

Zeitschrift: Bulletin / Vereinigung der Schweizerischen Hochschuldozierenden = Association Suisse des Enseignant-e-s d'Université

Herausgeber: Vereinigung der Schweizerischen Hochschuldozierenden

Band: 39 (2013)

Heft: 1

Artikel: Studiengebührendiskriminierung in der EU : ein Verbot und seine Folgen

Autor: Bülow, Katharina von / Ringe, Dorothea

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-893711>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 16.10.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Studiengebührendiskriminierung in der EU – ein Verbot und seine Folgen[◊]

Dorothea Ringe* und Katharina von Bülow**

In ständiger Rechtsprechung verbietet der Europäische Gerichtshof den Mitgliedstaaten, bei der Ausgestaltung von Studiengebühren nach Nationalität der Studierenden zu differenzieren. Diese Rechtsprechung führt zu einem Free-riding Problem in Hinsicht auf die Hochschulfinanzierung und trägt so in Europa zur Unterinvestition in Hochschulbildung bei. Der vorliegende Beitrag kommt zur Schlussfolgerung, dass differenzierende Studiengebühren entgegen der momentanen EuGH-Rechtsprechung zugelassen werden sollten. Aus rechtspolitischer Sicht hingegen wäre jedoch ein System von zwischenstaatlichen Transferzahlungen zur Kompensation der Ausbildungskosten von innerhalb Europas mobilen Studenten die vorteilhafteste Lösung. Als Beispiel für ein solches System wird die Schweiz mit ihren Besonderheiten der Ausgestaltung von Studiengebühren herangezogen.

◊ Dieser Beitrag beruht zu grossen Teilen auf Ringe (2012). Abdruck mit freundlicher Genehmigung des Verlags Mohr Siebeck. Die Thematik wird ausserdem im grösseren Zusammenhang behandelt bei Ringe (2009), besonders Teil 3 und 4.

*Saïd Business School, University of Oxford, Park End Street
Oxford OX1 1HP, England.

E-Mail: dorothea.ringe@sbs.ox.ac.uk
<http://www.sbs.ox.ac.uk/centres/entrepreneurship/people/Pages/DorotheaRinge.aspx>

Dorothea Ringe, Dr. rer. pol., MSc Econ. (LSE), Programme Manager, Oxford Centre for Entrepreneurship and Innovation, Saïd Business School, University of Oxford. 1999–2004 Studium der Volkswirtschaftslehre an den Universitäten Heidelberg, London School of Economics und Humboldt Universität zu Berlin. 2002 Master of Science in Economics an der London School of Economics. 2004–2007 Promotionstudium an der Universität Hamburg als Stipendiatin des Graduiertenkolleg für Ökonomische Analyse des Rechts. Forschungsaufenthalte an der Universität St. Gallen und der University of California, Berkeley (USA). 2007–2008 Academic Visitor, Faculty of Law, University of Oxford. 2009 Promotion zum Dr. rer. pol. «Tuition fees and equal access to higher education: An analysis from a law and economics perspective».

**Universität Basel, Petersgraben 35/3, 4003 Basel.

E-Mail: k.vonbuelow@unibas.ch
www.unibas.ch

Katharina von Bülow, Dr. phil., ist seit 2012 wissenschaftliche Mitarbeiterin für Bibliometrie/Qualitätsmanagement im Vizerektorat Forschung der Universität Basel. 2000–2006 Studium der Fächer Latein, Geschichte und Germanistik in Heidelberg, Göttingen und Münster. Nach Forschungsaufenthalt in Oxford 2010 Promotion in Mittelalterlicher Geschichte an der Uni Münster. Daran anschliessend Referentin für Diversitätsmanagement für die Hochschulrektorenkonferenz, Deutschland.

1. Einleitung

Höhere Investitionen in die Hochschulen gehören zu den Massnahmen, die die internationale Wettbewerbsfähigkeit Europas erhalten und ausbauen könnten. Sie werden häufig als ein vorrangiges Ziel der Politik genannt, z.B. in der kürzlich von der Europäischen Kommission entwickelten neuen Wirtschaftsstrategie «Europa 2020».¹ Allerdings hinkt die Realität den politischen Lippenbekenntnissen weit hinterher und die Mittel für die Hochschulen stagnieren oder steigen nur unterproportional im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt. Die Stagnation bzw. der geringe Anstieg der Hochschulausgaben in den letzten Jahren und Jahrzehnten lässt sich politökonomisch mit vielen Faktoren erklären, z.B. mit der Altersstruktur der europäischen Gesellschaften.² Zusätzlich Einfluss nehmen die institutionellen Rahmenbedingungen, innerhalb derer die Entscheidungen über Hochschulinvestitionen gefällt werden. Hochschulinvestitionen zahlen sich erst langfristig aus. Politiker hingegen werden in relativ kurzen Zyklen von 4–5 Jahren zur Rechenschaft gezogen. Ein weiterer Faktor, der innerhalb Europas die Anreize für Hochschulinvestitionen senkt, ist die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zum Verbot der Studiengebührendifferenzierung innerhalb Europas.

Das Diskriminierungsverbot in Hinsicht auf Studiengebühren scheint auf den ersten Blick eine Fortsetzung der EuGH-Rechtsprechung zu sein, die die Gleichbehandlung der EU-Bürger im EU Ausland zu sichern und Diskriminierungen nach Nationalität zu unterbinden sucht. Durch seine konsequent integrationsfreundliche Rechtsprechung hat der EuGH viel dazu beigetragen, protektionistische Bestrebungen der Nationalstaaten im Keim zu ersticken und den einheitlichen Binnenmarkt Wirklichkeit werden zu lassen. Im Zentrum dieser Rechtsprechung steht die konsequente Anwendung des Prinzips der Nichtdiskriminierung in Hinsicht auf Nationalität. Historisch erstreckte sich die Gleichbehandlung zunächst primär auf wirtschaftliche Betätigung von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats im EU-Ausland.³

¹ Siehe <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/Brochure%20Integrated%20Guidelines.pdf>.

² Bussemeyer (2006), Schmidt (2004), Schmidt (2002).

³ Craig/ de Búrca (2007, 746 ff).

Nach dem Inkrafttreten des Vertrages von Maastricht, der die Unionsbürgerschaft als Rechtsinstitut einführt, hat der EuGH das Nichtdiskriminierungsgebot nach Nationalität im Zusammenspiel mit der Unionsbürgerschaft in einer Reihe von sehr umstrittenen Urteilen auch auf Teile der Sozial- und Bildungspolitik angewandt. EU-Mitgliedsstaaten sind durch diese Rechtsprechung verpflichtet worden, unter bestimmten Voraussetzungen öffentliche Leistungen auch an Staatsbürger anderer EU-Mitgliedsstaaten zu vergeben.⁴ Die Rechtsprechung zur Gleichbehandlung von Studenten, die im europäischen Ausland studieren, betrifft sowohl Studiengebühren als auch Kredite und Stipendienprogramme und ist einer der Bereiche, in dem diese Tendenz mit am weitesten entwickelt ist.

Diese Rechtsprechung unterstützt die Mobilität der Studenten innerhalb Europas, ein Ziel das ebenso hoch auf der politischen Agenda steht wie die Erhöhung von Hochschulinvestitionen. Die negativen Auswirkungen auf die Anreize, in Hochschulbildung zu investieren, werden hingegen in der juristischen Literatur sowie der öffentlichen Debatte kaum wahrgenommen. Ausnahmen stellen Scholsem (1989), von Wilmowsky (1990) und van der Mei (2005) dar, die den Trade-Off zwischen einer möglichst weitgehenden Gleichbehandlung von mobilen Studenten innerhalb der EU und der Finanzierung der Hochschulbildung thematisieren. Der vorliegende Beitrag will an diese Literatur anknüpfen und die Ergebnisse der ökonomischen Literatur zum Free-riding Problem in diese Debatte integrieren.

