

Lösungsskizze zur Klausur im Öffentlichen Recht II vom 2. März 2001

Hauptfall

I. Legalitätsprinzip im Abgaberecht

- a) Die Studierenden schulden dem Kanton X aufgrund der Regelung in der Gebührenverordnung ein Entgelt für den Besuch der Lehrveranstaltungen. Diese Geldleistung stellt daher eine **öffentliche Abgabe** dar. Sie lässt sich als **Kausalabgabe** charakterisieren, weil sie kraft öffentlichen Rechts für eine bestimmte staatliche Gegenleistung zu bezahlen ist. Bei Kausalabgaben unterscheidet man Beiträge, Ersatzabgaben und Gebühren. Vorliegend handelt es sich um Gebühren oder genauer um **Benutzungsgebühren**, da sie als Entgelt für die Benutzung einer öffentlichen Einrichtung, nämlich der Universität, zu leisten sind. Gebühren sollen vollständig oder teilweise den Aufwand decken, der dem Gemeinwesen durch die veranlasste Tätigkeit oder durch die Bereitstellung der Einrichtung erwachsen ist (Ulrich Häfelin/Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 1998, Rz. 2042). 5

Mit der Einführung von höheren Semestergebühren für Studierende mit längerer Studiendauer will der Gesetzgeber auf ein zielgerichtetes Studium hinwirken, um dadurch die Studienzeiten zu verkürzen. Dass damit neben der Einnahmeerzielung ein weiterer Zweck verfolgt wird, stellt die Qualifizierung als Benutzungsgebühr jedoch nicht in Frage. Kausalabgaben dürfen nämlich auch gewisse **Lenkungswirkungen** zeitigen (vgl. Häfelin/Müller, Rz. 2052).

- b) Einer der wichtigsten Grundsätze im Abgaberecht ist das **Legalitätsprinzip** (Art. 5 Abs. 1 BV). Die Erhebung öffentlicher Abgaben bedarf einer gesetzlichen Grundlage, welche das **Erfordernis** des Rechtsatzes und **der Gesetzesform** erfüllen muss. Namentlich letztere Voraussetzung wird streng gehandhabt, indem das Gesetz im formellen Sinn grundsätzlich mindestens den **Kreis der Abgabepflichtigen**, den **Gegenstand der Abgabe** und deren **Höhe** in den Grundzügen festlegen muss (vgl. **Art. 164 Abs. 1 lit. d** und **127 Abs. 1 BV**). 4

Dem Erfordernis der gesetzlichen Grundlage kommt im Abgaberecht die Bedeutung eines verfassungsmässigen Rechts zu. 0,5 ZP

Das Erfordernis der Gesetzesform ist in Bezug auf die Umschreibung der Abgabepflichtigen und des Gegenstandes der Abgabe erfüllt. Subjekt und Objekt der Abgabe werden in Art. 31 und 31a des Universitätsgesetzes genannt. Hingegen fehlt eine Bestimmung über die Höhe der Abgabe im Gesetz im formellen Sinn. 0,5 ZP

- c) Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts (BGE 120 Ia 1, 3) dürfen bei gewissen Arten von Kausalabgaben die Anforderungen an die Festlegung der Höhe der Abgabe im Gesetz dort herabgesetzt werden, wo die Höhe der Abgabe durch überprüfbare **verfassungsrechtliche Prinzipien**, insbesondere durch Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip, begrenzt wird und nicht allein der Gesetzesvorbehalt diese Schutzfunktion erfüllt. 2

- d) Das **Kostendeckungsprinzip** bedeutet, dass der Gesamtertrag der Gebühren die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweiges nicht übersteigen darf (Häfelin/Müller, Rz. 2050). Bei Studiengebühren entstehen ausscheidbare Kosten, die den Leistungsbezügern zurechenbar sind. Der Grundsatz wird vorliegend nicht verletzt, kann man doch davon ausgehen, dass sowohl Semestergebühren von 300.– als auch von 900.– bzw. 1200.– nicht kostendeckend sind, die Einnahmen also insgesamt nur einen Bruchteil der Ausgaben ausmachen, weshalb der Betrieb der Universität defizitär ist. 3

