

Pressemitteilung

zur

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 28. Mai 2009

über eine Popularklage

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)

I.

Gegenstand des Verfahrens ist die Frage, ob die Erhebung allgemeiner Studienbeiträge von bis zu 500 € pro Semester mit der Bayerischen Verfassung vereinbar ist.

II.

1. Nach Auffassung der mehr als 1.200 **Antragsteller** verstoßen die angegriffenen Rechtsvorschriften gegen Art. 128 Abs. 1 BV. Das darin enthaltene Grundrecht auf chancengleichen Zugang zu einem Hochschulstudium sei verletzt, wenn der finanzielle Hintergrund darüber entscheide, ob ein Studium aufgenommen werden könne. 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 entgegen. Zudem sei das Grundrecht der Handlungsfreiheit (Art. 101 BV), insbesondere das darin enthaltene Recht der Berufsfreiheit, in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip, verletzt, da nicht einmal für die Empfänger von Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz eine Befreiung vorgesehen sei. Auch die Bereitstellung von Studienbeitragsdarlehen ändere nichts an der sozialen Unverträglichkeit. Zwar handle es sich bei dem Ziel, die Universitäten 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. Mit dem Grundsatz des Vertrauensschutzes sei es nicht vereinbar, dass das Gesetz die Erhebung von Studienbeiträgen ab dem Sommersemester 2007

unabhängig davon anordne, ob die Betroffenen bereits seit vielen Semestern studierten. Der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 118 Abs. 1 BV) werde verletzt, weil die Abgabe unabhängig von der jeweiligen Studien- und Lebenssituation erhoben werde. 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. Verfassungswidrig sei auch die Errichtung eines Sicherungsfonds zur Bereitstellung von Studienbeitragsdarlehen.

Die Verordnung über Darlehen zur Studienbeitragsfinanzierung sei darüber hinaus zu beanstanden, weil die Verzinsungspflicht eine ungewisse, unzumutbare und gleichheitswidrige Belastung bewirke. Ohne erkennbaren Grund werde das Darlehen nur bestimmten Gruppen von ausländischen Studierenden zugebilligt. Auch die Altersbegrenzung auf das 40. Lebensjahr sei mit dem Gleichheitssatz nicht vereinbar.

2. Der **Bayerische Landtag** und die **Bayerische Staatsregierung** halten die Popularklage für unbegründet.

Aus Art. 128 BV ergebe sich kein Anspruch auf kostenlose Bereitstellung von Studienplätzen. Zwar erschwere die Erhebung von Studienbeiträgen die Ausübung des grundrechtlich verbrieften Anspruchs auf freie Wahl der Ausbildungsstätte. Mit der vorgegebenen Größenordnung von 100 bis 500 € pro Semester werde dieses Recht aber typischerweise nicht nachhaltig beeinträchtigt. Zudem werde die Intensität der Grundrechtsbeeinträchtigung durch die Bereitstellung von sozialverträglichen Studienbeitragsdarlehen und durch Befreiungsmöglichkeiten aus sozialen Gründen gemindert. Dass Studienbeiträge grundsätzlich von allen Studierenden ohne Rücksicht auf ihre wirtschaftliche Situation erhoben würden, könne keinen Gleichheitsverstoß begründen. Für Unterschiede zwischen einzelnen Hochschulen und innerhalb einer Hochschule zwischen einzelnen Studiengängen gebe es eine Vielzahl sachlicher Gründe. Die Erhebung von Studienbeiträgen verstoße auch nicht gegen den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Verfassungsrechtlich unbedenklich sei es, Studierende mit maximal einem Zehntel ihrer Studienbeiträge eine Art Ausfallbürgschaft für ihre Kommilitonen übernehmen zu lassen.

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

III.

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat die Popularklage am 28. Mai 2009 abgewiesen. 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.

Zu der Entscheidung im Einzelnen:

A. Art. 71 Abs. 1, 4, 5 und 7 BayHSchG ist nicht zu beanstanden.

1. Das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) ist nicht wegen eines offenkundigen und schwerwiegenden, besonders krassen 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. Bei dem Studienbeitrag handelt es sich um eine nichtsteuerliche Abgabe. Er ist nicht, wie eine Steuer, „voraussetzungslos“ geschuldet, sondern als Gegenleistung für eine öffentliche Leistung. Da er für die potenzielle, nicht für die tatsächliche Inanspruchnahme des von der Hochschule bereitgestellten Lehrangebots erhoben wird, handelt es sich um einen Beitrag und nicht um eine Gebühr. 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. Der Studienbeitrag wird nicht dadurch zu einer finanzverfassungsrechtlich nur ausnahmsweise zulässigen Sonderabgabe, dass die Hochschulen verpflichtet sind, einen Teil ihrer Einnahmen aus den Studienbeiträgen an den Sicherungsfonds abzuführen, der die Ansprüche von Kreditinstituten aus Verträgen über Studienbeitragsdarlehen absichert.

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.

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. 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. Sind Ausbildungsstätten vorhanden, so müssen sie den Bewohnern Bayerns nach ihren Fähigkeiten und ihrer inneren Berufung zugänglich sein. Studienbeiträge dürfen 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; er kann einen für jeden tragbaren Beitrag vorsehen oder fehlende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit durch Fördermaßnahmen ausgleichen.

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. Durch das Angebot einer staatlich organisierten Darlehensfinanzierung nach Maßgabe des Art. 71 Abs. 7 BayHSchG wird 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. Mit Hilfe des Darlehens kann die Finanzierung der Studienbeiträge vollständig in die Zeit nach Abschluss des Studiums und damit in eine Lebensphase verlagert werden, 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. 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. Fällen, in denen sich nach einem Hochschulstudium die Einkommenserwartung nicht verwirklicht, ist mit der gesetzlichen Anordnung, die Rückzahlungsmodalitäten sozialverträglich auszugestalten, hinreichend Rechnung getragen.

b) 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.

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

Durch Art. 101 BV 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. 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.

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. 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. 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. 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. Sie 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. Leistungsfähigkeit und Effizienz staatlicher Hochschulen im Bereich der Lehre sind offenkundig wichtige Gemeinschaftswerte.

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. 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.

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

a) Es ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber sich dafür

entschieden hat, von allen Studierenden den Studienbeitrag zu fordern und sozialen Belangen durch das Angebot einer Darlehensfinanzierung Rechnung zu tragen. 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.

b) 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.

c) 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, und dabei eine Differenzierung nach einzelnen Studiengängen zulässt. 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.

d) 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.

e) 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.

B. Zur Verordnung über Darlehen zur Studienbeitragsfinanzierung:

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. 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.

b) Die Verzinsungsregelung verstößt auch weder gegen Art. 128 Abs. 1 BV noch gegen den grundrechtlichen Anspruch auf chancengleichen Zugang zur Hochschule. Die Verzinslichkeit des Studienbeitragsdarlehens stellt zwar eine zusätzliche und unter Umständen erhebliche finanzielle Belastung dar, die je nach Rückzahlungsdauer den Darlehensbetrag 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.

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. 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. 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. Es begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, dass der Ordnungsgeber dieses Kriterium für die Abgrenzung des Kreises der darlehensberechtigten Ausländer übernommen hat.

3. Die Altersbegrenzung für Studienbeitragsdarlehen in § 3 Abs. 3 StuBeiDaV auf das 40. Lebensjahr ist ebenfalls mit der Bayerischen Verfassung vereinbar.

Bayerischer Verfassungsgerichtshof