2. Das Studiengebührendiskriminierungsverbot senkt Investitionsanreize in Hochschulbildung

2.1. Entwicklung der EuGH-Rechtsprechung und Gesetzeslage

Das aktuell geltende Diskriminierungsverbot in Hinsicht auf Studiengebühren innerhalb Europas geht auf ein grundlegendes EuGH-Urteil, Gravier / Stadt Lüttich, aus dem Jahr 1985 zurück. Der EuGH hatte über die Vertragsmäßigkeit einer Einschreibegebühr zu entscheiden, die in Belgien nur von Ausländern erhoben wurde. Basierend auf einer sehr weiten und umstrittenen Auslegung der damaligen Fassung des EWG-Vertrages entschied der Gerichtshof, dass eine solche Differenzierung von Studiengebühren nach Nationalität in den Anwendungsbereich des EWG-Vertrages falle und deswegen vom Diskriminierungsverbot gemäss Artikel 7 EWG erfasst sei.⁵ Die belgische Regierung verteidigte ihr Gesetz mit dem Argu-

ment, dass ausländische Studenten und ihre Eltern keine Steuern in Belgien zahlten und deswegen nicht zur Finanzierung der Hochschulausbildung beitragen. Die höhere Einschreibegebühr stelle deswegen eine Kompensation für die Kosten der Hochschulausbildung dar.⁶ Diesen Gegenargumenten schenkte der EuGH in seinem Urteil jedoch keinerlei Beachtung.⁷ Im Laufe der Jahre hat der EuGH diese damals bahnbrechende Rechtsprechung weiter ausgebaut und präzisiert und nach dem Inkrafttreten des Vertrages von Maastricht im Zusammenspiel mit dem neuen Rechtsinstitut der Unionsbürgerschaft ausgeweitet. Zudem hat die Rechtsprechung die sekundäre Gesetzgebung der EU zum Aufenthaltsrecht für Studenten im EU-Ausland stark beeinflusst.

Mit dem Inkrafttreten des Vertrages von Maastricht 1993 änderten sich zwei wesentliche rechtliche Grundlagen für die hier behandelte Fragestellung. Zum einen präzisierte der europäische Gesetzgeber die Kompetenzen der EU in Hinsicht auf die Hochschulpolitik. Er führte in Artikel 149 EG⁸ eine explizite Zuständigkeit der EU im Bereich der internationalen Kooperation in der Hochschulpolitik ein, nahm aber die nationale Hochschulpolitik ausdrücklich von der EU-Kompetenz aus. Die zweite und wesentlich wichtigere Änderung war die Einführung des Rechtsinstituts der Unionsbürgerschaft in den Artikeln 17–22 EG einschliesslich eines allgemeinen Rechts auf Freizügigkeit gemäss Artikel 18 EG für alle Unionsbürger, das allerdings ausdrücklich Beschränkungen unterliegen kann.⁹

Der EuGH interpretierte in einer Reihe von umstrittenen Entscheidungen den Unionsbürgerschaftsstatus als den grundlegenden Status aller EU-Bürger, der ein allgemeines Gleichbehandlungsrecht von EU-Ausländern mit sich bringe.¹⁰ Ungleichbehandlungen sind weiterhin möglich, aber sie sind als Ausnahmen von der Regel zu sehen und müssen verhältnismässig sein. Als Konsequenz weitete der EuGH auf der Basis von jetzt Artikel 21 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (VAEU) im Bereich der Studienfinanzierung den Anwendungsbereich des Vertrages auf alle Leistungen aus, die Nationalstaaten im Zusammenhang mit dem Studium erbringen. Diese Leistungen umfassen neben subventionierten Studienplätzen auch Darlehen und Stipendien, die Unterstützung bei der Bezahlung der Studiengebühren

⁴ EuGH, Rs. 293/83, Slg. 1985, 593 – Gravier, Rn. 12.

⁵ EuGH, Rs. 293/83, Slg. 1985, 593 – Gravier, Rn. 14–15.

⁶ Jetzt Artikel 165 VAEU.

⁷ Jetzt Artikel 20–25 und Artikel 21 VAEU.

⁸ EuGH, Rs. C-184/99, Slg. 2001, I-6193 – Grzelczyk; EuGH, Rs. C-148/02, Slg. 2003, I-11613 – Avello; EuGH, Rs. C-209/03, Slg. 2005, I-2119 – Bidar. Vgl. Wollenschlaeger 2011 zur Entwicklung der Unionsbürgerschaft als Rechtsinstitut.

⁴ Craig/ de Búrca (2007, 858 f).

⁵ EuGH, Rs. 293/83, Slg. 1985, 593 – Gravier. Artikel 7 EWG-Vertrag entspricht heute Artikel 18 VAEU.

sowie des Lebensunterhalts bieten sollen.¹¹ Gleichzeitig erlaubt er den Regierungen, die Zahlung von Studiengebühren, Darlehen und Krediten an die Integration des Empfängers in das Gastland zu knüpfen, die durch die Aufenthaltsdauer im Gastland angenähert werden kann.¹² Allerdings diskutiert der EuGH zum ersten Mal in seinem Bidar-Urteil, dass Nichtdiskriminierung bei Sozialleistungen einen Einfluss auf das allgemeine Niveau der von den Staaten bereitgestellten Leistungen haben kann. Auch wenn Artikel 21 VAEU eine Schlüsselstellung in der neueren EuGH-Rechtsprechung zur Gleichbehandlung einnimmt, wird er weiterhin nicht ausschliesslich angewandt. In einem neueren Urteil, Kommission/Republik Österreich, wurde die Frage entschieden, ob Österreich die Zulassung von ausländischen Studenten an die Bedingung knüpfen darf, dass diese in ihrem Heimatland einen Studienplatz im selben Fach nachweisen können. Hier zog der EuGH die jetzigen Artikel 165 und 166 VAEU heran, um die Anwendung des Vertrages auf den Sachverhalt zu begründen.¹³

Die Idee, dass das Ausmass der Gleichbehandlung von EU-Ausländern von der Aufenthaltsdauer abhängig gemacht werden darf, wurde später in Richtlinie 2004/38 in das europäische Sekundärrecht aufgenommen. Solange Studenten aus dem EU-Ausland weniger als 5 Jahre im Land leben, dürfen die Regierungen gemäss Artikel 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 verlangen, dass diese Studenten eine Krankenversicherung vorweisen und ihren Lebensunterhalt selber bezahlen können. Diese Ausnahme muss jedoch im Rahmen des Verhältnismässigkeitsprinzips durchgesetzt werden.

Die Rechtslage in Hinsicht auf Gleichbehandlung von mobilen Studenten innerhalb der EU ist massgeblich von der weiten Auslegung der Vorschriften über die Unionsbürgerschaft durch den EuGH geprägt worden. Diese weite Auslegung hat in der juristischen Literatur eine weitreichende dogmatische Debatte nach sich gezogen und dem EuGH viel Kritik eingehandelt.¹⁴

2.2. Das Free-riding-Problem innerhalb Europas

Die aktuelle Rechtssprechung des Europäischen Gerichtshofes schafft ein Free-riding Problem und senkt so die Anreize der Regierungen der Mitgliedstaaten, in Hochschulbildung zu investieren.

