

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

2C 1092/2017

Urteil vom 28. August 2018

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Seiler, Präsident,
Bundesrichter Zünd,
Bundesrichterin Aubry Girardin,
Bundesrichter Stadelmann,
Bundesrichter Haag,
Gerichtsschreiber Klopfenstein.

Verfahrensbeteiligte

1. Wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg, (CS-D/WM-R),

2. A. _____,

3. B. _____,

4. C. _____,

5. D. _____,

6. E. _____,

7. F. _____,

8. G. _____,

9. H. _____,

Beschwerdeführer,

alle vertreten durch

Rechtsanwältin Liliane Denise Minder,

gegen

Staatsrat des Kantons Freiburg, Rue des Chanoines 17, 1701 Freiburg,
Beschwerdegegner,

Universität Freiburg,
Rektorat, Miséricorde, 1700 Freiburg.

Gegenstand

Art. 4 der Verordnung [des Kantons Freiburg] über die Einschreibgebühr der Studierenden und der Hörerinnen und Hörer der Universität Freiburg vom 7. November 2017 (abstrakte Normenkontrolle),

Beschwerde gegen die Verordnung vom 7. November 2017 (ASF 2017 091).

Sachverhalt:

A.

Der Staatsrat des Kantons Freiburg erliess am 7. November 2017 die Verordnung über die Einschreibgebühr der Studierenden und der Hörerinnen und Hörer der Universität Freiburg. Deren Art. 4 lautet: "Für Doktorandinnen

und Doktoranden beträgt die Einschreibgebühr 180 Franken pro Semester". Die Verordnung wurde auf den 1. Januar 2018 "für das akademische Jahr 2018/19" in Kraft gesetzt. Sie wurde in der Amtlichen Sammlung des Kantons Freiburg vom 17. November 2017 veröffentlicht.

B.

Am 28. Dezember 2017 erhoben die "Wissenschaftliche (n) Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg", A._____, B._____, C._____, D._____, E._____, F._____, G._____ und H._____ Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht mit dem Antrag, Art. 4 der Verordnung aufzuheben, eventualiter die Sache zur Neubeurteilung an den Staatsrat zurückzuweisen.

Die Universität Freiburg verzichtet auf eine Stellungnahme und verweist auf diejenige des Staatsrats. Der Staatsrat beantragt, die Beschwerde abzuweisen. Mit Replik, Duplik und Triplik halten die Beschwerdeführer und der Staatsrat an ihren Anträgen fest.

Erwägungen:

1.

Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen die Staatsratsverordnung ist zulässig, da der Kanton Freiburg kein Verfahren der abstrakten Normenkontrolle kennt (Art. 82 lit. b und Art. 87 Abs. 1 BGG). Die Beschwerdeführer 2-9 machen unwidersprochen geltend, sie seien als Doktorierende an der Universität Freiburg eingeschrieben und daher durch die angefochtene Verordnungsbestimmung verpflichtet, die streitige Einschreibgebühr zu bezahlen. Sie sind daher zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Der Beschwerdeführer 1 ist eine universitäre Körperschaft des öffentlichen Rechts im Sinne von Art. 12 Abs. 1 lit. c des freiburgischen Gesetzes über die Universität vom 19. November 1997 (UniG/FR; SGF 431.0.1) bzw. Art. 15 Abs. 2 lit. b und Art. 16 der Statuten der Universität Freiburg vom 4. November 2016 (SGF 431.0.11). Die wissenschaftlichen Mitarbeiter der Universität gehören von Rechts wegen der ihnen entsprechenden Körperschaft an (Art. 13 Abs. 1 UniG/FR). Die Körperschaften haben insbesondere die Aufgabe, an der Meinungsbildung zu wichtigen Fragen, die die Gesamtheit der Universität betreffen, mitzuwirken und die Interessen ihrer Mitglieder innerhalb der Universitätsgemeinschaft wahrzunehmen (Art. 14 Abs. 2

UniG/FR). Öffentlich-rechtliche Körperschaften sind zur Beschwerde nach Art. 89 Abs. 1 BGG legitimiert, wenn sie den Schutz ihrer Angehörigen zu vertreten haben und insofern in hoheitlichen Befugnissen betroffen werden (BGE 136 I 265 E. 1.4 S. 268 f.). Nach diesen Grundsätzen ist auch die Legitimation des Beschwerdeführers 1 zu bejahen. Auf die form- und fristgerecht eingereichte (Art. 42 und 101 BGG) Beschwerde ist einzutreten.

2.

Da das kantonale Recht keine abstrakte Normenkontrolle kennt, fehlt es an einem vorinstanzlich festgestellten Sachverhalt, auf den das Bundesgericht gemäss Art. 105 BGG abstellen könnte. Soweit für die Beurteilung Sachverhaltsaspekte von Bedeutung sind, hat somit das Bundesgericht den Sachverhalt eigenständig zu erheben. Das Beweisverfahren richtet sich gemäss Art. 55 Abs. 1 BGG nach den dort genannten Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 4. Dezember 1947 über den Bundeszivilprozess (BZP; SR 273). Gemäss Art. 36 Abs. 1 BZP muss nur über bestrittene Tatsachen Beweis geführt werden; unbestrittene können mithin der Beurteilung ohne Beweisverfahren zugrunde gelegt werden. Im Bestreitungsfall würdigt das Gericht die Beweise nach freier Überzeugung (Art. 40 BZP).

