

Ausfertigung

Vf. 13-VII-11



**IM NAMEN DES FREISTAATES BAYERN  
DER BAYERISCHE VERFASSUNGSGERICHTSHOF**

erlässt in dem Verfahren

über die Popularklage

---

1

2.

3.

4.

5.

6.

Bevollmächtigter: Rechtsanwalt Kilian Becker,  
Riendlhäuser 1, 94110 Wegscheid,

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit  
des Art. 71 Abs. 1 und 6 des Bayerischen Hochschulgesetzes (BayHSchG) vom  
23. Mai 2006 (GVBl S. 245, BayRS 2210-1-1-WFK), zuletzt geändert durch Ge-  
setze vom 9. Juli 2012 (GVBl S. 338, 339),

durch die Richterinnen und Richter

Dr. Huber,

Ruderisch,

Prof. Dr. Thiere,

Dr. Allesch,

Lorbacher,

Vavra,

Moll,

Dhom,

Dr. Zöllner

ohne mündliche Verhandlung in der nichtöffentlichen Sitzung

vom 28. September 2012

folgende

### **Entscheidung:**

Der Antrag wird abgewiesen.

### **Gründe:**

I.

Mit der Popularklage wenden sich die Antragsteller gegen Art. 71 Abs. 1 und 6 des Bayerischen Hochschulgesetzes (BayHSchG) vom 23. Mai 2006 (GVBI S. 245, BayRS 2210-1-1-WFK), zuletzt geändert durch Gesetze vom 9. Juli 2012 (GVBI S. 338, 339), wonach Studienbeiträge von Studierenden erhoben werden.

Die angegriffenen Bestimmungen lauten:

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 oder in Modulstudien werden sie entsprechend dem Verhältnis des Teilzeitstudiums oder des Modulstudiums 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.

...

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

...

II.

Die Antragsteller rügen eine Verletzung des Grundrechts der Handlungsfreiheit (Art. 101 BV).

Mit der Einführung der Studienbeiträge habe der Gesetzgeber den Zweck verfolgt, eine Verbesserung der Studienbedingungen durch Beteiligung der Studierenden zu finanzieren. Ferner sollten die Hochschulen veranlasst werden, sich im Bereich der Lehre stärker als bisher an den Wünschen und Bedürfnissen der Studierenden zu orientieren, um im Wettbewerb untereinander attraktiv zu bleiben. Zur Errei-

chung dieser Zweckbestimmungen seien die Studienbeiträge jedoch nicht geeignet. Vielmehr würden die von den Studierenden eingezogenen Gelder in großem Umfang gehortet oder zweckentfremdet. Angesichts eines Betrags von 106 Mio. €, der den staatlichen Hochschulen zum 31. Dezember 2009 aus den Studienbeiträgen verblieben sei, sei es verfehlt, von „Restmitteln“ zu sprechen. Dass ein erheblicher Anteil der Studienbeiträge „auf Halde liege“, verhindere bestenfalls den offenbar flächendeckenden Missbrauch und die Zweckentfremdung der Gelder.

So habe die Universität Würzburg unter Verwendung von Studienbeiträgen einen Hörsaal gebaut und Mobiliar angeschafft. Derartige Ausgaben seien unter „Grundausstattung“ zu verbuchen, eine „Verbesserung“ der Studienbedingungen gehe damit nicht einher.

Ebenso habe die Universität Passau z. B. im Jahr 2010 angeschafftes Mobiliar anteilig sowie die Anmietung von drei Seminarräumen im Sommersemester 2011 ausschließlich aus Studienbeiträgen finanziert. Mit der Finanzierung der Online-Einschreibung, die für alle Studenten verpflichtend sei, wälze die Universität Passau Verwaltungskosten auf die Studierenden ab. Die Kosten für ein EDV-gestütztes System zur Belegung von Seminarräumen und Hörsälen werde gleichfalls allein aus Studienbeiträgen finanziert. Weiter seien dem Etat der Universitätsbibliothek Passau in den Jahren 2007 und 2008 670.000 € für die Sanierung einer Tiefgarage entnommen worden, während gleichzeitig Studienbeiträge von 1,44 Mio. € dem Bibliothekshaushalt zugeführt worden seien. Die staatlichen Mittel für den Bibliotheksbetrieb hätten sich in den Jahren vor 2002 im Bereich von 2 Mio. € bewegt, während sie in den folgenden Jahren kontinuierlich gesunken seien und im Jahr 2008 den absoluten Tiefstand von 750.000 € erreicht hätten. Ohne den Einsatz von Studienbeiträgen wäre der Bibliotheksbetrieb zusammengebrochen.

Die Ludwig-Maximilians-Universität München habe 700.000 € aus Studienbeiträgen für die Aufstockung eines Gebäudes verwendet. Die Anschaffung von Hörsaalwegweisern, eine Verlängerung der Pfortenöffnungszeiten oder die Einrich-

tung von Teeküchen für Dozenten könne ebenfalls nicht als „Verbesserung“ der Studienbedingungen angesehen werden. Wenn am Geschwister-Scholl-Institut die Hälfte des Ausgabenvolumens (ca. 330.000 €) aus Studienbeiträgen finanziert werde, sei ebenso wenig von einer „Verbesserung“ auszugehen. Die Studienbeitragskommission der Fakultät für Philosophie, Wissenschaftstheorie und Religionswissenschaft habe sich für eine Senkung der Studienbeiträge von 500 € auf 300 € pro Semester ausgesprochen, weil im Studiengang Philosophie schon jetzt nicht mehr Mittel eingesetzt werden könnten. Die Verwendung der Restmittel in Höhe von 300.000 €, die der Präsident der Hochschule der Verfügungsgewalt der Fakultät entzogen habe, könne nicht transparent nachvollzogen werden. Mit der Finanzierung von Tutorienprogrammen verschiedenster Art werde lediglich das Entstehen von Restmitteln verhindert, nicht aber der Bedarf für die Abgabe belegt.

Auch die Technische Universität München habe – wie dem Offenen Brief des Rats der Fachschaften an den Bayerischen Ministerpräsidenten vom 24. Juli 2012 zu entnehmen sei – Maßnahmen beschlossen, die nicht der Verbesserung der Studienbedingungen, sondern allein dem Abbau von Rücklagen dienten.

Die Frage der Verwendung der eingenommenen Mittel sei kein reines Vollzugsproblem; vielmehr sprächen die aufgeführten Beispiele dafür, dass die angegriffenen Gesetzesbestimmungen mangels ausreichend konkreter normativer Vorgaben nicht geeignet seien, das proklamierte Ziel einer Verbesserung der Studienbedingungen zu fördern. Weder enthielten Art. 71 Abs. 1 und 6 BayHSchG Vorgaben, die ein „Ansparen“ der Studienbeiträge verhinderten, noch seien die Hochschulen verpflichtet, die Beitragshöhe anzupassen, wenn – wie beim Studiengang Philosophie der Ludwig-Maximilians-Universität München – die eingezogenen Gelder die tatsächlichen Kosten überstiegen. Das Haushaltsrecht biete offensichtlich „kreative“ Möglichkeiten, eine gesetzwidrige Verwendung der Mittel zu verschleiern. Darüber hinaus würden sich die Hochschulen nicht an den Bedürfnissen und Wünschen der Studierenden orientieren; denn die Studierenden seien im Fall von Unzulänglichkeiten zu einer Zurückbehaltung oder Kürzung der Studienbeiträge nicht berechtigt. Nicht erkennbar sei auch, wie durch die zusätzliche finanzielle

Belastung der Studierenden ein zielstrebiges und ernsthaftes Studierverhalten gefördert werden könne. Es sei denkbar, dass Studierende, um die Beiträge aufbringen zu können, die Studienzeit durch eine (zusätzliche) Arbeitsaufnahme verlängern müssten. Art. 71 BayHSchG erweise sich daher nicht nur als ungeeignet zur Verbesserung der Studienbedingungen, sondern stelle einen unverhältnismäßigen Eingriff in das Grundrecht der Studierenden dar.

### III.

1. Der Bayerische Landtag hält die Popularklage für unzulässig, jedenfalls aber für unbegründet. Die Darlegungen der Antragsteller zu erheblichen Rückstellungen und zur rechtswidrigen Verwendung von Studienbeiträgen seien weder für das Verfahren von Bedeutung noch zutreffend. Die Staatsregierung habe diese Behauptungen durch ihre Darstellung widerlegt.

2. Die Bayerische Staatsregierung hält die Popularklage für unzulässig und im Übrigen für unbegründet.

Der Verfassungsgerichtshof habe bereits mit Entscheidung vom 28. Mai 2009 die Verfassungsmäßigkeit der angegriffenen Regelungen des Art. 71 Abs. 1 und 6 BayHSchG bejaht. Die Antragsteller brächten weder neue rechtliche Gesichtspunkte noch neue, in der früheren Entscheidung nicht gewürdigte Tatsachen vor, die die Verfassungsmäßigkeit der genannten Normen infrage stellen könnten. Sie beriefen sich darauf, dass einzelne Universitäten aus ihrer Sicht die Studienbeiträge nicht zweckentsprechend verwenden würden. Dabei handle es sich lediglich um Fragen des Vollzugs einer Rechtsnorm. Selbst wenn Hochschulen einzelne rechtswidrige Verwendungsentscheidungen treffen sollten, könne hieraus nicht der Rückschluss auf die Verfassungswidrigkeit der Satzungsermächtigung gezogen werden, zumal die gesetzliche Regelung den Einsatz der Studienbeiträge ausschließlich zur Verbesserung der Studienbedingungen ermögliche.

Dass Ende 2009 rund 106 Mio. € der in den Anfangsjahren der Beitragserhebung eingenommenen Mittel noch nicht verausgabt gewesen seien, sei auf anfängliche Unsicherheiten zurückzuführen, welche Maßnahmen der Grundausstattung zuzurechnen seien und welche Maßnahmen aus Studienbeiträgen finanziert werden könnten. Zudem erfordere die Gewinnung von qualifiziertem Personal zur Verbesserung der Lehre regelmäßig einen erheblichen zeitlichen Vorlauf. Bereits zum Ende des Wintersemesters 2010/2011 seien die Restmittel auf 61 Mio. € gesunken. Gemäß den Verwendungsplanungen der Hochschulen würden die Beitragsmittel bis zum Ende des Sommersemesters 2012 auf etwa 10 % der jährlichen Studienbeiträge abgebaut. Rückstellungen dieser Größenordnung seien notwendig, um Maßnahmen, die erst in den Folgesemestern finanzwirksam würden, oder größere Investitionen realisieren zu können.

Soweit die Antragsteller die Mittelverwendung durch die einzelnen Universitäten kritisierten, sei festzuhalten, dass Studienbeiträge der Verbesserung der – staatlich finanzierten – Studienbedingungen dienten. Mittel aus Studienbeiträgen könnten danach grundsätzlich nicht zur Sicherung der Grundausstattung herangezogen werden. Die von den Antragstellern angeführten Maßnahmen einzelner Hochschulen seien zum Teil schon nicht aus Studienbeitragsmitteln finanziert worden; ansonsten lägen ihnen keine zweckwidrigen Verwendungsentscheidungen zugrunde.

#### IV.

Die Popularklage ist unzulässig.

1. Nach Art. 98 Satz 4 BV hat der Verfassungsgerichtshof Gesetze und Verordnungen für nichtig zu erklären, die ein Grundrecht der Bayerischen Verfassung verfassungswidrig einschränken. Die Verfassungswidrigkeit kann jedermann durch Beschwerde (Popularklage) geltend machen. Gesetze und Verordnungen im Sinn des Art. 98 Satz 4 BV sind alle Vorschriften des bayerischen Landesrechts (Art. 55

Abs. 1 Satz 1 VfGHG). Zu diesen gehören die angegriffenen Bestimmungen des Bayerischen Hochschulgesetzes.

2. Die Antragsteller haben jedoch keine zulässige Grundrechtsrüge erhoben.

Zu den prozessualen Voraussetzungen einer Popularklage gehört, dass der Antragsteller substantiiert darlegen muss, inwiefern die angefochtene Rechtsvorschrift nach seiner Meinung zu einer Grundrechtsnorm der Bayerischen Verfassung in Widerspruch steht (Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG). Unzulässig ist die Popularklage, wenn und soweit eine als verletzt bezeichnete Norm der Verfassung kein Grundrecht gewährt. Sie ist weiter unzulässig, wenn zwar ein Grundrecht als verletzt gerügt wird, eine Verletzung der entsprechenden Norm nach Sachlage aber von vornherein nicht möglich ist, weil beispielsweise der Schutzbereich des angeblich verletzten Grundrechts durch die angefochtene Rechtsvorschrift nicht berührt wird (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 21.2.1986 = VerfGH 39, 17/21; VerfGH vom 12.4.1988 = VerfGH 41, 33/36 f.; VerfGH vom 21.7.2011 = BayVBl 2011, 695).

Die Antragsteller tragen vor, der durch die Erhebung von Studienbeiträgen ausgelöste Eingriff in die durch Art. 101 BV geschützte Berufsfreiheit sei nicht durch vernünftige Gründe des Gemeinwohls zu rechtfertigen, weil die Abgabe ungeeignet sei, das vom Gesetzgeber angestrebte Ziel einer Verbesserung der Studienbedingungen zu erreichen. Zur Begründung verweisen sie darauf, dass die von den Studierenden eingezogenen Gelder teilweise über den tatsächlichen Kosten lägen, also überhöht seien und in großem Umfang nicht zeitgerecht oder sogar zweckwidrig verwendet würden. Diese Angriffe richten sich jedoch nicht gegen die in Art. 71 Abs. 1 und 6 BayHSchG enthaltenen Regelungen, Studierende durch Satzungen der Hochschulen an der Finanzierung von Verbesserungen der Studienbedingungen zu beteiligen, sondern gegen den – aus Sicht der Antragsteller – unzureichenden Vollzug durch die Hochschulen. Auch soweit die Antragsteller darauf verweisen, dass Art. 71 BayHSchG zusammen mit dem Haushaltsrecht keine ausreichend konkreten Vorgaben zur Verwendung der Studienbeiträge so-

wie keine Vorkehrungen enthalte, die ein „Ansparen“ der Mittel oder die Festsetzung überhöhter Studienbeiträge verhinderten, vermögen sie ein normatives Defizit, das zur Ineffektivität der Zweckbindung der Studienbeiträge führen würde, nicht darzulegen (vgl. BVerfG vom 9.3.2004 = BVerfGE 110, 94/112 f.). Weder zeigen die Antragsteller Anhaltspunkte dafür auf, dass die gesetzlich angeordnete Zweckbestimmung in Art. 71 Abs. 1 Satz 2 BayHSchG durch unzureichende Klarheit darauf angelegt wäre, die staatliche Verpflichtung zur Grundfinanzierung der Hochschulen zu unterlaufen, noch lässt sich ihrem Vortrag entnehmen, dass die staatliche Hochschulaufsicht einem Einzug überhöhter Studienbeiträge oder der nicht zeit- und sachgerechten Verwendung der Mittel nicht wirksam entgegenzutreten könnte. Vielmehr scheidet nach der Stellungnahme der Staatsregierung ein strukturelles, dem Gesetzgeber zuzurechnendes Vollzugsdefizit aus.

3. Auch unter dem Gesichtspunkt der Wiederholung erweist sich die Popularklage als unzulässig.

Hat der Verfassungsgerichtshof in einem Popularklageverfahren die Verfassungsmäßigkeit einer landesrechtlichen Rechtsvorschrift festgestellt, so ist die Rechtslage geklärt und muss es dabei sein Bewenden haben. Ein erneuter Antrag nach Art. 98 Satz 4 BV gegen eine vom Verfassungsgerichtshof bereits für verfassungsgemäß befundene Rechtsvorschrift ist nur zulässig, wenn ein grundlegender Wandel der Lebensverhältnisse oder der allgemeinen Rechtsauffassung eingetreten ist oder wenn neue rechtliche Gesichtspunkte oder neue, in der früheren Entscheidung noch nicht gewürdigte Tatsachen geltend gemacht werden (VerfGH vom 13.9.2011 = BayVBI 2012, 13 m. w. N.; Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 4. Aufl. 1992, RdNr. 38 zu Art. 98 m. w. N.; Wolff in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2009, RdNrn. 52 f. zu Art. 98 m. w. N.).