Der Grund dafür ist das Bestreben des Staates, das Studium für alle Bevölkerungsschichten erschwinglich zu gestalten. 0,5 ZP

- e) Nach dem **Äquivalenzprinzip** darf die Höhe der öffentlichen Abgabe im Einzelfall nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis stehen zum Wert, den die staatliche Leistung für die Abgabepflichtigen hat. Der objektive Wert der Leistung bemisst sich entweder nach dem Nutzen, den diese dem Pflichtigen bringt, oder nach dem Kostenaufwand der konkreten Inanspruchnahme der Verwaltung im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweiges (Häfelin/Müller, Rz. 2054 f.). Gerade bei Studiengebühren lässt sich aber der Nutzen der staatlichen Leistung bzw. der konkrete Aufwand der Verwaltung nur schwer bestimmen. Ein vergleichbarer Markt- oder Handelswert fehlt. Das Äquivalenzprinzip kann hier also kaum seine Begrenzungsfunktion erfüllen. 4

- f) Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (BGE 123 I 254, 256; BGE 121 I 273, 276) genügt die alleinige Berufung auf das Kostendeckungsprinzip nicht, wenn der Staat – wie dies für Studiengebühren zutrifft – bisher traditionellerweise darauf verzichtet hat, kostendeckende Gebühren zu verlangen. Es stünde sonst für die Exekutive ein zu grosser, mit dem Legalitätsprinzip nicht zu vereinbarendes **Spielraum** offen. 1

- g) Obwohl die Begrenzungswirkung von Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip im Bereich der Studiengebühren nicht ausreicht, lässt das Bundesgericht die Festsetzung durch die Exekutive zu, wenn die zu entrichtenden Gebühren mit denjenigen anderer Universitäten vergleichbar sind (Kriterium der "**landesweiten Praxis**") oder die Erhöhungen sich im Rahmen des "**bisher Üblichen**" halten (BGE 121 I 273, 277 f.). 6
1 ZP

Die "Normalgebühr" von 600.- ist im Hinblick auf das Kriterium der landesweiten Praxis als rechtmässig zu betrachten, bewegt sie sich doch im Rahmen dessen, was an anderen schweizerischen Universitäten zu bezahlen ist. Die Gebührenerhöhung für Langzeitstudierende lässt sich hingegen weder auf dieses noch auf das Kriterium des bisher Üblichen stützen. Sie stellt einen **politischen Entscheid** dar, der vom formellen Gesetzgeber zu treffen ist (vgl. Häfelin/Müller, Rz. 2102b).

Die Erhöhung hat allerdings mit Art. 31a des Universitätsgesetzes eine Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn. Nach dieser Bestimmung darf der Regierungsrat die Semestergebühren für die Zeit nach einer von ihm festgelegten Studiendauer bis auf den doppelten Betrag erhöhen. Dass innerhalb dieses Höchstbetrages der Exekutive immer noch ein gewisser Handlungsspielraum zukommt (Festlegung der Normalstudiendauer, genauer Umfang der Erhöhung), ist mit

Rücksicht auf die Erfordernisse der Praktikabilität sachgerecht. Es muss je nach Studienrichtung differenziert werden können. Die Ansätze sind allenfalls veränderten Umständen anzupassen. Mit dem Maximalbetrag sind die Grundzüge der Bemessung im Gesetz ausreichend umschrieben (*andere Argumentation auch möglich*).

II. Rückwirkung

Zu prüfen ist, ob die Einführung der neuen Gebührenregelung gegen den **Grundsatz der Nichtrückwirkung** (dazu Häfelin/Müller, Rz. 266 ff.) verstösst. Unter Rückwirkung versteht man die Anwendung neuen Rechts auf Sachverhalte, die sich in der Vergangenheit noch unter altem Recht ereignet haben. Dabei unterscheidet man zwischen "echter" und "unechter" Rückwirkung.