3.

Die Beschwerdeführer rügen eine Verletzung des Legalitätsprinzips im Abgaberecht (Art. 127 Abs. 1 BV).

3.1. Nach Art. 127 Abs. 1 BV ist die Ausgestaltung der Steuern, namentlich der Kreis der Steuerpflichtigen, der Gegenstand der Steuer und deren Bemessung in den Grundzügen im Gesetz selbst zu regeln. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts gelten diese Anforderungen nicht nur für Steuern, sondern für alle Arten von Abgaben (BGE 143 I 220 E. 5.1 S. 224 ff.; 143 I 227 E. 4.2 S. 232 ff.) mit Ausnahme von geringen Kanzleigeühren. Der Ausdruck "im Gesetz selbst" meint das formelle Gesetz; delegiert dieses die Zuständigkeit

zur Festlegung einer Abgabe an die Exekutive, muss es zumindest in den Grundzügen die genannten Elemente festlegen, so dass den rechtsanwendenden Behörden kein übermässiger Spielraum verbleibt und die möglichen Abgabepflichten voraussehbar und rechtsgleich sind (BGE 143 I 220 E. 5.1.1 S. 224; 143 I 227 E. 4.2 S. 232 f.; 136 I 142 E. 3.1 S. 145). Die Rechtsprechung hat diese Anforderungen bei gewissen Arten von Kausalabgaben gelockert: Die Anforderungen an die Bemessung der Abgabe (nicht aber an das Abgabesubjekt und -objekt) dürfen 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 (BGE 143 I 227 E. 4.2.1 S. 233; 140 I 176 E. 5.2 S. 180; 135 I 130 E. 7.2 S. 140). Diese Lockerung gilt aber nur bei kostenabhängigen Gebühren bzw. dort, wo aus dem Gesetz hervorgeht, dass eine kostendeckende Gebührenbemessung dem Zweck der Abgabe entspricht (BGE 143 I 227 E. 4.2.3 S. 234; 123 I 254 E. 2b/aa S. 256; 120 Ia 1 E. 3f S. 6). Der Umfang des Legalitätsprinzips ist demnach je nach der Art der Abgabe zu differenzieren. Das Prinzip darf weder seines Gehalts entleert noch in einer Weise überspannt werden, dass es mit der Rechtswirklichkeit und dem Erfordernis der Praktikabilität in einen unlösbaren Widerspruch gerät (BGE 143 I 227 E. 4.2.1 S. 233; 143 I 220 E. 5.1.2 S. 224 f. und E. 6.2 S. 226 f.; 143 II 283 E. 3.5 S. 292).

3.2. Das Bundesgericht prüft die Auslegung kantonaler Gesetze, aus denen sich die Abgabepflichten ergeben, nur auf Willkür hin (Art. 95 BGG; Urteile 2C 586/2016 vom 8. Mai 2017 E. 3.2; 2C 655/2015 E. 3.1 und 4.5, nicht publ. in: BGE 142 I 155). Frei prüft es jedoch, ob das willkürfrei ausgelegte Gesetz die verfassungsmässigen Anforderungen an das Legalitätsprinzip erfüllt (BGE 143 I 220 E. 5.1.2 S. 224 f.; 135 I 130 E. 7.2 S. 140).

3.3. Das Bundesgericht hatte sich verschiedentlich mit dem Legalitätsprinzip im Zusammenhang mit Studien- und Schulgebühren zu befassen:

3.3.1. BGE 104 Ia 113 (Basel) : Das formelle Gesetz ermächtigte ohne nähere Präzisierung den Regierungsrat, die von den Studierenden zu entrichtenden Gebühren und Beiträge zu bestimmen. Gestützt darauf legte der Regierungsrat eine Kollegiengeldgebühr von Fr. 150.– pro Semester fest. Das Bundesgericht wies die dagegen erhobene Beschwerde ab: Die Gebühr werde seit Anfang des 19. Jahrhunderts real in annähernd unveränderter Höhe erhoben; der Regierungsrat erachte sich bei der Festlegung der Gebühr als durch die bisherige Übung gebunden. Zudem entspreche die gesetzliche Regelung und die Höhe der Gebühr dem an anderen Universitäten der Deutschschweiz Üblichen (E. 4c-e S. 118 f.).