Das Free-riding-Problem entsteht durch das Zusammenwirken der Rechtsprechung mit zwei weiteren

Faktoren. Zum einen ist innerhalb der EU nach Artikel 165 VAEU die politische Kompetenz zur Finanzierung von Hochschulen dezentral auf Ebene der Nationalstaaten angesiedelt. Zum anderen sind Studenten prinzipiell mobil und reagieren auf Unterschiede im Preis-Leistungsverhältnis zwischen Hochschulen.¹⁵ Die für die Bereitstellung von Hochschulbildung verantwortlichen Regierungen können durch Free riding die Mobilität der Studenten ausnutzen, um öffentliche Mittel zu sparen. Innerhalb Europas werden Studienplätze generell stark aus öffentlichen Mitteln subventioniert. Wenn Studiengebühren erhoben werden, decken diese, mit Ausnahme von Grossbritannien, maximal ein Drittel der Kosten des Studienplatzes.¹⁶ Regierungen rechtfertigen die hohen öffentlichen Investitionen in Hochschulbildung mit hohen Externalitäten von Hochschulbildung, die über den Lauf des Lebens der Hochschulabsolventen der Gesellschaft zugutekommen.¹⁷

Die Aufnahme eines ausländischen Studenten an einer Hochschule in einem anderen EU-Mitgliedstaat verursacht demnach zunächst Kosten für den aufnehmenden Staat, selbst wenn der Student die üblichen Studiengebühren bezahlt. Der Heimatstaat des mobilen Studenten hingegen spart die Subventionen für dessen Hochschulausbildung und kommt – unter der Annahme, dass die meisten Studenten zumindest mittelfristig wieder in ihr europäisches Heimatland zurückkehren – langfristig in den Genuss der Externalitäten. Der Verlust für den aufnehmenden Staat ist allerdings schwer zu quantifizieren. Denn ein im Ausland ausgebildeter Akademiker nimmt in aller Regel in sein Heimatland (kulturelles) Wissen mit, das auch dem ausbildenden Staat zu Gute kommen kann, z.B. in Form von späterer wirtschaftlicher Zusammenarbeit. Trotzdem ist davon auszugehen, dass die Kosten der Hochschulausbildung für die Nettoimport-Länder den Nutzen überschreiten. Alle EU-Regierungen haben so einen Anreiz, ihre Investitionen in die Hochschulbildung zu senken und ihre Bürger zu motivieren, im europäischen Ausland zu studieren.

Das Ausmass der Mobilität der Studenten bestimmt das Ausmass des Free-riding-Problems. Im Verhältnis zur Gesamtzahl aller Studenten in Europa ist die Mobilität immer noch relativ gering. Im Durch-

¹¹ EuGH, Rs. C-209/03, Slg. 2005, I-2119 – Bidar, Rn. 43.

¹² EuGH, Rs. C-209/03, Slg. 2005, I-2119 – Bidar.

¹³ EuGH, Rs. C-147/03, Slg. 2005, I-5969 – Kommission/Österreich, Rn. 31-35.

¹⁴ Besonders prägnant Hailbronner (2004).

¹⁵ Siehe OECD (2010, Tabelle C 2.1) zur Studentenmobilität innerhalb der OECD.

¹⁶ Im EU19 Durchschnitt werden 79,4% der Hochschulausgaben aus öffentlichen Mitteln finanziert. Die grosse Ausnahme im europäischen Vergleich stellt Grossbritannien dar, wo der Anteil der öffentlichen Ausgaben zwischen dem Jahr 2000 und 2007 von 67,7% auf 35,8% zurückgegangen ist. OECD (2010, Tabelle B 3.2.b).

¹⁷ Zu den Externalitäten der Hochschulbildung siehe McMahon (2004).

schnitt liegt sie bei 5,9%.¹⁸ Dies hält das Free-riding-Problem in Grenzen. Die Mobilität von Studenten innerhalb Europas hat jedoch parallel zum wirtschaftlichen und politischen Zusammenwachsen Europas über die letzten Jahrzehnte stark zugenommen. Die praktischen und rechtlichen Hindernisse für ein Studium im europäischen Ausland sind durch den Bologna-Prozess erheblich verringert worden, und so wurde diese Entwicklung weiter verstärkt. Da Mobilität als explizites Ziel des Bologna-Prozesses politisch eine hohe Priorität besitzt, ist davon auszugehen, dass weitere Anreize gesetzt werden, um die studentische Mobilität zu verstärken. Als Fortsetzung dieser Entwicklung ist innerhalb der nächsten Jahre ein weiterer Anstieg der Studentemobilität zu erwarten. Die folgende Tabelle fasst die Netto-Studentenströme innerhalb Europas zusammen:

Tabelle 1. Studentenmobilität zwischen den EU19-Mitgliedsstaaten

	Differenz zwischen immigrierenden und emigrierenden Studenten	Netto-Import/ Netto-Export von Studenten
Grossbritannien	84'504	Import
Österreich	22'833	Import
Belgien	18'568	Import
Niederlande	14'502	Import
Tschechische Republik	11'813	Import
Dänemark	2'717	Import
Polen	-30'926	Export
Griechenland	-26'544	Export
Slowakei	-22'327	Export
Italien	-21'276	Export
Irland	-13'338	Export
Portugal	-9'414	Export
Frankreich	-7'248	Export
Luxemburg	-6'283	Export
Deutschland	-6'040	Export
Spanien	-5'381	Export
Finnland	-4'250	Export
Ungarn	-1'490	Export
Schweden	-429	Export

Zum Vergleich: Studentemobilität zwischen der Schweiz und den EU19-Mitgliedsstaaten

Schweiz	18'962	Import
---------	--------	--------

Quelle: Eigene Berechnung basierend auf OECD (2010, Tabelle C 2.7). Mobile Studenten werden anhand ihrer Nationalität gezählt.¹⁹

¹⁸ OECD (2010 Tabelle C 2.1).

¹⁹ Gerade in den letzten Jahren wurde grosser Aufwand betrieben, um die Datengrundlage zur studentischen Mobilität zu verbessern. Trotzdem sind die Datensätze von erheblichen Mängeln gekennzeichnet. Da die Daten in den unterschiedlichen Ländern nicht kongruent erhoben werden, ergeben sich in den Zahlen Ungereimtheiten, die nicht aufgelöst werden können. Die Zahlen können daher nur als Tendenz gewertet werden. Siehe: Teichler, Ferencz, Wächter (2012, 7).

Des Weiteren hängt das Ausmass des Free-riding-Problems von der Wahrscheinlichkeit ab, mit der die mobilen Studenten nach Abschluss des Studiums in ihre Heimatländer zurückkehren. Auch wenn es schwierig ist, diesen Wert empirisch zu untermauern, wird hier die Annahme getroffen, dass die Rückkehrwahrscheinlichkeit höher als 70% ist. Einige der wenigen Studien zu dieser Frage aus kurzfristiger Perspektive (Jahr/Schomburg/Teichler, 2002) kommt zu dem Ergebnis, dass 47% der Studenten, die im europäischen Ausland studiert haben, direkt in ihr Heimatland zurückkehren, 12% in ein drittes Land umziehen und 41% zumindest für einige Jahre im Gastland bleiben, um dort zu arbeiten. Als weiterer Anhaltspunkt für die langfristige Rückkehrwahrscheinlichkeit können statistische Erhebungen herangezogen werden über die Wahrscheinlichkeit, mit der EU-Bürger im Allgemeinen langfristig im EU-Ausland leben. Diese liegt immer noch unter 5%.²⁰ Es ist anzunehmen, dass die Wahrscheinlichkeit für hochqualifizierte Hochschulabsolventen, langfristig in ihr Heimatland zurückzukehren, etwas niedriger ist. Allerdings ist immer noch davon auszugehen, dass der bei weitem grösste Teil der Hochschulabsolventen mittelfristig in sein Heimatland zurückkehrt.²¹

Ausserdem sind die Studentenströme zwischen den EU-Mitgliedsstaaten sehr unausgewogen. Im Jahr 2006 fanden sich fast zwei Drittel aller ausländischen Studenten in der EU in nur drei Ländern: UK, Deutschland und Frankreich.²² Eine deutlich höhere Mobilität ist ausserdem zwischen Nachbarländern mit identischen Sprachen wie Deutschland, Österreich und der Schweiz sowie Frankreich und Belgien zu beobachten.²³ Kleinere Länder wie Österreich und Belgien klagen über die hohe Nachfrage nach ihren Studienplätzen aus den grossen Nachbarländern Deutschland und Frankreich und sehen sich durch die EuGH-Rechtsprechung in ihrer nationalen Autonomie in Hinsicht auf die Ausgestaltung ihrer Hochschulsysteme eingeschränkt.