8

Echte Rückwirkung bedeutet das Anknüpfen neuer Rechtsnormen an einen in der Vergangenheit eingetreten und abgeschlossenen Sachverhalt. Nach der Praxis ist echte Rückwirkung grundsätzlich unzulässig, sofern sie sich belastend auswirkt (Häfelin/Müller, Rz. 267 und 270 f.).

Das Verbot der Rückwirkung von Gesetzen ist ein Verfassungsgrundsatz, der nicht als verfassungsmässiges Recht gilt.

0,5 ZP

Im vorliegenden Fall kann jedoch von einer echten Rückwirkung nicht die Rede sein, handelt es sich doch nicht um einen Sachverhalt, der sich vor Inkrafttreten der neuen Verordnung abschliessend verwirklicht hat. Vielmehr geht es in diesem Fall um **unechte Rückwirkung**. Das bedeutet, dass das neue Recht nur für die Zeit nach seinem Inkrafttreten angewendet wird, dabei aber in einzelnen Bereichen auf Sachverhalte abstellt (in casu die Anzahl absolvierter Semester), die bereits vor Inkrafttreten verwirklicht wurden. Die Verpflichtung, nach der Normalstudiendauer höhere Semestergebühren zu entrichten, ordnet das Gesetz ja nicht für solche Semester an, die vor seinem Inkrafttreten absolviert wurden. Mit anderen Worten wirkt sich das Gesetz nicht auf abgeschlossene zurückliegende einzelne Semester, sondern auf das vor Inkrafttreten der Gebührenordnung begonnene, bei Inkrafttreten aber noch andauernde und nicht abgeschlossene Studium insgesamt aus. Unechte Rückwirkung berührt das Interesse an der Rechtssicherheit weit weniger als die echte Rückwirkung und ist deshalb grundsätzlich zulässig, sofern ihr nicht wohlerworbene Rechte entgegenstehen (Häfelin/Müller, Rz. 277).

III. Vertrauensschutz

a) Zu prüfen ist, ob die Änderung der Semestergebühren den Grundsatz des **Vertrauensschutzes** verletzt. Der Grundsatz des Vertrauensschutzes basiert auf dem Prinzip von **Treu und Glauben** im öffentlichen Recht, welches in Art. 9 BV verankert ist. Danach haben die Privaten Anspruch darauf, in ihrem berechtigten Vertrauen in behördliche Zusicherungen oder in anderes, bestimmte Erwartung begründendes Verhalten der Behörden geschützt zu werden (Häfelin/Müller, Rz. 526). Es fragt sich demnach, ob die Studierenden auf die Weitergeltung der alten Gebührenordnung vertrauen durften.

2

Das Bundesgericht betrachtet diesen Aspekt des Grundsatzes von Treu und Glauben als einen verfassungsrechtlichen Anspruch des Privaten gegenüber dem Staat auf Schutz des berechtigten Vertrauens.

0,5 ZP

- b) In der Regel stellen **Rechtssetzungsakte** keine **Vertrauensgrundlage** dar (Häfelin/Müller, Rz. 541). Aus dem Demokratieprinzip ergibt sich vielmehr, dass die Rechtsordnung grundsätzlich jederzeit geändert werden kann. Unter bestimmten Voraussetzungen bindet aber das Gebot von Treu und Glauben auch den Gesetzgeber. Nach der Praxis liegt ein Verstoss gegen Treu und Glauben vor, wenn eine Rechtsänderung in wohlerworbene Rechte eingreift, sich ohne zureichenden Grund über frühere Zusicherungen des Gesetzgebers hinwegsetzt oder wenn zur gezielten Verhinderung eines bestimmten Vorhabens, das verwirklicht werden könnte, in nicht voraussehbarer Weise eine Rechtsänderung beschlossen wird (BGE 108 Ib 352, 358). Solche Voraussetzungen liegen aber im vorliegenden Fall nicht vor.
- c) Aus dem Vertrauensprinzip wird aber auch gefolgert, dass unvorhersehbare Rechtsänderungen unter Umständen einen Anspruch auf eine angemessene **Übergangsregelung** geben (Häfelin/Müller, Rz. 542 ff.). Dabei ist das Interesse am Vertrauensschutz abzuwägen gegenüber dem öffentlichen Interesse daran, dass Gesetzesänderungen aufgrund des Legalitätsprinzips grundsätzlich ohne Verzug in Kraft gesetzt werden müssen.