3.3.2. BGE 120 Ia 1 (Zürich) : Das formelle Gesetz ermächtigte ohne nähere Präzisierung den Regierungsrat, die Kollegiengelder festzusetzen; der Regierungsrat setzte gestützt darauf die Kollegiengeldpauschale auf Fr. 600.– pro Semester fest, was gegenüber der bisher erhobenen Gebühr nicht nur eine Anpassung an die Teuerung, sondern auch eine reale Erhöhung aus finanzpolitischen Gründen darstellte. Das Bundesgericht wies die dagegen erhobene Beschwerde ab. Eine Erhöhung auf einen kostendeckenden Betrag wäre mit dem Legalitätsprinzip nicht vereinbar, da erhebliche Zweifel bestünden, ob der Gesetzgeber dem Regierungsrat die Kompetenz zur Festsetzung von Gebühren bis zur Grenze der Kostendeckung einräumen wollte. Die pauschale gesetzliche Delegationsnorm sei mangelhaft (E. 3f S. 6); indessen bewege sich die festgelegte Gebühr in jener Grössenordnung, wie sie auch an anderen Hochschulen üblich sei, und sei daher noch zulässig (E. 3g S. 6 f.).

3.3.3. BGE 121 I 273 (Bern) : Auch hier enthielt das formelle Gesetz nur eine pauschale Ermächtigung an den Regierungsrat, die Kollegiengelder und Gebühren zu bestimmen. Gestützt darauf hatte der Regierungsrat die Gebühren insgesamt von Fr. 400.– auf Fr. 630.– pro Semester erhöht. Das Bundesgericht erwog hier ebenfalls, das Kostendeckungsprinzip vermöge eine gesetzliche Festlegung der Bemessungsgrundlage nicht zu ersetzen (E. 4b S. 276). Die Beschwerde wurde aber ebenso abgewiesen, weil sich die Höhe der Gebühr unter Berücksichtigung der Teuerung im Rahmen des bisher Üblichen bewege (E. 5a S. 277 f.).

3.3.4. BGE 123 I 254 (Zürich) : Der Regierungsrat hatte für Lateinkurse an den Fakultäten, die Lateinkenntnisse verlangten, eine besondere Gebühr von Fr. 310.– pro Semester festgelegt. Das Bundesgericht hiess die dagegen erhobene Beschwerde gut: Anders als in den bisherigen Entscheiden halte sich die Gebühr nicht an den

Rahmen des bisher Üblichen oder der Anpassung an die Teuerung, sondern sei eine Abweichung von der bisher gehandhabten Praxis und somit eine Neuorientierung der Gebührenpolitik, welche dem formellen Gesetzgeber obliege (E. 2f S. 258).

3.3.5. BGE 130 I 113 (Basel) : Das formelle Gesetz enthielt nach wie vor keine Bemessungsgrundlagen und keine Obergrenzen. Der Universitätsrat erhöhte die Semestergebühr für Studierende und Doktorierende von Fr. 600.– auf Fr. 700.–. Das Bundesgericht wies die dagegen erhobene Beschwerde ab: Die Gebühr bewege sich nach wie vor im Rahmen des bisher Üblichen und der seit der letzten Erhöhung aufgelaufenen Teuerung, und auch der Kostenanteil der Studierenden am Gesamtaufwand der Universität sei trotz der Gebührenerhöhung nicht bedeutend angestiegen. Die Erhöhung erfordere keinen Grundsatzentscheid des Gesetzgebers (E. 2.5). Immerhin wies das Bundesgericht darauf hin, dass ausschliesslich durch ein Exekutivorgan festgesetzte Gebührenbemessungsgrundlagen den Anforderungen des Legalitätsprinzips im Abgaberecht grundsätzlich nicht genügen. In Zukunft liesse es sich nicht mehr rechtfertigen, gestützt auf eine ungenügende gesetzliche Grundlage wie der vorliegenden Gebührenerhöhungen zu beschliessen, die deutlich über die Teuerung hinausgehen würden (E. 2.6).

3.3.6. BGE 139 I 138 (Zürich) : Der Universitätsrat legte die Kollegiengeldpauschale auf Fr. 720.– pro Semester fest. In der dagegen erhobenen Beschwerde wurde nicht die Erhöhung oder die Höhe der Gebühr als solche beanstandet, sondern nur gerügt, dass die Gebühr auch im Wahlstudienjahr zu erbringen sei, in dem weniger Leistungen von der Universität bezogen würden. Das Bundesgericht wies die Beschwerde ab, da die Gebühr ohnehin als Pauschale erhoben werde, was zumindest solange zulässig sei, als die schematisch erhobene Gebühr immer noch deutlich unter den effektiven Kosten bzw. dem objektiven Nutzen der Leistung liege (E. 3.5).

3.3.7. Urteil 2C 586/2016 vom 8. Mai 2017 (Schwyz) : Das formelle Gesetz legte fest, dass die Schülerinnen und Schüler an den kantonalen Mittelschulen Schulgelder für den Regelunterricht entrichten und dass für fakultative Unterrichtsangebote zusätzliche Schulgelder erhoben werden können. Der Regierungsrat wurde ermächtigt, die Schulgelder in der Vollzugsverordnung festzulegen. Gestützt darauf legte der Regierungsrat die Schulgelder auf Fr. 700.– (bisher Fr. 500.–) pro Schuljahr fest. Das Bundesgericht wies die dagegen erhobene Beschwerde ab: Der Kreis der Abgabepflichtigen und der Gegenstand der Studiengebühren ergäben sich direkt aus dem Gesetz. Im Kanton Schwyz seien schon vorher Schulgelder für Mittelschulen erhoben worden und der Regierungsrat erachte sich als an den langjährig geltenden Gebührenrahmen gebunden; die Gebühr bewege sich auch im Rahmen anderer Kantone, die für den Besuch einer Mittelschule Gebühren erheben. Insofern lasse sich nicht sagen, dass die Gebührenerhöhung die Grenze überschreite, welche auf Grund der bildungspolitischen Tragweite dem Gesetzgeber vorbehalten bleiben müsse und einer formell-gesetzlichen Grundlage bedürfte (E. 3.3).

