

Aufgabenfinanzierung nach dem Grundgesetz

Reiner Schmidt, Augsburg

Einleitung

Nach der Grundregel unserer Finanzverfassung, nach Art. 104 a Abs. 1 GG, tragen der Bund und die Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. Diese allgemeine Regel für die Ausgabenverteilung läßt viele Fragen offen. Sie bezieht sich einmal nur auf die Gesetzgebung, die Verwaltung und die Ertragshoheit hinsichtlich der Steuern, sagt aber nichts zu anderen Abgabearten, etwa zu Gebühren, Beiträgen und sonstigen Geldabgaben. Vor allem aber ist der Begriff der »Aufgabenverantwortung« näherer Klärung bedürftig. Im Gegensatz zum amerikanischen System teilt das Grundgesetz die Kompetenzen nämlich nicht nach Sachgebieten zwischen dem Bund und den Ländern auf, vielmehr ist dem Bund vielfach die Gesetzgebung übertragen, während die Vollziehung ebenso wie die Rechtsprechung, von der Revisionsinstanz abgesehen, den Ländern überlassen wird¹. Aber auch mit dieser Aussage ist für unser Thema nicht viel gewonnen, dürfte doch zunächst weniger die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern interessieren als die Frage, ob eine Aufgabe überhaupt von einem Hoheitsträger wahrzunehmen ist, oder ob sie vielmehr den Privaten überlassen werden kann oder muß. Erst nach Beantwortung dieser Vorfrage stellt sich die Finanzierungsproblematik, die nach der genannten Grundregel zu lösen ist.

Eine Staatsaufgaben- und -ausgabenlehre kann nicht unmittelbar an die volkswirtschaftliche Lehre von den öffentlichen Gütern anknüpfen, etwa nach der Formel: Die Gewährleistung eines öffentlichen Gutes ist eine öffentliche Aufgabe, diese ist aus allgemeinen Steuermitteln zu finanzieren². Es kann daher im Rahmen meiner verfassungsrechtlichen Eingangsmerkungen dahingestellt bleiben, ob das Bildungswesen und insbesondere auch die Hochschulen Institutionen sind, die externe Effekte implizieren³ und

die deshalb nicht durch die unmittelbar Begünstigten, nämlich die Studierenden, finanziert werden sollten, sondern durch die Allgemeinheit.⁴

Vielmehr muß es darauf ankommen zu zeigen, ob eine normativ abgesicherte Staatsaufgabenlehre zur Frage der Hochschul- und der Studienfinanzierung Antworten bereit hält.

B. Hauptteil

1. Staatsaufgaben⁵

Zunächst: Staatsaufgaben dürfen nicht mit Staatszielen verwechselt werden⁶. Staatsziele, wie die Verwirklichung der sozialen Gerechtigkeit oder des Gemeinwohls, wie sie etwa in der Formel von der Bundesrepublik als sozialem Bundesstaat vorgegeben sind⁷, lassen sich zwar ohne Mühe im Grundgesetz wie in jeder modernen Verfassung finden, sie sind aber zu abstrakt und vieldeutig, um als Handlungsanweisungen an die Staatsorgane dienen zu können. Nur wenn eine Staatszielbestimmung soweit konkretisiert ist, daß sie als Handlungsprogramm, wenn auch mit einer großen Bandbreite möglicher Ausführungsarten, angesehen werden kann, nur dann hat sich die Staatszielbestimmung zur Staatsaufgabe konkretisiert⁸. Staatsaufgaben in diesem Sinn sind gleichzusetzen mit öffentlichen Aufgaben⁹. Sie obliegen dem Staat oder anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Es empfiehlt sich nicht, Aufgaben, die von allgemeinem Interesse sind, die aber von Privaten wahrgenommen werden, etwa die Tätigkeit der Presse, ebenfalls als öffentliche Aufgaben zu qualifizieren, weil trotz vielfältiger Verschränkungen von Staat und Gesellschaft der Staat einem Sonderrecht sowohl für die Aufgabenwahrnehmung wie für deren Finanzierung unterliegt¹⁰. Trotz dieser grundsätzlichen Möglichkeit und Notwendigkeit einer Unterscheidung von öffentlichen oder staatlichen Aufgaben einerseits und einer im Allgemeininteresse von Privaten wahrgenommenen Aufgabenerfüllung andererseits ist aber festzuhalten, daß es Aufgaben gibt, die sowohl vom Staat, nach öffentlichem Recht, wie von den Privaten, nach Privatrecht,

wahrgenommen werden. Als aktuelles Beispiel sei der Umweltschutz genannt.