3

1 ZP

6

Für die Studierenden kann die Erhöhung der Semestergebühren eine unzumutbare Härte bedeuten. Die innere Rechtfertigung des Vertrauensschutzes liegt im Schutz gutgläubig getätigter, nicht leicht rückgängig zu machender **Dispositionen** (BGE 106 Ia 254, 260; Häfelin/Müller, Rz. 542). Eine solche Vertrauensbetätigung, die auch in einem Unterlassen bestehen kann, ist nur bei Hans Huber zu bejahen. Es ist anzunehmen, dass er sich für die Zeit seines Studienunterbruchs hätte exmatrikulieren lassen, um später nicht erhöhte Studiengebühren bezahlen zu müssen. Hingegen kommt eine zeitweilige Exmatrikulation für Susanne Meier immer noch in Frage. Andreas Müller hat keine Dispositionen gestützt auf sein Vertrauen auf den Fortbestand der alten Gebührenregelung getätigt, ist doch davon auszugehen, dass er die Erfüllung seiner militärischen Pflichten nicht von der Höhe der Semestergebühren abhängig machen würde (*andere Argumente auch zugelassen*).

Die Inkraftsetzung der neuen Gebührenordnung ohne angemessene Übergangsregelung verstösst gegen das Vertrauensprinzip

- d) Im Übrigen ist die Empfehlung des Studienberaters, Herr Huber solle sich beurlauben lassen, im Hinblick auf den Vertrauensschutz nicht relevant. Zwar stellen **behördliche Auskünfte** auch einen Anwendungsfall des Vertrauensschutzes dar (Häfelin/Müller, Rz. 563 ff.). Sie müssen aber **unrichtig** sein und stehen ausserdem unter dem stillschweigenden **Vorbehalt der Rechtsänderung**, es sei denn, die auskunftserteilende Behörde sei für die Rechtsänderung selber zuständig und die Auskunft sei gerade im Hinblick auf diese Änderung erteilt worden. Diese Voraussetzungen liegen hier nicht vor.

3

IV. Verhältnismässigkeit

Die Erhöhung der Semestergebühren muss auch mit dem Grundsatz der **Verhältnismässigkeit** (Art. 5 Abs. 2 BV) vereinbar sein. Danach müssen Verwaltungsmassnahmen zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und notwendig sein. Ausserdem muss der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den Einschränkungen stehen, die den Privaten auferlegt werden (Häfelin/Müller, Rz. 486).

8

Das Verhältnismässigkeitsprinzip ist ein Verfassungsgrundsatz, der nicht als verfassungsmässiges Recht gilt.

0,5 ZP

Die Gebührenerhöhung muss also **geeignet** sein, das im **öffentlichen Interesse** liegende Ziel der Studienzeiterkürzung zu erreichen. Die Verkürzung der Studiendauer bezweckt sowohl die Schonung der Ressourcen der Universität wie auch den rascheren Übertritt der Studierenden in das Berufsleben. Da eine lange Studiendauer mit finanziellen Nachteilen verbunden wird, ist zu erwarten, dass die Studierenden ihr Verhalten darauf einrichten, ein Anfallen der höheren Langzeitstudiengebühren zu vermeiden und ihr Studium möglichst innerhalb der vorgesehenen Normalstudiendauer abzuschliessen. Die Massnahme ist also geeignet.

