

Leitsätze

zum Urteil des Zweiten Senats vom 19. März 2003

- 2 BvL 9/98 -

- 2 BvL 10/98 -

- 2 BvL 11/98 -

- 2 BvL 12/98 -

- 1. Die Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung begründet verbindliche Vorgaben auch für die Gebühren als Erscheinungsform der nichtsteuerlichen Abgaben. Die grundgesetzliche Finanzverfassung verlöre ihren Sinn und ihre Funktion, wenn unter Rückgriff auf die Sachgesetzgebungskompetenzen beliebig hohe Gebühren erhoben werden könnten; die Bemessung bedarf kompetenzrechtlich im Verhältnis zur Steuer einer besonderen, unterscheidungskräftigen Legitimation (Anschluss an BVerfGE 93, 319 ff.).**
- 2. Nur dann, wenn legitime Gebührenzwecke nach der tatbestandlichen Ausgestaltung der Gebührenregelung von einer erkennbaren gesetzgeberischen Entscheidung getragen werden, sind sie auch geeignet, sachlich rechtfertigende Gründe für die Gebührenbemessung zu liefern. Wählt der Gesetzgeber einen im Wortlaut eng begrenzten Gebührentatbestand, kann nicht geltend gemacht werden, er habe auch noch weitere, ungenannte Gebührenzwecke verfolgt.**

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 2 BVL 9/98 -
- 2 BVL 10/98 -
- 2 BVL 11/98 -
- 2 BVL 12/98 -

Verkündet am
19. März 2003
Ankelmann
Amtsinspektor
als Urkundsbeamter
der Geschäftsstelle



Im Namen des Volkes

**In den Verfahren
zur verfassungsrechtlichen Prüfung,**

ob § 120 a Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über die Universitäten im Lande Baden-Württemberg (Universitätsgesetz - UG) in der Fassung des Art. 7 des Haushaltsstrukturgesetzes 1997 vom 16. Dezember 1996 (GBl S. 776) mit Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 sowie mit Art. 104a bis 108 GG vereinbar ist, soweit danach für die Bearbeitung jeder Rückmeldung eine Gebühr von 100 DM zu entrichten ist,

- Aussetzungs- und Vorlagebeschlüsse des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 29. Juli 1998 (9 S 1763/97) - 2 BvL 9/98 -, (9 S 3094/97) - 2 BvL 10/98 -, (9 S 2253/97) - 2 BvL 11/98 -, (9 S 3093/97) - 2 BvL 12/98 -

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat - unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Vizepräsident Hassemer,
Sommer,
Jentsch,
Broß,
Osterloh,
Di Fabio,
Mellinghoff,
Lübbe-Wolff

auf Grund der mündlichen Verhandlung vom 5. November 2002 durch

Urteil

für Recht erkannt:

§ 120 a Absatz 1 Satz 1 des Gesetzes über die Universitäten im Lande Baden-Württemberg (Universitätsgesetz - UG) in der Fassung des Artikel 7 des Haushaltsstrukturgesetzes 1997 vom 16. Dezember 1996 (Gesetzblatt für Baden-

Württemberg Seite 776) ist mit Artikel 70 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 105, 106 des Grundgesetzes unvereinbar und nichtig, soweit danach eine Gebühr von 100 DM für die Bearbeitung jeder Rückmeldung zu entrichten ist.

Gründe:

A.

Die zur gemeinsamen Entscheidung verbundenen Normenkontrollverfahren betreffen die Frage, ob die nach § 120 a Abs. 1 Satz 1 des baden-württembergischen Universitätsgesetzes von Studierenden zu entrichtende Gebühr in Höhe von 100 DM (= 51,13 €) für die Bearbeitung jeder Rückmeldung mit dem Grundgesetz, insbesondere mit den sich aus der bundesstaatlichen Finanzverfassung (Art. 104a ff. GG) ergebenden Anforderungen an die Erhebung und Bemessung nichtsteuerlicher Abgaben, vereinbar ist.

I.

