

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs  
vom 28. Mai 2009  
über die Popularklage  
des Herrn K. B. in K. u. a.

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit

1. des Art. 71 Abs. 1, 4, 5 und 7 des Bayerischen Hochschulgesetzes (BayHSchG) vom 23. Mai 2006 (GVBI S. 245, BayRS 2210-1-1-WFK), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. April 2009 (GVBI S. 86),
2. der Verordnung über Darlehen zur Studienbeitragsfinanzierung (StuBeiDaV) vom 18. September 2006 (GVBI S. 754, BayRS 2210-1-1-8-WFK), geändert durch Verordnung vom 27. Oktober 2007 (GVBI S. 732)

Aktenzeichen: Vf. 4-VII-07

### Leitsatz:

Die Erhebung allgemeiner Studienbeiträge nach Maßgabe des Art. 71 Abs. 1, 4, 5 und 7 BayHSchG und der Verordnung über Darlehen zur Studienbeitragsfinanzierung ist mit der Bayerischen Verfassung vereinbar.

### Entscheidung:

Der Antrag wird abgewiesen.

## **Gründe:**

### I.

Die Popularklage betrifft die Frage, ob die Erhebung von allgemeinen Studienbeiträgen nach Maßgabe des Art. 71 Abs. 1, 4, 5 und 7 des Bayerischen Hochschulgesetzes (BayHSchG) vom 23. Mai 2006 (GVBl S. 245, BayRS 2210-1-1-WFK), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. April 2009 (GVBl S. 86), und der Verordnung über Darlehen zur Studienbeitragsfinanzierung (StuBeiDaV) vom 18. September 2006 (GVBl S. 754, BayRS 2210-1-1-8-WFK), geändert durch Verordnung vom 27. Oktober 2007 (GVBl S. 732), mit der Bayerischen Verfassung vereinbar ist.

Das Studium an den Hochschulen des Freistaates Bayern war bis zum Inkrafttreten der angegriffenen Bestimmungen grundsätzlich kostenfrei. Nur in besonderen Fällen wurden die Studierenden durch Langzeit- und Zweitstudiengebühren sowie durch Gebühren für das Studium von Gaststudierenden und für Weiterbildungsstudien an der Finanzierung des Ausbildungsangebots beteiligt. Angesichts einer bildungspolitischen Debatte in den Ländern über die (Wieder-)Einführung von allgemeinen Studiengebühren legte der Bundesgesetzgeber durch das Sechste Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes vom 8. August 2002 (BGBl I S. 3138) fest, dass das Studium bis zum ersten berufsqualifizierenden Abschluss und das Studium in einem konsekutiven Studiengang, der zu einem weiteren berufsqualifizierenden Abschluss führt, studiengebührenfrei sind. Nachdem das Bundesverfassungsgericht diese Regelung durch Urteil vom 26. Januar 2005 (BVerfGE 112, 226) mangels Gesetzgebungsrechts des Bundes für mit dem Grundgesetz unvereinbar und nichtig erklärt hatte, entschlossen sich einige Länder zur Einführung einer allgemeinen Studienabgabe. Im Freistaat Bayern erfolgte dies durch das Bayerische Hochschulgesetz vom 23. Mai 2006, das am 1. Juni 2006 in Kraft getreten ist.

1. Die von den Antragstellern angegriffenen und die damit im Zusammenhang stehenden Bestimmungen des Art. 71 BayHSchG lauten in der Fassung, die sie durch die Änderungsgesetze vom 24. Juli 2007 (GVBl S. 532) und vom 8. Juli 2008 (GVBl S. 369) erhalten haben, wie folgt:

## Art. 71

### Studienbeiträge und Gebühren

(1) <sup>1</sup>Die Hochschulen erheben von den Studierenden Studienbeiträge als Körperschaftsangelegenheit. <sup>2</sup>Die Studienbeiträge dienen der Verbesserung der Studienbedingungen. <sup>3</sup>An den Universitäten und Kunsthochschulen beträgt der Studienbeitrag für jedes Semester mindestens 300 € und höchstens 500 €; an den Fachhochschulen beträgt er für jedes Semester mindestens 100 € und höchstens 500 €. <sup>4</sup>Bei der Einteilung des Studienjahres in andere Zeitabschnitte werden die Studienbeiträge entsprechend dem Umfang der Vorlesungszeit bemessen; bei Teilzeitstudiengängen werden sie entsprechend dem Verhältnis des Teilzeitstudiums zum Vollzeitstudium ermäßigt. <sup>5</sup>Die Hochschulen können die Studienbeiträge für die einzelnen Studiengänge in unterschiedlicher Höhe festlegen. <sup>6</sup>Bei einem Studium an mehreren Hochschulen ist der Studienbeitrag an jeder Hochschule zu entrichten, es sei denn, dass das Studium auf Grund einer Studien- oder Prüfungsordnung durch gleichzeitige Immatrikulation an mehreren Hochschulen erfolgt; in diesem Fall ist der Studienbeitrag nur an der Hochschule zu entrichten, bei der der Schwerpunkt des Lehrangebots liegt.

(2) ...

(3) ...

(4) Der Freistaat Bayern gestaltet die Erhebung der Studienbeiträge sozialverträglich nach Maßgabe von Abs. 5 und 7 aus.

(5) <sup>1</sup>Die Beitragspflicht besteht nicht

1. für Semester, in denen die Studierenden für die gesamte Dauer beurlaubt sind (Art. 48 Abs. 2 und 4),
2. für Semester, in denen überwiegend oder ausschließlich eine für das Studienziel erforderliche berufs- oder ausbildungsbezogene Tätigkeit im Sinn von Art. 56 Abs. 1 Satz 3 absolviert wird,
3. für Semester, in denen ausschließlich das Praktische Jahr nach § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 in Verbindung mit § 3 der Approbationsordnung für

Ärzte vom 27. Juni 2002 (BGBl I S. 2405) in der jeweils geltenden Fassung absolviert wird,

4. für bis zu sechs Semester, wenn die Immatrikulation zum Zweck einer Promotion erfolgt,
5. für Semester, in denen Studierende auf Grund des Art. 43 Abs. 8 immatrikuliert sind.

<sup>2</sup>Von der Beitragspflicht werden auf Antrag befreit:

1. Studierende, die ein Kind pflegen und erziehen, das zu Beginn des jeweiligen Semesters das zehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hat oder behindert ist,
2. Studierende, deren nach Bürgerlichem Recht Unterhaltsverpflichtete für drei oder mehr Kinder Kindergeld oder vergleichbare Leistungen in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union erhalten; dem Kindergeldbezug gleichgestellt ist hierbei die Ableistung eines gemeinnützigen Dienstes durch ein Kind,
3. ausländische Studierende, die im Rahmen von zwischenstaatlichen oder völkerrechtlichen Abkommen oder von Hochschulvereinbarungen, die Abgabefreiheit garantieren, immatrikuliert sind,
4. Studierende, für die die Erhebung eines Studienbeitrags auf Grund besonderer Umstände des Einzelfalls auch unter Berücksichtigung der Regelungen in Abs. 7 eine unzumutbare Härte darstellt.

<sup>3</sup>Die Hochschulen können ferner vorsehen, dass bis zu 10 v. H. der Studierenden für besondere Leistungen von der Beitragspflicht ganz oder teilweise, auch mit Wirkung für die Vergangenheit, befreit werden. <sup>4</sup>Ferner können die Hochschulen regeln, dass bis zu 20 v. H. der ausländischen Studierenden, die nicht berechtigt sind, ein Studienbeitragsdarlehen im Sinn von Abs. 7 in Anspruch zu nehmen, für besondere Leistungen von der Beitragspflicht befreit werden.

(6) Das Nähere, insbesondere zur Höhe, Erhebung und Verwendung der Studienbeiträge, regelt die Hochschule durch Satzung.

(7) <sup>1</sup>Zur Bereitstellung sozialverträglicher Studienbeitragsdarlehen wird ein Sicherungsfonds als Sondervermögen ohne eigene Rechtspersönlichkeit errichtet und von der LfA Förderbank Bayern verwaltet. <sup>2</sup>Das Staatsministerium kann im Einvernehmen mit dem Staatsministerium der Finanzen mit geeigneten Dritten Kooperationsverträge über die Bereitstellung von Darlehen und die Inanspruchnahme des Sicherungsfonds schließen. <sup>3</sup>Die Hochschulen unterstützen die Bereitstellung sozialverträg-

licher Studienbeitragsdarlehen. <sup>4</sup>Sie sind als Körperschaften des öffentlichen Rechts verpflichtet, 10 v. H. ihrer Einnahmen aus der Erhebung von Studienbeiträgen an den Sicherungsfonds abzuführen. <sup>5</sup>Der Vomhundertsatz nach Satz 4 kann dem Bedarf entsprechend niedriger festgesetzt werden; eine ausreichende Ausstattung des Sicherungsfonds muss gewährleistet bleiben. <sup>6</sup>Das Nähere, insbesondere die Höhe des Vomhundertsatzes nach Satz 5, die Inanspruchnahme des Sicherungsfonds, die Darlehensberechtigung, die Mindestdarlehenshöhe, die Darlehensbedingungen und die Rückzahlungsmodalitäten, wird durch Rechtsverordnung geregelt.

...

Die Studienbeiträge wurden erstmals für das Sommersemester 2007 erhoben, Zweitstudien- und Langzeitstudiengebühren aufgrund des Art. 85 Abs. 2 und 3 BayHSchG in der bis zur Neuregelung geltenden Fassung letztmals für das Wintersemester 2006/2007 (Art. 101 Abs. 1 BayHSchG).

2. Die Verordnung über Darlehen zur Studienbeitragsfinanzierung, die das Bayerische Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst im Einvernehmen mit dem Bayerischen Staatsministerium der Finanzen auf der Grundlage von Art. 71 Abs. 7 Satz 6 BayHSchG erlassen hat, enthält im Wesentlichen folgende Vorschriften:

§ 1 StuBeiDaV regelt den Geltungsbereich bayerischer Studienbeitragsdarlehen und bestimmt insbesondere, dass der Freistaat Bayern zur Gewährleistung eines sozialverträglichen Darlehenssystems für die Finanzierung von Studienbeiträgen mit geeigneten Dritten (Kreditinstituten) Kooperationsverträge schließt und die im Rahmen der Kooperationsverträge abgeschlossenen Darlehensverträge durch einen Sicherungsfonds sichert.

Nach § 2 StuBeiDaV ist im Kooperationsvertrag zu regeln, dass nach Maßgabe der §§ 3 bis 11 StuBeiDaV das Kreditinstitut sozialverträgliche Studienbeitragsdarlehen ausreicht und die Studierenden einen Anspruch gegen das Kreditinstitut auf Abschluss eines entsprechenden Darlehensvertrags haben.

Zur Darlehensberechtigung bestimmt § 3 StuBeiDaV:

### § 3

#### Darlehensberechtigung

(1) Darlehensberechtigt sind folgende Studierende, die an einer Hochschule im Sinne von § 1 Abs. 2 immatrikuliert sind, soweit sie nicht gemäß Art. 71 Abs. 5 BayHSchG von der Beitragspflicht befreit sind:

1. Deutsche im Sinn des Grundgesetzes sowie ihre Angehörigen im Sinn von § 3 Abs. 2 des Gesetzes über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (Freizügigkeitsgesetz/EU) vom 30. Juli 2004 (BGBl I S. 1950, 1986), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 19. August 2007 (BGBl I S. 1970),
2. Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union oder eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum sowie andere Staatsangehörige, die auf Grund völkerrechtlicher Abkommen Deutschen gleichgestellt sind,
3. Ausländer, die als Familienangehörige von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates der Europäischen Union oder eines Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum das Recht auf Aufenthalt nach dem Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern Freizügigkeitsgesetz/EU vom 30. Juli 2004 (BGBl I S. 1950, 1986), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 19. August 2007 (BGBl I S. 1970) haben,
4. Ausländer oder Staatenlose, die ihre Hochschulzugangsberechtigung an einer deutschen Schule in der Bundesrepublik Deutschland erworben haben,
5. heimatlose Ausländer im Sinne des Gesetzes über die Rechtstellung heimatloser Ausländer im Bundesgebiet,
6. andere Ausländer oder Staatenlose, deren Berechtigung zum Bezug von Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) hinsichtlich der persönlichen Voraussetzungen in Bezug auf die Staatsangehörigkeit von der für die Ausführung des BAföG zuständigen Stelle dem Grund nach festgestellt worden ist.

(2) <sup>1</sup>Das Studienbeitragsdarlehen wird für die Dauer eines grundständigen Erststudiums einschließlich eines daran anschließenden Masterstudiums (konsekutiv oder nichtkonsekutiv) an einer Hochschule im Sinne von § 1

Abs. 2, höchstens jedoch für zehn Hochschulsemester ausgezahlt. <sup>2</sup>Eine Verlängerung der Auszahlungsdauer ist um bis zu vier Semester möglich, wenn die Hochschule bescheinigt, dass das Studium in dieser Zeit voraussichtlich abgeschlossen wird. <sup>3</sup>Auf die maximale Auszahlungsdauer sind die Hochschulsemester anzurechnen, die nach dem Wintersemester 2006/2007 absolviert werden. <sup>4</sup>Semester, in denen der Darlehensnehmer oder die Darlehensnehmerin für die gesamte Dauer beurlaubt ist, sind nicht anzurechnen. <sup>5</sup>Die maximale Auszahlungsdauer verlängert sich um die Zahl der Semester, in denen ein Teilzeitstudiengang absolviert wird, höchstens jedoch um vier Semester.

(3) <sup>1</sup>Das Studienbeitragsdarlehen kann letztmals für das Wintersemester ausgezahlt werden, das in dem Kalenderjahr endet, in dem der Darlehensnehmer oder die Darlehensnehmerin das 40. Lebensjahr vollendet. <sup>2</sup>Dies gilt auch, wenn die maximale Auszahlungsdauer nach Abs. 2 noch nicht erreicht ist.

...

§ 4 StuBeiDaV ordnet die Vorprüfung der Darlehensberechtigung durch die Hochschulen an. Nach Maßgabe des § 5 StuBeiDaV darf das Kreditinstitut die Gewährung eines Darlehens grundsätzlich nicht ablehnen.

Die Bedingungen, zu denen das Studienbeitragsdarlehen zu gewähren ist, sind folgendermaßen normiert:

## § 6

### Darlehensbedingungen

(1) <sup>1</sup>Das Studienbeitragsdarlehen wird ausschließlich in voller Höhe des jeweils zu entrichtenden Studienbeitrags ausgezahlt. <sup>2</sup>Über die Fortführung oder Unterbrechung der Auszahlung kann der Darlehensnehmer oder die Darlehensnehmerin für jedes Semester entscheiden.

