Studiengebühren für Schwache: Baden-Württemberg und das Verfassungs- und Völkerrecht

Jakob Lohmann & David Werdermann

13.12.2016 doi: 10.17176/20161214-095338

Die baden-württembergische Landesregierung hat Anfang des Monats einen Gesetzentwurf für die Einführung von Studiengebühren für ausländische Studierende und für ein Zweitstudium vorgelegt. Der Vorstoß ist nicht nur wissenschafts- und sozialpolitisch problematisch, sondern wirft auch Fragen nach der Verfassungs- und Völkerrechtsmäßigkeit selektiver Studiengebühren auf.

Die Pläne der Regierung

Die Studiengebühren sollen nicht alle ausländischen Studierenden treffen. Ausgenommen sind zum einen Studierende aus Mitgliedstaaten der EU oder dem EWR, zum anderen alle die eine näher bestimmte Verbindung zu Deutschland haben. Diese Verbindung umfasst sowohl Bildungsinländer, also Personen, die ihre Hochschulzugangsberechtigung in Deutschland erlangt haben, als auch Personen, bei denen von Aufenthaltsstatus und -dauer auf einen „gefestigten Inlandsbezug“ geschlossen wird. So sind etwa Studierende von der Gebührenplicht ausgenommen, die eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis haben, als Flüchtlinge anerkannt sind, aus sonstigen humanitären Gründen eine Aufenthaltserlaubnis haben, vom Familiennachzug profitieren oder seit fünf Jahren in Deutschland arbeiten. Weitere Ausnahmen für einzelne Auslandssemester und „besonders talentierte“ Studierende sind möglich. Die zahlreichen Ausnahmen führen dazu, dass hauptsächlich Personen betroffen sind, die eine Aufenthaltserlaubnis zum Abschluss eines Studiums haben.

Die Gebührenhöhe soll bei 1500 Euro pro Semester liegen. Davon sollen 300 Euro den Universitäten zur Förderung internationaler Studierender zugutekommen; der Rest soll zur Haushaltskonsolidierung beitragen.

Verstoß gegen Gleichheitsrechte?

Selektive Studiengebühren stellen eine Ungleichbehandlung dar, die sich an Art. 3 Abs. 1 GG messen lassen muss. Parallel zu diesem laufen hier Art. 14 EMRK und Art. 2 Abs. 2 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR). Zwar fällt die Staatsangehörigkeit nicht unter die eng ausgelegten verpönten Merkmale nach Art. 3 Abs. 3 GG, jedoch sind im Rahmen des allgemeinen Gleichheitssatzes nach Art. 3 Abs. 1 GG strenge Rechtfertigungsanforderungen anzulegen. Dass das Wissenschaftsministerium in der Gesetzesbegründung auf eine ältere Kammerentscheidung des Bundesverfassungsgericht verweist, die eine „gewachsene engere Beziehung zum deutschen Lebens- und Kulturkreis“ als Differenzierungsgrund anerkennt, deutet nicht nur auf ein vormodernes Zugehörigkeitsverständnis hin, sondern ignoriert auch die Maßstabsverschärfung, die das Bundesverfassungsgericht seit 2004 für die Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen aufgrund der Staatsangehörigkeit vorgenommen hat. Der strenge Maßstab folgt laut Bundesverfassungsgericht daraus, dass die Staatsangehörigkeit ein Merkmal ist, das für die betroffenen Personen „kaum verfügbar“ ist: „Die Staatsangehörigkeit einer Person hängt grundsätzlich von der Staatsangehörigkeit ihrer Eltern oder dem Ort ihrer Geburt und damit von Umständen ab, die sie nicht beeinflussen kann.“ Ob eine Ungleichbehandlung nach Staatsangehörigkeit am Maßstab des IPwskR überhaupt gerechtfertigt werden kann, ist fragwürdig. Art. 3 Abs. 3 IPwskR erlaubt nur Entwicklungsländern die Beschränkung von Rechten auf die eigenen Staatsangehörigen. Zumindest bedarf es auch im Rahmen des IPwskR einer Rechtfertigung, die „reasonable and objective“ ist.