3.4.

3.4.1. Vorliegend ist die formellgesetzliche Grundlage für die Gebühr Art. 10b UniG/FR, welcher wie folgt lautet:

”1 Die Universität erhebt Gebühren für ihre Leistungen bei der Einschreibung und den Prüfungen.

2 Die Höhe der Einschreibe- und Prüfungsgebühren darf jedoch kein Hindernis für den Zugang zum Studium darstellen.

3 Von Studierenden, die nicht im Besitz einer Niederlassungsbewilligung sind, können höhere Gebühren erhoben werden; internationale Verträge und interkantonale Vereinbarungen bleiben vorbehalten.

4 Die Universität kann ferner bei den Mitgliedern der Universitätsgemeinschaft Gebühren für besondere Leistungen erheben, vor allem zur Finanzierung sozialer und kultureller Einrichtungen sowie sportlicher Aktivitäten.

5 Der Staatsrat legt die Einschreibgebühr fest und die Universität die übrigen Gebühren und Beiträge.”

3.4.2. Die Beschwerdeführer rügen, das formelle Gesetz enthalte keine Angaben zur Bemessungsgrundlage der Abgabe. Es lege nur das Abgabeobjekt fest, allerdings in einer so unbestimmten Form, dass die Anforderungen von Art. 127 Abs. 1 BV nicht erfüllt würden. Es bleibe unklar, welche Leistungen gebührenpflichtig seien, namentlich ob auch die Betreuung im Rahmen des Verfassens einer Dissertation oder Habilitation erfasst sei; bisher habe davon ausgegangen werden können, dass lediglich die Leistungen des regulären Studiums einschreibgebührenpflichtig seien, nicht aber die Einschreibung für das Doktorat oder Postdoktorat. Im Zusammenhang damit gehe auch das Abgabesubjekt aus dem formellen Gesetz nicht genügend bestimmt hervor; in der Verordnung würden neu auch die Doktoranden der Abgabepflicht unterstellt, was dem Gesetz nicht entspreche. Die Neu-Einführung einer Einschreibgebühr für Doktoranden halte sich nicht im Rahmen der bisherigen Übung, sondern sei eine bildungspolitische Wertungsfrage, die nach der dargelegten Bundesgerichtspraxis einer formellgesetzlichen Grundlage bedürfe.

3.4.3. Der Staatsrat bringt dagegen vor, die Doktorierenden hätten schon seit 1981 Semestergebühren von damals Fr. 56.– bezahlen müssen, später (seit 1989) eine Grundgebühr von Fr. 73.–, aber keine Vorlesungsgebühr. Das Angebot an Doktoratsprogrammen sei in den letzten Jahren ausgebaut worden, auch in Zusammenarbeit mit anderen Universitäten. Den Doktorierenden stehe zudem der Zugang zum Studienangebot auf Bachelor- und Masterebene offen. Die Doktorierenden würden ausser in der Theologie und den exakten Wissenschaften mehr Kosten verursachen als die Studenten im Grundstudium. Das Abgabesubjekt gehe aus dem Gesetz hervor, da sich Doktorierende an der Universität einzuschreiben hätten und demzufolge ihnen die Universität Leistungen im Sinne von Art. 10b Abs. 1 UniG/FR erbringe. Das Gesetz nehme keine Differenzierung vor zwischen Studierenden im Grundstudium und Studierenden im Doktoratsstudium. Letztere würden demnach auch unter die Abgabesubjekte im Sinne von Art. 10b Abs. 1 UniG/FR fallen. Aus dem Umstand, dass die Doktorierenden bisher von der Entrichtung einer Einschreibgebühr ausgenommen gewesen seien, könne nicht abgeleitet werden, dass sie nicht Abgabesubjekte im Sinne dieser Bestimmung seien. Art. 10b Abs. 1 lege auch das Abgabeobjekt genügend bestimmt fest, nämlich alle aus der Einschreibung resultierenden Rechte und Privilegien, die den Doktoratsstudierenden ebenso offen stünden wie jenen im Bachelor- oder Masterstudium. Das formelle Gesetz enthalte sodann eine Beschränkung in der Höhe der Gebühr, wonach diese gemäss Art. 10b Abs. 2 UniG/FR kein Hindernis für den Zugang zum Studium darstellen dürfe. Die streitige Gebührenregelung halte sich an diesen Rahmen, seien doch die Einschreibgebühren wesentlich tiefer als die ohnehin anfallenden Lebenshaltungskosten. Zudem würde die Einschreibung zur Inanspruchnahme des studentischen Wohnraums berechtigen, wofür die Mietzinse deutlich unter den marktüblichen lägen. Die streitige Gebühr erfülle die Kriterien der bisherigen Bundesgerichtspraxis: Sie entspreche langjähriger Übung; sie sei masslich bescheiden sowohl im Verhältnis zu den Kosten, welche der Universität für die Betreuung der Doktorierenden entstünden (im Vergleich zu anderen Nachdiplomstudiengängen wie auch in Relation zu den allgemeinen Lebenshaltungskosten); sie entspreche dem schweizerischen Durchschnitt der Semestergebühren für Doktorierende (nachdem sie jahrelang unter diesem Durchschnitt gelegen sei). Die Erhöhung sei zudem im Einklang mit dem Ausbau des Angebots zu Gunsten der Doktorierenden. Es liege damit auch kein grundlegender bildungspolitischer Wertungsentscheid vor, der durch den formellen Gesetzgeber getroffen werden müsste. Der Selbstfinanzierungsgrad der Universität bleibe fast unbeeinflusst und die Gebühr sei nach wie vor bei weitem nicht kostendeckend.