(2) <sup>1</sup>Der Zinssatz muss sozialverträglich sein. <sup>2</sup>Er wird auf der Basis des 6-Monats-EURIBOR unter Einbeziehung insbesondere von Bearbeitungskosten und Risikomarge festgelegt; ergänzend darf das Kreditinstitut einen adäquaten Festzins anbieten. <sup>3</sup>Der Nominalzins per anno darf zum Angebotszeitpunkt bei variabler Verzinsung maximal 50 Basispunkte über dem durchschnittlichen Zinssatz der zu diesem Zeitpunkt angebotenen Darlehen liegen, die durch den Sicherungsfonds abgesichert werden; die

Gewichtung erfolgt entsprechend dem Darlehensbestand. <sup>4</sup>Der Darlehenszinssatz darf für die Dauer von 15 Jahren einen vorab festgelegten fixen Höchstsatz nicht übersteigen. <sup>5</sup>Das Kreditinstitut muss allen neuen Darlehensnehmern und Darlehensnehmerinnen eines Semesters einheitliche Konditionen anbieten. <sup>6</sup>Eine Differenzierung der Konditionen auf Grund einer Risikoeinschätzung darf nicht erfolgen. <sup>7</sup>Mit weiteren Kosten darf das Kreditinstitut den Darlehensnehmer oder die Darlehensnehmerin nicht belasten.

(3) Vor Beginn der Rückzahlungsphase des Darlehens werden Zinsen nicht fällig.

(4) Die Studierenden haben sowohl die Hochschule als auch das Kreditinstitut unverzüglich über alle Änderungen des Studienbeitragsdarlehens und der für das Studienbeitragsdarlehen bedeutsamen Tatsachen zu unterrichten.

§ 7 StuBeiDaV regelt die Auszahlung des Darlehens.

Zur Rückzahlung enthält die Verordnung folgende Bestimmungen:

## § 8

### Rückzahlungsmodalitäten

(1) <sup>1</sup>Die Rückzahlung des Darlehens beginnt 18 bis 24 Monate nach Beendigung des Studiums, Erreichen der maximalen Auszahlungsdauer nach § 3 Abs. 2 oder Erreichen der Altersgrenze nach § 3 Abs. 3 (Karenzphase). <sup>2</sup>Auf Wunsch des Darlehensnehmers oder der Darlehensnehmerin kann die Karenzphase auf bis zu sechs Monate verkürzt werden.

(2) <sup>1</sup>Das Darlehen wird in monatlichen Raten zurückgezahlt, die so zu bemessen sind, dass Zins und Tilgung innerhalb eines vertraglich vereinbarten Zeitraums von höchstens 25 Jahren geleistet werden. <sup>2</sup>Die monatliche Rate beträgt mindestens 20 €.

(3) Im Darlehensvertrag ist die Möglichkeit einer vorzeitigen Tilgung vorzusehen.



## § 9

### Stundung

(1) <sup>1</sup>Die Rückzahlung des Darlehens wird auf Antrag gestundet, wenn das Einkommen des Darlehensnehmers oder der Darlehensnehmerin die Beträge nach § 18 a Abs. 1 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAföG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. Juni 1983 (BGBl I S. 645, 1680), zuletzt geändert durch Art. 4 Abs. 9 des Gesetzes vom 22. September 2005 (BGBl I S. 2809) zuzüglich 100 € nicht übersteigt. <sup>2</sup>Für die Dauer der Stundung ist der Darlehensnehmer oder die Darlehensnehmerin von der Zinszahlung freigestellt. <sup>3</sup>Dies gilt nicht, wenn das Darlehen gekündigt wurde.

(2) Die Voraussetzungen für eine Stundung hat der Darlehensnehmer oder die Darlehensnehmerin gegenüber dem Kreditinstitut nachzuweisen.

(3) Die Einzelheiten, insbesondere die maximale Dauer der Stundung, sind im Kooperationsvertrag zu regeln.

## § 10

### Erlass

(1) Bei Tod des Darlehensnehmers oder der Darlehensnehmerin wird die Darlehensschuld einschließlich aufgelaufener Zinsen auf Antrag des Erben oder der Erbin erlassen.

(2) Auf Antrag des Darlehensnehmers oder der Darlehensnehmerin wird die Darlehensschuld einschließlich aufgelaufener Zinsen erlassen, wenn festgestellt ist, dass er oder sie voll erwerbsgemindert im Sinne des § 43 Abs. 2 des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch – Gesetzliche Rentenversicherung – (Art. 1 des Gesetzes vom 18. Dezember 1989, BGBl I S. 2261, 1990 I S. 1337) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Februar 2002 (BGBl I S. 754, 1404, 3384), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 20. Juli 2006 (BGBl I S. 1706) ist und es unwahrscheinlich ist, dass die volle Erwerbsminderung behoben werden kann.

(3) <sup>1</sup>Auf Antrag des Darlehensnehmers oder der Darlehensnehmerin wird die Darlehensschuld erlassen, soweit die Rückzahlungsverpflichtung nach § 17 Abs. 2 BAföG und die Rückzahlungsverpflichtung aus dem Studienbeitragsdarlehen einschließlich aufgelaufener Zinsen zusammen die Höchstgrenze nach § 17 Abs. 2 BAföG zuzüglich 5000 € übersteigen; bei der Bestimmung der Rückzahlungsverpflichtung nach § 17 Abs. 2 BAföG bleiben Erlasse, die nach § 18 oder § 18 b BAföG gewährt werden, außer

Betracht. <sup>2</sup>Der Antrag mit den erforderlichen Nachweisen ist dem Kreditinstitut rechtzeitig vor Beginn der Tilgungsphase vorzulegen.

(4) Das Kreditinstitut prüft die Voraussetzungen nach Abs. 1 bis 3 und entscheidet über den Erlass.

Die §§ 12 bis 14 StuBeiDaV betreffen die Errichtung, Ausstattung und Inanspruchnahme des Sicherungsfonds. § 12 Abs. 3 Satz 1 StuBeiDaV bestimmte in seiner ursprünglichen Fassung, dass die Hochschulen 10 v. H. der Einnahmen aus den Studienbeiträgen in den Sicherungsfonds abführen. Durch die Änderungsverordnung vom 27. Oktober 2007 wurde die Abführungspflicht gemäß Art. 71 Abs. 7 Satz 5 BayHSchG abweichend von Art. 71 Abs. 7 Satz 4 BayHSchG auf 3 v. H. herabgesetzt.

## II.

Die Antragsteller rügen, Art. 71 Abs. 1, 4, 5 und 7 BayHSchG sowie die Verordnung über Darlehen zur Studienbeitragsfinanzierung verletzen den Anspruch auf Ausbildung (Art. 128 BV), das Grundrecht der Handlungsfreiheit (Art. 101 BV) in Verbindung mit dem Rechts- und Sozialstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) sowie den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 118 Abs. 1 BV).

1. Zu Art. 71 BayHSchG tragen die Antragsteller vor:

a) Die Erhebung allgemeiner Studienbeiträge von bis zu 500 € pro Semester sei mit Art. 128 Abs. 1 BV unvereinbar. Diese Verfassungsbestimmung könne entgegen der bisherigen Rechtsprechung nicht auf einen bloßen programmatischen Auftrag an den Gesetzgeber reduziert werden, sondern enthalte ein subjektives Recht auf chancengleichen Zugang zu einem Hochschulstudium ohne Differenzierung nach sozialen oder wirtschaftlichen Gesichtspunkten. Dieses Grundrecht verbiete die Einführung von Studienbeiträgen. Denn sonst entscheide der finanzielle Hintergrund der Studierenden darüber, ob ein Hochschulstudium trotz der

damit verbundenen Ausbildungskosten aufgenommen werden könne oder nicht. Die Zahl der Studierenden bewege sich in Bayern, wie in der gesamten Bundesrepublik, ohnehin auf sehr niedrigem Niveau, wobei Arbeiterkinder zudem weit unterrepräsentiert seien. Diese Tendenz werde durch Studienbeiträge deutlich verstärkt, weil finanzielle Aspekte Studienberechtigte aus nicht akademischen Elternhäusern häufiger abschreckten als solche aus akademischen Elternhäusern.

Auch der Verfassungsauftrag des Art. 128 Abs. 2 BV, Begabten den Besuch von Hochschulen, nötigenfalls aus öffentlichen Mitteln, zu ermöglichen, stehe einer generellen Erhebung von Studienbeiträgen ohne Rücksicht auf die finanzielle Situation des Betroffenen entgegen. Bei einer Zusammenschau mit Art. 132 und 129 Abs. 2 BV ergebe sich vielmehr der verfassungsrechtliche Grundsatz der Kostenfreiheit von öffentlicher Bildung.

b) Zudem verstoße die Erhebung von allgemeinen Studienbeiträgen gegen das Grundrecht der Handlungsfreiheit, insbesondere das darin enthaltene Recht der Berufsfreiheit, in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip, weil sie in unverhältnismäßiger und deshalb verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigender Weise in das Recht auf freien und chancengleichen Zugang zum Hochschulstudium eingreife. Das gelte umso mehr, als der Staat im Bereich des Hochschulwesens über ein faktisches, nicht beliebig aufgebbares Monopol verfüge, das er nicht zum willkürlichen Ausschluss von Berufsausbildungen oder zur ungerechtfertigten Berufslenkung ausnutzen dürfe. Zum einen werde den Studierenden die bislang bestehende Wahlmöglichkeit genommen, statt an einer kostenpflichtigen Privatuniversität an einer gebührenfreien öffentlichen Hochschule zu studieren; damit hänge die Aufnahme eines Studiums nur noch von den finanziellen Möglichkeiten der Studierenden oder ihrer Eltern ab. Zum anderen werde für die nicht finanzkräftigen Bevölkerungskreise die Wahl, sich trotz der damit verbundenen Kosten für ein Hochschulstudium und später für einen akademischen Beruf zu entscheiden, durch die zusätzliche Verteuerung stark eingeschränkt.

An dieser sozialen Unverträglichkeit änderten weder die Befreiungs- und Erlass-  
tatbestände noch die Bereitstellung eines Studienbeitragsdarlehens etwas. Erstere  
seien unzureichend, zumal noch nicht einmal für die Empfänger von Leistungen  
nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz eine Befreiung von der Beitrags-  
pflicht vorgesehen sei. Das Studienbeitragsdarlehen, das nur hochverzinst  
ausgegeben werde, hätten bislang lediglich 2 % der Studierenden angefordert;  
allgemein werde das damit verbundene Verschuldungsrisiko als zu groß angese-  
hen. Generell habe die Einführung von Studienbeiträgen abschreckende und  
diskriminierende Wirkung. Das ergebe sich aus den Studienanfängerzahlen für  
das Wintersemester 2007/2008, die in den Ländern ohne Studiengebühren um bis  
zu 14 % gestiegen, in fast allen Ländern mit Studiengebühren aber erheblich  
gesunken seien. Auch nach einer im Oktober 2008 veröffentlichten Umfrage wen-  
de sich eine hohe Zahl von jungen Studienberechtigten, darunter vor allem Frauen  
und Studienberechtigte aus bildungsfernen Schichten, wegen der Erhebung von  
Studiengebühren von einem an und für sich geplanten Hochschulstudium ab. Für  
die mit der Einführung von Studienbeiträgen verbundene erhebliche Einschrän-  
kung des freien Zugangs zu den Hochschulen sei eine verfassungsrechtliche  
Rechtfertigung nicht ersichtlich. Zwar handle es sich bei dem Ziel, die Universitä-  
ten auszubauen und die Studienbedingungen zu verbessern, um einen wichtigen  
und vernünftigen Gemeinwohlbelang. Dieser dürfe aber nicht auf dem Rücken der  
Studenten über Studienbeiträge umgesetzt werden, sondern müsse vom Staat  
aus allgemeinen Mitteln finanziert werden.

c) Mit dem Grundsatz des Vertrauensschutzes sei es nicht vereinbar, dass das  
Gesetz die Erhebung von Studienbeiträgen ab dem Sommersemester 2007 unab-  
hängig davon anordne, ob die Betroffenen bereits seit vielen Semestern studierten  
oder sich gerade erst für ein Studium entschieden hätten. Auch bei einer solchen  
„unechten“ Rückwirkung dürfe der Gesetzgeber den Grundsatz des Vertrauens-  
schutzes nicht außer Acht lassen. Bei der gebotenen Gesamtabwägung zwischen  
der Eingriffsintensität einerseits und dem Gewicht der Dringlichkeit zur Einführung  
der neuen Regelung andererseits wäre es verfassungsrechtlich erforderlich gewe-  
sen, ausreichende Übergangsregelungen für bereits fortgeschrittene Studierende

zu erlassen, um dem schutzwürdigen Vertrauen in den Fortbestand des bisherigen Zustands, das bereits begonnene Studium kostenfrei zu Ende führen zu können, ausreichend Rechnung zu tragen.

d) Der allgemeine Gleichheitssatz werde in verschiedener Hinsicht verletzt:

Zum einen sei es gleichheitswidrig, dass Studienbeiträge nach Art. 71 Abs. 1 BayHSchG von allen Studierenden unabhängig von ihrer jeweiligen Studien- und Lebenssituation erhoben würden, weil die Abgabe mittellose Studierende ungleich härter treffe als reiche. Besonders belastet würden vor allem diejenigen, die bereits kurz vor dem Abschluss ihres Studiums stünden und nun unvorhergesehen in der Vorbereitungsphase auf Abschlussprüfungen die Studienbeiträge aufbringen müssten. Zudem fehle es an einer Abstimmung mit dem Bundesausbildungsförderungsgesetz. Wer seinen allgemeinen Lebensunterhalt nicht aus eigenen Mitteln bestreiten könne und in vollem Umfang Leistungen nach diesem Gesetz in Anspruch nehmen müsse, sei bereits deswegen nach seinem Studium erheblich verschuldet. Komme die Belastung aus einem Studienbeitragsdarlehen noch hinzu, führe das zu einer nicht zu rechtfertigenden doppelten Belastung. Insgesamt mangle es der gesetzlichen Regelung augenscheinlich an der notwendigen Orientierung am Gerechtigkeitsgedanken.

Zum anderen sei es mit dem Gleichheitssatz nicht vereinbar, dass der Gesetzgeber in Art. 71 Abs. 1 Satz 3 BayHSchG den Hochschulen lediglich einen betragsmäßigen Rahmen für den Studienbeitrag vorgebe und sie in Satz 5 zudem ermächtige, die Abgabe für die einzelnen Studiengänge in unterschiedlicher Höhe festzulegen. Es sei kein sachlicher Grund ersichtlich, warum die Studienbeiträge von Hochschule zu Hochschule und erst recht innerhalb einer Hochschule von Studiengang zu Studiengang variieren könnten.

Zu beanstanden sei ferner die Vorschrift des Art. 71 Abs. 7 BayHSchG über die Errichtung eines Sicherungsfonds zur Bereitstellung sozialverträglicher Studienbeitragsdarlehen, in den die Hochschulen ursprünglich 10 v. H. und nunmehr

3 v. H. ihrer Einnahmen aus der Erhebung von Studienbeiträgen abführen müssten. Da die Abgabe an den Sicherungsfonds nicht dem vom Gesetzgeber in Art. 71 Abs. 1 Satz 2 BayHSchG vorgegebenen Zweck diene, die Studienbedingungen zu verbessern, dürfe sie mit Blick auf den allgemeinen Gleichheitssatz allenfalls von denjenigen Studierenden verlangt werden, die ein Darlehen aufnehmen. Im Übrigen aber handle es sich bei der Pflichtabgabe zu dem Sicherungsfonds finanzverfassungsrechtlich um eine Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion, die grundsätzlich unzulässig sei. Mit ihr wolle der Gesetzgeber das Ausfallrisiko der Kreditgeber bei der Vergabe von Studienbeitragsdarlehen absichern. Eine Abwälzung dieser grundsätzlich durch Steuern zu finanzierenden öffentlichen Aufgabe auf alle Studierenden könnte nur dann als zulässig angesehen werden, wenn die in Anspruch genommene Gruppe homogen sei und dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck evident näherstehe als jede andere gesellschaftliche Gruppe und wenn aus dieser Sachnähe eine besondere Gruppenverantwortung für die Erfüllung der zu finanzierenden Aufgabe entspringe. An sämtlichen Voraussetzungen fehle es.