Es stellt sich somit die Frage, welcher Grund – wenn überhaupt – die Ungleichbehandlung nach Staatsangehörigkeit rechtfertigen kann. Rein fiskalische Erwägungen können nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts von vornherein keine Ungleichbehandlungen rechtfertigen. Als Rechtfertigung kommt allenfalls die voraussichtliche Aufenthaltsdauer in Betracht. Studierende, die eine Aufenthaltserlaubnis zum Studium haben, würden – so die Prognose – nach dem Studium in ihrer Herkunftsländer zurückkehren. Damit würde das Ziel des gebührenfreien Studiums verfehlt, denjenigen die dauerhaft in Deutschland leben eine Ausbildung zu ermöglichen. Diese Argumentation ist in zweierlei Hinsicht problematisch. Erstens verbleibt ein großer Teil der ausländischen Studierenden nach dem Studium in Deutschland. Der (Bundes)Gesetzgeber unterstützt dies mit § 16 Abs. 4 AufenthG, einer Vorschrift für die Zeit nach dem Studium, die das Bleiben erleichtern soll. Schon faktisch steht die Argumentation der Regierung also auf dünnen Füßen.

Aber selbst wenn dieses faktische Problem außer Acht gelassen wird, sprechen völkerrechtliche Bedenken gegen die Bleibeperspektive als legitimes Differenzierungskriterium. In Art. 2 Abs. 1 IPwskR wird die internationale Zusammenarbeit als eine Mittel zur Erreichung der Paktziele genannt. Eine solche internationale Zusammenarbeit kann gerade auch in der Ausbildung von Fachkräften für ein Entwicklungsland liegen. Auch wenn sich Entwicklungsstaaten nach ganz herrschenden Meinung nicht direkt auf diese Norm berufen können, um etwa Entwicklungshilfe einzufordern, so steht sie einer Rechtfertigung der Ungleichbehandlung wegen einer Rückkehrperspektive in den Heimatstaat, entgegen. Noch stärker kommt dieser Gedanke im Cotonou-Abkommen zum Ausdruck. In diesem völkerrechtlichen Vertrag hat sich die EU gegenüber vielen ehemaligen Kolonien ausdrücklich zu einer Bildungszusammenarbeit verpflichtet, die darauf gerichtet ist, dass Fachkräfte nach der Ausbildung in der EU in ihrer Herkunftsstaaten zurückkehren. Das soll den sogenannten „brain drain“, also die dauerhafte Abwanderung von Fachkräften, verhindern und eine „brain circulation“ ermöglichen. Dieses Ziel wird konterkariert, wenn Bildungsschranken für diejenigen errichtet werden, die voraussichtlich zurückkehren.

Verstoß gegen Leistungs- und Teilhaberechte?

Die Ausbildungsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG, die vom Bundesverfassungsgericht früh auch als Teilhaberecht interpretiert wurde, steht Studiengebühren für Nicht-EU-Bürger/innen nicht entgegen. Art. 12 GG ist ein Deutschen-Grundrecht. Demgegenüber ist Art. 11 Abs. 1 der baden-württembergischen Landesverfassung als Menschenrecht auf Bildung ausgestaltet. Da es ansonsten entsprechend Art. 12 Abs. 1 GG ausgelegt wird, gelten die Grundsätze, die das Bundesverfassungsgericht für Studiengebühren aufgestellt hat: Sie dürfen nicht prohibitiv wirken und müssen sozial verträglich ausgestaltet sein.