3.5. Das Abgabeobjekt ist im formellen Gesetz mit dem Ausdruck ”für ihre Leistungen bei der Einschreibung und den Prüfungen” (Art. 10b Abs. 1 UniG) relativ pauschal umschrieben. Aus dem ganzen Kontext des Gesetzes ergibt sich aber ohne Weiteres, dass damit die Leistungen gemeint sind, welche die Universität in Erfüllung ihres Auftrags (Art. 1 UniG) den Eingeschriebenen erbringt, namentlich die Vermittlung des Unterrichts, Vermehrung der wissenschaftlichen Erkenntnisse, Sorge für den wissenschaftlichen Nachwuchs sowie Weiterbildung (Art. 2 Abs. 1 UniG). Die Leistungen der Universität bestehen somit nicht ausschliesslich in den Vorlesungen, weshalb der Umstand, dass die Doktorierenden solche in der Regel nicht besuchen, nicht ausschlaggebend ist. Auch andere Leistungen wie die individuelle Betreuung oder das Angebot von Doktoratsprogrammen können willkürfrei (vgl. vorne E. 3.2) darunter subsumiert werden. Zwar sind die Leistungen, für

welche die Gebühr erhoben wird, nicht im Einzelnen aufgelistet, doch ist dies bei einer als Pauschale konzipierten Gebühr ohnehin nicht möglich (vgl. BGE 139 I 138 E. 3.5 S. 142 f.). Auch im Vergleich mit gesetzlichen Regelungen in anderen Kantonen und der entsprechenden Bundesgerichtspraxis (vorne E. 3.3) erscheint diese gesetzliche Umschreibung als hinreichend bestimmt.

3.6. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer ergibt sich aus dem formellen Gesetz auch das Abgabesubjekt hinreichend bestimmt: Wenn die Universität Gebühren erhebt "für ihre Leistungen bei der Einschreibung und den Prüfungen" (Art. 10b Abs. 1 UniG) ist klar, dass Abgabeschuldner diejenigen sind, welche diese Leistungen in Anspruch nehmen, nämlich diejenigen, welche an der Universität eingeschrieben sind oder Prüfungen ablegen. Die Beschwerdeführer stellen nicht in Frage, dass auch die Doktorierenden an der Universität eingeschrieben sind. Sie schulden daher die Gebühr. Der Umstand, dass sie nach der bisherigen Verordnung keine Einschreibgebühr zu entrichten hatten, bedeutet nur, dass der Verordnungsgeber bisher von der ihm zustehenden Regelungskompetenz keinen Gebrauch gemacht hat und lässt keinen verbindlichen Rückschluss auf den Inhalt des Gesetzes zu.

3.7. Nicht näher umschrieben ist demgegenüber die Bemessungsgrundlage bzw. die Höhe der Einschreibgebühr.

3.7.1. Eine gewisse Begrenzung ergibt sich einzig aus Art. 10b Abs. 2 UniG, wonach die Gebühr kein Hindernis für den Zugang zum Studium darstellen soll. Diese Begrenzung ist sehr konkretisierungsbedürftig und dürfte für sich allein dem Bestimmtheitsgebot nicht genügen. Hinzu kommt nun aber, dass sich der Staatsrat als an den bisherigen Rahmen gebunden fühlt und damit an das Kriterium, welches in der bisherigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung ausschlaggebend war, um eine an sich zu unbestimmte gesetzliche Grundlage dennoch als hinreichend zu betrachten (vorne E. 3.3). Zutreffend ist zwar, dass für die Doktorierenden die insgesamt zu bezahlende Gebühr relativ gesehen nicht unerheblich erhöht wird (von Fr. 115.– auf Fr. 295.– [bestehend aus der "Grundgebühr" von Fr. 115.– und der "Einschreibgebühr" von Fr. 180.–] pro Semester). Sie bleibt damit aber doch deutlich unter denjenigen Ansätzen, welche in der bisherigen Rechtsprechung für Studierende als noch zulässig beurteilt wurden (vorne E. 3.3). Ein dem formellen Gesetzgeber vorbehalten bildungspolitischer Entscheid hin zu einer merklich stärkeren Kostenbeteiligung der Studierenden liegt nicht vor.