Schließlich hätten die in Art. 71 Abs. 5 Sätze 1 und 2 BayHSchG geregelten besonderen Ausnahmen und Befreiungen von der Studienbeitragspflicht mit Blick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz und das Sozialstaatsprinzip auf weitere Personengruppen ausgedehnt werden müssen. Es sei verfassungswidrig, dass die Ausnahmeregelung nach Satz 1 nicht auch die Empfänger von Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz erfasse. Der Befreiungsanspruch nach Satz 2 Nr. 1 sei ohne sachlichen Grund auf Studierende mit einem Kind unter 10 Jahren beschränkt und müsse auch bei älteren Kindern bestehen. In Satz 2 Nr. 2 werde die Konstellation eines Ehegatten des Studierenden mit drei oder mehr gemeinsamen Kindern nicht berücksichtigt. Eine gleichheitswidrige Benachteiligung sei auch darin zu erblicken, dass bei der Härtefallregelung des Satzes 2 Nr. 4 sowohl nach der Gesetzesbegründung als auch nach den meisten Satzungen der Hochschulen finanzielle oder wirtschaftliche Aspekte als Erlassgrund ausgeschlossen sein sollten.

e) Dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz genüge es nicht, dass in Art. 71 Abs. 5 Satz 3 BayHSchG den Hochschulen die Möglichkeit eröffnet werde, bis zu 10 v. H. der Studierenden „für besondere Leistungen“ von der Beitragspflicht ganz oder teilweise zu befreien. Es bleibe z. B. unklar, ob damit auch besondere Leistungen außerhalb der Hochschule gemeint seien.

2. Im Hinblick auf die Verordnung über Darlehen zur Studienbeitragsfinanzierung führen die Antragsteller aus, dass diese nicht nur wegen der Verfassungswidrigkeit des Art. 71 BayHSchG leerlaufe, sondern auch ihrerseits weitere Verfassungsverstöße enthalte:

a) Dass das Studienbeitragsdarlehen nach § 6 Abs. 2 StuBeiDaV verzinst werden müsse, verletze Art. 128 und 101 BV. Der Zinssatz, der auf der Basis des 6-Monats-EURIBOR unter Einbeziehung von Bearbeitungskosten und Risikomarge festgelegt werde, bedeute eine ungewisse und insgesamt unzumutbare Belastung der Darlehensnehmer. Die Verzinsungspflicht belaste wirtschaftlich schwächer gestellte Studierende mit den Studienbeiträgen und den Darlehenszinsen in doppelter Weise und schrecke sie dadurch von der Aufnahme eines Hochschulstudiums zusätzlich ab. Das gelte umso mehr für diejenigen Studierenden, die neben dem Studienbeitragsdarlehen noch Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz in Anspruch nehmen müssten, weil sich der im Verlauf eines Studiums entstehende Schuldenberg weiter vergrößere.

Die Pflicht zur Verzinsung sei zudem gleichheitswidrig, weil sie die Gruppe der bedürftigen Studierenden gegenüber den finanziell leistungsfähigeren unverhältnismäßig und in sachlich nicht zu rechtfertigender Weise benachteilige. Wer die Studienbeiträge nur mit Hilfe eines Darlehens erbringen könne, zahle für das gleiche Studium an der gleichen Hochschule aufgrund der Verzinsungspflicht einen wesentlich höheren Betrag als derjenige, der sie sofort aus eigener Kraft finanzieren könne; bei einem zwölfsemestrigen Studium bedeute das einen Unterschiedsbetrag von etwa 4.000 €. Besonders benachteiligt sei wiederum, wer Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz in Anspruch nehmen

müsse. Der für diesen Personenkreis in § 10 Abs. 3 Satz 1 StuBeiDaV vorgesehene Anspruch auf Teilerlass reiche nicht aus; denn die Aussicht, mit einer Verschuldung von bis zu 15.000 € das Studium zu beenden, halte viele befähigte Personen von vornherein von einem Hochschulstudium ab. Das zeige sich daran, dass in Bayern bislang nur 2 % der Studierenden ein Studienbeitragsdarlehen in Anspruch genommen hätten.

b) In § 3 Abs. 1 StuBeiDaV habe der Verordnungsgeber den Kreis der Darlehensberechtigten unter Missachtung des allgemeinen Gleichheitssatzes zu eng gezogen. Ohne erkennbaren sachlichen Grund werde das Darlehen nur bestimmten Gruppen von ausländischen Studierenden zugebilligt, während es anderen versagt bleibe.

c) Mit dem allgemeinen Gleichheitssatz sei es schließlich nicht vereinbar, dass das Studienbeitragsdarlehen gemäß § 3 Abs. 3 StuBeiDaV an Studierende jenseits des 40. Lebensjahres nicht mehr ausgezahlt werde, auch wenn die maximale Auszahlungsdauer noch nicht erreicht sei. Für diese Einschränkung liege ebenfalls kein nachvollziehbarer sachlicher Grund vor.

3. Die Antragsteller haben erklärt, dass sich die Popularklage gegen Art. 71 Abs. 1, 4, 5 und 7 BayHSchG und die Verordnung über Darlehen zur Studienbeitragsfinanzierung in den geänderten Fassungen richtet.

### III.

1. Der Bayerische Landtag beantragt, die Popularklage abzuweisen. Er schließt sich der Stellungnahme der Bayerischen Staatsregierung an.

2. Die Bayerische Staatsregierung hält die Popularklage für unbegründet und beantragt ebenfalls deren Abweisung.



a) Die Erhebung allgemeiner Studienbeiträge nach Maßgabe des Art. 71 BayHSchG sei mit der Verfassung vereinbar.

aa) Der Gestaltungsspielraum, der dem Staat bei der Verwirklichung der in Art. 128 Abs. 1 BV normierten Staatszielbestimmung zur Verfügung stehe, überlasse ihm die Entscheidung über die Finanzierung der bereitgestellten Studienplätze. Er könne diese, wie seit Jahrzehnten, ausschließlich aus Haushaltsmitteln bestreiten. Er könne die Auszubildenden jedoch auch an der Finanzierung beteiligen. Einen Anspruch auf kostenlose Bereitstellung von Studienplätzen enthalte Art. 128 BV nicht.

bb) Das Recht auf freie Wahl der Ausbildungsstätte sei ebenfalls nicht verletzt. Die Erhebung von Studienbeiträgen errichte keine rechtlichen Hürden vor dem Zugang zur Ausbildungsstätte und sei daher nicht als objektive Berufszulassungsschranke zu qualifizieren. Das Recht des Einzelnen, ein Hochschulstudium seiner Wahl zu ergreifen, stehe grundsätzlich unter dem Vorbehalt dessen, was vernünftigerweise von der Gesellschaft verlangt werden könne; es umfasse nicht den Anspruch auf ein kostenfreies Studium.

Allerdings erschwere die Erhebung von Studienbeiträgen die Ausübung des grundrechtlich verbrieften Anspruchs und stelle sich insoweit als faktischer Eingriff in das Recht auf freie Wahl der Ausbildungsstätte dar. Die Intensität dieses Eingriffs sei jedoch gering und zumutbar. Mit Studienbeiträgen in der festgelegten Größenordnung von 100 bis 500 € pro Semester werde die Wahl der Ausbildungsstätte typischerweise nicht nachhaltig beeinträchtigt. Das werde durch die gestiegene Anzahl der Studienanfänger im Studienjahr 2007 im Vergleich zum Vorjahr bestätigt; dass die Anzahl der Studierenden um 2 % gesunken sei, dürfte in erster Linie auf die sprunghaft gewachsene Zahl der Beurlaubungen zurückzuführen sein. Die Intensität der Grundrechtsbeeinträchtigung werde zudem durch eine Reihe von gesetzlichen Vorkehrungen substantiell gemindert, an erster Stelle durch die Bereitstellung von sozialverträglichen Studienbeitragsdarlehen für alle Studierenden, darüber hinaus durch die in Art. 71 Abs. 5 Satz 2 BayHSchG vorge-

sehenen Befreiungsmöglichkeiten aus sozialen Gründen. Der vom Gesetzgeber mit der Erhebung von Studiengebühren verfolgte Zweck, die Studienbedingungen in Bayern zu verbessern, sei ein vernünftiger Gemeinwohlbelang, der es rechtfertige, das Recht auf freie Wahl der Ausbildungsstätte zu begrenzen.

cc) Der allgemeine Gleichheitssatz werde unter keinem der von den Antragstellern angeführten Gesichtspunkte verletzt. Dass Studienbeiträge grundsätzlich von allen Studierenden ohne Rücksicht auf ihre wirtschaftliche Situation erhoben würden, könne keinen Gleichheitsverstoß begründen. Ziel der Erhebung von Studienbeiträgen sei es, die für die Studienbedingungen zur Verfügung stehenden Mittel zu erhöhen und eine bessere Nutzung des Angebots von Universitäten und Fachhochschulen sicherzustellen. Im Hinblick auf diese Zielvorgabe bestünden zwischen den Studierenden grundsätzlich keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht, dass sie den Gesetzgeber über die im Gesetz vorgesehenen Ausnahme- und Befreiungsmöglichkeiten hinaus zu einer Differenzierung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zwingen würden.

Es verstoße auch nicht gegen den Gleichheitssatz, dass der Gesetzgeber den Hochschulen lediglich eine Spannbreite für die Höhe der Studienbeiträge vorgebe und es deren Autonomie überlasse, ob sie den vorgegebenen Rahmen ausschöpfen. Wenn das zu Unterschieden zwischen einzelnen Hochschulen oder innerhalb einer Hochschule zwischen einzelnen Studiengängen führe, beruhe dies nicht auf einer vom Gesetz vorgenommenen Differenzierung, sondern auf der Entscheidung der einzelnen Hochschule und der Ausübung ihres Satzungsrechts. Der allgemeine Gleichheitssatz binde den jeweiligen Träger öffentlicher Gewalt aber nur im Rahmen seines Zuständigkeitsbereichs und der von ihm getroffenen Entscheidungen. Eine dem Gesetzgeber zurechenbare Ungleichbehandlung läge nur dann vor, wenn bereits die bloße Ermöglichung einer Differenzierung den Anforderungen des Gleichheitssatzes nicht gerecht würde. Davon könne indes keine Rede sein, weil es eine Vielzahl sachlicher Gründe gebe, die den Finanzbedarf für die Verbesserung der Studienbedingungen unterschiedlich hoch ausfallen lassen könnten.

Mit dem allgemeinen Gleichheitssatz vereinbar seien auch die in Art. 71 Abs. 5 BayHSchG geregelten Ausnahme- und Befreiungsmöglichkeiten. Mit ihnen trage der Gesetzgeber sozialen Belangen in verfassungsrechtlich zulässiger typisierender und pauschalierender Weise Rechnung. Die in Art. 71 Abs. 5 Satz 3 BayHSchG eröffnete Befreiungsmöglichkeit „für besondere Leistungen“ entspreche zum einen der Staatszielbestimmung des Art. 128 Abs. 2 BV, Begabten den Besuch von Hochschulen, nötigenfalls aus öffentlichen Mitteln zu ermöglichen, und lasse sich zum anderen mit der gesetzlichen Zielsetzung rechtfertigen, eine bessere Nutzung der hochschulspezifischen Angebote zu erreichen.

dd) Gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes verstoße es nicht, dass die Studienbeiträge auch von bereits Studierenden erhoben würden. Es handle sich um eine unechte Rückwirkung, die nach Einschätzung des Gesetzgebers zur Erreichung des Zwecks, das entsprechende Aufkommen aus Studienbeiträgen zu vergrößern und die Studienbedingungen für alle Studierenden zu verbessern, geeignet und auch erforderlich sei. Dahinter müsse das Interesse der bereits Immatrikulierten an der Fortsetzung eines kostenlosen Studiums zurücktreten. Mit Blick auf die geringe Eingriffsintensität sei die unechte Rückwirkung den Betroffenen zumutbar. Im Übrigen habe ausreichend Zeit zur Verfügung gestanden, sich auf den neuen Beitragstatbestand einzustellen.

ee) Die Ausgestaltung der Beitragspflicht als Körperschaftsangelegenheit genüge den rechtsstaatlichen und demokratischen Anforderungen. Der Gesetzgeber habe die wesentlichen Fragen selbst geregelt. Es sei ihm verfassungsrechtlich nicht verwehrt, seine Regelungsbefugnisse für nicht wesentliche Fragen auf die mit Satzungsgewalt ausgestatteten Hochschulen zu übertragen. Da die Erhebung der Studienbeiträge der Finanzierung von Wissenschaft, Forschung und Lehre diene, könne sie den Hochschulen in Übereinstimmung mit Art. 138 BV grundsätzlich auch als Körperschaftsangelegenheit übertragen werden.

Die Erhebung von Studienbeiträgen verstoße auch nicht gegen den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, der im Rang eines Bundesgesetzes gelte.

ff) Dass die Hochschulen bis zu 10 v. H. ihrer Einnahmen aus der Erhebung von Studienbeiträgen an den Sicherungsfonds abführen müssten, begründe keinen Verfassungsverstoß. Funktion des Sicherungsfonds sei es, die Studierenden mit maximal einem Zehntel ihrer Studienbeiträge eine Art Ausfallbürgschaft für ihre Kommilitonen übernehmen zu lassen. Das ändere aber nichts an der finanzverfassungsrechtlichen Qualifikation der Studienbeiträge. Im Übrigen wäre eine Sonderabgabe zu diesem Zweck verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

b) Die Verordnung über Darlehen zur Studienbeitragsfinanzierung sei ebenfalls verfassungsgemäß. Sie beruhe auf der ausreichenden gesetzlichen Ermächtigung in Art. 71 Abs. 7 Satz 6 BayHSchG und halte sich in dem vom Gesetzgeber vorgegebenen Rahmen.

Die Verzinsungsregelung des § 6 Abs. 2 StuBeiDaV errichte keine über das Gesetz hinausgehende unzumutbare Hürde vor dem Zugang zur Hochschule. Auch wenn die Darlehenszinsen über der Inflationsrate lägen, sei das Darlehen mit einem Zinssatz von beispielsweise 6,48 % zum 1. April 2008 im Vergleich zu marktüblichen Zinsen sehr günstig. In der Gesamtschau der in der Verordnung geregelten Mechanismen zur Absicherung eines sozialverträglichen Zinssatzes sei die Belastung aus dem Studienbeitragsdarlehen weder nach der Schuldenhöhe noch nach der Tilgungsdauer unberechenbar. Von einer unzumutbaren Belastung könne keine Rede sein. Die Verpflichtung, das Studienbeitragsdarlehen zu verzinsen, begründe auch keine rechtlich beachtliche Ungleichbehandlung.