1 ZP

Unter dem Aspekt der **Erforderlichkeit** oder des „geringstmöglichen Eingriffes“ ist die Festlegung der Normalstudiendauer von 8 Semestern nicht zu beanstanden. Ein milderer Mittel, das zum Ziel führt, ist nicht ersichtlich.

Auch wenn sich eine staatliche Massnahme als erforderlich erweist, ist sie nur gerechtfertigt, wenn sie ein vernünftiges Verhältnis wahrt zwischen dem angestrebten Ziel und dem Eingriff, den sie für die betroffenen Privaten bewirkt.

Im vorliegenden Fall ist die **Verhältnismässigkeit von Eingriffszweck und Eingriffswirkung** zu bejahen, erscheint doch eine schrittweise Erhöhung der Semestergebühren als zumutbar für Studierende, die sich nicht darum bemühen, ihr Studium rechtzeitig abzuschliessen. Nicht allen Studierenden ist es aber möglich, ihr Studium unter allen Umständen innerhalb der vorgesehenen Studiendauer abzuschliessen. So wäre gerade im Fall von Andreas Müller, der während seines Studium Militärdienst leisten musste, eine Ausnahmeregelung angemessen. Erst eine spätere Erhöhung der Semestergebühr könnte bei ihm die erwünschte Wirkung zeitigen. Die Erhöhung der Gebühren müsste also mit einer Ausnahmeregelung für Härtefälle ergänzt oder vorgesehen werden, dass die Normalstudiendauer unter bestimmten Voraussetzungen verlängert werden kann.

Diese Argumentation könnte auch im Zusammenhang mit dem **Rechtsgleichheitsgebot** (Art. 8 BV) entwickelt werden. Dann wäre vom Verhältnis von Gleichbehandlung und Regelungsziel auszugehen. Die Gleichbehandlung aller Studierenden (bzw. die unterbliebene Ungleichbehandlung von Härtefällen) müsste in einem vernünftigen Verhältnis zum Regelungsziel (Verkürzung der Studiendauer) stehen (vgl. Häfelin/Müller, Rz. 401 am Ende).

5 (alternativ)

1 ZP
(kumulativ)

V. Wirtschaftsfreiheit

Es ist schliesslich abzuklären, ob die Gebührenverordnung einen Eingriff in ein Freiheitsrecht darstellt. Als tangiertes Freiheitsrecht kommt einzig die in Art. 27 BV erwähnte **Wirtschaftsfreiheit** in Betracht. Es fragt sich, ob die Gebührenerhöhung eine Zugangsbeschränkung zum Studium und damit zu einem Beruf bedeutet, womit die in Art. 27 Abs. 2 BV garantierte **Berufswahlfreiheit** tangiert würde. Das Bundesgericht lehnt jedoch ein über die Primarschulbildung (Art. 19 BV) hinausgehendes Recht auf Bildung in gefestigter Praxis ab, so dass die Frage, ob höheren Studiengebühren eine Zugangsbarriere darstellen, offen gelassen werden kann (BGE 121 I 22, 24 f.).

4

Vgl. aber neuere Lehrmeinungen, welche die Zulassung zu Bildungseinrichtungen als Teilgehalt der Wirtschaftsfreiheit betrachten (Hinweise bei Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3. Aufl. 1999, S. 651, Fn 111).

1 ZP

Variante 1

I. Legalitätsprinzip im Abgaberecht

a) Es fragt sich, ob eine Semestergebühr von 3000.- noch als **Benutzungsgebühr** einzustufen ist. Aus der Rechtsnatur der Gebühren als Entgelt für eine bezogene staatliche Leistung folgt, dass bei der Bemessung grundsätzlich vom Wert dieser Leistung auszugehen ist, der sich nach dem Kostendeckungs- und dem Äquivalenzprinzip bestimmt.