3.7.2. Von einem gewissen Paradigmenwechsel kann höchstens insoweit gesprochen werden, als nunmehr auch die Doktorierenden mit einer Einschreibgebühr belegt werden. Der Staatsrat hat dies aber mit verschiedenen Aspekten begründet: Die Angebote an Doktoratsprogrammen seien in den letzten Jahren ausgebaut und neue Angebote geschaffen worden. Die Universität nehme auch am Doktoratsprogramm der Konferenz der Westschweizer Universitäten (CUSO) und jenem von swissuniversities teil, wofür der direkte Aufwand der Universität rund Fr. 850'000.– pro Jahr betrage. Den Doktorierenden stehe zudem der Zugang zum Studienangebot auf Bachelor- und Masterebene offen. Die jährlichen Kosten, die der Universität für die Betreuung der Doktorierenden entstehen, bewegten sich je nach Fakultät zwischen Fr. 11'395.– und Fr. 44'846.–. Diese Kosten seien ausser in den Studienrichtungen Theologie und exakte Wissenschaften höher als diejenigen pro Student im Grundstudium und hätten zudem in den letzten Jahren zugenommen. Je nach Fakultät hätten die Ausgaben pro Doktorierenden von 2006 bis 2016 zwischen 3 % und 41 % zugenommen. Die Doktorierenden hätten zudem weitere Vergünstigungen wie Zugang zum Wohnangebot der Stiftung für studentisches Wohnen oder ausseruniversitäre Vergünstigungen wie die Möglichkeit, ein Generalabonnement der SBB zu vergünstigten Konditionen zu beziehen.

3.7.3. Diese Vorbringen werden von den Beschwerdeführern in sachverhaltlicher Hinsicht nur teilweise bestritten: Namentlich bringen sie vor, gewisse Vergünstigungen seien bereits mit der Grundgebühr abgegolten (Universitätssport); von der Wohnberechtigung bei der Stiftung für studentisches Wohnen seien diejenigen Doktoranden mit einem beruflichen Pensum von mehr als 40 % ausgeschlossen. Die Verbilligung des Generalabonnements gelte nur bis zum 30. Lebensjahr. Die übrigen Sachverhaltsdarstellungen des Staatsrats werden aber nicht bestritten und können daher als erstellt gelten (vorne E. 2). Es ist somit davon auszugehen, dass sich der Betreuungsaufwand der Universität für die Doktorierenden in der letzten Zeit demjenigen für die Studen-

ten im Grundstudium angenähert bzw. diesen sogar zum Teil überschritten hat. Unter diesen Umständen kann unter dem Aspekt des Legalitätsprinzips nicht beanstandet werden, dass auch in Bezug auf die Gebühren die Doktorierenden zumindest teilweise an Studenten im Grundstudium angeglichen werden.

4.

4.1. Die Beschwerdeführer rügen weiter eine Verletzung der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV) : Durch die neue Verordnung werde die Gebührenlast für Doktorierende insgesamt fast verdreifacht (bisher nur Grundgebühr von Fr. 115.–, neu Grundgebühr von Fr. 115.– plus Einschreibegebühr Fr. 180.–, total also Fr. 295.– pro Semester), während sich die Gebührenlast der Studierenden lediglich um ein Viertel erhöhe; dadurch werde das Differenzierungsgebot verletzt. Zudem würden neu die Doktoranden anders behandelt als die Postdoktoranden, welche nach wie vor keine Einschreibegebühr bezahlen müssten, obwohl sich diese beiden Gruppen in Bezug auf die Inanspruchnahme universitärer Leistungen nicht unterscheiden würden.

4.2. Der Staatsrat bringt vor, die Studierenden hätten bisher schon eine Einschreibegebühr bezahlen müssen. Die Ausnahme für die Doktorierenden sei angesichts der finanziellen Ausgaben der Universität zu Gunsten der Doktorierenden und des stetigen Ausbaus der Angebote der Doktorandenschulen nicht mehr gerechtfertigt.

4.3. Das Gebot der rechtsgleichen Behandlung (Art. 8 Abs. 1 BV) ist verletzt, wenn ein Erlass hinsichtlich einer entscheidungswesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn er Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen. Gleiches muss nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt werden. Die Frage, ob für eine rechtliche Unterscheidung ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen ersichtlich ist, kann zu verschiedenen Zeiten unterschiedlich beantwortet werden, je nach den herrschenden Anschauungen und Verhältnissen. Dem Gesetzgeber bleibt im Rahmen dieser Grundsätze und des Willkürverbots ein weiter Gestaltungsspielraum (BGE 142 V 577 E. 4.2 S. 579 f.; 138 I 225 E. 3.6.1 S. 229; 137 I 167 E. 3.5 S. 175; 136 I 1 E. 4.1 S. 5).