1. a) § 120 a des Gesetzes über die Universitäten im Lande Baden-Württemberg (Universitätsgesetz - UG) - im Folgenden: UG BW - vom 10. Januar 1995 (GBl S. 1) in der Fassung des Art. 7 des Haushaltsstrukturgesetzes 1997 vom 16. Dezember 1996 (GBl S. 776) ist am 1. Januar 1997 mit folgendem Wortlaut in Kraft getreten:

§ 120 a

Immatrikulations- und Rückmeldegebühr

(1) Für die Immatrikulation und die Bearbeitung jeder Rückmeldung ist eine Gebühr von 100 DM zu entrichten. Dies gilt nicht für ausländische Studierende, die im Rahmen von zwischenstaatlichen oder übernationalen Abkommen oder von Hochschulvereinbarungen, die Gebührenfreiheit garantieren, immatrikuliert sind.

(2) Bei gleichzeitiger Immatrikulation an mehreren Hochschulen ist die Gebühr nach Absatz 1 nur an einer Hochschule zu entrichten.

(3) Der Gebühreneinzug erfolgt durch die Universitäten. Die Gebühr wird mit dem Immatrikulationsantrag oder mit der Rückmeldung fällig, ohne dass es eines Gebührenbescheides bedarf.

(4) Die Immatrikulation muss versagt werden, wenn der Studienbewerber den Nachweis über die Bezahlung der Immatrikulationsgebühr nicht erbracht hat.

(5) Ein Studierender ist von Amts wegen mit sofortiger Wirkung zu exmatrikulieren, wenn die Rückmeldegebühr trotz Mahnung und Androhung der Maßnahme nach Ablauf der für die Zahlung gesetzten Frist nicht bezahlt wird.

Diese Vorschrift ist für die Ausgangsverfahren maßgebend, welche Gebühren betreffen, die mit der Rückmeldung für das Sommersemester 1997 und das Wintersemester 1997/1998 fällig geworden sind. Mit § 120 a Abs. 1 Satz 1 UG BW sind wortgleiche Regelungen über Immatrikulations- und Rückmeldegebühren durch die Art. 8

bis 11 des Haushaltsstrukturgesetzes 1997 auch als § 85 a in das Gesetz über die Pädagogischen Hochschulen, § 86 a in das Kunsthochschulgesetz und § 80 a in das Fachhochschulgesetz eingefügt worden. Das Berufsakademiegesetz enthält mit § 8 b eine Zulassungsgebührenregelung.

Die Einnahmen und Ausgaben, die den baden-württembergischen Universitäten zur Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgaben dienen, werden grundsätzlich in den Staatshaushalt eingestellt (vgl. § 8 Abs. 1 Satz 1 UG BW). Das Aufkommen der Immatrikulations- und Rückmeldegebühren sowie der Zulassungsgebühren wird als Einnahme in den Einzelplan des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst eingestellt (vgl. Staatshaushaltsplan für 1997, Kapitel 1402 S. 14). Das Gebührenaufkommen dient als Deckungsmittel für alle Ausgaben, weil durch Gesetz oder im Haushaltsplan nichts anderes bestimmt ist (vgl. § 8 Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg). Die Einnahmen aus Immatrikulations-, Rückmelde- und Zulassungsgebühren betragen im Haushaltsjahr 1997 insgesamt rund 39,2 Mio. DM (Landeshaushaltsrechnung von Baden-Württemberg für das Haushaltsjahr 1997, S. 728) und im Haushaltsjahr 1998 rund 27,9 Mio. DM (Landeshaushaltsrechnung von Baden-Württemberg für das Haushaltsjahr 1998, S. 708).