Der verfassungsrechtlichen Staatsaufgabenlehre ist es bisher noch nicht gelungen, eine Rangordnung der vom Staat zu erfüllenden Aufgaben aufzustellen¹¹. Genannt werden zwar an erster Stelle die Existenzsicherung, wozu die Erhaltung der unverzichtbaren natürlichen Grundlagen des Lebens gehören soll (Luft, Wasser, Nahrungsmittel, Energie), die wirtschaftliche Sicherheit und alles das, was zur »Daseinsvorsorge« zählt. Sogenannte »höhere Bedingungen des Daseins«, die in der Entfaltungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG verortet werden, wie »Bildung und Ausbildung, räumliche und geistige Kommunikation, Sport, Unterhaltung und Kultur«¹², sollen erst danach erfüllt werden müssen. Man wird solchen Prioritätskatalogen kaum Verfassungskraft zubilligen können; vielmehr hängt es von der konkreten politischen Lage ab, wie der Staat innerhalb der zu erfüllenden Aufgaben, gesteuert durch Kompetenzvorschriften, durch Grundrechte und Verfassungsgrundsätze wie insbesondere das Verhältnismäßigkeitsprinzip, seinen Verfassungspflichten nachkommt. Dem Staat ist über einen grundgesetzlich gesicherten Minimumstandard hinaus – man denke etwa an den Schutz werdenden Lebens und die Grundlagen der inneren und äußeren Sicherheit – freigestellt¹³, welche Aufgaben er in welchem Umfang wahrnimmt, wenn er dabei die Bereiche achtet, die dem Einzelnen oder Gruppen eigenverantwortlich überlassen sind, wie z. B. die Schutzzonen der Familien¹⁴ oder der Religionsgemeinschaften¹⁵.

Die fast unumschränkte staatliche Omnipotenz bei der Entscheidung über das Ob einer Aufgabenwahrnehmung geht verloren bei den »Modalitäten der Aufgabenerfüllung«¹⁶. Die vornehmlich politisch zu treffende Prioritätenwahl wird dann deutlich rechtlich, auch verfassungsrechtlich eingebunden; dies gilt ebenso für die Möglichkeiten der Finanzierung¹⁷. Oder anders: Die Wahl zwischen der Gründung eines neuen Krankenhauses oder einer neuen Universität bleibt rechtlich unkontrolliert. Ist die Entscheidung für die Universität gefallen, dann greift ein umfangreicher normativer Datenkranz ein, von den Verfassungsbestimmun-

gen der Art. 5, 91 a, b GG¹⁸ über haushaltsrechtliche Bestimmungen bis hin zur Benutzungsordnung für die Universitätsbibliothek. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Unterscheidung im Numerus-Clausus-Urteil¹⁹ insofern etws verwischt, als es zwar zurecht deutlich den Zusammenhang zwischen der Berufsfreiheit des Art. 12 GG und dem Recht auf freie Wahl der Ausbildungsstätte herausgestellt hat²⁰. Die Aussage: »Das Freiheitsrecht wäre ohne die tatsächliche Voraussetzung, es in Anspruch nehmen zu können, wertlos. Demgemäß geht der Entwurf für ein Hochschulrahmengesetz von der Berechtigung eines jeden Deutschen aus, das von ihm gewählte Hochschulstudium durchzuführen, wenn er die für dieses Studium erforderliche Qualifikation nachweist«²¹ – diese Aussage ist aber insofern mißverständlich, als sie im Zusammenhang mit der Bemerkung des Gerichts, daß Beschränkungen bei der Zulassung zur Ausbildung nicht einer Berufslenkung dienen dürften, den Eindruck erwecken könnten, der Staat sei dazu verpflichtet, die Nachfrage nach Ausbildungskapazität unumschränkt befriedigen zu müssen. Das Gericht hat aber andererseits die Frage eines einklagbaren Individualanspruchs des Staatsbürgers auf Schaffung von Studienplätzen ausdrücklich offengelassen und die Teilhabe an Bildungseinrichtungen unter den Vorbehalt des Möglichen gestellt²². Was der Einzelne von der Gesellschaft vernünftigerweise beanspruchen könne, habe in erster Linie der Gesetzgeber in eigener Verantwortung zu beurteilen. Der Gesetzgeber habe bei seiner Haushaltswirtschaft auch andere Gemeinschaftsbelange zu berücksichtigen und den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen²³.

Da eine evidente Verletzung des sozialstaatlichen Verfassungsauftrags zur Bereitstellung von Ausbildungskapazitäten, der ein einklagbarer Anspruch auf Schaffung solcher Kapazität gegenüberstünde, praktisch kaum vorkommen wird, kann sich unsere Fragestellung im folgenden darauf konzentrieren, wie die vom Staat in freier Prioritätenentscheidung gegründeten Universitäten zu finanzieren sind.

2. Steuern²⁴

Wenn die Behauptung richtig ist, daß die öffentliche Finanzwirtschaft den ordnungspolitisch wichtigsten Beitrag dadurch leisten kann, daß »der Staat versucht, wo immer möglich, das Selbstinteresse der Nutzer und Zahler und das der Anbieter öffentlicher Leistungen mit Hilfe von direkten Anreizen, Sanktionen und Kontrollen mit dem Gemeininteresse zu verknüpfen«²⁵, dann ist die Hochschulfinanzierung durch Steuern nicht der Weisheit letzter Schluß. Im folgenden soll gezeigt werden, welche alternativen Möglichkeiten rechtlich bestehen, um den gewachsenen und wachsenden Finanzbedarf für die öffentliche Aufgabe »Hochschulbildung« zu decken.