4.4. Die insgesamt zu bezahlende Gebühr ist mit der angefochtenen Verordnung für die Doktorierenden relativ stärker angestiegen als für die Studierenden. Absolut gesehen liegt sie jedoch immer noch deutlich tiefer (Einschreibegebühr Fr. 180.– gegenüber Fr. 720.– bzw. Fr. 870.–; total inkl. Grundgebühr Fr. 295.– für Doktorierende gegenüber Fr. 835.– bzw. Fr. 985.– für Studierende). Wie vorne dargelegt (E. 3.7) ist der Aufwand der Universität für die Doktorierenden vergleichbar mit demjenigen für die Studierenden. Es ist daher unter dem Aspekt der Rechtsgleichheit nicht ersichtlich, weshalb die Gebühr nicht in bescheidenem Umfang demjenigen für Studierende angeglichen werden dürfte.

4.5. In Bezug auf die gerügte Ungleichbehandlung zwischen den Doktoranden und den Post-Doktoranden legen die Beschwerdeführer nicht substantiiert dar, dass die Universität auch für diese einen vergleichbaren Aufwand betreibe wie für jene. Eine Ungleichbehandlung ist damit nicht rechtsgenügend (Art. 106 Abs. 2 BGG) dargelegt.

5.

5.1. Schliesslich rügen die Beschwerdeführer eine Verletzung von Art. 13 Abs. 2 lit. c UNO-Pakt I. Diese Bestimmung sei auch auf Doktorierende anwendbar und verlange, dass der Hochschulunterricht insbesondere durch allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit zugänglich zu machen sei. Die bisherige Praxis, wonach diese Bestimmung nicht self-executing sei, sei auf die vorliegende Konstellation nicht anwendbar, da es hier nicht darum gehe, eine bestehende Gebühr zu reduzieren; vielmehr werde die bisher bestehende Unentgeltlichkeit für Doktorierende aufgehoben, was einen Rückschritt von einer bereits erreichten Verwirklichung bedeute. Zudem bestehe für Doktorierende keine alternative Möglichkeit zur Erreichung des Unentgeltlichkeitsziels, da für sie keine Stipendien vorgesehen seien.

5.2. Der Staatsrat macht geltend, Art. 13 Abs. 2 lit. c UNO-Pakt I habe lediglich programmatischen Charakter

und belasse dem Gesetzgeber eine erhebliche Gestaltungsfreiheit. Doktorierende hätten ebenfalls die Möglichkeit, ein Studiendarlehen zu beantragen. Zudem könne das Rektorat aus sozialen Gründen die Einschreibgebühr erlassen. Sodann sei ein grosser Teil der Doktorierenden zugleich als wissenschaftliche Mitarbeiter angestellt und erziele dabei ein Einkommen, welches erlaube, die Gebühr zu bezahlen. Schon bisher hätten die Doktorierenden Benützungsgebühren bezahlt; es gehe nicht um eine Neueinführung, sondern lediglich um eine Anpassung derselben. Die Gebühr stelle keine massgebliche Hürde für den Zugang zu einem Studium dar.

5.3. Nach Art. 13 Abs. 1 des UNO-Pakts I anerkennen die Vertragsstaaten das Recht eines jeden auf Bildung. Abs. 2 lit. c dieser Bestimmung lautet:

” (2) Die Vertragsstaaten erkennen an, dass im Hinblick auf die volle Verwirklichung dieses Rechts

a)...

b)...

c) der Hochschulunterricht auf jede geeignete Weise, insbesondere durch allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit, jedermann gleichermassen entsprechend seinen Fähigkeiten zugänglich gemacht werden muss;...”

5.4. Nach ständiger Praxis des Bundesgerichts ist Art. 13 Abs. 2 lit. c UNO-Pakt I nicht direkt anwendbar und gewährt den Einzelnen keine subjektiven und justiziablen Rechte; der zuständige Gesetzgeber besitzt damit eine erhebliche Gestaltungsfreiheit, welche Mittel er zur Erreichung des durch Art. 13 Abs. 2 lit. c des Sozialpakts gesetzten Zieles wählen und wie er diese Mittel aufeinander abstimmen will (offen gelassen hat das Bundesgericht in BGE 133 I 156 E. 3.6.4 die unmittelbare Anwendbarkeit von Art. 13 Abs. 2 lit. a [Unentgeltlichkeit des Grundschulunterrichts], der mit Art. 19 BV übereinstimmt). Das eigentliche Ziel von Art. 13 Abs. 2 lit. c UNO-Pakt I geht dahin, dass der Hochschulunterricht jedermann entsprechend seinen Fähigkeiten, unabhängig von seiner finanziellen Leistungsfähigkeit, zugänglich gemacht werden solle. Die Wahl der ”geeigneten Mittel” ist dem Gesetzgeber anheimgestellt; der ”insbesondere” postulierte allmähliche Verzicht auf Gebührenerhebung ist nur ein möglicher Weg. Da die in der Schweiz üblichen Universitätsgebühren bloss einen Bruchteil der gesamten Lebenshaltungskosten der Studierenden ausmachen, vermöchte eine blosser Gebührenreduktion oder selbst ein voller Gebührenverzicht den Zugang zum Studium