Dass die Darlehensberechtigung in § 3 Abs. 1 StuBeiDaV unter Rückgriff auf die Staatsangehörigkeit und einen hinreichenden inländischen Anknüpfungspunkt beschränkt und nicht sämtlichen ausländischen Studierenden zugebilligt werde, sei entgegen der Ansicht der Antragsteller gerechtfertigt.

Bei der in § 3 Abs. 3 StuBeiDaV geregelten Altersbegrenzung für die Auszahlung des Studienbeitragsdarlehens handle es sich um eine legitime Typisierung des Verordnungsgebers. Die staatlich geförderten und solidarisch abgesicherten Studienbeitragsdarlehen sollten nur solchen Personen zugute kommen, die das Hochschulstudium für ihre Berufswahl durchliefen. Bei typisierender Betrachtungsweise könne davon ausgegangen werden, dass dies bei Studierenden, die das 40. Lebensjahr überschritten haben, nicht der Fall sei.

#### IV.

Die Entscheidung ergeht ohne mündliche Verhandlung, weil der Verfassungsgerichtshof eine solche nach der Sach- und Rechtslage nicht für geboten erachtet (Art. 55 Abs. 3 VfGHG).

#### V.

Die Popularklage ist überwiegend zulässig.

1. Sowohl bei den Bestimmungen des Art. 71 Abs. 1, 4, 5 und 7 BayHSchG über die Erhebung und Verwendung von Studienbeiträgen als auch bei der Verordnung über Darlehen zur Studienbeitragsfinanzierung handelt es sich um Rechtsvorschriften des bayerischen Landesrechts, die jedermann durch Beschwerde (Popularklage) nach Art. 98 Satz 4 BV, Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG angreifen kann.

Soweit die Antragsteller sich gegen die Verordnung über Darlehen zur Studienbeitragsfinanzierung wenden und eigenständige, über die Folgen einer Verfassungswidrigkeit von Art. 71 Abs. 1, 4, 5 und 7 BayHSchG hinausgehende Rügen erheben, stellen sie damit allerdings nicht sämtliche Verordnungsbestim-

mungen zur Überprüfung. Die Popularklage beschränkt sich ihrer Begründung nach vielmehr darauf, die Regelungen zum Kreis der Darlehensberechtigten (§ 3 Abs. 1 StuBeiDaV), zur altersmäßigen Beschränkung der Darlehensauszahlung (§ 3 Abs. 3 StuBeiDaV) und zur Verzinsung des Studienbeitragsdarlehens (§ 6 Abs. 2 StuBeiDaV) anzugreifen.

2. Die Antragsteller haben im Wesentlichen für jede einzelne der angegriffenen Rechtsvorschriften entsprechend den Anforderungen des Art. 98 Satz 4 BV, Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG hinreichend substantiiert dargelegt, aus welchen Gründen nach ihrer Ansicht die Grundrechte auf Handlungsfreiheit (Art. 101 BV) und Gleichbehandlung (Art. 118 Abs. 1 BV) verfassungswidrig eingeschränkt werden.

An einer ausreichend substantiierten Grundrechtsrüge fehlt es allerdings, soweit die Antragsteller sich gegen Art. 71 Abs. 5 Satz 2 Nr. 2 BayHSchG wenden. Nach dieser Bestimmung werden von der Studienbeitragspflicht auf Antrag Studierende befreit, deren nach Bürgerlichem Recht Unterhaltsverpflichtete für drei oder mehr Kinder Kindergeld oder vergleichbare Leistungen in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union erhalten; dem Kindergeldbezug gleichgestellt ist hierbei die Ableistung eines gemeinnützigen Dienstes durch ein Kind. Die Antragsteller machen geltend, es widerspreche dem Gleichheitssatz, dass dieser Befreiungstatbestand nicht auch die vergleichbare Konstellation eines Ehegatten des Studierenden mit drei oder mehr gemeinsamen Kindern berücksichtige. Diese nicht weiter erläuterte Rüge ist nicht nachvollziehbar, weil auch der Ehegatte zu den nach Bürgerlichem Recht Unterhaltsverpflichteten zählt (§§ 1360 ff. BGB) und demnach vom Wortlaut des Art. 71 Abs. 5 Satz 2 Nr. 2 BayHSchG erfasst wird. Insoweit ist die Popularklage unzulässig.

3. Soweit die Popularklage in zulässiger Weise erhoben ist, erstreckt der Verfassungsgerichtshof seine Prüfung auf alle in Betracht kommenden Normen der Bayerischen Verfassung, auch soweit diese keine Grundrechte verbürgen oder nicht als verletzt bezeichnet worden sind (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH

vom 15.11.2006 = VerfGH 59, 219/223; VerfGH vom 24.6.2008). Dass von den Antragstellern auch die Verletzung objektiven Verfassungsrechts gerügt wird, auf die eine Popularklage für sich allein nicht gestützt werden kann (VerfGH vom 12.1.2005 = VerfGH 58, 1/15), schränkt daher die Prüfung durch den Verfassungsgerichtshof im Ergebnis nicht ein.

Bei der Prüfung, ob eine Rechtsvorschrift verfassungswidrig ist, hat der Verfassungsgerichtshof seiner Beurteilung grundsätzlich den Rechtszustand im Zeitpunkt seiner Entscheidung zugrunde zu legen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH 58, 1/14 f. m. w. N.). Außer Betracht bleiben daher in Übereinstimmung mit dem von den Antragstellern erklärten Ziel der Popularklage die früheren Fassungen, in denen einzelne der angegriffenen Vorschriften bis zu den Änderungsgesetzen vom 24. Juli 2007 (GVBI S. 532) und vom 8. Juli 2008 (GVBI S. 369) sowie der Änderungsverordnung vom 27. Oktober 2007 (GVBI S. 732) gegolten haben.

## VI.

Soweit die Popularklage zulässig ist, ist sie unbegründet.

### A.

Die Erhebung von allgemeinen Studienbeiträgen nach Maßgabe des Art. 71 Abs. 1, 4, 5 und 7 BayHSchG ist mit der Bayerischen Verfassung vereinbar.

1. Das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) ist nicht wegen eines offenkundigen und schwerwiegenden, besonders krassen (vgl. VerfGH vom 18.4.2002 = VerfGH 55, 57/64; VerfGH vom 23.10.2008) Widerspruchs der angegriffenen Bestimmungen zu Bundesrecht verletzt.

a) Mit der Einführung von allgemeinen Studienbeiträgen hat der bayerische Gesetzgeber von der ihm nach Art. 70 Abs. 1 GG zustehenden Gesetzgebungskompetenz für das Hochschulwesen in zulässiger Weise Gebrauch gemacht.

aa) Bei dem Studienbeitrag handelt es sich um eine nichtsteuerliche Abgabe. Die Gesetzgebungsbefugnis richtet sich nach den allgemeinen Regeln der Art. 70 ff. GG für die betroffene Sachmaterie, nicht nach der speziellen Kompetenzverteilungsregelung des Art. 105 GG für Steuern (vgl. BVerfG vom 19.3.2003 = BVerfGE 108, 1/13; VerfGH vom 19.4.2007 = VerfGH 60, 80/89).

Der Studienbeitrag ist nach seinem tatbestandlich bestimmten materiellen Gehalt nicht, wie eine Steuer, „voraussetzungslos“ geschuldet, sondern als Gegenleistung für eine öffentliche Leistung. Er wird nach Art. 71 Abs. 1 Satz 1 BayHSchG „von den Studierenden“ erhoben, also von denjenigen Personen, die an einer staatlichen Hochschule Bayerns für ein Studium immatrikuliert sind (vgl. Art. 42 Abs. 2 Satz 2 BayHSchG). Damit wird nicht nur der Kreis der Abgabepflichtigen bestimmt, sondern zugleich zum Ausdruck gebracht, dass die Abgabe für das Studienangebot der Hochschule verlangt wird. Mit ihr wird der besondere und abgrenzbare Aufwand, der durch die Einrichtung und den Betrieb der Hochschulen als staatlicher Infrastruktureinrichtungen im Bereich der Lehre insgesamt entsteht, teilweise auf die Personengruppe abgewälzt, die durch ihren Status zur Inanspruchnahme der universitären Leistungen für ein Studium berechtigt ist. Die Studierenden werden an den Kosten ihrer Hochschulausbildung beteiligt und so „Mitfinanzierer der Hochschulen“ (LT-Drs. 15/4396 S. 4). Der Studienbeitrag ist – wie schon seine gesetzliche Bezeichnung nahelegt – als nichtsteuerliche Abgabe in der herkömmlichen Form eines Beitrags anzusehen, nicht als Gebühr; denn er wird als Gegenleistung für die potenzielle, nicht für die tatsächliche Inanspruchnahme des von der Hochschule bereitgestellten Lehrangebots erhoben (vgl. BVerfG vom 24.1.1995 = BVerfGE 92, 91/115).



Dem Verständnis des Studienbeitrags als Abgabe „für das Studium“ steht nicht entgegen, dass die Studienbeiträge nach Art. 71 Abs. 1 Satz 2 BayHSchG der Verbesserung der Studienbedingungen dienen. Diese Vorschrift betrifft nicht den Abgabentatbestand und ist daher nicht so zu verstehen, dass die Abgabe im Sinn eines Verbesserungsbeitrags als Gegenleistung „für die Verbesserung der Studienbedingungen“ erhoben wird. Art. 71 Abs. 1 Satz 2 BayHSchG regelt vielmehr, wie das Aufkommen aus der Beitragserhebung von den Hochschulen als den erhebungsberechtigten und -verpflichteten Körperschaften zu verwenden ist, und hat insoweit allein haushaltsrechtliche Bedeutung. Da Beitragseinnahmen von Verfassungen wegen keiner Zweckbindung unterliegen (vgl. P. Kirchhof in Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2007, Band V, § 119 RdNr. 57), haben die Beitragszahler keinen Anspruch auf eine bestimmte, ihnen nutzbringende Verwendung der Beiträge. Haushaltsrechtlich dienen vielmehr alle Einnahmen grundsätzlich als Deckungsmittel für alle Ausgaben (Art. 105 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. Art. 8 Satz 1 BayHO). Dem Gesetzgeber steht es jedoch frei, eine Zweckbindung einfachgesetzlich vorzuschreiben (vgl. Art. 8 Satz 2 Nr. 1 Alt. 1 BayHO). Von dieser Befugnis hat er mit Art. 71 Abs. 1 Satz 2 BayHSchG in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise und in Präzisierung des Grundsatzes in Art. 73 Abs. 1 Satz 3 BayHSchG Gebrauch gemacht, um sicherzustellen, dass mit der Beitragspflicht ein entsprechender Mehrwert durch Verbesserungen in der akademischen Ausbildung korreliert (vgl. LT-Drs. 15/4396 S. 65).

Der Studienbeitrag ist dem Hochschulwesen zuzuordnen, das nach der Regel des Art. 70 Abs. 1 GG der Gesetzgebungskompetenz der Länder unterliegt. Dem Bund sind durch das Grundgesetz insoweit keine Gesetzgebungsbefugnisse zugewiesen. Ihm war es bereits vor der Aufhebung des Rechts zur Rahmengesetzgebung über die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens (Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 a GG a. F.) durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl I S. 2034) verwehrt, die Gesetzgebung der Länder auf den Grundsatz der Abgabefreiheit des Studiums zu verpflichten (BVerfG vom 26.1.2005 = BVerfGE 112, 226/242 ff.). Seit Aufhebung des Rahmengesetzgebungsrechts beansprucht der Bund im Hochschulrecht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 33,

Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 6 GG nur noch die konkurrierende Kompetenz für die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse, wozu Regelungen über Studiengebühren oder -beiträge nicht zählen (vgl. BT-Drs. 16/813 S. 14).

bb) Es ist nichts dafür ersichtlich, dass der Studienbeitrag in seiner konkreten normativen Ausgestaltung dem Grund oder der Höhe nach den Anforderungen widerspricht, die sich aus der Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung ergeben (vgl. BVerfGE 108, 1/15 ff.).

Der Studienbeitrag erhält seine besondere sachliche Rechtfertigung, die kompetenzrechtlich im Verhältnis zur Steuer erforderlich ist, als sogenannte Vorzugslast durch seine Ausgleichsfunktion. Die den Studierenden eröffnete Möglichkeit der Inanspruchnahme einer staatlichen Hochschule für ein Studium begründet einen besonderen Vorteil, der es rechtfertigt, diese Personengruppe zur Tragung der Kosten dieser öffentlichen Leistung heranzuziehen oder die durch die öffentliche Leistung gewährten Vorteile ganz oder teilweise abzuschöpfen (vgl. BVerfG vom 7.11.1995 = BVerfGE 93, 319/344). Die Bemessung der Abgabe mit einem Betrag zwischen mindestens 100 € (Fachhochschulen) bzw. 300 € (Universitäten und Kunsthochschulen) und höchstens 500 € für jedes Semester (Art. 71 Abs. 1 Satz 3 BayHSchG) begegnet ebenfalls keinen Bedenken. Sie wird durch die Zwecke der Kostenbeteiligung und des Vorteilsausgleichs legitimiert, die der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Studienbeitrags erkennbar verfolgt hat (vgl. LT-Drs. 15/4396 S. 1, 4 f.). Der Höchstbeitrag von 500 € für jedes Semester liegt weit unter dem tatsächlichen Aufwand des Staates für die Bereitstellung eines Studienplatzes. Selbst in einer weniger kostenaufwendigen Fächergruppe, wie den Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, werden die Lehrkosten (ohne Kosten für Bewirtschaftung und Baumaßnahmen) für ein Studium in der Regelstudienzeit je Studienplatz an einer Universität mit ca. 9.100 € im Mittel beziffert, für die relativ „teure“ Fächergruppe Agrar- und Ernährungswissenschaften mit 26.700 € (Dölle/Deuse/Jenkner/Schacher/Winkelmann, Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleich Universitäten 2003/2004, Hochschul-Informationssystem: Forum Hochschule, Nr. F7/2007, abrufbar unter [http://www.his.de/pdf/pub\\_fh/fh-](http://www.his.de/pdf/pub_fh/fh-)

200707.pdf); bei den Fachhochschulen liegen die Lehrkosten tendenziell höher (vgl. Leszczensky/Dölle, *Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleiche an Hochschulen – Werkstattbericht zu einem Vergleich der Ergebnisse von Universitäten und Fachhochschulen*, Hochschul-Informationssystem, 2003, abrufbar unter [http://www.his.de/pdf/pub\\_kia/kia200307.pdf](http://www.his.de/pdf/pub_kia/kia200307.pdf)).

Dass der Gesetzgeber mit der Beitragserhebung ferner eine Änderung im Verhältnis von Studierenden und Lehrenden bezweckt, indem sich die Hochschulen stärker als bisher an den Wünschen und Bedürfnissen der Studierenden orientieren und diese sich des Wertes ihrer Ausbildung stärker bewusst werden (s. LT-Drs. 15/4396 S. 4), ist nicht zu beanstanden. Auch Lenkungszwecke können einen Beitrag sachlich rechtfertigen (vgl. BVerfGE 108, 1/18).