2.3. Das Free-riding-Problem in der ökonomischen Literatur

Das Free-riding Problem wird in der ökonomischen Literatur aus der Perspektive des Fiskalföderalismus sowie mit Hilfe von spieltheoretischen Modellen analysiert. Im Wesentlichen werden drei Lösungsalternativen vorgeschlagen: (1) Zentralisierung der hochschulpolitischen Kompetenzen, (2) ein System von zwischenstaatlichen Transferzahlungen und (3)

²⁰ Vasileva (2009, Tabelle 1).

²¹ Siehe auch Mechtenberg/Strausz (2008, 123 ff).

²² Siehe Teichler, Ferencz, Wächter (2012, 4).

²³ OECD (2010 Tabelle C 2.7).

Studiengebührendiskriminierung nach Wohnort vor Beginn des Studiums.

Fiskalföderalismus beschäftigt sich mit der Zuteilung von Entscheidungskompetenzen über die Bereitstellung von öffentlichen Gütern oder Leistungen innerhalb einer föderalen Struktur.²⁴ Der traditionelle Fiskalföderalismus postuliert, dass die Kompetenz zur Bereitstellung eines öffentlichen Gutes oder einer öffentlichen Leistung auf der untersten Ebene in einer föderalen Struktur angesiedelt werden sollte, deren Bürger die Konsequenzen der Ausübung der Entscheidungsrechte zu tragen haben.²⁵ Innerhalb des aktuellen institutionellen Rahmens in Europa verursachen mobile Studenten grenzüberschreitende Externalitäten der Hochschulfinanzierung. Autoren, die aus der Perspektive des Fiskalföderalismus argumentieren, schlagen deswegen Zentralisierung der Hochschulfinanzierung auf europäischer Ebene als Lösung des Free-riding-Problems vor.²⁶

Die spieltheoretischen Modelle des Free-riding Problems leiten formal her, dass die aktuelle institutionelle Struktur der Hochschulfinanzierung zu suboptimalen Investitionen in Hochschulbildung führt. Auch in diesen Modellen ist Zentralisierung in der Regel die optimale Lösung.²⁷ Zweitbeste Lösungen für das Problem sind die Einführung eines Transferzahlungsmechanismus²⁸ oder Studiengebührendifferenzierung nach langfristigem Wohnort der Studenten. Ein Transferzahlungsmechanismus müsste sicherstellen, dass der Heimatstaat eines mobilen Studenten den Gaststaat für die vollen Kosten des Hochschulstudiums entschädigt. Ein solches System existiert in der Schweiz, die in den letzten Jahren die öffentlichen Investitionen in die Hochschulbildung sehr stark erhöht hat.²⁹ Die dritte mögliche Lösung des Problems wäre die Einführung von differenzierenden Studiengebühren nach Wohnort vor Beginn des Hochschulstudiums oder der Nationalität, die diesen Wohnort annähern soll. Gérard (2007) und Schwager (2007) leiten beide dieses Ergebnis formal her.

²⁴ Siehe Blankart (2008, Kapitel 26) zur Theorie des Fiskalföderalismus.

²⁵ Cooter (2000, 107).

²⁶ Scholsem (1989) wendet die Theorie des Fiskalföderalismus auf das Problem der Finanzierung der grenzüberschreitenden Studentenmobilität an. Siehe auch O'Leary (1996), van der Mei (2005), Stettes (2007) kommt zu einem ähnlichen Schluss in Hinsicht auf das Problem auf deutscher Ebene.

²⁷ Kemnitz (2005), Büttner/Schwager (2006), Schwager (2007), Mechtenberg/Strausz (2008).

²⁸ Berthold, Gabriel und Ziegele (2007). Formale Herleitung als second-best Lösung siehe Gérard (2007).

²⁹ Interkantonale Universitätsvereinbarung vom 20. Februar 1997.

Schwager argumentiert: «Es sind nicht die dezentralen Entscheidungen über Hochschulfinanzierung per se, die zu einem ineffizienten Ergebnis führen, sondern die ineffizienten Ergebnisse entstehen, wenn die dezentralen Regierungen keine adäquaten Instrumente in der Hand haben, um die Ineffizienzen zu beheben.»³⁰ Die Ursache des Problems scheint in der Gestaltung des Verfassungsrahmens zu liegen. Dies wird bestätigt durch die Tatsachen, dass eine Veränderung der Annahmen zur Nutzenfunktion der Regierungen die Herleitung der negativen Anreizwirkungen der aktuellen institutionellen Struktur der Hochschulfinanzierung nicht beeinflusst.³¹

2.4. Das Free-riding-Problem aus institutionenökonomischer Perspektive

In der bestehenden Literatur zum Free-riding Problem wird der verfassungs- und europarechtliche Rahmen der Hochschulfinanzierung und sein Einfluss auf die Realisierungswahrscheinlichkeit der Lösungen oft nur am Rande erwähnt. Daher sollen zum einen mögliche Lösungen für das Free-riding Problem aus institutionenökonomischer Perspektive mit Schwerpunkt auf die Verfassungsgestaltung hergeleitet werden. Zum anderen soll die Lösung mit den höchsten Realisierungschancen bestimmt werden, indem die Akteure kategorisiert werden, die der Umsetzung zustimmen müssten.

2.4.1. Definition der politischen Entscheidungsrechte zerstört institutionelle Kongruenz

Aus institutionenökonomischer Perspektive lassen sich Verfassungen als Institutionen interpretieren, die politische Entscheidungsrechte innerhalb einer Föderation definieren und gleichzeitig die zeitliche, räumliche und inhaltliche Begrenzung dieser Entscheidungsrechte festlegen.³² Im Gegensatz zu wirtschaftlichen Entscheidungsrechten können politische Entscheidungsrechte in Demokratien nur für einen bestimmten Zeitraum ausgeübt werden und müssen in Wahlen (neu) erworben werden. Aus dieser Sicht wird der Wettbewerb in einer Demokratie zwischen Parteien oder Politikern um ein politisches Amt als Wettbewerb um das Erhalten eines politischen Entscheidungsrechtes interpretiert. Ein politisches Entscheidungsrecht kann nur für eine gewisse Zeit innerhalb der Beschränkungen der Verfassung ausgeübt werden. Die zeitlichen Beschränkungen werden durch den Wahlzyklus auferlegt, die

³⁰ Schwager (2007, 4).

³¹ Büttner/Schwager (2006), Schwager (2007) und Mechtenberg/Strausz (2008) nehmen wohlfahrtsmaximierende Regierungen an, wohingegen Kemnitz (2005) von einer ausbeutenden Regierung ausgeht. Unter beiden Annahmen lassen sich die negativen Auswirkungen des Free riding auf die Hochschulinvestitionen zeigen.