Ähnliches wird aus dem IPwskR gefolgert. Nach Art. 13 Abs. 2 lit. c IPwskR soll der Zugang zur höheren Bildung nur von dem persönlichen Können abhängen. Dieses Ziel soll insbesondere durch die „allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit“ erreicht werden. Diese klare Formulierung wurde, unter anderem durch das Bundesverwaltungsgericht, aufgeweicht. Es vertritt die Meinung, dass die Zugänglichkeit für alle das Ziel sei und die Gebührenfreiheit nur ein mögliches Mittel. Die Grenze für Gebühren sei also erst dann erreicht, wenn sie von einem Studium abhalten. Diese empirische Frage wurde von dem Gericht (ohne irgendeine Empirie) bei den damals geforderten 500 Euro so beantwortet, dass niemand durch diese Gebühren abgehalten würde. Als Gründe wurden angeführt, dass sie nur einen Bruchteil der Lebenshaltungskosten ausmachten und es einen Anspruch auf einen Kredit gäbe. Beide Annahmen treffen auf die vorgeschlagenen Studiengebühren in Baden-Württemberg nicht zu. Einen Anspruch auf Kredite gibt es nicht. 3000 Euro pro Jahr erhöhen dazu den Finanzbedarf erheblich (von 8.640 auf 11.640 Euro; eine Erhöhung um 34%). Dies wird insbesondere dazu führen, dass sich viele Studierende aus Ländern des globalen Südens das Studium nicht werden leisten können, zumal die Betroffenen vom BAföG ausgeschlossen sind. Daher

verstößt das geplante Gesetz auch gegen das Leistungsrecht auf Hochschulbildung.

Die Geltung der Grund- und Menschenrechte

Die oben genannten Ergebnisse kann Eibe Riedel in einem Gutachten, das er bereits 2013 im Auftrag des baden-württembergischen Wissenschaftsministeriums erstellt hat und an das sich der Gesetzentwurf maßgeblich anlehnt, nur dadurch umgehen, dass er die Rechte des IPwskR für Studierende, die erst zum Studium nach Deutschland kommen, für nicht anwendbar erklärt. Er begründet dies damit, dass kein Staat dazu verpflichtet sei, für die ganze Welt die sozialen Menschenrechte zu erfüllen. Eine solche (tatsächliche kaum vertretene) extraterritoriale Anwendung steht aber ab dem Zeitpunkt der Einreise auch gar nicht mehr in Frage. Denn ab diesem Zeitpunkt gilt, wie Riedel richtig feststellt, „dass rechtmäßig im Inland befindliche ausländische Studierende aus Nicht-EU-/EW-Staaten den vollen Diskriminierungsschutz wie Inländer genießen." Die (diskriminierende) Gebühr dürfte also allenfalls nur solange erhoben werden, wie die Studierenden noch nicht eigereist sind. Soll dagegen vertreten werden, dass auch nach der Einreise Studiengebühren nicht an Grund- und Menschenrechten zu messen sind, dann geht es nicht um Territorialität sondern um die personelle Anwendbarkeit. Dass der IPwskR und das Grundgesetz nur auf Deutsche anwendbar ist, wird aber nicht vertreten. Auch lässt sich die Grund- und Menschenrechtsbindung nicht mit Hinweis darauf umgehen, dass Staaten das weitgehend unbeschränkte Recht zugestanden wird, den Zugang zu ihren Territorien zu kontrollieren und zu beschränken. Denn diese Argumentation verkennt die Unterscheidung zwischen dem Recht auf Aufenthalt und den Rechten im Aufenthalt. Während das Recht auf Aufenthalt nach der herrschenden Auffassung grundsätzlich den eigenen Staatsangehörigen vorbehalten werden kann, sind Einschränkungen der Rechte im Aufenthalt an Grund- und Menschenrechten, insbesondere dem Gleichheitssatz, zu messen. Während hier das Personalitätsprinzip gilt, ist dort das Territorialitätsprinzip anzuwenden. Staaten, die den Aufenthalt von ausländischen Personen zulassen, müssen folglich die damit einhergehenden Rechte der Zugewanderten achten. Dem wird der Gesetzentwurf nicht gerecht.

AUTOR*INNEN

Jakob Lohmann
Jakob Lohmann promoviert an der Universität Freiburg zum Recht auf tertiäre Bildung nach Art. 13 IPwskR.
David Werdermann
David Werdermann ist Rechtsanwalt in Berlin. Er arbeitet bei der Gesellschaft für Freiheitsrechte und der Kanzlei KM8 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte.

EMPFOHLENE ZITATION
Lohmann, Jakob; Werdermann, David: Studiengebühren für Schwache: Baden-Württemberg und das Verfassungs- und Völkerrecht, Verfassungsblog, 13.12.2016, doi: 10.17176/20161214-095338.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20161214-095338.