Der Studienbeitrag wird entgegen der Ansicht der Antragsteller nicht dadurch zu einer finanzverfassungsrechtlich nur ausnahmsweise zulässigen Sonderabgabe, dass die Hochschulen nach Art. 71 Abs. 7 Sätze 4 bis 6 BayHSchG i. V. m. §§ 12 ff. StuBeiDaV verpflichtet sind, einen Teil ihrer Einnahmen aus den Studienbeiträgen an den Sicherungsfonds abzuführen, der die Ansprüche von Kreditinstituten aus Verträgen über Studienbeitragsdarlehen absichert (ebenso zu vergleichbaren Abführungspflichten: StGH Hessen vom 11.6.2008 Az. P.St. 2133 u. a.; OVG Nordrhein-Westfalen vom 9.10.2007 = DVBI 2007, 1442/1447 f.; Bosse, NWVBI 2007, 87 ff.; a. A. Kronthaler, *WissR* 39, 2006, S. 276, 295 ff.). Sonderabgaben zeichnen sich dadurch aus, dass der Gesetzgeber Kompetenzen außerhalb der Finanzverfassung in Anspruch nimmt, obwohl weder ein Gegenleistungsverhältnis noch ähnlich unterscheidungskräftige besondere Belastungsgründe eine Konkurrenz der Abgabe zur Steuer ausschließen (BVerfG vom 17.7.2003 = BVerfGE 108, 186/216 f.). Das trifft auf den Studienbeitrag weder ganz noch teilweise zu. Er wird von den Studierenden insgesamt als Gegenleistung für die Möglichkeit des Studiums erhoben, nicht teilweise auch als (Sonder-)Abgabe für den Sicherungsfonds. Die Abführungspflicht ist nicht von den Studierenden zu erfüllen, sondern von den Hochschulen. Sie betrifft daher nicht den Beitragstatbestand, sondern regelt die Einnahmenverwendung und ergänzt damit in verfassungsrechtlich unbedenklicher

Weise die haushaltsrechtliche Zweckbindung des Beitragsaufkommens zur Verbesserung der Studienbedingungen nach Art. 71 Abs. 1 Satz 2 BayHSchG.

b) Ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip der Bayerischen Verfassung lässt sich auch nicht aus einem Widerspruch der Studienbeitragsregelungen zu dem Internationalen Pakt vom 19. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt – IPwskR) herleiten.

In Art. 13 Abs. 1 Satz 1 des Sozialpaktes, der durch das Zustimmungsgesetz des Bundestags vom 23. November 1973 (BGBl II S. 1569) am 3. Januar 1976 (BGBl II S. 428) zum Bestandteil der deutschen Rechtsordnung im Rang eines einfachen Bundesgesetzes geworden ist, erkennen die Vertragsstaaten das Recht eines jeden auf Bildung an. Ferner erkennen sie in Art. 13 Abs. 2 Buchst. c IPwskR an, dass im Hinblick auf die volle Verwirklichung dieses Rechts der Hochschulunterricht auf jede geeignete Weise, insbesondere durch allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit, jedermann gleichermaßen entsprechend seinen Fähigkeiten zugänglich gemacht werden muss. Nach Art. 2 Abs. 1 IPwskR ist jeder Vertragsstaat verpflichtet, unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen.

Ein Widerspruch zu diesen Bestimmungen wäre nach dem vom Verfassungsgerichtshof anzulegenden Prüfungsmaßstab nur dann als Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip der Bayerischen Verfassung anzusehen, wenn er nicht nur offensichtlich, sondern auch nach Inhalt und Gewicht schwerwiegend und besonders krass wäre (vgl. VerfGH 55, 57/64; VerfGH vom 23.10.2008). Dafür ist nichts ersichtlich.

Der normative Gehalt des Art. 13 Abs. 1, Abs. 2 Buchst. c IPwskR wird in Literatur und fachgerichtlicher Rechtsprechung unterschiedlich beurteilt. Teilweise wird die Auffassung vertreten, dass er nur als „Bemühensverpflichtung“ anzusehen sei und ihm die hinreichende Bestimmtheit einer Rechtsnorm fehle, die unter rechtsstaatli-

chen Gesichtspunkten erforderlich wäre, um den Ländern kraft Bundesrechts das Recht zur Erhebung von Abgaben für ein Hochschulstudium zu nehmen (OVG Nordrhein-Westfalen DVBl 2007, 1442/1443; ähnlich Haug, WissR 33, 2000, S. 1/6 f.). Er enthalte lediglich Programmsätze, die der Ausfüllung durch staatliches Recht bedürften, wobei dem Gesetzgeber eine erhebliche Gestaltungsfreiheit bei der Entscheidung zustehe, welche Mittel er zur Erreichung des gesetzten Zieles wähle und wie er diese Mittel aufeinander abstimme (VGH Baden-Württemberg vom 6.4.2000 = DVBl 2000, 1782/1791; vgl. auch Schweizerisches Bundesgericht vom 8.4.2004 = BGE 130 I S. 113/123 f.). Soweit von einer die Länder bindenden Wirkung des Art. 13 Abs. 1, Abs. 2 Buchst. c IPwskR ausgegangen wird, bestehen unterschiedliche Ansichten zum konkreten Norminhalt. Nach einer Meinung soll ihm eine zwingende, nur unter den engen Voraussetzungen des Art. 4 IPwskR vermeidbare Verpflichtung zur Gewährung von unentgeltlichem Hochschulunterricht zu entnehmen sein (Lorenzmeier, NVwZ 2006, 759 ff.). Nach anderer Auffassung bezweckt er allein die Sicherung des diskriminierungsfreien gleichen Zugangs zur Hochschulbildung für jedermann ohne Rücksicht auf seinen Vermögensstatus, während die Einführung der Unentgeltlichkeit nur ein besonders geeignetes Mittel zur Erreichung dieses Ziels darstellt mit der Folge, dass die (Wieder-)Einführung der Entgeltlichkeit dann zulässig ist, wenn der diskriminierungsfreie Hochschulzugang auf andere Weise sichergestellt ist (dieser Ansicht folgt laut Pressemitteilung Nr. 24/2009 vom 29.4.2009 wohl das Bundesverwaltungsgericht in einer bislang nicht veröffentlichten Entscheidung Az. 6 C 16.08 zu den nordrhein-westfälischen Studienbeiträgen; vgl. auch VG Freiburg vom 20.6.2007 = VBIBW 2007, 426/430; Riedel/Söllner, JZ 2006, 270/272 f.). Bei dieser Sachlage kann von einem offenkundigen und schwerwiegenden Verstoß des bayerischen Landesrechts gegen Bundesrecht nicht die Rede sein, zumal durch die gesetzlichen Maßnahmen zur sozialverträglichen Ausgestaltung der Studienbeiträge (Art. 71 Abs. 4, 5 und 7 BayHSchG) der chancengleiche Zugang zur Hochschule sichergestellt werden soll (vgl. LT-Drs. 15/4396 S. 65 f.).

2. Art. 128 BV steht den angegriffenen Studienbeitragsregelungen nicht entgegen.

a) Nach Art. 128 Abs. 1 BV hat jeder Bewohner Bayerns Anspruch darauf, eine seinen erkennbaren Fähigkeiten und seiner inneren Berufung entsprechende Ausbildung zu erhalten. Dem lässt sich nicht das Verbot entnehmen, von den Studierenden Abgaben für das Lehrangebot der staatlichen Hochschulen zu erheben. Denn die Unentgeltlichkeit von öffentlichen Bildungseinrichtungen wird nicht in Art. 128 BV, sondern in Art. 129 Abs. 2 BV behandelt. Dort wird lediglich vorgeschrieben, dass der Unterricht an Volks- und Berufsschulen unentgeltlich ist. Nach der Entstehungsgeschichte dieser Vorschrift war die Unentgeltlichkeit die Konsequenz der in Art. 129 Abs. 1 BV für diese Schulen angeordneten Schulpflicht. Das damals übliche Schulgeld für den Besuch höherer Schulen sollte hingegen durch die Bayerische Verfassung nicht verboten werden (vgl. VerfGH vom 10.11.1952 = VerfGH 5, 243/260). Wie der Verfassungsgerichtshof wiederholt entschieden hat, kann Art. 129 Abs. 2 BV daher nicht als Ausdruck eines allgemeinen Grundgedankens der Verfassung gewertet werden, dass der Unterricht an sämtlichen öffentlichen Schulen unentgeltlich sein müsse (zuletzt VerfGH vom 9.10.2007 = VerfGH 60, 167/176 m. w. N.). Das gilt erst recht für das Studium an den staatlichen Hochschulen, das ursprünglich ebenfalls in weitem Umfang entgeltlich war (s. etwa Thieme, Deutsches Hochschulrecht, 1956, S. 213 ff.). Hätte der Verfassungsgeber Studienabgaben verbieten wollen, hätte er dies deutlich zum Ausdruck gebracht.

Art. 128 Abs. 1 BV verpflichtet den Staat allerdings, im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten Vorkehrungen zu treffen, um dem Einzelnen die Chance seiner beruflichen und bildungsmäßigen Entfaltung zu gewährleisten (VerfGH vom 4.11.1982 = VerfGH 35, 126/135; VerfGH 60, 167/176). Sind Ausbildungsstätten vorhanden, so müssen sie den Bewohnern Bayerns nach ihren Fähigkeiten und ihrer inneren Berufung zugänglich sein. Der Zugang zu ihnen darf nicht von gesellschaftlichen, wirtschaftlichen oder politischen Gegebenheiten abhängig gemacht werden (VerfGH 35, 126/135). Studienbeiträge dürfen daher keine unüberwindbare soziale Barriere bilden, die befähigte Studienbewerber und Studierende aus einkommens- und vermögensschwächeren Bevölkerungskreisen von einer akademischen Ausbildung aussondert. Bei ihrer Ausgestaltung steht

dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum zu (vgl. VerfGH vom 21.11.1985 = VerfGH 38, 152/161; VerfGH vom 28.1.1988 = VerfGH 41, 4/12); er kann einen für jeden tragbaren Beitrag vorsehen oder fehlende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit durch Fördermaßnahmen ausgleichen. Diese verfassungsrechtliche Gewährleistung gilt uneingeschränkt nur für ein Erststudium innerhalb der Regelstudienzeit; einer darüber hinausgehenden und übermäßigen Inanspruchnahme der nur begrenzt zur Verfügung stehenden Ausbildungsressourcen muss der Gesetzgeber nicht mehr in gleicher Weise fördernd Rechnung tragen.

Die von den Antragstellern aufgeworfene Frage, ob Art. 128 Abs. 1 BV entgegen dem vom Verfassungsgerichtshof seit seiner Entscheidung vom 28. Oktober 1960 (VerfGH 13, 141/146) zugrunde gelegten Verständnis nicht lediglich einen Programmsatz enthält, sondern vielmehr dem Einzelnen ein Grundrecht auf Bildung einräumt, kann dahinstehen (vgl. auch VerfGH vom 1.8.1975 = VerfGH 28, 143/162 f.; VerfGH vom 21.7.1981 = VerfGH 34, 106/110; VerfGH vom 27.2.1985 = VerfGH 38, 16/26 f.; VerfGH vom 2.7.1998 = VerfGH 51, 109/118). Art. 128 Abs. 1 BV enthält jedenfalls insoweit unmittelbar geltendes objektives Recht, als er dem Gesetzgeber Schranken setzt und eine ihm widersprechende Gesetzesnorm unzulässig wäre (VerfGH 51, 109/118 m. w. N.).

b) Die Studienbeitragsregelung des Art. 71 BayHSchG wahrt die durch Art. 128 Abs. 1 BV gewährleistete Bildungschancengleichheit.

Der Gesetzgeber hat mit seiner Entscheidung, einen festen Studienbeitrag von den Studierenden ohne Rücksicht auf die individuelle wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu erheben und sozialen Belangen durch die Bereitstellung eines Studienbeitragsdarlehens Rechnung zu tragen, den ihm zustehenden Gestaltungsspielraum nicht überschritten. Studienbeiträge der in Rede stehenden Größenordnung von bis zu 500 € je Semester, also etwa 83,50 € im Monat, stellen zwar eine beachtliche finanzielle Belastung dar. Dabei kann dahinstehen, bis zu welcher Höhe unter den heutigen Bedingungen ein Studienbeitrag noch für jeden tragbar ist. Jedenfalls wird durch das Angebot einer staatlich organisierten Darle-

hensfinanzierung nach Maßgabe des Art. 71 Abs. 7 BayHSchG auch für Studierende, die den Studienbeitrag nicht aus eigener Kraft oder mit Hilfe der Unterhaltspflichtigen bezahlen können, wirksam verhindert, dass die Abgabe eine unzumutbare Belastung darstellt und die Wahl des gewünschten Hochschulstudiums übermäßig erschwert.

aa) Keinen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet es, dass der parlamentarische Gesetzgeber nicht alle Einzelheiten im Zusammenhang mit dem Studienbeitragsdarlehen selbst vorgegeben, sondern es nach Art. 71 Abs. 7 Satz 6 BayHSchG i. V. m. Art. 106 Abs. 1 Satz 1 BayHSchG der Exekutive überlassen hat, „das Nähere, insbesondere ... die Darlehensberechtigung, die Mindestdarlehenshöhe, die Darlehensbedingungen und die Rückzahlungsmodalitäten,“ durch Rechtsverordnung zu regeln.

Eine solche besondere gesetzliche Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung, die über den Rahmen einer Ausführungsverordnung hinausgeht (Art. 55 Nr. 2 Satz 3 BV), muss im Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV (Rechtsstaatsgrundsatz), Art. 5 Abs. 1 BV (Gewaltenteilungsprinzip) und Art. 70 Abs. 3 BV (Parlamentarismusvorbehalt) nach Inhalt, Zweck und Ausmaß bestimmt und begrenzt sein. Der Gesetzgeber darf sich nicht der Verantwortung für den Inhalt der Rechtsverordnung begeben und der Exekutive einen ihr nicht zukommenden Wirkungsbereich überlassen. Diese muss sich an dem Willen des Gesetzgebers orientieren können. Das Gebot der Bestimmtheit der Ermächtigung bedeutet aber nicht, dass dem Ordnungsgeber gar keine Ermessens- und Beurteilungsfreiheit zugewilligt werden darf; deren Grenzen müssen allerdings mit hinreichender Deutlichkeit erkennbar sein (VerfGH vom 5.5.2003 = VerfGH 56, 75/88).

Diese Anforderungen sind beachtet. Zwar ergeben sich aus dem Wortlaut des Art. 71 Abs. 7 Satz 6 BayHSchG selbst keine konkreten inhaltlichen Vorgaben für die Ausgestaltung der Studienbeitragsdarlehen. Inhalt, Zweck und Ausmaß der Verordnungsermächtigung lassen sich jedoch mit Blick auf die gesamte Studienbeitragsregelung und ihre Entstehungsgeschichte hinreichend deutlich bestimmen.



