwendung legitimer Auswahlkriterien abgeleitet¹⁰. Dieser Zulassungsanspruch umfasst zwar nicht den Anspruch auf ein kostenloses Studium¹¹. Aber wenn Studiengebühren oder Studienbeiträge erhoben werden, folgt aus dem Teilhaberecht, das nicht ohne Grund gerade auch auf das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes gestützt wird, dass der Staat „grundsätzlich ein entweder für jedermann tragbares oder aber um ein finanzielles Ausbildungsförderungssystem ergänztes Ausbildungsangebot“ schafft, „das allen dazu Befähigten ein Studium ermöglicht und eine Sonderung der Studierenden nach den Besitzverhältnissen der Eltern verhindert“. Das war ein Zitat aus der jüngsten einschlägigen Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts¹².

Wenn also im vorliegenden Zusammenhang die Ungleichbehandlung nicht nur dadurch gerechtfertigt werden kann, dass durch Studienbeiträge den Hochschulen mehr Mittel verschafft werden, kommt es auf die Verhältnismäßigkeit an. Danach ist eine Ungleichbehandlung erst dann gerechtfertigt, wenn sie einen legitimen Zweck verfolgt, zur Erreichung dieses Zweckes geeignet und notwendig ist und auch sonst in angemessenem Verhältnis zum Wert des Zwecks steht. Der Zweck der Darlehensregelung besteht in der Verwirklichung der „Finanzierungsgerechtigkeit im Hochschulwesen in sozial ausgewogener Weise“¹³. Zur Erreichung *dieses* Zwecks ist aber die Zins- und Zinseszinsregelung offensichtlich nicht geeignet. Denn der sozial Bedürftige muss durch den von ihm nicht zu vertretenden späteren Zeitpunkt der Leistungsfähigkeit erheblich mehr für sein Studium leisten als die Vergleichsgruppe der sofort Zahlungskraftigen.

⁹ Vgl. näher *Pieroth/Schlink*, Grundrechte. Staatsrecht II, 21. Aufl. 2005, Rn. 438ff.

¹⁰ BVerfGE 33, 303/338; 85, 36/54.

¹¹ BVerwGE 102, 142/147; 115, 32/36f.

¹² BVerwGE 115, 32/37.

¹³ LT-Drucksache 14/ 725 S. 45.

Ein Kenner der Materie, der Mathematik-Professor und Präsident des Deutschen Studentenwerks Rinkens hat ausgerechnet, dass der Einzelne nach einem zehensemestriigen Studium aus dem Studienbeitragsdarlehen statt 6.000 Euro etwa 10.700 Euro zu zahlen hätte. Zwar verringert sich dieser Betrag wegen der Kappungsgrenze des vorliegenden Gesetzentwurfs auf 10.000 Euro; der krasse Unterschied bleibt gleichwohl bestehen.

Die Nichtgeeignetheit der Zins- und Zinseszinsregelung zeigt sich auch an der Systeminkongruenz mit dem Bundesausbildungsförderungsgesetz. Nach dessen § 17 Abs. 1 und 2 wird die Unterstützung, soweit sie die Regelstudienzeit betrifft, zur Hälfte als Zuschuss und zur anderen Hälfte als unverzinsliches Darlehen gewährt. Dies ist nach § 1 BAFöG ein dem Einzelnen gerade für den Fall, dass ihm „die für sein Lebensunterhalt und seine Ausbildung erforderlichen Mittel anderweitig nicht zur Verfügung stehen“, eingeräumter Rechtsanspruch. Wie sich dieser Rechtsanspruch, der auch die durch Studienbeiträge gesteigerte Bedürftigkeit umfasst, grundsätzlich zu den Studienbeitragsregelungen verhalten, ist übrigens eine Frage, die noch einer genaueren Analyse harret.

Die vorliegende Ausgestaltung, wo der Zinssatz an den Kosten für die Geldbeschaffung am Markt orientiert ist und derzeit etwa mit 5,5 Prozent zu veranschlagen ist¹⁴, ist also mit den Verhältnismäßigkeitsanforderungen der verschärften Prüfung des Art. 3 Abs. 1 GG nicht vereinbar. Was hier zur Geeignetheit gesagt worden ist, könnte auch bezüglich der Erforderlichkeit und Angemessenheit noch näher dargelegt werden. Allerdings wäre eine andere Ausgestaltung denkbar, die den dargelegten Anforderungen standhalten würde. Wenn die Rückzahlungspflicht als solche wegen der dann bestehenden Leistungsfähigkeit gerechtfertigt werden kann, dürfen keine umgekehrten Ungleichbehandlungen dadurch vorgenommen werden, dass dem Studierenden durch den verspäteten Rückzahlungszeitpunkt Vorteile zufließen. D.h., dass ein Inflationsausgleich verlangt werden darf oder sogar muss. Hier schließt sich der Kreis zum Maßstab des Art. 13 des UN-Sozialpakts. Wie erinnerlich sind in dessen Rahmen die Studiengebühren in Australien nicht beanstandet worden. In Australien werden aber die Studiendarlehen lediglich mit der Inflationsrate verzinst¹⁵. Das wären derzeit aber statt 5,5 Prozent lediglich 2 Prozent. Nur in dieser Ausgestaltung halte ich ein verzinsliches Studienbeitragsdarlehen für mit dem UN-Sozialpakt und dem Grundgesetz vereinbar.

¹⁴ Reich, *Forschung und Lehre* 2006, 12/15.

¹⁵ Lang, *RdJB* 2005, 384/386.