2

Der Regierungsrat rechtfertigt die Gebührenerhöhung damit, dass die Studierenden nach Studienabschluss über Vorteile im Berufsleben und höhere Einkommen verfügen. Damit stellt sich die Frage, ob die Semestergebühren nicht auch Elemente einer **Vorzugslast (Beitrag)** enthalten. Darunter ist eine Kausalabgabe zu verstehen, die als Ausgleich jenen Personen auferlegt wird, denen aus einer öffentlichen Einrichtung ein wirtschaftlicher Sondervorteil erwächst (Häfelin/Müller, Rz. 2059). Ob der Sondervorteil tatsächlich in Anspruch genommen wird, ist unerheblich. Auch für die Bemessung von Vorzugslasten (Beiträgen) gelten die Prinzipien der Kostendeckung und der Äquivalenz, wobei gemäss Letzterem die Höhe der Abgabe vom Mehrwert abhängig ist, der dem Beitragspflichtigen zuwächst (Häfelin/Müller, Rz. 2063 ff.). Auch hier vermag aber das Äquivalenzprinzip seine Begrenzungsfunktion nicht auszuüben, weil es praktisch nicht möglich ist, diesen Mehrwert zu eruieren.

1 (alternativ)

1 ZP (kumulativ)

Gegen die Qualifikation der Semestergebühren als Vorzugslast spricht, dass der Sondervorteil nicht unmittelbar mit dem Besuch der Lehrveranstaltungen entsteht. Ausserdem ist v.a. bei Studienabbrechern ein wirtschaftlicher Vorteil kaum zu bejahen. (*Qualifikation als Vorzugslast/Beitrag allerdings auch zulässig*).

Aber auch wenn die Semestergebühr von 3000.- das Kostendeckungsprinzip einhält, vermag dieses die fehlende Bestimmung der Gebührenhöhe im Gesetz nicht zu ersetzen. Wie oben ausgeführt, genügt die Einhaltung dieses Grundsatzes dann nicht, wenn der Staat im Bestreben, gewisse Leistungen für alle Bevölkerungsschichten erschwinglich zu machen, diese bisher nicht kostendeckend erbracht hat. Im vorliegenden Fall geht die Gebührenanhebung über eine Teuerungsanpassung hinaus und bedeutet eine mit der bisherigen Übung nicht zu vereinbarende massive Erhöhung. Im Übrigen versagt auch das Kriterium der landesweiten Pra-

xis, werden doch an anderen schweizerischen Universitäten keine ähnlich hohen Studiengebühren erhoben.

- b) Übersteigt der Gesamtertrag der Gebühren die Kosten des betreffenden Verwaltungszweiges, so ist die Semestergebühr als **Gemengsteuer** zu betrachten. Darunter ist eine öffentliche Abgabe zu verstehen, die zwar als Gegenleistung für eine staatliche Leistung erscheint, die aber bedeutend höher angesetzt wird, als es die bei Kausalabgaben geltenden Bemessungsgrundsätze zulassen würden (Häfelin/Müller, Rz. 2091). Für die Erhebung müssen deshalb die gleichen Voraussetzungen erfüllt werden wie bei einer Steuer, was bedeutet, dass ihre wesentlichen Elemente (insbesondere die Bemessungsgrundlage) ausnahmslos durch ein Gesetz im formellen Sinn festzulegen sind. Auch in diesem Fall würde das Legalitätsprinzip verletzt.

3

II. Rechtsgleichheit

Zu prüfen ist, ob eine Gebühr von 3000.- für die Studierenden aller Fakultäten mit dem Grundsatz der **Rechtsgleichheit** (Art. 8 Abs. 1 BV) zu vereinbaren ist. Der Anspruch auf Gleichbehandlung verlangt, dass Rechte und Pflichten der Betroffenen nach dem gleichen Massstab festgesetzt werden. Gleiches ist nach Massgabe seiner Gleichheit, Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit zu behandeln (Häfelin/Müller, Rz. 401). Untersagt ist also auch die rechtliche Gleichbehandlung von Fällen, die sich in tatsächlicher Hinsicht wesentlich unterscheiden. Insofern fragt es sich, ob eine gleiche Abgabe für alle Studierenden trotz unterschiedlicher Kosten pro Studienplatz die Rechtsgleichheit verletzt.