Der allgemeine Grundsatz des Art. 71 Abs. 4 BayHSchG und die spezielle Regelung zu Studienbeitragsdarlehen in Art. 71 Abs. 7 Satz 1 BayHSchG stellen klar, dass der Verordnungsgeber die Studienbeitragsdarlehen „sozialverträglich“ ausgestaltet hat. Damit verbindet der Gesetzgeber das Ziel, dass niemand an der Aufnahme eines Hochschulstudiums gehindert wird. Auch nach Einführung der allgemeinen Studienbeiträge soll jeder leistungsfähige junge Mensch unabhängig von seinen finanziellen Verhältnissen studieren können. Dazu wird die Möglichkeit eröffnet, die Studienbeiträge durch ein zinsgünstiges Darlehen zu finanzieren, das erst nach Abschluss des Studiums zu sozialverträglichen Modalitäten zurückzahlen ist (LT-Drs. 15/4396 S. 5). Dieses Ziel lässt sich nur erreichen, wenn das Studienbeitragsdarlehen ohne Bonitätsprüfung oder Anforderung von Sicherheiten vergeben wird. Mit diesem im Merkmal „sozialverträglich“ zum Ausdruck kommenden inhaltlichen Vorgaben ist das Ausmaß der vom Verordnungsgeber zu treffenden Regelung hinreichend deutlich begrenzt.

bb) Durch die Einrichtung dieses Darlehensmodells werden auch mittellose Studierende in die Lage versetzt, die Studienbeiträge für ein Hochschulstudium in zumutbarer Weise zu finanzieren. Sie können mit Hilfe des Darlehens die Finanzierung der Studienbeiträge vollständig in die Zeit nach Abschluss des Studiums und damit in eine Lebensphase verlagern, in der typischerweise eine jedenfalls ausreichende finanzielle Leistungsfähigkeit zu erwarten ist. Die Belastung durch Rückzahlung und Verzinsung wird durch die gesetzlichen Vorgaben eines günstigen Zinssatzes und sozialverträglicher Rückzahlungsbedingungen hinreichend abgemildert. Sie bleibt bei einem Höchstbetrag von 500 € je Semester für die Regelstudienzeiten nach Art. 57 Abs. 2 BayHSchG überschaubar. Die Inanspruchnahme des sozialverträglich ausgestalteten Studienbeitragsdarlehens zur Finanzierung des gewünschten Hochschulstudiums kann auch denjenigen Studierenden zugemutet werden, die Förderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz erhalten, auch wenn diese grundsätzlich zur Hälfte als Darlehen geleistet wird und bis zu einem Höchstbetrag von 10.000 € zurückzahlen ist (vgl. § 17 Abs. 2 BAföG). Der begrenzten finanziellen Belastung aus einem Studienbeitragsdarlehen stehen die mit einem Hochschulabschluss typischerweise

verbundenen Vorteile auf dem Arbeitsmarkt gegenüber, nämlich ein geringeres Risiko der Arbeitslosigkeit und ein im Durchschnitt höheres Einkommen. Die Entscheidung des Gesetzgebers, diesen spezifischen ökonomischen Nutzen eines Hochschulstudiums im späteren Arbeitsleben mit einem Darlehensmodell zu berücksichtigen, anstatt auf fehlende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit während der Studienzeit durch Befreiung von der Beitragspflicht zu reagieren, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Fällen, in denen sich nach einem Hochschulstudium die Einkommenserwartung nicht verwirklicht, ist mit der gesetzlichen Anordnung, die Rückzahlungsmodalitäten sozialverträglich auszugestalten, hinreichend Rechnung getragen.

c) Ein Verstoß gegen Art. 128 Abs. 2 BV, wonach Begabten der Besuch von Schulen und Hochschulen nötigenfalls aus öffentlichen Mitteln zu ermöglichen ist, kommt aus diesen Gründen ebenfalls nicht in Betracht. Denn dieser Verfassungsauftrag (VerfGH vom 17.5.2006 = VerfGH 59, 63/79) greift nur „nötigenfalls“, nicht also dann, wenn der Staat – wie mit Art. 71 Abs. 7 BayHSchG geschehen – für die Studierenden ein Darlehensmodell zur Finanzierung der Studienbeiträge bereitstellt, das diese nicht unzumutbar belastet und die Wahl des gewünschten Ausbildungsgangs nicht übermäßig erschwert (vgl. Möstl in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2009, RdNr. 13 zu Art. 128).

3. Das Grundrecht der Handlungsfreiheit (Art. 101 BV) ist nicht verletzt.

Nach Art. 101 BV hat jedermann die Freiheit, innerhalb der Schranken der Gesetze und der guten Sitten alles zu tun, was anderen nicht schadet. Gesichert ist neben dem wirtschaftlichen und politischen auch der berufliche Bereich der Handlungsfreiheit. Im Ausbildungswesen als Bestandteil der (künftigen) Berufsaufnahme wird auch der Zugang zur Ausbildungsstätte gewährleistet. Das Recht auf freie Wahl der Ausbildungsstätte wäre als bloßes Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe ohne die tatsächliche Voraussetzung, es in Anspruch nehmen zu können, wertlos. Schafft der Staat mit öffentlichen Mitteln Ausbildungseinrichtungen, so muss er auch den gleichen und freien Zugang zu ihnen gewährleisten

(BVerfG vom 22.10.1991 = BVerfGE 85, 36/53 f.). Deshalb ergibt sich aus Art. 101 BV in Verbindung mit dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 118 Abs. 1 BV) und dem Sozialstaatsgebot (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) grundsätzlich ein Recht des Einzelnen auf Zulassung zum Hochschulstudium (vgl. VerfGH vom 2.7.1997 = VerfGH 50, 129/ 138 m. w. N.). Dieses Teilhaberecht steht unter dem Vorbehalt des Möglichen im Sinn dessen, was der Einzelne vernünftigerweise von der Gesellschaft verlangen kann; dies hat in erster Linie der Gesetzgeber in eigener Verantwortung zu beurteilen, der bei seiner Haushaltswirtschaft auch andere Gemeinschaftsbelange zu berücksichtigen hat (vgl. BVerfG vom 18.7.1972 = BVerfGE 33, 303/333).

Dieser Schutzbereich wird unter keinem Gesichtspunkt verfassungswidrig beeinträchtigt.

a) Art. 101 BV ist nicht in seiner Ausprägung als Teilhaberecht verletzt.

Das Recht auf chancengleiche Zulassung zum Hochschulstudium umfasst nicht den Anspruch auf ein kostenloses Studium. Es handelt sich um ein abgeleitetes Recht auf Teilhabe an vorhandenen Ausbildungsstätten, nicht um ein originäres Recht im Sinn eines Anspruchs auf Schaffung von Ausbildungsstätten oder deren unentgeltliche Bereitstellung (vgl. BVerwG vom 23.10.1996 = BVerwGE 102, 142/146; BVerwG vom 25.7.2001 = BVerwGE 115, 32/37). Ist der Gesetzgeber demnach durch den grundrechtlichen Zulassungsanspruch nicht von vornherein an der Einführung von allgemeinen Studienbeiträgen gehindert, so muss er dabei allerdings mit Blick auf seine Aufgabe, eine sozialstaatliche, auf die Wahrung gleicher Bildungschancen bedachte Regelung zu schaffen, den Belangen einkommensschwacher Bevölkerungskreise angemessen Rechnung tragen (vgl. BVerfGE 112, 226/245). Mit diesem Inhalt geht das durch Art. 101 BV i. V. m. Art. 118 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV verbürgte Grundrecht auf Zulassung zum Hochschulstudium nicht über das hinaus, was Art. 128 Abs. 1 BV jedenfalls objektivrechtlich gewährleistet. Die angegriffene Studienbeitragsregelung steht damit, wie oben ausgeführt, in Einklang.

b) Art. 101 BV ist auch nicht in seiner Funktion als Abwehrrecht gegen ausbildungsbezogene Abgaben verletzt (vgl. BVerfG vom 31.3.2006 = BVerfGK 7, 465).

Die Verpflichtung zur Zahlung von allgemeinen Studienbeiträgen greift in die Ausbildungsfreiheit ein. Sie knüpft an die Immatrikulation für ein Studium an einer staatlichen Hochschule Bayerns an und steht damit in engem Zusammenhang mit dem Besuch einer Ausbildungsstätte im Hinblick auf die spätere Ausübung eines Berufs. Sie lässt zudem – objektiv – eine berufsregelnde Tendenz erkennen, weil sie die Studierenden zu einem ernsthaften und zielstrebigem Studienverhalten anregen soll (LT-Drs. 15/4396 S. 4). Hinzu kommt, dass die Nichtentrichtung des Studienbeitrags für Studierwillige ein Immatrikulationshindernis darstellt (vgl. Art. 46 Nr. 5 BayHSchG) oder bei bereits Studierenden zur Exmatrikulation führt (vgl. Art. 49 Abs. 2 Nr. 4 BayHSchG).

Dieser Eingriff ist jedoch durch den allgemeinen Gesetzesvorbehalt, unter dem das Grundrecht der Handlungsfreiheit steht, gerechtfertigt.

aa) Die grundrechtseinschränkenden Regelungen des Art. 71 Abs. 1, 4, 5 und 7 BayHSchG sind in formeller Hinsicht nicht zu beanstanden.

Keinen Bedenken begegnet es mit Blick auf den Parlamentsvorbehalt (Art. 70 Abs. 3 BV), dass das Gesetz selbst nicht alle Einzelheiten der Studienbeitragserhebung abschließend regelt, sondern die nähere normative Ausgestaltung durch die Satzungsermächtigung in Art. 71 Abs. 6 BayHSchG den Hochschulen als Körperschaftsangelegenheit (vgl. Art. 71 Abs. 1 Satz 1 BayHSchG) überträgt und damit deren Selbstverantwortung überlässt (vgl. Art. 12 Abs. 1 BayHSchG). Diese Zuordnung ist sachgerecht; denn die Erhebung und Verwendung von Studienbeiträgen, die die staatliche Grundfinanzierung der Hochschule ergänzen und eine Verbesserung der Studienbedingungen finanzieren sollen, betreffen thematisch das durch Art. 138 Abs. 2 Satz 1 BV gewährleistete Selbstverwaltungsrecht der Hochschulen. Auch im Rahmen einer solchen Autonomiegewährung bleibt zwar

der Grundsatz bestehen, dass der Gesetzgeber sich seiner Rechtsetzungsbefugnis nicht völlig entäußern darf, sondern – vor allem mit Blick auf mögliche Grundrechtseingriffe – auch der Satzungsgewalt von Selbstverwaltungsorganen sachangemessene Grenzen setzen muss. Anders als bei einer Ermächtigung der staatlichen Exekutive zum Erlass von Rechtsverordnungen (Art. 55 Nr. 2 Satz 3 BV) ist es aber nicht geboten, Inhalt, Zweck und Ausmaß der zu erlassenden Satzungsbestimmungen in ebenso bestimmter Weise vorzugeben (vgl. VerfGH vom 15.12.1989 = VerfGH 42, 174/181).

Dem genügt die Ermächtigung, „das Nähere, insbesondere zur Höhe, Erhebung und Verwendung der Studienbeiträge“ durch Satzung zu regeln. Denn alle wesentlichen Fragen sind durch den parlamentarischen Gesetzgeber – mit durchaus engen Vorgaben für die Hochschulen – selbst entschieden. Es wird hinreichend deutlich, wofür der Studienbeitrag erhoben wird, wer beitragspflichtig ist, in welchem betragsmäßigen Rahmen der Beitrag erhoben werden darf und wofür die Beitragseinnahmen zu verwenden sind. Dass Art. 71 Abs. 5 Sätze 3 und 4 BayHSchG dem Satzungsgeber die Möglichkeit eröffnet, Befreiungen von der Beitragspflicht „für besondere Leistungen“ vorzusehen, ist entgegen der Ansicht der Antragsteller nicht zu unbestimmt, zumal damit für die betroffenen Studierenden Vergünstigungen und keine Belastungen verbunden sind.

bb) In materieller Hinsicht sind die Bestimmungen des Art. 71 Abs. 1, 4, 5 und 7 BayHSchG ebenfalls verfassungsgemäß.

(1) Rechtsvorschriften, die das Grundrecht der Handlungsfreiheit einschränken, müssen ihrerseits bestimmte Grenzen wahren, damit der Grundrechtsschutz nicht gegenstandslos wird. Art. 101 BV verbürgt daher nicht nur die Freiheit von ungesetzlichem Zwang, sondern setzt auch dem Normgeber selbst Schranken beim Erlass von Rechtsvorschriften, die in die Freiheits- und Berufssphäre des Einzelnen eingreifen; insbesondere gilt hier der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (vgl. VerfGH vom 23.12.2004 = VerfGH 57, 175/178 f.; VerfGH vom 20.6.2008). Die materiellen Anforderungen hängen von der Tragweite der Beeinträchtigung der

Ausbildungs- und Berufsfreiheit ab; die Regelungsbefugnis des Gesetzgebers ist umso enger begrenzt, je mehr sie die Freiheit der Ausbildungs- und Berufswahl berührt.

Die Erhebung von Studienbeiträgen beurteilt sich nach den Maßstäben für eine Berufsausübungsregelung im Sinn der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 12 Abs. 1 GG, die im beruflichen Anwendungsbereich des Art. 101 BV herangezogen werden kann (vgl. VerfGH 57, 175/179 m. w. N.). Denn mit der Auferlegung eines Studienbeitrags von bis zu 500 € je Semester werden die Studienbedingungen in bestimmter Weise ausgestaltet. Weder wird das Recht zur freien Wahl der Ausbildungsstätte berührt noch faktisch die sinnvolle Ausübung dieses Rechts überhaupt unmöglich gemacht. Wegen ihrer wirtschaftlichen Auswirkungen könnten die Studienbeitragsbestimmungen allenfalls dann als Eingriff in das Recht auf freie Wahl der Ausbildungsstätte beurteilt werden, wenn die betroffenen Studierwilligen oder bereits Studierenden in aller Regel und nicht nur in Ausnahmefällen wirtschaftlich nicht mehr in der Lage wären, die Wahl frei zu treffen (vgl. BVerfG vom 17.10.1984 = BVerfGE 68, 155/170 f.). Eine solche Wirkung, die auf eine subjektive Zulassungsvoraussetzung in Gestalt finanzieller Leistungsfähigkeit hinausliefe, erzielt die Erhebung der Studienbeiträge schon wegen der Bereitstellung sozialverträglicher Studienbeitragsdarlehen nach Art. 71 Abs. 7 BayHSchG nicht.

(2) Eine Berufsausübungsregelung ist zulässig, wenn sie durch vernünftige Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt ist, wenn die gewählten Mittel zur Erreichung des verfolgten Zwecks geeignet und erforderlich sind und wenn die durch sie bewirkte Beschränkung der Berufsausübung den Betroffenen zumutbar ist; in diesen Zulässigkeitsvoraussetzungen für Berufsausübungsregelungen ist das Gebot der Verhältnismäßigkeit enthalten (vgl. VerfGH 57, 175/179 m. w. N.). Diesen Anforderungen entsprechen die angegriffenen Bestimmungen.

Die Erhebung von allgemeinen Studienbeiträgen ist durch vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls gerechtfertigt. Mit der Einführung dieser Abgabe verfolgt

der Gesetzgeber nicht nur den legitimen fiskalischen Zweck, eine für erforderlich erachtete Verbesserung der Studienbedingungen angesichts der angespannten Haushaltslage durch Beteiligung der Studierenden zu finanzieren. Die Studienbeiträge sollen auch zu Veränderungen im Verhältnis von Studierenden und Lehrenden beitragen. Die Hochschulen sollen sich im Bereich der Lehre künftig stärker als bisher an den Wünschen und Bedürfnissen der Studierenden orientieren, um im Wettbewerb untereinander attraktiv zu bleiben. Die Studierenden sollen zu einem ernsthaften und zielstrebigem Studienverhalten angeregt werden, um die Bildungsressourcen effizienter und ökonomischer zu nutzen (vgl. LT-Drs. 15/4396 S. 1 f., 4). Leistungsfähigkeit und Effizienz staatlicher Hochschulen im Bereich der Lehre sind offenkundig wichtige Gemeinschaftswerte.