Zunächst ist aber noch zu den Steuern klarzustellen: Entscheidet sich der Gesetzgeber für die Finanzierung durch Steuern, dann ist er an die grundgesetzlichen Voraussetzungen für die Steuererhebung nach den Art. 104 a ff. GG gebunden, d. h. er kann sich über den dort vorausgesetzten Steuerbegriff nicht hinwegsetzen. Steuern sind danach »Geldleistungen, die nicht Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft«²⁶. Der Steuercharakter einer Abgabe bleibt nach dieser gesetzgeberischen Definition also durchaus erhalten, wenn das Aufkommen aus der Abgabe für einen bestimmten Zweck gebunden wird, wenn etwa ein Teil des Einkommenssteueraufkommens für die Universitäten abgezweigt würde²⁷. Das Prinzip der Gesamtdeckung, wonach die Gesamtheit der staatlichen Ausgaben aus der Gesamtheit der staatlichen Einnahmen zu bestreiten ist, steht dem nicht entgegen, da die sogenannte Nonaffektation lediglich ein haushaltsrechtlicher, kein verfassungsrechtlicher Grundsatz ist²⁸.

Mit einer allgemeinen Steuererhebung zugunsten bestimmter Zwecke²⁹ wird aber dem Grundanliegen der vorgelegten alternativen Hochschulfinanzierungsmodelle nicht Rechnung getragen, geht es diesen doch um die Herstellung des Zusammenhangs zwischen Leistungsempfängern und Belasteten, d. h. um die Konstituierung einer Solidarge-

meinschaft der Akademiker anstelle des bisherigen Systems, nach dem die Gesamtheit der Steuerzahler das Studium einer privilegierten Minderheit trägt³⁰.

3. Sonderabgaben³¹

Hier wird der verfassungsrechtliche Boden schwankend. Werden Zwecksteuern als allgemeine Lasten mit spezieller Bindung generell für zulässig gehalten,³² so gilt dies keineswegs für die Sonderabgaben³³. Sollen diese die bundesstaatliche Ordnungs- und Ausgleichsfunktion der grundgesetzlichen Bestimmungen über die Aufteilung der Gesetzgebungskompetenzen und des Steueraufkommens zwischen Bund und Ländern nicht aus den Angeln heben, dann müssen Steuern und außersteuerliche Abgaben deutlich voneinander abgegrenzt und dürfen Sonderabgaben nur unter eng umgrenzten Voraussetzungen erhoben werden. Es wird an dieser Stelle erforderlich, die hierzu vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Kriterien darzustellen, weil die Sonderabgabe als das wesentliche Instrument für die alternativen Hochschulfinanzierungsmodelle in Betracht kommt, will man nicht auf die eher individuelle Gebühren- oder Beitragslösung ausweichen. Das Gericht betont in der wichtigsten Entscheidung, die zum Thema Sonderabgaben erging, im Urteil zum Ausbildungsplatzförderungsgesetz³⁴, daß für Sonderabgaben wenig Raum sei. Die finanzverfassungsrechtlichen Grenzen des Grundgesetzes gehörten zum Kernbereich der bundesstaatlichen Struktur und dürften nicht durch Erhebung »parafiskalischer«³⁵ Sonderabgaben unterlaufen werden³⁶. Es sei außerdem zu bedenken, daß der mit einer Sonderabgabe in Anspruch Genommene regelmäßig zugleich Steuerpflichtiger ist. Die Gefährdung der Gleichmäßigkeit der Besteuerung³⁷ und des Verfassungsgrundsatzes der Vollständigkeit des Haushaltsplans³⁸ machen es nach Auffassung des Gerichts erforderlich, für die Erhebung von Sonderabgaben eine besondere Rechtfertigung zu suchen; die Sonderabgabe müsse sich auf einen besonderen *Zurechnungsgrund* stützen lassen³⁹. Die einzelnen Kriterien, die das Gericht im folgenden in Anknüpfung und Verfeinerung seiner Rechtsprechung zum Vorliegen dieses besonderen Zurechnungsgrundes aufstellt,

schaffen insgesamt ein dichtes rechtliches Regime für die Handhabung von Sonderabgaben, welches die Prognose erleichtert, ob die Einführung einer sogenannten Akademikersteuer verfassungsrechtlich Bestand haben könnte. Keine Bedenken bestehen in Bezug auf die Homogenität des in Anspruch genommenen Personenkreises. Eine gesellschaftliche Gruppe soll nämlich nur dann mit einer Sonderabgabe belastet werden dürfen, »wenn sie durch eine gemeinsame, in der Rechtsordnung oder in der gesellschaftlichen Wirklichkeit vorgegebene Interessenlage oder durch besondere gemeinsame Gegebenheiten von der Allgemeinheit und anderen Gruppen abgrenzbar ist«⁴⁰. Dies wird für die Gruppe der Studierenden trotz mancher Auflösungserscheinungen zu bejahen sein. Das Gericht hat dies auch für die »Arbeitgeber« angenommen, als die »Gruppe von Unternehmen mit zwanzig und mehr Beschäftigten«. Zum zweiten kann auch davon ausgegangen werden, daß »eine spezifische Beziehung zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem mit der Abgabebhebung verfolgten Zweck« besteht⁴¹. Eine genauere Betrachtung des vom Gericht hierzu näher Ausgeführten läßt allerdings in Bezug auf die »Akademikersteuer« Zweifel aufkommen, denn das Gericht läßt es nicht bei der Forderung nach der Sachnähe von Abgabepflichtigen zum Abgabezweck bewenden⁴², sondern es fordert »eine besondere Gruppenverantwortung für die Erfüllung der mit der außersteuerlichen Abgabe zu finanzierenden Aufgabe«⁴³. Die Aufgabe, die mit Hilfe des Abgabenaufkommens erfüllt werden soll, müsse ganz überwiegend in die Sachverantwortung der belasteten Gruppe, nicht in die staatliche Gesamtverantwortung fallen⁴⁴. Mit dem Hinweis auf die besondere Gruppenverantwortung verdeutlicht das Gericht seine Aussage, nach der Sonderabgaben nicht zur Erzielung von Einnahmen für den allgemeinen Finanzbedarf und nicht zur Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben dienen dürfen. Allerdings hat sich von diesem Urteil des 2. Senats der 1. Senat des Bundesverfassungsgerichts⁴⁵ insofern distanziert, als die Merkmale einer besonderen Gruppenverantwortung und -nützigkeit nur bei solchen Abgaben vorliegen müssen, »bei denen – wie es in der Mehrzahl der Fälle sein dürfte – das Aufkommen zumindest primär zur

Finanzierung vom Gesetz bestimmter Zwecke dient«⁴⁶. Daraus ist zumindest zu entnehmen, daß – anders als die restriktive Tendenz bei der Zulässigkeit von Sonderabgaben überhaupt – die einzelnen Anforderungen vom Gericht noch nicht endgültig zementiert sind. Die Antwort auf die Frage, ob eine »Akademikersteuer« in einer Ausgestaltung als Sonderabgabe dem Kriterium »Sachverantwortung der Studierenden« genügen würde, hängt u. a. davon ab, inwieweit der Staat das Bildungsangebot durch die Hochschule als öffentliche Aufgabe begreift. Der entsprechende Aktionsraum ist, wie eingangs dargestellt wurde, breit. Er wird von den im Mittelpunkt unseres Kolloquiums stehenden volkswirtschaftlichen Erkenntnissen, ob Bildung als reines oder gemischtes öffentliches Gut zu verstehen ist⁴⁷, ebenso mitgeprägt wie von dem traditionellen Verständnis der Staatsaufgaben⁴⁸. Ich hielte es jedenfalls für zulässig, in Zukunft die durch ein Hochschulstudium Privilegierten durch Sonderabgaben auf die erzielten – und nachweislich überdurchschnittlichen – späteren Einkünfte zu belasten, wobei allerdings ein verfassungsrechtliches Risiko nicht übersehen werden darf: Für das Bundesverfassungsgericht soll die Sonderabgabe die seltene *Ausnahme* bleiben, es muß eine *besondere* Gruppenverantwortung nachgewiesen werden. Hiermit sind hohe Hürden für die Nutzung des bestehenden Bewertungsspielraums geschaffen, die das Gericht bisher nur bei vergleichsweise unbedeutenderen Materien überspringen ließ: etwa bei Beitragspflichten nach dem Kindergeldgesetz⁴⁹, bei der Ausgleichsabgabe nach dem Milch- und Fettgesetz⁵⁰, bei der Weinwirtschaftsabgabe⁵¹, bei bestimmten Kommunalabgaben⁵² und bei der Schwerbehindertenabgabe⁵³. Der Gesetzgeber aber hat sich immerhin neben der Mineralölbevorratungsabgabe⁵⁴ auch an eine Abwasserabgabe⁵⁵ gewagt.

Weniger Schwierigkeiten als die besondere Gruppenverantwortung bereitet die vom Gericht außerdem geforderte sachgerechte Verknüpfung zwischen Belastung und Vergünstigung⁵⁶, die sogenannte Gruppennützigkeit, die bei der »Akademikersonderabgabe« sicherlich gegeben wäre.

Insgesamt könnte eine Sonderabgabe den Zielen dienen, die von den alternativen Hochschulfinanzierungsmodellen

verfolgt werden. Der »fehlende Steuerungsmechanismus des derzeitigen Systems«⁵⁷ würde von einem gerechteren Finanzierungssystem abgelöst, das Vergünstigung und Belastung individuell zuordnet statt wie bisher kollektiviert⁵⁸.