8

Anzuknüpfen ist auch hier an die Höhe der Studiengebühren. Sind die Semestergebühren bei Studierenden aller Fachrichtungen nicht kostendeckend, so bedeutet der verschieden grosse Aufwand je nach Lehrgang keinen relevanten Unterschied. Ziel der Gebührenregelung ist es dann, ein Studium unabhängig von der gewählten Fachrichtung für alle Bevölkerungsgruppen erschwinglich zu gestalten. Anders ist diese Frage zu beurteilen, wenn die Studiengebühren bei einzelnen Fakultäten mehr als die erforderlichen Ausgaben decken. In diesem Fall ist die Leistung von übermässig hohen Gebühren durch einen Teil der Studierenden nicht gerechtfertigt.

Wird die Abgabe als Vorzugslast (Beitrag) qualifiziert, so ist deren Höhe nach Massgabe des wirtschaftlichen Sondervorteils abzustufen. Es müsste also wohl nach den mit den akademischen Berufen zu erzielenden Einkommen unterschieden werden.

4 (alternativ)
1 ZP
(kumulativ)

Es ist aber zu berücksichtigen, dass eine Berechnung der Kosten des betreffenden Studienplatzes (bzw. die Bewertung des Sondervorteils) mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden ist. Aus Gründen der Praktikabilität sind denn auch bis zu einem gewissen Grad **schematische Regelungen** zulässig.

Variante 2

I. Zulässigkeit der Gebührenerhöhung

Nach **Art. 36 ETH-Gesetz** kann der **ETH-Rat** eine Gebührenverordnung erlassen. Auch hier gilt, dass die Gebühr sich im Rahmen des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips halten muss und eine Erhöhung nur insoweit zulässig ist, als zusätzliche Kriterien („bisherige Übung“ oder „landesweite Praxis“) eine Begrenzungswirkung entfalten. Die Einführung einer höheren Gebühr für Langzeitstudierende stellt aber einen **bildungspolitischen Entscheid** dar, der vom formellen Gesetzgeber zu treffen ist und nicht vom ETH-Rat. Für eine solche Neuausrichtung bildet Art. 36 ETH-Gesetz keine genügende gesetzliche Grundlage.

3

II. Rechtsschutz

a) Die Gebührenverordnung des ETH-Rates kann nicht direkt angefochten werden, da eine abstrakte Normenkontrolle für Erlasse des Bundes nirgends vorgesehen ist. Möglich ist hingegen eine **akzessorische Prüfung** im Zusammenhang mit der Anfechtung einer Gebührenverfügung, die sich auf die Verordnung stützt. Zu prüfen ist zunächst, ob ein Rechtsmittel der internen Verwaltungsrechtspflege gegeben ist.

3

b) Nach Art. 37 Abs. 1 ETH-Gesetz unterliegen Verfügungen von Organen der ETH der **Beschwerde an den ETH-Rat**. Die Eintretensvoraussetzungen der Verwaltungsbeschwerde sind im Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren geregelt, das vorliegend anwendbar ist (Art. 1 lit. c VwVG):

7,5

- Das **Beschwerdeobjekt**, eine Verfügung, die sich auf öffentliches Recht des Bundes (ETH-Gebührenverordnung) stützt, ist gegeben (Art. 5 VwVG).
- **Beschwerdegrund:** Mit der Verwaltungsbeschwerde kann gemäss Art. 49 lit. a VwVG die **Verletzung von Bundesrecht** geltend gemacht werden. Dazu gehört auch die Verletzung von Verfassungsgrundsätzen und verfassungsmässigen Rechten des Bundes. Vorliegend können also die Verletzungen von Legalitätsprinzip im Abgaberecht, Treu und Glauben (Vertrauensschutz) gemäss Art. 9 BV, Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV), Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV), Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) und Rückwirkungsverbot gerügt werden.
- **Beschwerdelegitimation** (VwVG 48): Es ist davon auszugehen, dass die Studierenden **parteifähig** bzw. **prozessfähig** sind.
- Sie sind als Adressaten der Gebührenverfügung **berührt**. Das **schutzwürdige Interesse** muss nicht rechtlicher Natur sein, auch ein rein tatsächliches Interesse würde genügen. Das Interesse der Studierenden ist ferner **aktuell**.
- Die **Beschwerdefrist** beträgt in der Regel 30 Tage (Art. 50 VwVG). Weiter sind die Anforderungen an die **Beschwerdeschrift** (Art. 51 f. VwVG) zu beachten.

- c) Nach Art. 37 Abs. 2 ETH-Gesetz unterliegen Beschwerdeentscheide des ETH-Rates der **Beschwerde an die ETH-Rekurskommission**. Die Eintretensvoraussetzungen richten sich auch hier nach dem VwVG. 2
- d) **Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht**: Laut Art. 37 Abs. 3 des ETH-Gesetzes sind Entscheide der ETH-Rekurskommission endgültig, wenn nicht Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht geführt werden kann. Es ist also zu prüfen, ob dieses Rechtsmittel zulässig ist: 5,5
- Das **Beschwerdeobjekt**, eine Verfügung, die sich auf öffentliches Recht des Bundes (ETH-Gebührenverordnung) stützt, ist gegeben (Art. 97 OG i.V.m. Art. 5 VwVG).
 - Mit dem Entscheid der ETH-Rekurskommission liegt ein Entscheid einer zulässigen **Vorinstanz** vor (Art. 98 lit. d OG).
 - **Prüfung Negativkatalog**: Ausgeschlossen ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht, wenn die Streitsache in einem der Negativkataloge der Art. 99-101 OG zu finden ist. Vorliegend ist keine solche Ausnahme gegeben.
 - **Beschwerdegrund**: Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht kann gemäss Art. 104 lit. a OG die **Verletzung von Bundesrecht** geltend gemacht werden. Dazu gehört auch die Verletzung von Verfassungsgrundsätzen und verfassungsmässigen Rechten des Bundes. Vorliegend können also die Verletzungen von Legalitätsprinzip im Abgaberecht, Treu und Glauben (Vertrauensschutz) gemäss Art. 9 BV, Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV), Rechtsgleichheit (Art. 8 BV), Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV) und Rückwirkungsverbot gerügt werden.
 - **Beschwerdelegitimation**: Es ist davon auszugehen, dass die Studierenden **parteifähig bzw. prozessfähig** sind.
 - Sie sind als Adressaten der Gebührenverfügung **berührt**. Das **schutzwürdige Interesse** (Art. 103 lit. a OG) muss nicht rechtlicher Natur sein, auch ein rein tatsächliches Interesse würde genügen. Das Interesse der Studierenden ist ferner **aktuell**.
 - Die **Beschwerdefrist** beträgt in der Regel 30 Tage (Art. 106 Abs. 1 OG). Weiter sind die Anforderungen an die **Beschwerdeschrift** (Art. 108 OG) zu beachten.

III. Rechtslage bei Änderung des ETH-Gesetzes

Wenn das ETH-Gesetz durch eine Art. 31a des Universitätsgesetzes entsprechende Bestimmung ergänzt würde, hätte die Gebührenerhöhung für Langzeitstudierende eine Rechtsgrundlage in einem Bundesgesetz. Aufgrund von Art. 191 BV, wonach **Bundesgesetze** für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden 3

massgebend sind, könnte darum die Regelung im Rechtsmittelverfahren nicht auf ihre Rechtmässigkeit geprüft werden. Abzuklären wäre nur, ob die Gebührenverordnung des ETH-Rates sich an den vom ETH-Gesetz vorgegebenen Rahmen hält, was vorliegend zu bejahen wäre.

Bei der in Art. 191 verankerten Massgeblichkeit der Bundesgesetze handelt es sich um ein Anwendungsgebot, nicht um ein Prüfungsverbot.

0,5 ZP