Die Erhebung von Studienbeiträgen ist zur Erreichung dieser Finanzierungs- und Lenkungszwecke geeignet; die Zweckbindung des Beitragsaufkommens zur Verbesserung der Studienbedingungen ist durch Art. 71 Abs. 1 Satz 2 BayHSchG besonders abgesichert. Der Gesetzgeber durfte die Studienbeiträge auch als erforderlich erachten, um die erstrebten Zwecke zu erreichen. Mildere Mittel sind weder mit Blick auf die bezweckte Verhaltenssteuerung noch hinsichtlich der Finanzierungsfunktion ersichtlich.

Die Studienbeitragsregelungen stehen nicht außer Verhältnis zu dem angestrebten Zweck. Die Beitragshöhe liegt weit unter den realen Kosten, die durch die Bereitstellung eines Studienplatzes verursacht werden (s. oben VI. A. 1. a) bb)). Die Beitragsbelastung ist den Studierenden unter Berücksichtigung der gesetzlichen Maßnahmen zur sozialverträglichen Ausgestaltung zumutbar. Die Eingriffsintensität wird nicht nur durch das Angebot der Darlehensfinanzierung erheblich abgemildert. Hinzu kommen die in Art. 71 Abs. 5 Sätze 1 und 2 BayHSchG vorgesehenen Ausnahmen und Befreiungen von der Beitragspflicht für bestimmte Fallgestaltungen, in denen eine Beitragserhebung typischerweise eine besondere Belastung darstellen würde. Insbesondere enthält Art. 71 Abs. 5 Satz 2 Nr. 4 BayHSchG eine allgemeine Härtefallregelung, wie sie in Anbetracht der zwingenden Rechtsfolgen beim Nichtentrichten des Studienbeitrags

(Immatrikulationshindernis oder Exmatrikulation) verfassungsrechtlich geboten ist, um Ausnahmesituationen Rechnung tragen zu können (vgl. BVerfG BVerfGK 7, 465).

(3) Die angegriffenen Bestimmungen sind ferner insoweit zumutbar, als sie ab dem Sommersemester 2007 auch solche Studierende der Studienbeitragspflicht unterwerfen, die ihr Studium bereits vor dem Inkrafttreten des Bayerischen Hochschulgesetzes vom 23. Mai 2006 aufgenommen haben. Sie verstoßen nicht gegen das im Rechtsstaatsprinzip enthaltene Rückwirkungsverbot.

Der Rückwirkung von Normen sind durch das rechtsstaatliche Gebot des Vertrauensschutzes Grenzen gezogen. Dabei ist zwischen der sogenannten echten Rückwirkung (Rückwirkung von Rechtsfolgen) und der sogenannten unechten Rückwirkung (tatbestandliche Rückanknüpfung) zu unterscheiden. Während eine echte Rückwirkung anzunehmen ist, wenn eine Norm an abgeschlossene Tatbestände nachträglich eine andere, ungünstigere Rechtsfolge knüpft, betrifft eine unechte Rückwirkung nicht den zeitlichen, sondern den sachlichen Anwendungsbereich einer Norm. Bei der unechten Rückwirkung treten die Rechtsfolgen eines Gesetzes erst nach Verkündung der Norm, also mit Wirkung für die Zukunft ein; deren Tatbestand erfasst aber Sachverhalte, die bereits vor Verkündung „ins Werk gesetzt“ wurden (vgl. VerfGH 59, 63/77).

Die angegriffene Studienbeitragsregelung entfaltet lediglich eine unechte Rückwirkung. Sie knüpft zwar insoweit an einen noch nicht abgeschlossenen Sachverhalt an, als sie auch solche Studierende erfasst, die bereits vor Inkrafttreten der Regelung am 1. Juni 2006 ein Studium aufgenommen haben. Sie ordnet indes eine Beitragspflicht erst für die Zukunft, ab dem Sommersemester 2007, an (Art. 101 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 BayHSchG) und belässt es für vorangegangene Semester bei der bisherigen Rechtslage. Während die echte Rückwirkung einer besonderen Rechtfertigung bedarf, ist eine unechte Rückwirkung grundsätzlich zulässig. Denn der Grundsatz des Vertrauensschutzes geht nicht so weit, den Bürger für die Zukunft von jeder nachteiligen Änderung einer bisher gewährten



Rechtsposition zu bewahren. Er verlangt allerdings, die Bedeutung des Anliegens des Normgebers für das Wohl der Allgemeinheit gegen das Vertrauen des Bürgers auf den Fortbestand der Rechtslage abzuwägen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH 59, 63/ 78 m. w. N.).

Nach diesem Maßstab kommt dem Vertrauen der Studierenden auf den Fortbestand der grundsätzlichen Kostenfreiheit ihres Studiums kein Vorrang zu. Der Gesetzgeber hatte ein berechtigtes und gewichtiges Interesse daran, die Studienbeitragspflicht nicht nur zeitnah, sondern auch umfassend für alle Studierenden einzuführen. Eine Beschränkung auf die Studienanfänger hätte nicht nur auf Jahre hinaus die finanzielle Basis für die als erforderlich erachtete Verbesserung der Studienbedingungen geschmälert und die angestrebte Verhaltenssteuerung bei Hochschulen wie Studierenden beeinträchtigt. Sie hätte zudem besonderen Rechtfertigungsbedarf ausgelöst, weil sie zu einer Ungleichbehandlung innerhalb der Gruppe der Studierenden geführt hätte; denn die Verbesserungen der Studienbedingungen, die aus den Beitragseinnahmen finanziert werden, kommen allen Studierenden unabhängig von ihrem Studienbeginn grundsätzlich in gleicher Weise zugute.

Demgegenüber muss ein etwaiges Vertrauen der von der unechten Rückwirkung betroffenen Studierenden auf die weitere Kostenfreiheit ihres Studiums zurücktreten. Die Entscheidung, ein Studium aufzunehmen, begründet keinen Bestandsschutz in dem Sinn, dass die bei Studienbeginn bestehenden Rahmenbedingungen für die Dauer des Studiums unverändert fortbestehen müssten. Dem Interesse der bereits Studierenden hat der Gesetzgeber dadurch hinreichend Rechnung getragen, dass er die Erhebung der Studienbeiträge erst ab dem Sommersemester 2007 angeordnet hat. Damit stand nach dem Inkrafttreten der Neuregelung am 1. Juni 2006 nahezu ein Jahr und damit ausreichend Zeit zur Verfügung, sich auf die Zahlungsverpflichtungen einzustellen. Auch bei fehlender wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit war in Anbetracht des Angebots einer Darlehensfinanzierung kein Studierender gezwungen, sein Studium aufgrund der neu eingeführten Studienbeiträge abubrechen.

4. Der Gleichheitssatz des Art. 118 Abs. 1 BV ist nicht verletzt.

a) Der Gleichheitssatz untersagt dem Gesetzgeber, gleich liegende Sachverhalte, die aus der Natur der Sache und unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit eine gleichartige Regelung erfordern, ungleich zu behandeln; dagegen ist wesentlich Ungleiches nach seiner Eigenart verschieden zu regeln. Der Gleichheitssatz verlangt aber keine schematische Gleichbehandlung, sondern lässt Differenzierungen zu, die durch sachliche Erwägungen gerechtfertigt sind. Er verbietet Willkür. Der Gesetzgeber handelt nicht schon dann willkürlich, wenn er unter mehreren Lösungen nicht die bestmögliche und gerechteste gewählt hat. Es bleibt vielmehr seinem Ermessen überlassen zu entscheiden, in welcher Weise dem allgemeinen Gedanken der Angemessenheit, Billigkeit und Zweckmäßigkeit Rechnung zu tragen ist; der Verfassungsgerichtshof kann nicht seine eigenen Abwägungen und Überlegungen an die Stelle derjenigen des Gesetzgebers setzen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 19.7.2007 = VerfGH 60, 151/155 f. m. w. N.). Berührt die nach dem Gleichheitssatz zu beurteilende Regelung zugleich andere grundrechtlich verbürgte Positionen oder Verfassungsnormen, so sind dem Gestaltungsraum des Gesetzgebers engere Grenzen gezogen (VerfGH vom 15.4.1987 = VerfGH 40, 45/51).

Im Abgabenrecht kommt dem Gleichheitssatz die Aufgabe zu, eine gleichmäßige Verteilung des Aufwands unter den Abgabepflichtigen zu erzielen. Er betrifft somit das Verhältnis der Abgabenbelastung der Pflichtigen untereinander. Dabei hat der Normgeber auch im Bereich des Abgabenrechts eine weitgehende Gestaltungsfreiheit. In deren Rahmen kann er entscheiden, welchen Sachverhalt er zum Anknüpfungspunkt einer Regelung macht. Seine Gestaltungsfreiheit endet erst dort, wo die Gleich- oder Ungleichbehandlung der Tatbestände, von denen die Höhe der Abgabe abhängig gemacht wird, nicht mehr mit einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise vereinbar ist, das heißt, wenn die Regelung unter dem Gesichtspunkt der Abgabengerechtigkeit zu einem unerträglichen Ergebnis führen würde, also willkürlich wäre (VerfGH 60, 80/96).

b) Diese Grundsätze werden durch die angegriffenen Bestimmungen nicht verletzt.

aa) Es stellt entgegen der Ansicht der Antragsteller keine verfassungswidrige Gleichbehandlung von wesentlich Ungleichem dar, dass der Studienbeitrag von den Studierenden ohne Rücksicht auf die individuelle wirtschaftliche Leistungsfähigkeit erhoben wird und keine Ausnahmen oder Befreiungsmöglichkeiten für Bedürftige, vor allem für Bezieher von Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz, vorgesehen sind. Der mit dem Studienbeitrag abgegoltene Vorteil, das von der Hochschule bereitgestellte Lehrangebot in Anspruch nehmen zu können, ist für alle Studierenden unabhängig von ihrer Finanzkraft gleich. Auch die mit seiner Erhebung angestrebte Verbesserung der Studienbedingungen kommt der gesamten Gruppe der Studierenden gleichermaßen zugute. Zwar stünden allgemeine verfassungsrechtliche Grundsätze des Abgabenrechts einer an sozialen Gesichtspunkten orientierten Beitragsstaffelung nicht von vornherein entgegen (vgl. BVerfG vom 10.3.1998 = BVerfGE 97, 332/344 f.). Es ist jedoch verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber sich dafür entschieden hat, von allen Studierenden den gleichen Studienbeitrag zu fordern und sozialen Belangen durch das Angebot einer Darlehensfinanzierung Rechnung zu tragen, mit der die finanziellen Belastungen auf die Zeit nach Beendigung der Hochschulausbildung hinausgeschoben werden. Die fehlende Zahlungsfähigkeit müsste allenfalls dann bereits bei der Beitragserhebung berücksichtigt werden, wenn ansonsten nicht mehr hinnehmbare Nachteile bei der Ausübung des Grundrechts auf freie Wahl der Ausbildungsstätte zu befürchten wären. Davon ist indes nicht auszugehen.

bb) Art. 118 Abs. 1 BV wird auch nicht dadurch verletzt, dass die Studienbeitragspflicht für alle Studierenden mit dem Sommersemester 2007 unabhängig davon beginnt, wann das Studium aufgenommen wurde. Der Gesetzgeber hat seinen Spielraum in sachgerechter Weise genutzt, indem er bei der Abwägung der gegenseitigen Belange den Interessen der Hochschulen an einer Optimierung der

Ausbildungsbedingungen und der Sicherstellung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit den Vorrang vor den Erwartungen der bereits immatrikulierten Studierenden auf ein beitragsfreies Studium eingeräumt hat (vgl. LT-Drs. 15/4396 S. 72). Der Gleichheitssatz reicht nicht so weit, dass die Betroffenen für die Zukunft vor jeder nachteiligen Änderung einer bisher gewährten Rechtsposition im weitesten Sinn bewahrt bleiben müssten (VerfGH vom 22.1.1981 = VerfGH 34, 14/26; vgl. auch oben VI. A. 3. b) bb) (3)).

cc) Eine verfassungswidrige Ungleichbehandlung liegt ferner nicht darin begründet, dass Art. 71 Abs. 1 BayHSchG die Hochschulen ermächtigt, die Höhe der Studienbeiträge zwischen 300 € und 500 € je Semester an den Universitäten und Kunsthochschulen sowie zwischen 100 € und 500 € je Semester an den Fachhochschulen im Rahmen ihrer Satzungsautonomie selbst zu bestimmen (Sätze 3 und 4), und dabei eine Differenzierung nach einzelnen Studiengängen zulässt (Satz 5). Es liegt auf der Hand, dass der Vorteil, der mit dem Studienbeitrag abgegolten wird, ebenso wie der Bedarf an Maßnahmen zur Verbesserung der Studienbedingungen, deren Finanzierung er dient, je nach Hochschule und Studiengang unterschiedlich sein kann. Vor diesem Hintergrund ist es sachgerecht, wenn der Gesetzgeber den Hochschulen einen Gestaltungsspielraum bei der Festsetzung der Beitragshöhe einräumt, damit diese den Aufwand für die Ausbildung der Studierenden, die Bedeutung der Leistungen für die Studierenden und die Kosten der zusätzlichen Maßnahmen zur Verbesserung der Studienbedingungen, aber auch regionale und soziale Gesichtspunkte berücksichtigen können (vgl. LT-Drs. 15/4396 S. 65). Das entspricht den mit dem Gesetz verfolgten Zwecken der Kostendeckung, des Vorteilsausgleichs und der Verhaltenssteuerung sowohl bei den Hochschulen als auch bei den Studierenden.

Der Umstand, dass die Hochschulen von ihrem Gestaltungsspielraum in unterschiedlicher Weise Gebrauch machen können, vermag einen Verstoß gegen Art. 118 Abs. 1 BV nicht zu begründen. Denn der Gleichheitssatz bindet die jeweilige Hochschule als normsetzenden Hoheitsträger – im Rahmen der ihr erteilten Ermächtigung – nur für ihren eigenen Rechtsetzungsbereich (vgl. VerfGH vom

20.9.2005 = VerfGH 58, 196/205). Ihr kann daher nicht entgegengehalten werden, eine andere Hochschule habe von ihrer Satzungsermächtigung in anderer Weise Gebrauch gemacht.

dd) Die in Art. 71 Abs. 7 Satz 4 BayHSchG geregelte Verpflichtung der Hochschulen, bis zu 10 v. H. ihrer Einnahmen aus der Erhebung von Studienbeiträgen an den Sicherungsfonds abzuführen, begründet ebenfalls keinen Verstoß gegen Art. 118 Abs. 1 BV. Entgegen der Ansicht der Antragsteller stellt es keine willkürliche Gleichbehandlung von wesentlich Ungleichem dar, dass der Studienbeitrag in gleicher Höhe ohne Unterscheidung danach erhoben wird, ob der einzelne Beitragspflichtige ein Studienbeitragsdarlehen aufnimmt oder nicht. Es fehlt bereits an verschiedenartigen Sachverhalten. Denn der Studienbeitrag wird, wie oben ausgeführt, insgesamt als Gegenleistung dafür erhoben, dass die Studierenden das von der Hochschule bereitgestellte Lehrangebot in Anspruch nehmen können. Die Berechtigung, die Einrichtungen und Leistungen der Hochschule in Anspruch zu nehmen, wird durch die Aufnahme eines Studienbeitragsdarlehens nicht berührt. Eine Verletzung des Gleichheitssatzes durch die Abführungspflicht zugunsten des Sicherungsfonds käme nur in Betracht, wenn der Beitragszahler einen verfassungsrechtlich verbürgten Anspruch auf eine bestimmte, ihm nutzbringende Verwendung des von ihm gezahlten Beitrags hätte. Das ist indes nicht der Fall.

ee) Ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz lässt sich schließlich auch nicht damit begründen, dass der Befreiungstatbestand des Art. 71 Abs. 5 Satz 2 Nr. 1 BayHSchG zu eng gefasst sei.