4. *Gebühren und Beiträge*⁵⁹

Neben der Sonderabgabe, die ein Gruppenfinanzierungsmodell verwirklicht, kommt eine Individualfinanzierung durch Gebühren in Betracht⁶⁰. Die hierbei zu beachtenden verfassungsrechtlichen Schranken liegen vor allem im Bund-Länder-Verhältnis und in den Grundrechten. Gebühren sind nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts⁶¹ öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die aus Anlaß individuell zurechenbarer, öffentlicher Leistungen dem Gebührenschuldner durch eine öffentlich-rechtliche Norm oder sonstige hoheitliche Maßnahmen auferlegt werden und dazu bestimmt sind, in Anknüpfung an diese Leistung deren Kosten ganz oder teilweise zu decken⁶². Die individuell zurechenbare Leistung liegt im Bildungsangebot einer bestimmten Fakultät. Die Variationsmöglichkeit sowohl zwischen den einzelnen Fakultäten wie zwischen einzelnen Universitäten schafft den Vorteil marktanaloger Auswahlmechanismen auf der Angebots- wie auf der Nachfrageseite⁶³. Dabei stehen für die nähere Ausgestaltung der Studiengebührenregelung viele Möglichkeiten zur Verfügung. So könnte eine Teilkostenregelung vorgesehen werden, die mit einem einheitlichen Prozentsatz trotzdem Anpassungsflexibilität bei Nachfrage und Angebot gewährleisten würde. Außerdem könnte durch Gebührenerlaß und Darlehensgewährung der Zugang zur Universität erleichtert werden⁶⁴. Selbstverständlich sind die bekannten Gebührenbemessungsgrundsätze: das Kostendeckungs-⁶⁵, das Äquivalenz-⁶⁶ und das Leistungsfähigkeitsprinzip⁶⁷, zu berücksichtigen. Inwieweit der Gesetzgeber verfassungsrechtlich verpflichtet ist, auf sie zurückzugreifen, kann hier dahingestellt bleiben⁶⁸.

Zwei Probleme müssen aber abschließend herausgestellt werden:

1. eine bundesrechtliche Hochschulfinanzierung durch Gebühren stößt auf die Grenze des Art. 75 Nr. 1 a GG, wonach der Bund nur die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens regeln darf. Entscheidet er sich gegen die Ausnutzung seiner Rahmenkompetenz für ein Gebührenmodell – nach einer Äußerung der Bundesbildungsministerin scheint dies der Fall zu sein⁶⁹, dann ist es den Ländern keineswegs verwehrt, von ihrem Gesetzgebungsrecht Gebrauch zu machen. Das Gebührenrecht zählt zum Verwaltungsverfahrenrecht i. S. des Art. 84 Abs. 1 GG, womit zugleich auf die allgemeine Kompetenzverteilung der Art. 73 ff. GG verwiesen wird. Führen die Länder, gestützt auf ihre Kulturhoheit, Studiengebühren ein, so liegt ein konzentriertes Vorgehen nahe, wie dies etwa bei den Verwaltungsverfahrens- und Polizeiaufgabengesetzen praktiziert wurde.

2. Der Zugang zu Bildungseinrichtungen wird verfassungsrechtlich u. a. durch die Berufsfreiheit des Art. 12 GG, den Gleichheitssatz des Art. 3 GG und das Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG gesteuert⁷⁰. Eine Gebührenregelung müßte deshalb so ausgestaltet werden, daß keine sozialen Barrieren für die Wahrnehmung eines Grundrechts auf Ausbildungsfreiheit errichtet werden. Ein Darlehensmodell, das die Rückzahlung von der Erreichung eines entsprechend hohen späteren Einkommens abhängig macht, scheint mir dem ausreichend Rechnung zu tragen⁷¹.

Während Gebühren in Form von Verwaltungs- oder Benutzungsgebühren auf individuell zurechenbare Leistungen abstellen, knüpfen Beiträge an die Gruppe als Ganzes an⁷²; das Einzelmitglied ist als Leistungsempfänger nicht identifizierbar bzw. ausschließbar⁷³. Es fehlt also an der unmittelbaren Verknüpfung von Leistung und Gegenleistung⁷⁴; als Beispiele wären zu nennen Erschließungsbeiträge⁷⁵ oder Kurförderungsabgaben⁷⁶. Deshalb scheint das Gebührenmodell gegenüber einer Beitragserhebung das angemessenere Instrument zu sein⁷⁷.

C. Schluß

Ein Großteil der Fragen einer Hochschulfinanzierung, welche die heikelste Nahtstelle zwischen Staat und Universität ist, mußte offenbleiben⁷⁸. Vor allem konnte auch nichts zu den schwierigen Problemen des Mitteleinsatzes, zu der vielfältigen Verantwortungsverteilung zwischen Staat und Hochschule gesagt werden, für die das Verfassungsrecht, insbesondere die Wissenschaftsfreiheit des Art. 5 III GG, ein Eckpfeiler ist. Erst wenn detailliertere Modelle⁷⁹ einer alternativen Hochschul- und Studienfinanzierung vorliegen, wird es möglich sein, Anstöße und Grenzen aufzuzeigen, die das Grundgesetz für dieses Gebiet liefert. Eines sollte aber nochmals verdeutlicht werden: Ein Gesetz der wachsenden Hochschulausgaben ist nicht verfassungsindiziert etwa in dem Sinne, daß das Studium zum Nulltarif die Lösung ist, die vorzugsweise bereit steht, wenn es gilt, die Nachfrage nach Hochschulbildung zu befriedigen⁸⁰. Ein richtig interpretiertes Sozialstaatsprinzip legt es vielmehr nahe, denjenigen die Kosten zu überbürden, denen die Leistungen zugute kommen⁸¹, gerade dann, wenn es dem Staat verwehrt sein soll, Studienplätze nach berufslenkenden Gesichtspunkten bereitzustellen⁸².

Zusammenfassung

1. Die Ausgabenverantwortung folgt der Aufgabenverantwortung.
2. Es gibt keinen verfassungsrechtlichen Prioritätenkatalog für die Wahrnehmung von öffentlichen Aufgaben. Der Staat bestimmt weitgehend selbst, ob und in welchem Umfang eine Aufgabe durch ihn oder durch die Gesellschaft erfüllt wird.
3. Mit Steuern, auch mit Zwecksteuern, kann im Hochschulwesen der erwünschte Zusammenhang zwischen Begünstigten und Belasteten nicht hergestellt werden.

4. Eine »Akademikersonderabgabe« würde zwar weitgehend den Zielen der alternativen Hochschulfinanzierungsmodelle entsprechen. Auch wären die vom Bundesverfassungsgericht für Sonderabgaben geforderte Homogenität der Gruppe und die Gruppennützigkeit gegeben. Ob allerdings eine »besondere Gruppenverantwortung« der Studierenden für die Erfüllung von Hochschulaufgaben vom Bundesverfassungsgericht bejaht werden würde, ist zweifelhaft.

5. Der Bund könnte, gestützt auf Art. 75 Nr. 1 a GG, eine Rahmenordnung für Studiengebühren schaffen; tut er dies, so bliebe den Ländern die Ausfüllung der Rahmengebührenordnung. Im übrigen könnten die Länder aufgrund ihrer Kulturhoheit Studiengebühren erheben, solange der Bund von seiner Rahmenkompetenz keinen Gebrauch macht. Allerdings dürfte hierdurch der Zugang zu den Universitäten nicht unter Verletzung des Gleichheitssatzes erschwert werden. Die von den alternativen Hochschulfinanzierungsmodellen vorgesehene Darlehenslösung ist verfassungsfreundlich, weil sie die unterschiedliche Leistungsfähigkeit berücksichtigt.

6. Die Finanzierung durch Gebühren ist der durch Beiträge vorzuziehen.

7. Die zur Zeit praktizierte Hochschulfinanzierung ist den vorgelegten Alternativmodellen im Hinblick auf die Verwirklichung der sozialen Gerechtigkeit unterlegen.

Anmerkungen

Für die Mitwirkung bei der Literatúrauswahl und für Anregungen bin ich meinem Mitarbeiter Robert Lotter zu Dank verpflichtet.

1 Vgl. Art. 30, 70ff., 83ff. GG.

2 Etwa Gerold Krause-Junk, Abriß der Theorie von den öffentlichen Gütern, in: Handwörterbuch der Finanzwissenschaft Bd. 1, hrsg. von Fritz Neumark, 3. Aufl. Tübingen 1977, S. 687ff., hier S. 696ff.

3 So die Formulierung bei Carl Christian von Weizsäcker, Lenkungsprobleme der Hochschulpolitik, in: Grundfragen der Infrastrukturplanung für wachsende Wirtschaften, hrsg. von Helmut Arndt und Dieter Swatek, Berlin 1971, S. 535ff., hier S. 542; vgl. auch Peter Bohley, Gebühren und Beiträge, in: HdFW Bd. 2, hrsg. von Fritz Neumark, 3. Aufl. Tübingen 1980, S. 916ff., hier S. 934ff., und Walter Kuna, Hochschulfinanzierung – ein alternatives Modell, Frankfurt 1980, S. 7ff., 207.

- 4 Dazu s. Horst Zimmermann und Klaus-Dirk Henke, Einführung in die Finanzwissenschaft, 1. Aufl. München 1975, S. 189 ff., 195 f.
- 5 S. insbes. Hans Peter Bull, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, 2. Aufl. Kronberg 1977. 6 Bull, S. 43 ff.
- 7 Art. 20 Abs. 1 GG; Bull, S. 198.
- 8 So wohl auch Bull, S. 44 ff.; vgl. Ulrich Karpen, Hochschulplanung und Grundgesetz, maschinschr. Kölner Habil. 1980, S. 522 ff.
- 9 So auch Bull, S. 47, m. w. N. in Fußnote 36.
- 10 Vgl. Karl Heinrich Friauf, Öffentliche Sonderlasten und Gleichheit der Steuerbürger, in: Festschrift für Hermann Jahrreiß zum 80. Geburtstag, hrsg. vom Institut für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht der Universität zu Köln, Köln u. a. 1974, S. 45 ff., hier: S. 49, unter Bezug auf BVerfGE 23, 12 (23).
- 11 Die Schwierigkeiten kehren bei Bull, S. 218 ff., wieder.
- 12 So Bull, S. 220.
- 13 Bull, S. 219: »... allgemein dem politischen Ermessen der Entscheidungsinstanzen anheimgegeben«; s. auch Karpen, S. 606: »... letztlich notwendige Offenheit der Staatsaufgaben«.
- 14 Art. 6 GG.
- 15 Art. 4, 140 GG, 136–139, 141 WRV.
- 16 Dazu Bull, S. 422 ff.
- 17 Vgl. Karpen, S. 264 f.
- 18 Die rechtliche, insbes. verfassungsrechtliche Problematik der Art. 91 a, b GG behandelt Armin Dittmann, Bildungsplanung als Gemeinschaftsaufgabe, Bad Honnef 1975.
- 19 BVerfGE 33, 303.
- 20 BVerfGE 33, S. 331.
- 21 BVerfGE 33, S. 331.
- 22 Vgl. Ulrich Karpen und Franz Ludwig Knemeyer, Verfassungsprobleme des Hochschulwesens, Paderborn 1976, S. 30 ff.; s. auch Klaus-Dieter Heymann und Ekkehart Stein, Das Recht auf Bildung, in: AöR Bd. 97 (1972), S. 185 ff.
- 23 BVerfGE 33, S. 333.
- 24 Aus finanzwissenschaftlicher Sicht vgl. das Kapitel: Grundprobleme der Besteuerung. A. Allgemeine Steuerlehre, in: HdFW Bd. 2, mit Beiträgen von Kurt Schmidt (S. 120 ff.), Heinz Haller (S. 174 ff.), Adolf Moxter (S. 204 ff.), Helga Pollak (S. 240 ff.) und Horst A. Vogel (S. 268 ff.). Aus juristischer Sicht sei verwiesen auf die Zweitbearbeitung der Art. 104 aff. GG im Bonner Kommentar durch Klaus Vogel, Paul Kirchhof, Hannfried Walter und Reinhard Mußnug.
- 25 Horst Claus Recktenwald, Stichwort Finanzwirtschaft, Öffentliche I, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft Bd. 3, hrsg. von Willi Albers u. a., Stuttgart u. a. 1981, S. 144 ff., hier S. 147.
- 26 § 3 AO; vgl. auch Klaus Tipke und Heinrich Wilhelm Kruse, Abgabenordnung, Finanzgerichtsordnung, Kommentar, Bd. 1, 10. Aufl. Köln 1980, Anm. 1–23 zu § 3 AO; Hans Julius Wolff und Otto Bachof, Verwaltungsrecht I, 9. Aufl. München 1974, S. 306; Vogel/Walter im BK, Rdnr. 11–31 zu Art. 105 GG.
- 27 BVerfGE 7, S. 244 ff., hier S. 254; Reinhard Mußnug, Die zweckgebundene öffentliche Abgabe, in: Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag, hrsg. von Roman Schnur, München 1972, S. 259 ff., hier S. 272 f.
- 28 Vgl. etwa Mußnug, S. 272 f.
- 29 Kurt Schmidt, s. 128 ff.
- 30 »The many stupid are to be taxed to help increase the income of the clever few« – Zitat ohne Quelle verwendet bei Karl Häuser, Alternative zur Hochschulfinanzierung, in: MittHV 1981, S. 292 ff., hier S. 292; ebenso bei Hans-Jürgen Vosgerau, in: Arndt/Swatek, S. 556.
- 31 Vgl. insbes. Mußnug, S. 259 ff.; Friauf, S. 45 ff.; Peter Selmer, Die parafiskalischen Abgaben im Spannungsfeld von nationalem Recht und europäischem Gemeinschaftsrecht, in: DStZ/A, 1975, S. 396 ff.; ders., Steuer und parafiskalische Sonderabgabe, in: Gewerbearchiv 1981, S. 41 ff.
- 32 Vgl. Mußnug, S. 272.
- 33 Vgl. Selmer, DStZ/A, S. 398: »Zumeist liegt eine Gegenleistung nur in einem höchst mittelbaren und typisierten Sinn vor«.
- 34 BVerfGE 55, S. 275 ff.
- 35 Begriff bei Selmer, DStZ/A und Gewerbearchiv, jeweils schon in der Überschrift.
- 36 Denn für Sonderabgaben genügt nach wohl unbestrittener Meinung die – den Bund günstig stellende – allgemeine Sachkompetenz aus Art. 73 ff. GG; vgl. Franz Klein, Zur Abgrenzung von Steuern und sonstigen Abgaben, in: Bl St Soz ArbR 1981, S. 61 ff., hier S. 62.
- 37 Selmer, DStZ/A, S. 396; Friauf, S. 48: Wiederaufhebung der Lastengleichheit.
- 38 Vgl. Selmer, DStZ/A, S. 396: »Wurzel einer zweiten apokryphen Steuerverfassung«.