Der Verfassungsgerichtshof hat in der Entscheidung vom 28. Mai 2009 (VerfGH 62, 79) die Verfassungsmäßigkeit der Erhebung von Studienbeiträgen bejaht und dabei sowohl Absatz 1 als auch Absatz 6 des Art. 71 BayHSchG anhand der Bayerischen Verfassung überprüft (zu Art. 71 Abs. 6 BayHSchG vgl. VerfGH 62, 79/

101 f.). Hierbei hat er dargelegt, dass die Erhebung von Studienbeiträgen das – mit der vorliegenden Popularklage allein als verletzt bezeichnete – Grundrecht der Handlungsfreiheit (Art. 101 BV) weder in seiner Ausprägung als Teilhaberecht noch in seiner Funktion als Abwehrrecht gegen ausbildungsbezogene Abgaben verletzt. Bei der Erhebung von Studienbeiträgen handelt es sich um eine geeignete, erforderliche und verhältnismäßige Berufsausübungsregelung, die durch vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls gerechtfertigt ist (VerfGH 62, 79/101 ff.).

Zwar verweisen die Antragsteller darauf, der Verfassungsgerichtshof habe sich in seiner Entscheidung aus dem Jahr 2009 mit den in der Begründung der Popularklage dargestellten Sachverhalten, die aus ihrer Sicht die Erhebung überhöhter Studienbeiträge sowie eine zweckwidrige oder nicht zeitnahe Verwendung durch verschiedene Hochschulen belegten, nicht beschäftigt. Dabei verkennen sie jedoch, dass diese Vorwürfe – wie unter IV. 2. dargestellt – die Geeignetheit und Erforderlichkeit der Regelungen in Art. 71 Abs. 1 und 6 BayHSchG nicht infrage stellen können. Keine neuen entscheidungserheblichen Gesichtspunkte enthält auch ihre Behauptung, dass die Hochschulen sich bei der Verwendung der Studienbeiträge nicht an den Bedürfnissen und Wünschen der Studierenden orientierten, weil diese praktisch keinen Einfluss auf das Angebot der Hochschulen hätten, und dass die Einführung der Studienbeiträge im Einzelfall auch zu einer Verlängerung der Studienzeiten führen könne, wenn die Studierenden zur Aufbringung der Abgabe einer zusätzlichen Erwerbstätigkeit nachgehen müssten. Diese Argumentation lässt außer Betracht, dass die Studierenden nach Art. 71 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 1 BayHSchG bei der Entscheidung über die Höhe der Studienbeiträge und über die Verwendung der Einnahmen paritätisch zu beteiligen und dass zur Finanzierung der Studienbeiträge sozialverträgliche Darlehen nach Art. 71 Abs. 7 BayHSchG bereitzustellen sind. Dass die Erwägungen des Gesetzgebers zur Zweck-Mittel-Relation offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig zu widerlegen seien, haben die Antragsteller nicht dargetan (vgl. VerfGH vom 5.11.1987 = VerfGH 40, 123/129).

V.

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

gez. Dr. Huber

gez. Dr. Allesch

gez. Moll

Ruderisch

Lorbacher

Dhom

Prof. Dr. Thiere

Vavra

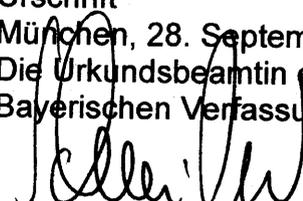
Dr. Zöllner



Für den Gleichlaut der Ausfertigung mit der  
Urschrift

München, 28. September 2012

Die Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle des  
Bayerischen Verfassungsgerichtshofs:

  
Schönhuber, Justizverwaltungsinspektorin