³² Moe (1990, 227) und Richter/Furubotn (2003, 521).

räumlichen durch die geographische Abgrenzung von Zuständigkeiten. Die inhaltlichen Beschränkungen entspringen dem verfassungsrechtlichen Schutz von Grundrechten, die politischem Handeln Grenzen setzen. Unter der Annahme, dass Politiker ihre Zeit an der Macht maximieren wollen, kann die Anzahl der Stimmen in einer Wahl als Ertrag eines politischen Entscheidungsrechtes interpretiert werden.

Verfassungen erfüllen so wichtige Funktionen: Durch die zeitliche Beschränkung eines Wahlzyklus verteilen sie politische Macht im Wettbewerb um Wählerstimmen und bringen damit die Interessen der Bürger mit denen der Politiker in Einklang. Durch die geographische Abgrenzung von Kompetenzen ermöglichen sie ausserdem Kooperation zwischen politischen Entscheidungsträgern. Kooperation stellt eine Vorbedingung für die Realisierung von Erträgen aus kollektivem Handeln dar. Die inhaltliche Beschränkung der politischen Entscheidungsrechte durch den Schutz von individuellen Rechtspositionen durch das Rechtsinstitut der Grundrechte/Menschenrechte verhindert ausserdem, dass in der Demokratie Mehrheiten ihre demokratisch legitim erworbene Macht dazu ausnutzen, Umverteilung auf Kosten von Minderheiten durchzusetzen.³³

Aus dieser Perspektive betrachtet wird das Free-riding Problem zwischen den EU-Mitgliedsstaaten durch eine fehlerhafte Ausgestaltung der politischen Entscheidungsrechte innerhalb der Europäischen Union verursacht. Die politischen Entscheidungsrechte über die Ausgestaltung der Hochschulfinanzierung liegen innerhalb Europas bei den Nationalstaaten oder wie z.B. innerhalb Deutschlands und Grossbritanniens bei untergeordneten Einheiten einer Föderation. Das Nichtdiskriminierungsprinzip, das die Nationalstaaten nach EuGH-Rechtsprechung daran hindert bei Studiengebühren zu differenzieren, stellt eine Beschränkung dieses Entscheidungsrechtes dar. In der Kombination führen diese beiden Parameter des rechtlichen Rahmens, der das politische Entscheidungsrecht definiert, zum beschriebenen Free-riding Problem. Die Lösung des Problems liegt demnach in der Änderung einer der beiden Eigenschaften des rechtlichen Rahmens.

Zur Identifizierung der Lösungen des Problems wird im Folgenden das von Blankart entwickelte normative Konzept der institutionellen Kongruenz herangezogen.³⁴ Dieses Konzept wurde entwickelt, um die optimale Aufteilung von Kompetenzen in Hinsicht

auf die Bereitstellung von öffentlichen Gütern innerhalb einer Föderation zu bestimmen. Institutionelle Kongruenz liegt vor, wenn der Kreis der Nutzniesser eines öffentlichen Gutes übereinstimmt mit dem der Steuerzahler, die es finanzieren, und der Wähler, die die Entscheidungsträger über das öffentliche Gut auswählen. Bei Vorliegen von institutioneller Kongruenz fallen Nutzen, Kosten und Entscheidungsbefugnis über ein öffentliches Gut in dieselbe Gruppe. So haben Politiker einen Anreiz, weder zu viel noch zu wenig eines öffentlichen Gutes bereitzustellen.³⁵ Im Fall der Hochschulfinanzierung in Europa besteht momentan keine institutionelle Kongruenz, da Nutzen und Kosten der Hochschulbildung im Fall von mobilen Studenten auseinanderfallen.

2.4.2. Lösungen zur Wiederherstellung der institutionellen Kongruenz

Institutionelle Kongruenz in Hinsicht auf die Hochschulfinanzierung könnte in Europa auf verschiedenen Wegen wiederhergestellt werden. Die unterschiedlichen Optionen umfassen zunächst die bereits erwähnten Lösungen für das Free-riding-Problem, die in der ökonomischen Literatur identifiziert wurden: 1) Zentralisierung der Kompetenzen, 2) zwischenstaatliche Transferzahlungen und 3) Studiengebührendifferenzierung nach langfristigem Wohnsitz der Studenten. Die Zentralisierung der Entscheidungskompetenzen über Studiengebühren auf EU-Ebene würde das Problem lösen, da so Studentenmobilität zwischen EU-Mitgliedsländern nicht zu Externalitäten der Hochschulfinanzierung führen würde. Zwischenstaatliche Transferzahlungen und differenzierende Studiengebühren würden die institutionelle Kongruenz wiederherstellen, da in beiden Fällen die Gaststaaten für die Kosten der Ausbildung von Studenten aus anderen EU-Mitgliedsstaaten entschädigt werden würden. Dabei werden die Kosten im Falle von zwischenstaatlichen Transferzahlungen von den Steuerzahlern des Heimatlandes getragen und im Falle von höheren Studiengebühren von den mobilen Studenten selbst. Die Einführung von differenzierenden Studiengebühren würde zu einer niedrigeren Mobilität der Studenten führen. Weiterhin könnte man die Zahl der ausländischen Studenten, die zum Studium zugelassen werden, direkt beschränken. Diese Lösung wurde in der Literatur bis jetzt wenig diskutiert, vermutlich da sie rechtlich noch problematischer als differenzierende Studiengebühren wäre.³⁶

³³ Cooter (2000, 359 f).

³⁴ Blankart (2008, Kapitel 26). Kritisch zum Konzept der institutionellen Kongruenz Borck (2003).

³⁵ Blankart (2008, Kapitel 26).

³⁶ van der Mei (2005) ist die Ausnahme. Sie schlägt ein Quotensystem für mobile Studenten innerhalb der EU vor.

In der Terminologie der politischen Entscheidungsrechte kann institutionelle Kongruenz auf zwei Wegen wiederhergestellt werden: entweder durch eine Änderung der geographischen Ausdehnung des politischen Entscheidungsrechtes - hier eine Verlagerung der Hochschulfinanzierungskompetenz auf die europäische Ebene – oder durch eine Veränderung der individuellen Begrenzung des politischen Entscheidungsrechtes – hier eine Einschränkung des Rechts der Studenten auf Nichtdiskriminierung entweder durch Einführung von differenzierenden Studiengebühren oder durch die Einführung von Quoten bei der Zulassung von Studenten aus anderen EU-Mitgliedsländern. Ein System von Transferzahlungen hingegen fällt in keine dieser beiden Kategorien, da es eingeführt werden könnte, ohne die geographischen oder individuellen Begrenzungen des politischen Entscheidungsrechtes in Hinsicht auf die Hochschulbildung zu verändern. Stattdessen hängt sein Gelingen von der Kooperationsbereitschaft der Regierungen der Nationalstaaten ab.

Diese Beobachtung führt zu einer Kategorisierung der Lösungsoptionen für das Free-riding Problem nach dem politischen Prozess ihrer Umsetzung. Der entscheidende Faktor bei der politischen Umsetzung ist, ob eine Regierung die Lösung alleine oder nur in Kooperation mit anderen Regierungen implementieren könnte.