Nach dieser Bestimmung werden auf Antrag Studierende von der Studienbeitragspflicht befreit, die ein Kind pflegen und erziehen, das zu Beginn des jeweiligen Semesters das zehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hat oder behindert ist. Den Antragstellern kann nicht in der Annahme gefolgt werden, diese Begünstigung müsse auch Studierenden mit älteren Kindern zugute kommen. Der Gesetzgeber muss zwar gemäß Art. 118 Abs. 1 BV für die Entscheidung, die Ausnahmeregelung nicht auf weitere Fälle zu erstrecken, einen sachlichen Grund

haben. Ihm steht dabei jedoch ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Die verfassungsrechtlichen Grenzen seiner Gestaltungsfreiheit überschreitet der Gesetzgeber nur, wenn er eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten anders behandelt, obgleich zwischen den beiden Gruppen keine Unterschiede solcher Art und solchen Gewichts bestehen, dass sie eine ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten (VerfGH vom 8.11.2002 = VerfGH 55, 143/155; VerfGH 60, 80/98 m. w. N.).

Mit der Befreiungsregelung des Art. 71 Abs. 5 Satz 2 Nr. 1 BayHSchG will der Gesetzgeber den höheren, nicht nur finanziellen, sondern insbesondere auch zeitlichen Belastungen Rechnung tragen, die in aller Regel mit der Betreuung von Kindern verbunden sind (vgl. LT-Drs. 15/4396 S. 66). Hinsichtlich der Altersgrenze für Kinder ohne Behinderung hat er sich an vergleichbaren Regelungen des Bundesausbildungsförderungsgesetzes orientiert (etwa § 10 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3, § 14 b Abs. 1, § 18 b Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 BAföG). Die dem zugrunde liegende typisierende Annahme, ein Kind bedürfe nach Vollendung des zehnten Lebensjahres einer weniger aufwendigen Betreuung und lasse dem betreuenden Elternteil größeren Freiraum für sein Studium, ist sachgerecht und trägt die altersmäßige Beschränkung der Befreiungsregelung. Das gilt umso mehr, als in atypischen Ausnahmefällen die Möglichkeit einer Befreiung von der Beitragspflicht nach der Härteklausel des Art. 71 Abs. 5 Satz 2 Nr. 4 BayHSchG verbleibt.

## B.

Die angegriffenen Bestimmungen der Verordnung über Darlehen zur Studienbeitragsfinanzierung, die demnach auf einer wirksamen gesetzlichen Grundlage beruht, sind ebenfalls mit der Bayerischen Verfassung vereinbar.

1. Die Regelung des § 6 Abs. 2 StuBeiDaV über die Verzinsung des Studienbeitragsdarlehens ist nicht zu beanstanden.

a) Die Verzinsung führt nicht zu einer gegen Art. 118 Abs. 1 BV verstoßenden Ungleichbehandlung derjenigen Studierenden, die ein Studienbeitragsdarlehen in Anspruch nehmen müssen, gegenüber denjenigen, die den Studienbeitrag aus eigenen Mitteln entrichten können.

Es ist bereits zweifelhaft, ob insoweit vergleichbare Sachverhalte unterschiedlich behandelt werden; denn Anknüpfungspunkt für die Verzinsung ist die Inanspruchnahme eines Darlehens und damit ein geldwerter Vorteil, über den Studierende, die den Studienbeitrag unmittelbar zahlen, nicht verfügen. Jedenfalls wäre eine Ungleichbehandlung wegen dieses Vorteils sachlich gerechtfertigt. Die Rückzahlungsmodalitäten des Studienbeitragsdarlehens ermöglichen es, die gesamte Finanzierung der Studienbeiträge über geraume Zeit hinauszuschieben. Die Rückzahlung des Darlehens beginnt erst 18 bis 24 Monate nach Beendigung des Studiums, Erreichen der maximalen Auszahlungsdauer oder Erreichen der Altersgrenze (§ 8 Abs. 1 Satz 1 StuBeiDaV). Vor Beginn der Rückzahlungsphase des Darlehens werden Zinsen nicht fällig (§ 6 Abs. 3 StuBeiDaV). Damit verwirklicht sich die Zinsbelastung für die Betroffenen im Regelfall erst in einer Lebensphase, in der typischerweise mit einer gegenüber der Studienzeit deutlich gestiegenen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gerechnet werden kann. Vor diesem Hintergrund ist es nicht zu beanstanden, dass der Vorteil der Darlehensfinanzierung durch eine Verzinsung abzugelten ist.

b) Die Verzinsungsregelung verstößt auch weder gegen Art. 128 Abs. 1 BV noch gegen den grundrechtlichen Anspruch auf chancengleichen Zugang zur Hochschule (Art. 101 i. V. m. Art. 118 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV).

Die Verzinslichkeit des Studienbeitragsdarlehens stellt zwar eine zusätzliche und unter Umständen durchaus erhebliche finanzielle Belastung dar, die je nach Rückzahlungsdauer den Darlehensbetrag durchaus übersteigen kann. Gleichwohl errichtet sie keine unüberwindbare soziale Barriere, die befähigte Studierwillige aus einkommens- und vermögensschwächeren Bevölkerungskreisen aussondert. Der Ordnungsgeber hat durch eine Vielzahl von Maßnahmen dafür gesorgt,

dass sich das Studienbeitragsdarlehen trotz der Verzinsung entsprechend der gesetzlichen Vorgabe des Art. 71 Abs. 7 Satz 1 BayHSchG im Rahmen des Sozialverträglichen hält. Der Zinssatz wird variabel auf der Basis des 6-Monats-EURIBOR unter Einbeziehung insbesondere von Bearbeitungskosten und Risikomarge festgelegt (§ 6 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 1 StuBeiDaV). Ergänzend darf das Kreditinstitut einen adäquaten Festzins anbieten (§ 6 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 StuBeiDaV). Der Zinssatz darf für die Dauer von 15 Jahren einen vorab festgelegten fixen Höchstsatz nicht übersteigen (§ 6 Abs. 2 Satz 4 StuBeiDaV). Mit weiteren Kosten darf das Kreditinstitut den Darlehensnehmer oder die Darlehensnehmerin nicht belasten (§ 6 Abs. 2 Satz 7 StuBeiDaV). Eine Differenzierung bei der Darlehensvergabe nach den persönlichen oder wirtschaftlichen Verhältnissen ist ausgeschlossen (vgl. § 6 Abs. 2 Sätze 5 und 6 StuBeiDaV). Damit liegt die Belastung aus dem Studienbeitragsdarlehen deutlich unter derjenigen eines marktüblichen Kredits in vergleichbarer Größenordnung und bleibt mit ihrer Obergrenze auch langfristig vorhersehbar.

Die belastende Wirkung der Verzinsung wird zudem durch die Rückzahlungsmodalitäten und die Stundungs- sowie Erlassregelungen erheblich gemildert. So kann die in monatlichen Raten zu erbringende Rückzahlung bis zu 25 Jahre gestreckt werden, wobei die monatliche Rate mindestens 20 € beträgt (vgl. § 8 Abs. 2 StuBeiDaV). Auf Antrag wird die Rückzahlung des Darlehens unter Freistellung von der Zinszahlung gestundet, wenn das Einkommen die Beträge nach § 18 a Abs. 1 BAföG zuzüglich 100 € nicht übersteigt (§ 9 Abs. 1 Sätze 1 und 2 StuBeiDaV); die während der Stundung anfallenden Zinsen trägt der Sicherungsfonds (§ 14 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 StuBeiDaV).

Eine zusätzliche Vergünstigung sieht § 10 Abs. 3 StuBeiDaV für diejenigen Studierenden vor, die Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz erhalten, also ihren Bedarf für den Lebensunterhalt und die Ausbildung nicht aus eigenem Einkommen und Vermögen sowie Einkommen ihres Ehegatten und ihrer Eltern decken können. Diese Gruppe wird als besonders schutzbedürftig angesehen, weil die Ausbildungsförderung bei dem Besuch von Hochschulen



grundsätzlich zur Hälfte als Darlehen geleistet wird, das nach Maßgabe des § 17 Abs. 2 BAföG bis zu einem Gesamtbetrag von 10.000 € zurückzuzahlen ist. Nach § 10 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 1 StuBeiDaV wird die Darlehensschuld aus dem Studienbeitragsdarlehen auf Antrag erlassen, soweit die Rückzahlungsverpflichtung nach § 17 Abs. 2 BAföG und die Rückzahlungsverpflichtung aus dem Studienbeitragsdarlehen einschließlich aufgelaufener Zinsen zusammen die Höchstgrenze nach § 17 Abs. 2 BAföG zuzüglich 5.000 € übersteigen. Diese Deckelung des Rückzahlungsbetrags bedeutet für den begünstigten Personenkreis eine zusätzliche, spürbare Absenkung der tatsächlichen Zinsbelastung aus dem Studienbeitragsdarlehen.

In der Gesamtschau stellen diese Verordnungsbestimmungen sicher, dass die Darlehensfinanzierung der Studienbeiträge trotz Verzinsung auch für bedürftige Studierende kein verfassungsrechtlich relevantes Hindernis auf dem Weg zu einem Hochschulstudium darstellt.

2. § 3 Abs. 1 StuBeiDaV verstößt nicht gegen den Gleichheitssatz des Art. 118 Abs. 1 BV, indem er die Berechtigung, ein Studienbeitragsdarlehen in Anspruch zu nehmen, nicht sämtlichen ausländischen Studierenden zubilligt, sondern auf die in den Nummern 2 bis 6 genannten Personengruppen beschränkt.

Darlehensberechtigt sind nach § 3 Abs. 1 StuBeiDaV neben Deutschen (Nr. 1) und diesen gleich gestellten Ausländern (insbesondere Unions- und EWR-Bürger, vgl. Nrn. 2, 3 und 5) auch Ausländer und Staatenlose, die ihre Hochschulzugangsberechtigung an einer deutschen Schule in der Bundesrepublik Deutschland erworben haben (Nr. 4). Weiter begünstigt § 3 Abs. 1 Nr. 6 StuBeiDaV, der durch Änderungsverordnung vom 27. Oktober 2007 (GVBl S. 732) eingefügt wurde, andere Ausländer und Staatenlose, deren Berechtigung zum Bezug von Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz hinsichtlich der persönlichen Voraussetzungen in Bezug auf die Staatsangehörigkeit dem Grunde nach festgestellt worden ist. Durch diese Anknüpfung an § 8 BAföG wird die Darlehensberechtigung Ausländern zugesprochen, die ihren ständigen Wohnsitz im Inland haben,

über einen Aufenthaltstitel oder eine Duldung verfügen und eine bestimmte Mindestaufenthaltsdauer im Bundesgebiet vorweisen können. Ausländern, denen ein derartiger spezifischer Inlandsbezug fehlt, verwehrt § 3 Abs. 1 StuBeiDaV hingegen die Inanspruchnahme eines sozialverträglichen Studienbeitragsdarlehens.

Diese Ungleichbehandlung ausländischer Studierender bei der Darlehensvergabe ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Die Entscheidung, sozialverträgliche Studienbeitragsdarlehen nur Deutschen und „privilegierten“ ausländischen Studierenden zur Verfügung zu stellen, hat nicht zuletzt das Ziel, die Finanzierungskosten für diese Vergünstigung niedrig zu halten und die Einnahmen aus den Studienbeiträgen möglichst ungeschmälert zur Verbesserung der Studienbedingungen verwenden zu können; sie verfolgt daher einen legitimen Zweck. Die Zugehörigkeit zu einem Mitgliedstaat der Europäischen Union oder zu einem Drittland, gegenüber dessen Staatsangehörigen aufgrund eines völkerrechtlichen Vertrags ein Gleichbehandlungsgebot besteht, stellt ein sachgerechtes Differenzierungsmerkmal bei der Gewährung sozialer Leistungen dar (vgl. VerFGH 60, 151/ 157). Das gilt auch für die weitere Unterscheidung nach einem spezifischen Inlandsbezug von Ausländern, die sich aus der Bezugnahme auf § 8 BAföG ergibt. Dieser bundesrechtlichen Regelung liegt die Erwägung zugrunde, dass ausländische Studierende u. a. dann eine finanzielle Förderung ihres Studiums erhalten sollen, wenn sie eine gewachsene engere Beziehung zum deutschen Lebens- und Kulturkreis haben (vgl. BVerfG vom 13.1. 1993 = NVwZ 1993, 881 f. zu § 8 BAföG a. F.). Es begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, dass der Verordnungsgeber dieses Kriterium für die Abgrenzung des Kreises der darlehensberechtigten Ausländer übernommen hat.

3. Mit der Bayerischen Verfassung ist entgegen der Ansicht der Antragsteller schließlich vereinbar, dass das Studienbeitragsdarlehen nach § 3 Abs. 3 StuBeiDaV letztmals für das Wintersemester ausgezahlt werden kann, das in dem Kalenderjahr endet, in dem der Darlehensnehmer oder die Darlehensnehmerin das 40. Lebensjahr vollendet.

Diese Altersgrenze hält sich im Rahmen der gesetzlichen Ermächtigung. Der vom parlamentarischen Gesetzgeber mit der Bereitstellung sozialverträglicher Studienbeitragsdarlehen verfolgte Zweck besteht darin, trotz der Erhebung von Studienbeiträgen jedem „leistungsfähigen jungen Menschen“ (LT-Drs. 15/4396 S. 5) unabhängig von seinen finanziellen Verhältnissen ein Studium zu ermöglichen. Er soll in die Lage versetzt werden, die Studienbeiträge für ein Erststudium zur Berufsqualifikation in zumutbarer Weise nachgelagert zu finanzieren. Die in § 3 Abs. 3 StuBeiDaV enthaltene Generalisierung, dass dieser Zweck nach dem 40. Lebensjahr im typischen Fall nicht mehr sinnvoll verwirklicht werden kann, ist verfassungsrechtlich unbedenklich. Dass die Beendigung der Darlehensauszahlung im atypischen Einzelfall zu einer Benachteiligung führen kann, ist unbeachtlich. Der Gesetzgeber darf generalisierende, typisierende und pauschalierende Regelungen treffen, ohne wegen der damit unvermeidlich verbundenen Härten gegen den Gleichheitssatz zu verstoßen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 4.5.2007 = VerfGH 60, 101/112). Im Übrigen kann unbilligen Ergebnissen im Einzelfall durch die Härteklausel des Art. 71 Abs. 5 Satz 2 Nr. 4 BayHSchG begegnet werden.

## VII.

Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG).