Urteilskopf

121 I 273

38. Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 5. September 1995 i.S. Franziska Friederich und Mitb. gegen Regierungsrat des Kantons Bern (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Festsetzung von Universitätsgebühren durch Verordnung.

Delegation der Rechtsetzungsbefugnis für die Festsetzung der Höhe von Universitätsgebühren an den Regierungsrat. Anforderungen an die gesetzliche Grundlage (E. 3).

Das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip belassen im vorliegenden Fall dem Regierungsrat einen zu grossen Spielraum (E. 4).

Zulässigkeit einer Erhöhung im Rahmen des gesamthaft über längere Zeit Üblichen und der Teuerung (E. 5).

Regeste (fr):
Fixation des taxes d'inscription à l'Université par voie d'ordonnance.

Délégation au Conseil d'Etat du pouvoir de réglementer le montant des taxes d'inscription à l'Université. Exigences concernant la base légale (consid. 3).

Les principes de la couverture des frais et de l'équivalence laissent en l'espèce au Conseil d'Etat une trop grande marge d'appréciation (consid. 4).

Admissibilité d'une augmentation dans le cadre du renchérissement et de ce qui est depuis longtemps considéré comme usuel (consid. 5).

Regesto (it):
Fissazione delle tasse di iscrizione all'università per via di ordinanza.

Delega al Consiglio di Stato del potere di disciplinare l'importo delle tasse di iscrizione all'università. Esigenze in merito alla base legale (consid. 3).

I principi della copertura delle spese e dell'equivalenza, in concreto, lasciano al Consiglio di Stato un margine d'apprezzamento eccessivo (consid. 4).

Ammissibilità di un aumento nei limiti dell'inflazione e di ciò che da tempo è considerato come usuale (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 273

Der Regierungsrat des Kantons Bern änderte am 1. Juni 1994 die Art. 2-5 der Verordnung vom 31. August 1982 über die Kollegiengelder und Gebühren an

BGE 121 I 273 S. 274

der Universität Bern (KGVO; BSG 436.41) ab, wodurch folgende Gebühren neu festgesetzt wurden: bisher neu
Kollegiengeldpauschale 280.– 450.–
Semestergebühren 70.– 80.–
Immatrikulationsgebühren 50.- 100.–
Gegen diese Änderung der Verordnung erhoben Franziska Friederich, Eveline Gugger, Bernadette Häfliger, Dieter Kramer und Sarah Suter am 23. September 1994 staatsrechtliche Beschwerde mit dem Rechtsbegehren, der angefochtene Erlass sei aufzuheben.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. Art. 12 Abs. 1 des bernischen Gesetzes vom 7. Februar 1954 über die Universität (UG; BSG 436.11) lautet in seiner Fassung vom 22. November 1988 wie folgt: "Der Regierungsrat bestimmt die Kollegiengelder und Gebühren, die für den Besuch der Universität zu entrichten sind."
Die Beschwerdeführer bestreiten, dass diese Gesetzesbestimmung eine genügende gesetzliche Grundlage für die vom Regierungsrat beschlossene Gebührenerhöhung darstelle. Soweit sich die Rüge nicht gegen die Verordnung, sondern gegen das Gesetz selber richtet und geltend gemacht wird, dieses verletze die verfassungsmässigen Anforderungen an die Delegation von Regelungskompetenzen, kann im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle darauf nicht eingetreten werden, da die Frist zur Anfechtung des Universitätsgesetzes längst abgelaufen ist. Indessen ist zu prüfen, ob sich die angefochtene Verordnung auf eine genügende gesetzliche Grundlage stützen kann; ist das nicht der Fall, so ist die Verordnung aufzuheben (vgl. BGE 118 Ia 305 E. 2a S. 310).

3. a) Die Beschwerdeführer berufen sich auf das Legalitätsprinzip als Ausfluss von Art. 4 BV. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bedürfen öffentliche Abgaben der Grundlage in einem formellen Gesetz. Delegiert das Gesetz die Kompetenz zur Festlegung einer Abgabe an den Verordnungsgeber, so muss es zumindest den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand und die Bemessungsgrundlage der Abgabe selber festlegen (BGE 120 Ia 1 E. 3c S. 3 mit Hinweisen). Diese Anforderungen wurden in der Rechtsprechung für gewisse Arten von Kausalabgaben allerdings gelockert;

BGE 121 I 273 S. 275

sie dürfen, was die Vorgaben über die Abgabenbemessung anbelangt, namentlich dort herabgesetzt werden, wo das Mass der Abgabe durch überprüfbare verfassungsrechtliche Prinzipien (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip) begrenzt wird und nicht allein der Gesetzesvorbehalt diese Schutzfunktion erfüllt. Das Legalitätsprinzip darf dabei weder seines Gehalts entleert, noch auf der anderen Seite in einer Weise überspannt werden, dass es mit der Rechtswirklichkeit und dem Erfordernis der Praktikabilität in Widerspruch gerät (BGE 120 Ia 1 E. 3a). b) Art. 12 UG nennt als zu entrichtende Abgaben die Kollegiengelder und Gebühren, legt aber kei-

ne Bemessungsgrundlagen dafür fest. Es fragt sich, ob dies den Anforderungen an die gesetzliche Grundlage entspricht. Das Bundesgericht hatte sich mit dieser Frage im Zusammenhang mit Universitätsgebühren bereits verschiedentlich zu befassen. In einem Entscheid aus dem Jahre 1978 betreffend die Universität Basel erachtete es eine Delegationsnorm des basel-städtischen Universitätsgesetzes, welche praktisch gleich lautete wie die hier in Frage stehende, als verfassungsrechtlich zulässig; ausschlaggebend war dabei, dass sich der Regierungsrat bei der Festlegung der Gebühr als durch die bisherige Übung gebunden betrachtete, die Kollegiengelder seit anfangs des 19. Jahrhunderts real annähernd unverändert geblieben waren und dass an den anderen Universitäten der deutschen Schweiz Gebühren in ähnlichem Umfang erhoben wurden (BGE 104 Ia 113 E. 4c/e S. 118 f.). In einem Fall betreffend den Kanton Zürich, in welchem eine gleichermassen unbestimmte gesetzliche Ermächtigung zur Diskussion stand, entschied das Bundesgericht 1994, dass eine Gebührenerhöhung, die über eine blosse Anpassung an die Teuerung hinausgehe und auch finanzpolitische Anliegen verfolge, zulässig sei. Ausschlaggebend war dabei, dass sich die erhöhten Gebühren immer noch in der Grössenordnung bewegten, die an anderen schweizerischen Hochschulen üblich ist; es könne mit hinreichender Sicherheit angenommen werden, dass die Gebührenregelung sich innerhalb des Rahmens halte, den der Gesetzgeber festgelegt hätte, wenn er die Delegationsnorm mit der an sich erforderlichen quantitativen Begrenzung versehen hätte (BGE 120 Ia 1 E. 3g S. 6 f.).

4. a) Die Beschwerdeführer stellen den Zürcher Entscheid in Frage. Angesichts des grossen Adressatenkreises und der bildungspolitischen Tragweite müsse die Höhe der Gebühren vom Gesetzgeber festgelegt werden, zumal weder das Kostendeckungs- noch das Äquivalenzprinzip herangezogen

werden könnten. Fragwürdig sei insbesondere, dem Verordnungsgeber einen Spielraum für allgemeine finanzpolitische Überlegungen einzuräumen. Eine fiskalisch motivierte Gebührenerhöhung könne nicht mit dem Hinweis, dass andere Universitäten ihre Abgaben in gleichem Umfang erhöhten, gerechtfertigt werden. Sie verstosse zudem gegen die Rechtsgleichheit, weil dadurch die finanziell schwachen Studierenden diskriminiert würden. Da die Ausbildungsbeiträge nicht erhöht würden, führe die Erhöhung der Kollegiengelder zu einer Verringerung des Betrages, der den stipendienberechtigten Studierenden noch zur Verfügung bleibe, und stelle somit einen kalten Stipendienabbau dar. b) Es ist unbestritten, dass das Kostendeckungsprinzip im vorliegenden Fall eine gesetzliche Festlegung der Bemessungsgrundlage nicht zu ersetzen vermag; da notorisch die Einkünfte aus den Kollegiengeldern nur einen geringen Bruchteil der staatlichen Ausgaben für die Universität decken, würde das Abstellen auf das Kostendeckungsprinzip dem Verordnungsgeber einen mit dem Legalitätsprinzip nicht zu vereinbarenden übermässigen Spielraum belassen (BGE 120 Ia 1 E. 3f S. 6). Der Regierungsrat ist jedoch der Ansicht, dass der Schutz der Studierenden vor zu hohen Gebühren auch durch andere verfassungsmässige Grundsätze gewahrt werde, namentlich durch den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, wonach auf die Zumutbarkeit der Gesamtbelastung der Studierenden durch die Gebühren abzustellen sei, ferner durch den Grundsatz der Rechtsgleichheit, wonach sowohl im Vergleich mit anderen Ausbildungsanstalten (Ingenieurschulen, Höhere Wirtschafts- und Verwaltungsschulen usw.) als auch mit anderen schweizerischen Hochschulen die Gebühren nicht grosse Unterschiede aufweisen sollten, schliesslich durch den Grundsatz der Mässigkeit; diesbezüglich sei beachtlich, dass die Kollegiengeldentwicklung im Rahmen der seit 1970 aufgelaufenen Teuerung liege.
c) Auch das Verhältnismässigkeitsprinzip, als dessen gebührenrechtliche Konkretisierung das Äquivalenzprinzip erscheint, belässt im vorliegenden Fall immer noch einen zu grossen Spielraum: es gibt keinen Hinweis darauf, ein wie grosser Anteil des einem Studierenden im Durchschnitt zur Verfügung stehenden Geldbetrages zumutbarerweise für Studiengebühren beansprucht werden kann oder ob diese gar nach dem wirtschaftlichen Wert bemessen werden dürfen, den eine Universitätsausbildung darstellt. Es liegt auf der Hand, dass eine erhebliche Erhöhung der Kollegiengelder, das heisst eine weitergehende Beteiligung der Studierenden an den Kosten

ihrer Ausbildung, auch wenn sie mit dem Verhältnismässigkeits- beziehungsweise Äquivalenzprinzip noch vereinbar wäre, ohne gleichzeitige Erhöhung der Ausbildungsbeiträge für finanziell schlechter Gestellte eine wesentliche Erschwerung des Zugangs zu einer universitären Ausbildung darstellen würde. Ob, wie die Beschwerdeführer annehmen, darin eine Rechtsungleichheit läge, kann offenbleiben; jedenfalls handelt es sich dabei um eine wesentliche bildungspolitische Wertungsfrage, die angesichts ihrer Tragweite vom formellen Gesetzgeber beantwortet werden muss. d) Der Regierungsrat macht geltend, die Verwaltung habe bereits 1981 im Rahmen einer (später in der Volksabstimmung gescheiterten) Vorlage für eine Gesetzesrevision vorgeschlagen, eine Maximalhöhe von Fr. 500.– für die Kollegiengeldpauschale im Gesetz festzulegen, doch sei in der grossrätlichen Kommission dieser Höchstbetrag gestrichen worden. Die jetzt angefochtene Höhe der Kollegiengelder würde sich damit noch im Rahmen dieser damals diskutierten Maximalhöhe bewegen. Aus den damaligen Vorarbeiten kann allerdings nicht ohne weiteres auf einen mutmasslichen Willen des Gesetzgebers geschlossen werden. Laut Protokoll der Sitzung der grossrätlichen Kommission vom 14./15. August 1981 wurde in der Kommission der Antrag gestellt, den Höchstbetrag der Kollegiengeldpauschale auf Fr. 150.– oder 130.– festzulegen. Schliesslich beschloss die Kommission, überhaupt keinen Höchstbetrag festzulegen. Dies geschah offensichtlich in der Absicht, dem Regierungsrat einen Handlungsspielraum zu gewähren. Ob dies, namentlich angesichts des Umstandes, dass der damalige Gesetzesentwurf in der Volksabstimmung abgelehnt wurde, als eine dem Legalitätsprinzip genügende Äusserung des hypothetischen gesetzgeberischen Willens zu betrachten ist, kann offenbleiben.

5. a) In der bisherigen Praxis des Bundesgerichts zu den Studiengebühren waren letztlich zwei Überlegungen für die Zulässigkeit der Delegation ausschlaggebend: erstens die Bindung an das bisher Übliche, zweitens die Vergleichbarkeit der Gebühren an verschiedenen schweizerischen Hochschulen. Nur im Rahmen der zweiten Überlegung wurde es im Zürcher Entscheid denn auch als zulässig erachtet, dass mit finanzpolitischer Zielsetzung eine über die Teuerung hinausgehende Erhöhung vorgenommen wurde (BGE 120 Ia 1 E. 3g S. 6 f.). Dies ist allerdings nicht in dem Sinne zu verstehen, dass nun den Universitätskantonen zugestanden würde, im Gleichschritt auf dem

Verordnungsweg ihre Universitätsgebühren beliebig zu erhöhen. Wie weit finanzpolitisch motivierte Erhöhungen zulässig sind, braucht indessen vorliegend nicht abschliessend beantwortet zu werden, weil sich die angefochtene bernische Regelung unter Berücksichtigung der Teuerung gesamthaft gesehen im Rahmen des bisher Üblichen bewegt. Zwar begründete die Erziehungsdirektion in ihrem Vortrag an den Regierungsrat die vorgeschlagene Erhöhung auch mit dem Bestreben, zum Ausgleich des kantonalen Finanzhaushalts beizutragen, und mit dem Hinweis, dass dank den erhöhten Gebühren mit Mehreinnahmen von rund zwei Millionen Franken pro Jahr gerechnet werden könne. Aus den von der Erziehungsdirektion vorgelegten statistischen Unterlagen zur Entwicklung der Studiengebühren geht jedoch hervor, dass sich die Erhöhung im Rahmen der seit 1970 aufgelaufenen Teuerung bewegt. Das betrifft einerseits die Belastung der einzelnen Studierenden: bei vollem Teuerungsausgleich würde die Kollegiengeldpauschale, die 1970 Fr. 190.– betrug, im Jahre 1993 Fr. 491.– betragen, also mehr als in der angefochtenen Regelung festgelegt wird. Es gilt aber auch bei einer gesamthaften Betrachtung: deckten 1970 die von den Studierenden bezahlten Kollegiengeldpauschalen rund 1,5 % der Kosten für die Universität, so beträgt dieser Anteil auch nach der angefochtenen Erhöhung nur noch rund 1,2 %.

Wird als Vergleichsbasis das Jahr 1990 genommen, so ändert sich zwar das Bild wesentlich, da die Kollegiengelder von 1970 bis 1990 unverändert blieben. Das ändert aber nichts daran, dass sich die erhöhten Gebühren immer noch im Rahmen dessen bewegen, was über längere Zeit üblich war. b) Dass, wie die Beschwerdeführer vorbringen, die Stipendien in den letzten Jahren der Teuerung nicht angepasst worden seien und daher infolge der Gebührenerhöhung die den einzelnen Studierenden zur Verfügung stehenden Einkünfte netto reduziert würden, bedeutet unter diesen Umständen keine Verletzung von Art. 4 BV: die Gebührenregelung betrifft alle Studierenden, auch diejenigen, die nicht stipendienberechtigt sind; sollte im Umstand, dass die Stipendien nicht der Teuerung angepasst werden, eine Verfassungs- oder eine sonstige Rechtsverletzung liegen, so wäre dies in einem gesonderten, stipendienrechtlichen Verfahren geltend zu machen.