für finanziell bedürftige Studenten nicht sicherzustellen; dieses Hindernis lässt sich nur mit anderen Mitteln, wie namentlich durch die Gewährung von Stipendien beseitigen (BGE 120 Ia 1 E. 5c und d S. 11 ff.; 126 I 240 E. 2 und 3 S. 241 ff.; 130 I 113 E. 3.3 S. 123 f.). Auch eine Erhöhung oder Wiedereinführung einer Gebühr ist nicht ausgeschlossen. Neu zu entrichtende Schulgelder können nicht losgelöst von der übrigen Ordnung des Hochschulwesens, sondern nur im Zusammenhang mit dem gesamten Bildungsangebot sachgerecht gewürdigt werden. Das mit den genannten Paktbestimmungen verfolgte Ziel, den Unterricht an höheren Fach- und Hochschulen jedermann gleichermassen entsprechend seinen Fähigkeiten zugänglich zu machen, hängt aufgrund der in der Schweiz bestehenden Verhältnisse nicht primär von der Höhe der Schulgelder ab, zumal diese in der Regel nur einen relativ geringen Teil der Lebenshaltungskosten der Studierenden ausmachen. Alternativ kommen auch die Gewährung von Stipendien oder der Erlass von Gebühren in besonderen Fällen in Frage (BGE 126 I 240 E. 3b S. 248 f.).

5.5. Zudem ist fraglich, ob das Doktoratsstudium überhaupt in den Anwendungsbereich von Art. 13 Abs. 2 lit. c UNO-Pakt I fällt: Wie dargelegt, besteht das Ziel dieser Bestimmung darin, dass die Möglichkeit, eine Hochschulausbildung zu erreichen, nicht von den finanziellen Verhältnissen abhängen soll. Eine akademische Bildung vermittelt oft den Zugang zu einer gehobenen sozialen oder wirtschaftlichen Stellung; dieser Zugang soll nicht den vermögenden Bevölkerungskreisen vorbehalten bleiben. Beim Doktorat geht es demgegenüber nicht um den Erwerb einer Hochschulausbildung, sondern um eine zusätzliche Qualifikation nach Studienabschluss, die für die meisten beruflichen Tätigkeiten von Hochschulabsolventen nicht unabdingbar ist. Sie ist vergleichbar mit Weiterbildungen, die auch für nicht-akademische Berufe möglich, dort aber durchwegs kostenpflichtig sind. Es ist nicht ohne Weiteres einzusehen, weshalb ein Doktoratsstudium im Unterschied zu anderen Weiterbildungen unbedingt unentgeltlich sein soll.

5.6. Es trifft auch nicht zu, dass keine alternativen oder kompensatorischen Massnahmen bestehen: Doktorierende haben zwar keinen Anspruch auf Stipendien, wohl aber auf Studiendarlehen (Art. 1 und Art. 8 Abs. 2 lit. a des Gesetzes vom 14. Februar 2008 über Stipendien und Studiendarlehen [SGF 44.1]). Der Staatsrat weist sodann darauf hin, dass gemäss Art. 6 der Verordnung die Einschreibgebühr aus sozialen Gründen ganz oder teilweise erlassen werden kann und scheint davon auszugehen, dass dies auch für die Doktorierenden zutrifft. Schliesslich weisen die Beschwerdeführer selber darauf hin, dass ein grosser Teil der Doktorierenden als Assistenten an der Universität tätig sind. Gemäss unbestrittenen (vgl. vorne E. 2) Angaben des Staatsrats erzielen diese bei einem Vollzeitpensum ein Jahreseinkommen von ungefähr Fr. 52'425.– bis Fr. 79'944.–. Dies erlaubt es ihnen, die jährliche Gebühr von insgesamt Fr. 590.– zu entrichten. Gerichtsnotorisch ist zudem an den Universitäten üblich, dass die Assistierenden einen Teil ihrer bezahlten Arbeitszeit für die Erstellung ihrer Dissertation verwenden können. Auch in Freiburg sind gemäss Art. 32 Abs. 3 der Statuten der Universität die Diplomassistenten berechtigt und verpflichtet, die Hälfte ihrer Arbeitszeit für die Ausarbeitung einer Doktorarbeit und für ihre wissenschaftliche Fortbildung zu verwenden. Der Staat bezahlt also den Doktorierenden bereits die Arbeitszeit, in welcher sie ihre Doktorarbeit erstellen. Zumindest für diejenigen Doktorierenden, welche als Assistenten an der Universität tätig sind, ist somit das Doktoratsstudium netto nicht nur unentgeltlich, sondern wird sogar noch entlohnt. Es kann somit keine Rede davon sein, dass die Pflicht, eine Einschreibgebühr von Fr. 180.– pro Semester zu entrichten, eine wesentliche Hürde für den Erwerb eines Doktorats darstellt.

6.

Die Beschwerde erweist sich damit als unbegründet. Die Beschwerdeführer tragen die Kosten des Verfahrens unter solidarischer Haftung (Art. 66 Abs. 1 und Abs. 5 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 2'250.– werden den Beschwerdeführern auferlegt, unter solidarischer Haftung.

3.

Dieses Urteil wird den Parteien und der Universität Freiburg schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 28. August 2018

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Seiler

Der Gerichtsschreiber: Klopfenstein