Tabelle 2. Lösungen des Free-riding-Problems

Politisches Entscheidungsrecht/ Politischer Prozess	Veränderung der geographischen Begrenzung des politischen Entscheidungsrechtes	Veränderung der individualrechtlichen Begrenzung des politischen Entscheidungsrechtes	Keine Veränderung des politischen Entscheidungsrechtes
Kooperation	Zentralisierung		System von Transferzahlungen
Keine Kooperation		a) Differenzierende Studiengebühren b) Zulassungsbeschränkungen für Studenten aus EU-Mitgliedsstaaten	

2.4.3. Diskussion der verschiedenen Lösungen

Wenn man von der EuGH-Rechtsprechung absieht, die die Einführung von differenzierenden Studiengebühren oder Zulassungsbeschränkungen als Lösungen für das Free-riding-Problem momentan verhindert, wären diese politisch wesentlich einfacher durchzusetzen als diejenigen Lösungsansätze, die Kooperation zwischen politischen Entscheidungsträgern voraussetzen. Die Zentralisierung der Hochschulfinanzierung auf europäischer Ebene und

die Errichtung eines Systems von Transferzahlungen würden einen Konsens zwischen allen EU-Mitgliedsstaaten voraussetzen. Ein derartiger Konsens scheint für eine generelle Zentralisierung der Hochschulfinanzierung unmöglich zu erreichen und wird für ein System von Transferzahlungen durch die EuGH-Rechtsprechung zusätzlich erschwert. Dies ist besonders schwerwiegend, da die Einführung eines Systems von zwischenstaatlichen Transferzahlungen nach Vorbild der Schweiz das Free-riding Problem lösen und gleichzeitig die Studentenmobilität unbeschränkt lassen würde.

Die Einführung von Transferzahlungen setzt einen Konsens in zwischenstaatlichen Verhandlungen voraus, dessen Findung durch die EuGH-Rechtsprechung jedoch erschwert wird. Im Falle von Verhandlungen über die Einführung von Transferzahlungen zur Finanzierung grenzüberschreitender Studentenmobilität wäre ein möglicher Konsens von einer Reihe von Bedingungen abhängig. Damit alle Regierungen einen Anreiz hätten, einem solchen Vertrag zuzustimmen, müsste zum einen ein Kooperationsgewinn existieren, so dass alle beteiligten Parteien etwas zu gewinnen hätten. Zum zweiten müssten sich die Regierungen glaubhaft an einen solchen Vertrag binden können. Wie bei Verhandlungen auf dem Markt beeinflusst auch in der politischen Sphäre die Ausgestaltung der politischen Entscheidungsrechte den Erfolg von Verhandlungen dadurch, dass sie die Transaktionskosten der Verhandlung beeinflussen.³⁷ Nur wenn die Transaktionskosten niedrig genug sind, kann es zu einer Einigung kommen. Wie die Bedingungen dieser Einigung aussehen, wie also der Kooperationsgewinn verteilt wird, hängt von der relativen Verhandlungsmacht der Parteien ab.³⁸

In Hinsicht auf die Hochschulfinanzierung in der aktuellen Ausgestaltung ist schon die erste Bedingung nicht erfüllt. Es existiert kein Kooperationsgewinn. Die EuGH-Rechtsprechung macht so die Einführung von Transferzahlungen nach Schweizer Vorbild sehr unwahrscheinlich, da sie die EU-Mitgliedsstaaten in finanzielle Gewinner und Verlierer aufteilt.³⁹ Da die Studentenströme zwischen den EU-Mitgliedsstaaten extrem unausgewogen sind, gibt es eine Reihe von Staaten, die als Nettoexporteure von Studenten bei der Einführung von Transferzahlungen zu Nettozahlern innerhalb eines solchen Systems

³⁷ Moe (1990, 219 ff) und Cooter (2000, 108 ff).

³⁸ Cooter (2000, 111).

³⁹ Die einzige Möglichkeit unter den gegebenen institutionellen Rahmenbedingungen eine Verhandlungslösung herbeizuführen wäre die Frage der Finanzierung von grenzüberschreitender Studentenmobilität in einen größeren politischen Verhandlungsprozess einzubeziehen.

werden würden.⁴⁰ Diese Staaten hätten keinen Anreiz, einem System von Transferzahlungen zuzustimmen, durch das ihre Kosten steigen würden. Diese Staaten sind neben den Studenten die grössten Profiteure der EuGH-Rechtsprechung zur Studienggebührendifferenzierung.

Eine Änderung dieser EuGH-Rechtsprechung würde demnach zur Folge haben, dass die Anreize zur Einführung eines Transferzahlungssystems deutlich steigen würden. Wenn differenzierende Studiengebühren erlaubt wären, würden die Kosten der Nettoexporteure von Studenten deutlich steigen, da sie für die Mehrheit der sonst emigrierenden Studenten selbst Studienplätze bereitstellen müssten.

Unter den gegebenen institutionellen Rahmenbedingungen müssen Staaten, die die Qualität ihrer Hochschulbildung verbessern wollen, Sorge haben, dass dies zu verstärktem Free-riding ihrer Nachbarn führen würde. Sie haben keine Möglichkeit, dieses Free-riding effektiv zu verhindern. Das Erheben von kostendeckenden Studiengebühren von EU-Ausländern wäre ein Weg, den sie auch unilateral beschreiten könnten. Ein solches Gesetz würde jedoch mit hoher Wahrscheinlichkeit wieder vor den EuGH gebracht werden, da es im Widerspruch zu Nichtdiskriminierung und dem Recht auf Freizügigkeit innerhalb der Union steht.

2.5. Exkurs zu zwischenstaatlichen Transferzahlungen am Beispiel der Schweiz

Auch in der Schweiz bewegt sich die Debatte um die Finanzierung von mobilen Studenten im Spannungsfeld von gleichen Hochschulzugangsmöglichkeiten und angemessener Verteilung der Finanzierungslasten. Innerhalb der Schweiz ist das Problem, das durch die dezentrale Hochschulfinanzierung durch die Kantone und die innerstaatliche Mobilität von Studenten entsteht, durch die Interkantonale Universitätsvereinbarung (IUV) gelöst. Studenten zahlen moderate Semestergebühren, die je nach Hochschule leicht variieren. Sie sind jedoch unabhängig vom Studienfach. Zusätzlich findet ein finanzieller Ausgleich zwischen den Kantonen statt. Ausschlaggebend ist dabei der Wohnort des Studenten zum Moment des Erwerbs seiner Hochschulzugangsberechtigung. Der Kanton dieses Wohnortes zahlt gemäss der IUV – unabhängig davon ob er selbst Trägerkanton einer Hochschule ist oder nicht – an den Trägerkanton der Hochschule des Studenten pro Semester einen Betrag, der nach Fächergruppen variiert und über die Jahre auch immer wieder angepasst wurde. Ziel dieser Vereinbarung ist

es, «den Angehörigen aller Kantone den gleichberechtigten Zugang zu den Universitäten zu sichern sowie die Kosten der universitären Ausbildung angemessen unter den Kantonen zu verteilen.»⁴¹ Als dritte Finanzierungskomponente werden gemäss Universitätsförderungsgesetz (UFG) Bundesmittel an die Hochschulen vergeben, deren Höhe ebenfalls zum Teil an die Anzahl der Studenten gekoppelt ist, und zwar sowohl für Schweizer als auch für ausländische Studenten.⁴² Damit stehen die Universitäten den Bundesmitteln gegenüber im Wettbewerb um eine möglichst grosse Anzahl von Studenten.