- 39 Friauf, S. 50, 53; Selmer (Gewerbearchiv, S. 43) meint: »Nur soweit der durch die Abgabe zu deckende Staatsbedarf gerade durch die – mit öffentlichen Interessen parallelen – Bedürfnisse des beschränkten Personenkreises hervorgerufen (geweckt) wird, kann (nicht: muß) ein »besonderer« Staatsbedarf anerkannt werden«.
- 40 BVerfGE 55, S. 305 f.; ebenso z. B. Selmer, Gewerbearchiv, S. 43.
- 41 BVerfGE 55, S. 306; Klein, S. 63 m. w. N.
- 42 Friauf, S. 54; Mußgnug, S. 288; Selmer, Gewerbearchiv: Kurzformel Gruppennützigkeit (S. 43).
- 43 BVerfGE 55, S. 306.
- 44 BVerfGE 55, S. 306; Klein, S. 64.
- 45 BVerfGE 57, S. 139.
- 46 BVerfGE 57, S. 167.
- 47 Vgl. etwa Klaus Mackscheidt, Bildung III: Öffentliche Finanzierung, in: HdWW Bd. 2, hrsg. von Willi Albers u. a., Stuttgart u. a. 1980, S. 18 ff.; Krause-Junk, S. 696 ff.; Kuna, S. 7 ff.
- 48 Vgl. Karpen, Hochschulplanung und Grundgesetz, passim.
- 49 BVerfGE 11, S. 102 ff.
- 50 BVerfGE 18, S. 315 ff.
- 51 BVerfGE 37, S. 1 ff.
- 52 BVerfGE 49, S. 343 ff.
- 53 BVerfGE 57, S. 139 ff.
- 54 Gesetz vom 25. 7. 1978, BGBl. I, S. 1073 ff.; dazu BVerfGE 30, S. 292 ff., und Friauf, S. 63 ff.
- 55 Gesetz vom 13. 9. 1976, BGBl. I, S. 2721 ff., 3007.
- 56 BVerfGE 55, S. 307.
- 57 Häuser, S. 292.
- 58 Vgl. Zimmermann/Henke, S. 195 f.
- 59 Vgl. allgemein Wolff/Bachof, S. 307 ff.; Bohley, S. 915 ff.; Werner Patzig, Steuern-Gebühren-Beiträge und »Sonderabgaben«, in: DÖV 1981, S. 729 ff.
- 60 Vgl. Mackscheidt, S. 24 f.
- 61 BVerfGE 7, S. 254 ff.; 18, S. 396 ff.; 20, S. 269 ff.; 28, S. 86 ff.; 50, S. 226 ff.
- 62 Vgl. Wolff/Bachof, S. 308; Bohley, S. 921.
- 63 Vgl. von Weizsäcker, S. 541 ff.
- 64 Vgl. Mackscheidt, S. 24.
- 65 Vgl. Wolff/Bachof, S. 309; dabei ist umstritten, ob dieses Prinzip für die Gebühr begriffswesentlich ist; bejahend z. B. BVerfGE 12, S. 162 ff., hier S. 165 f.; BayVGH BayVBl 1971, S. 387 ff.; ablehnend Wolff/Bachof, S. 309; OVG Münster. VerwRspr. 22, S. 202 ff.; s. auch Zimmermann/Henke, S. 102 f.
- 66 Vgl. Wolff/Bachof, S. 309; BVerfGE 20, S. 257 ff., hier S. 270; BayVGH BayVBl 1973, S. 129 ff.; hier S. 130; Kurt Schmidt, S. 137 ff.
- 67 Kurt Schmidt, S. 141; Kuna, S. 141 ff.
- 68 Vgl. Michael Kloepfer, Die lenkende Gebühr, in: AÖR Bd. 97 (1972), S. 232 ff.
- 69 FAZ vom 14. 1. 1983, S. 5.
- 70 Vgl. etwa Karpen/Knemeyer, S. 30 ff.
- 71 Vgl. auch Weizsäcker, S. 568 ff.
- 72 Vgl. Wolff/Bachof, S. 307 f.; Bohley, S. 924 f.
- 73 Die Schwierigkeit im Umgang mit Beiträgen liegt u. a. darin, daß diese »als Grenzfall sowohl der Gebühr als auch der reinen Steuer« auftreten (Bohley, S. 927).
- 74 BVerfGE 25, S. 149.
- 75 Z. B. §§ 127 ff. BBauG.
- 76 Z. B. Art. 7 BayKAG.
- 77 So auch Kuna, S. 133 ff., 208.
- 78 Dahingehend heute schon Richard Hauser und Hans Adam, Chancengleichheit und Effizienz an der Hochschule, Frankfurt/New York 1978; zuversichtlich gibt sich von Weizsäcker, S. 565.
- 79 Vgl. von Weizsäcker, S. 540: »Es erscheint utopisch, das Laissez-Faire im vollen Umfang der traditionellen deutschen Universität aufrechterhalten zu wollen.«
- 80 Vgl. etwa Christian Watrin, Ausbildungsfinanzierung durch Studiengebühren – Chance oder Steuer?, in: MittHV 1982, S. 287 ff., hier S. 288.
- 81 Diese Konsequenz aus dem »Apotheken-Urteil« (BVerfGE 7, S. 377 ff.) zieht augenscheinlich das Bundesverfassungsgericht selbst in BVerfGE 33, S. 303 ff., hier S. 330; vgl. auch BVerfGE 6, S. 13 ff.; 7, S. 287 ff.

82 Das Thema wird offenbar jetzt auch im größeren Kreis kontrovers diskutiert, wie folgende Presseartikel zeigen: SZ vom 14. 1. 1983, S. 4 (Malte Buschbeck) und 25. 1. 1983, S. 22 (Siegfried Woldert); FAZ vom 1. 12. 1982, S. 5; 4. 12. 1982, S. 1 (Kurt Reumann); 15. 12. 1982, S. 25 (Konrad Adam); 14. 1. 1983, S. 5; 1. 2. 1983, S. 4 (Kurt Reumann); 6. 2. 1982, S. 15 (Michael Zöllner).