Kontrovers ist hingegen in der Schweiz die Frage, wie das Studium von ausländischen Studenten an Schweizer Hochschulen finanziert werden soll. Die nationale Debatte über Studiengebühren für Ausländer ist gerade in letzter Zeit erneut aufgeflammt. Der CVP Nationalrat Gerhard Pfister hat im September 2011 im Nationalrat den Antrag gestellt, eine ähnliche Vereinbarung wie die IUV mit dem Ausland, vor allem Deutschland auszuhandeln. Grund dafür sind die zahlreichen deutschen Studenten, die an Schweizer Hochschulen studieren. Gerade in den letzten Jahren hat sich ihre Zahl durch doppelte Abiturientenjahrgänge in einzelnen Bundesländern auf Grund der Einführung des achtjährigen Gymnasiums und dem Wegfall der Wehrpflicht in Deutschland stark erhöht. Insgesamt ist die Schweiz grundsätzlich ein Nettoimporteur von EU Studenten. Im Jahr 2008 hat sie bspw. 27'595 Studenten aufgenommen, während 8'633 Schweizer Studenten im EU Ausland ihre akademische Ausbildung erhielten.⁴³

Dabei kennt die Schweiz rechtlich kein Studiengebührendiskriminierungsverbot für Ausländer, die Frage der Ausgestaltung der Studiengebühren obliegt stattdessen den einzelnen Universitäten, bzw. deren Trägern. Die Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten (CRUS) hat dies zuletzt im September 2012 in 8 Thesen zur Frage von Studiengebühren deutlich gemacht.⁴⁴ Die Studiengebühren für Ausländer unterscheiden sich demnach auch von Universität zu Universität, wobei sie in aller Regel nur gering von denen für Schweizer Studenten differieren.⁴⁵ Die Schweiz hätte also im Gegensatz zu anderen EU Staaten die Möglichkeit, die Studiengebühren für Ausländer auf ein kostendeckendes Niveau heaufzusetzen.

⁴¹ Interkantonale Universitätsvereinbarung-Erläuterungen,1, http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/ikuv_erl_d.pdf.

⁴² Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999 über die Förderung der Universitäten und über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich.

⁴³ Quelle: Eigene Berechnung basierend auf OECD (2010, Tabelle C 2.7).

⁴⁴ CRUS Newsletter NR 28/ Oktober 2012.

⁴⁵ Siehe <http://www.crus.ch/information-programme/studieren-in-der-schweiz.html>.

⁴⁰ Siehe Tabelle 1.

Der Schweizer Nationalrat hat das Ansinnen Gerhard Pfisters abgelehnt vor allem mit dem Hinweis darauf, dass die IUV «nicht primär geschlossen wurde, um den Standortkantonen der Hochschulen eine angemessene Abgeltung für das Studium von ausserkantonalen Studierenden zu verschaffen. Sie dient vielmehr dem Zweck, talentierten jungen Menschen aus allen Kantonen einen offenen und gleichberechtigten Zugang zu den Hochschulen zu garantieren.»⁴⁶ Trotzdem so der Aspekt der Bildungsgerechtigkeit in den Vordergrund gerückt wurde, hat die CRUS noch im letzten Jahr darauf hingewiesen: «Durch das Fehlen von Beiträgen der Interkantonalen Universitätsvereinbarungen für ausländische Studierende entsteht eine Einnahmedifferenz und verursacht demzufolge Restkosten bei den Universitäten.»⁴⁷ Das Ansinnen, die IUV auf das Ausland zu übertragen, wurde ausserdem immer wieder von verschiedenen hochschulpolitisch Verantwortlichen in die Öffentlichkeit getragen.⁴⁸ Die aus der Perspektive der Schweizer Hochschulen verständliche Idee scheint jedoch aus mehreren Gründen politisch schwer durchzusetzen. Unter den hier diskutierten ökonomischen Gesichtspunkten verfügt die Schweiz auch nur über schwache Argumente. Schliesslich verzeichnet die Schweiz jährlich eine beachtliche Zuwanderung von Arbeitskräften mit Hochschulabschluss aufgrund der Nachfrage ihrer Unternehmen nach solchen Arbeitskräften. Da diese in aller Regel im Ausland qualifiziert wurden, kommt sie somit in den Nutzen der von anderen Staaten bezahlten (Hochschul)-Ausbildung.

Das Beispiel der Schweiz zeigt, dass ein System von Transferzahlungen nach Fächergruppen differenziert, in der Praxis funktionieren kann, und kann somit als Vorbild für eine mögliche Lösung in der EU betrachtet werden. Die Probleme, die durch die hohe Mobilität der Studenten und Arbeitskräfte zwischen der Schweiz und der EU entstehen, sind ähnlich gelagert wie innerhalb der EU. Eine generelle EU-weite Regelung von Transferzahlungen, der die Schweiz beitreten könnte, wäre auch für die Schweiz in dieser Hinsicht ein Zugewinn.

2.6. Vereinbarkeit von differenzierenden Studiengebühren mit EU-Recht

Es würde den Rahmen dieses Beitrages sprengen, diese Frage im Detail zu diskutieren. Allerdings kann darauf hingewiesen werden, dass eine solche Prüfung der Vereinbarkeit einer Ungleichbehandlung von EU-Ausländern mit dem EU-Recht an anderer

Stelle bereits ausführlich erfolgt ist.⁴⁹ Deshalb wird sich hier darauf beschränkt, die von Ringe (2012) erbrachten Ergebnisse dieser Prüfung zu präsentieren. Differenzierte Studiengebühren für EU Ausländer fallen unter der weiten Auslegung von Artikel 21 VAEU in den Anwendungsbereich des EU-Rechtes, da sie die Entscheidung von EU-Bürgern beeinflussen könnten, ihren Wohnort in einen bestimmten EU-Mitgliedsstaat zu verlagern, um dort ein Studium aufzunehmen. Sie würden eine indirekte Diskriminierung nach Nationalität bedeuten und damit potentiell den Vertrag von Maastricht verletzen. Insofern lassen sie sich nur rechtfertigen, wenn sie dem öffentlichen Interesse im Allgemeinen dienen,⁵⁰ auf objektiven Erwägungen unabhängig von der Nationalität der betroffenen Personen beruhen und verhältnismässig in Hinsicht auf ihre legitimen Ziele sind.⁵¹ Alle diese Fragen lassen sich positiv beantworten, so dass davon auszugehen ist, dass vor allem unter Einbezug der oben angeführten ökonomischen Argumente die Einführung von differenzierenden Studiengebühren nach langfristigem Wohnsitz mit den EU-Verträgen vereinbar wäre.

3. Schlussfolgerungen

Mit seinem Verbot, nach Nationalität differenzierende Studiengebühren zu erheben, hat der EuGH ein Free-riding Problem in Hinsicht auf die Hochschulinvestitionen geschaffen und damit ungewollt das Problem der niedrigen Hochschulinvestitionen innerhalb Europas verschärft. Die Einbeziehung ökonomischer Argumente in die Diskussion der Vereinbarkeit von differenzierenden Studiengebühren mit dem EU-Recht stellt die EuGH-Rechtsprechung stark in Frage. Wenn man die Anzeizeffekte in die Argumentation mit einbezieht, sprechen gute Argumente dafür, differenzierende Studiengebühren mit den EU-Verträgen für vereinbar zu halten. Wenn ein Gesetz zur Einführung von nach langfristigem Wohnsitz differenzierenden Studiengebühren wieder vor den EuGH gebracht werden sollte, dann sollte dieser seine Rechtsprechung ändern.

Allerdings haben differenzierende Studiengebühren den gravierenden Nachteil, dass sie die Mobilität der Studenten stark einschränken würden, während es ein explizites Ziel des Bologna-Prozesses ist, die Studentenmobilität zu erhöhen. Um dieses Ziel zu erreichen und gleichzeitig die Investitionsanreize unverzerrt zu lassen, böte sich die Einführung eines Transferzahlungssystems an, wie es in der Schweiz existiert.

⁴⁶ Siehe <http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte>.

⁴⁷ CRUS Newsletter NR 28/ Oktober 2012.

⁴⁸ Siehe z.B. HIS Hochschulnachricht (2012), Bracher (2012) oder Chudozilov (2012).

⁴⁹ Siehe Ringe (2012).

⁵⁰ Banard (2007, 491 ff) und Chalmers u.a. (2006, 830 ff).

⁵¹ Vgl. auch EuGH, Rs. C-209/03, Slg. 2005, I-2119 – Bidar, Rn. 54; EuGH, Rs. C-274/96, Slg. 1998, I-7637 – Bickel und Franz, Rn. 27; EuGH, Rs. C-148/02, Slg. 2003, I-11613 – Avello, Rn. 31.

Ein solches System setzt jedoch voraus, dass die teilnehmenden Staaten einen Konsens über seine Ausgestaltung finden können. Die geltende EuGH-Rechtsprechung macht einen solchen Konsens sehr unwahrscheinlich, da die EU-Mitgliedsstaaten, die netto Studenten exportieren, sich gegenüber dem Status quo finanziell deutlich schlechter stellen würden. Eine Änderung der EuGH-Rechtsprechung zu differenzierenden Studiengebühren würde dieses Hindernis zur Einführung von Transferzahlungen beseitigen und könnte demnach einen ersten Schritt in diese Richtung darstellen.

Realistisch betrachtet ist eine Änderung des Status quo und eine Behebung des Free-riding Problems in naher Zukunft nicht zu erwarten. Der EuGH wird sehr wahrscheinlich seine Rechtsprechung beibehalten, und keine der Lösungen wird in die Tat umgesetzt werden. Es ist jedoch anzunehmen, dass grosse Teile der Studentenschaft die aktuelle Situation, die ihnen grosse Wahlfreiheit aber zum Teil schlechte Studienbedingungen bietet, einer Situation mit besserer Qualität, aber geringen Wahlmöglichkeiten vorziehen. Die langfristigen gesellschaftlichen Kosten der Unterinvestition in Hochschulbildung werden jedoch von allen Bürgern getragen werden müssen. ■

Literatur

- Banard, C., *The Substantive Law of the EU*, 2007.
- Berthold, C./Gabriel, G./Ziegele, F., *Aktivierende Hochschul-Finanzierung (AktiHF) – Ein Konzept zur Beseitigung der Unterfinanzierung der deutschen Hochschulen*, Arbeitspapier des Centrum für Hochschulentwicklung, 2007 (erhältlich unter www.che.de).
- Blankart, C. B., *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, 2008.
- Borck, R., *Führt fiskalische Äquivalenz zu einer effizienten Allokation? Die Rolle von Mehrheitsabstimmungen*, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 72 (2003) 444 ff.
- Bracher, K., *Deutschland soll zahlen*, NZZ 21.10.2012.
- Busemeyer, M., *Der Kampf um knappe Mittel: Die Bestimmungsfaktoren der öffentlichen, privaten und sektoralen Bildungsaufgaben im OECD-Länder-Vergleich*, Politische Vierteljahresschrift 47 (2006) 393 ff.
- Büttner, T./Schwager, R., *Regionale Verteilungseffekte der Hochschulfinanzierung und ihre Konsequenzen*, in: Franz/Ramser (Hrsg.), *Bildung – 33. Wissenschaftliches Seminar Ottobeuren*, 2006.
- Chalmers, D., u.a., *European Union Law*, 2006.
- Chudozilov, A., *Bitte keine Deutschen mehr*, NZZ Campus 3.1.2012.
- Cooter, R., *The Strategic Constitution*, 2000.
- Craig, P./de Búrca, G., *EU Law: Text, Cases and Materials*, 4. Aufl. 2007.
- CRUS Newsletter Nr. 28/ Oktober 2012 <http://www.crus.ch/index.php?id=3178>.
- Gérard, M., *Financing Bologna: Which country will pay for foreign students?*, Education Economics 15 (2007) 441 ff.
- Hailbronner, K., *Die Unionsbürgerschaft und das Ende rationaler Jurisprudenz durch den EuGH?*, NJW 2004, 2185 ff.
- HIS Hochschulnachricht, 31.10.2012 «Schweiz: Deutschland soll für seine Studierenden zahlen» http://www.his.de/presse/hs_news/ganze_pm?pm_nr=1135.
- Jahr, J./Schomburg, H./Teichler, U., *Internationale Mobilität von Absolventinnen und Absolventen europäischer Hochschulen – Werkstattbericht 61 des Wissenschaftlichen Zentrums für Berufs- und Hochschulforschung der Universität Kassel*, 2002.
- Kemnitz, A., *Educational Federalism and the Quality Effects of Tuition Fees*, Working Paper, 2005 (www.econ.uni-mannheim.de).
- Kommission Hochschulvereinbarung, *Interkantonale Universitätsvereinbarung, Erläuterungen* http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/ikuv_ert_d.pdf.
- McMahon, W., *The social and external benefits of education*, in: Johnes/Johnes (Hrsg.), *International handbook on the economics of education*, 2004.
- Mechtenberg, L./Strausz, R., *The Bologna Process: how student mobility affects multi-cultural skills and educational quality*, International Tax and Public Finance 15 (2008), 109 ff.
- Moe, T., *Political Institutions: The Neglected Side of the Story*, Journal of Law, Economics and Organization 6 (1990), 213 ff.
- O'Leary, S., *The Evolving Concept of Community Citizenship – From the Free Movement of Persons to Union Citizenship*, 1996.
- OECD, *Education at a glance 2010*, 2010.
- Richter, R./Furubotn, E., *Neue Institutionenökonomik*, 3. Aufl. 2003.
- Ringe, D., *Tuition fees and equal access to higher education in Germany and the EU: An analysis from a law and economics perspective*, <http://www.sub.uni-hamburg.de/opus/volltexte/2009/4266/>, 2009.
- Ringe, D., *Das Studiengebührendiskriminierungsverbot innerhalb der EU – analysiert aus rechtsökonomischer Perspektive*, in: Beiträge zum XII. Travemünder Symposium zur ökonomischen Analyse des Rechts (24.-26. März 2010) Hrsg. v. Peter Behrens, Thomas Eger u. Hans-Bernd Schäfer, 2012.

- Schmidt, M., Warum Mittelmaß? Deutschlands Bildungsausgaben im internationalen Vergleich, *Politische Vierteljahresschrift* 43 (2002), 3 ff.
- Schmidt, M., Die öffentlichen und privaten Bildungsausgaben Deutschlands im internationalen Vergleich, *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 2 (2004), 7 ff.
- Scholsem, J.C., A propos de la circulation des étudiants: vers un fédéralisme financier européen?, *Cahiers de droit européen* 1989, 306 ff.
- Schwager, R., Public Universities, Tibout and Competition – A Tibout Model, ZEW Discussion paper No. 07-056, 2007, erhältlich unter <ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp07056.pdf>.
- Stettes, O., Die föderale Ordnung im Bildungswesen – Eine Analyse aus bildungsökonomischer Perspektive, in: IW Köln (Hrsg.), *Föderalismus in Deutschland – Ökonomische Analyse und Reformbedarf*, 2007.
- Teichler, U., Ferencz, I., Wächter, B. (Hrsg.), *Mapping Mobility in European higher education, Volume I: Overview and trends*, (DAAD-Publikation), 2012.
- Van der Mei, A.P., EU law and Education: Promotion of Student Mobility versus Protection of Education Systems, in: Dougan/Spaventa (Hrsg.), *Social Welfare and EU Law*, 2005.
- Vasileva, K., Population and social conditions, Eurostat Statistics in focus 94/2009.
- von Wilmowsky, P., Zugang zu den öffentlichen Leistungen anderer Mitgliedsstaaten, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 50 (1990), 231ff.
- Wollenschlaeger, F., A New Fundamental Freedom beyond Market Integration: Union Citizenship and its Dynamics for Shifting the Economic Paradigm of European Integration, in *European Law Journal*, 17 (1), 2011, 1ff.