b) Mit dem baden-württembergischen Landeshochschulgebührengesetz (LHGebG) vom 5. Mai 1997 (GBl S. 173 <175 f.>; zum LHGebG i.d.F. vom 6. Dezember 1999 siehe GBl S. 517, 605) wurde neben der Rückmeldegebühr (vgl. § 8 Satz 2 LHGebG) eine Studiengebühr eingeführt. Das Landeshochschulgebührengesetz bestimmt unter anderem, dass die Hochschulen und die Berufsakademien "für das Studium an ihren Einrichtungen" Gebühren erheben (§ 1 Abs. 2 Satz 1 LHGebG). Die Gebührenpflicht wird durch den Einsatz eines Bildungsguthabens (§ 1 Abs. 1 Satz 1 LHGebG) oder die Entrichtung einer Gebühr erfüllt (vgl. § 1 Abs. 2 Satz 2 LHGebG). Die Studiengebühr beträgt für jedes angefangene Semester oder Studienhalbjahr 1.000 DM (§ 4 Abs. 1 Satz 1 LHGebG); sie wird bei den Hochschulen mit dem Immatrikulationsantrag oder mit der Rückmeldung fällig (§ 4 Abs. 1 Satz 2 LHGebG). Die Pflicht, die Studiengebühr nach § 1 Abs. 2, § 4 LHGebG durch eine Geldleistung – und damit nicht durch Einsatz des Bildungsguthabens - zu entrichten, setzt regelmäßig nach Ablauf der Regelstudienzeit eines Studiums zuzüglich vier weiterer Hochschulsemester ein (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 1 LHGebG).

2. Regelungen, welche die Rückmeldung von Studierenden als Anknüpfungspunkt für die Erhebung von Abgaben nehmen, bestehen außerhalb Baden-Württembergs in den Ländern Berlin, Brandenburg und Niedersachsen. § 2 Abs. 8 Satz 2 Berliner Hochschulgesetz (BerlHG) in der Fassung des Haushaltsstrukturgesetzes 1996 vom 15. April 1996 (GVBl S. 126) bestimmt, dass "ab dem Wintersemester 1996/1997 ... bei der Immatrikulation und jeder Rückmeldung Gebühren von 100 DM pro Semester erhoben" werden. Studiengebühren gibt es nach ausdrücklicher Regelung des § 2 Abs. 10 BerlHG nicht. Mit der Rechtslage Berlins im Wesentlichen übereinstimmend regelt § 30 Abs. 1 a des Brandenburgischen Hochschulgesetzes (BbgHG) in der Fassung des Haushaltsstrukturgesetzes vom 28. Juni 2000 (GVBl S. 90) eine Gebühr in

Höhe von 100 DM pro Semester, die "bei der Immatrikulation und bei jeder Rückmeldung" erhoben wird. In § 81 Abs. 2 Satz 1 Niedersächsisches Hochschulgesetz (NHG) ist durch das Haushaltsbegleitgesetz 1999 vom 21. Januar 1999 (GVBl S. 10) eine Regelung eingefügt worden, wonach die Hochschulen für das Land von den Studierenden für jedes Semester einen Verwaltungskostenbeitrag in Höhe von 100 DM erheben (ähnlich § 12 NHG i.d.F. vom 24. Juni 2002, GVBl S. 286).

II.

1. Die Klägerinnen und Kläger der Ausgangsverfahren waren im Wintersemester 1996/1997 als Studierende an Universitäten des Landes Baden-Württemberg eingeschrieben – der Kläger im Verfahren 2 BvL 9/98 (Kläger zu 1.) an der Universität Karlsruhe (TH), die Klägerin im Verfahren 2 BvL 10/98 (Klägerin zu 2.) und die Klägerin im Verfahren 2 BvL 12/98 (Klägerin zu 3.) an der Universität Konstanz sowie der Kläger im Verfahren 2 BvL 11/98 (Kläger zu 4.) an der Universität Freiburg. 14

Bei der fristgerechten Rückmeldung zum Sommersemester 1997 begehrten der Kläger zu 1. und die Klägerinnen zu 2. und 3. zunächst vorläufigen Rechtsschutz vor den Verwaltungsgerichten Karlsruhe und Freiburg gegen die gesetzliche Pflicht, eine Rückmeldegebühr zu entrichten. Erst nachdem sie im vorläufigen Rechtsschutzverfahren keinen Erfolg hatten, zahlten sie die Gebühr. Die Rückmeldung wurde durchgeführt. Der Kläger zu 4. zahlte bei der Rückmeldung sogleich die Gebühr, jedoch unter dem Vorbehalt der Rückforderung. 15

Die verwaltungsgerichtlichen Klagen, mit denen die Klägerinnen und Kläger die Verfassungswidrigkeit der Gebührengrundlage rügten und in erster Linie Rückerstattung der Gebühr begehrten, blieben auch in der Hauptsache in erster Instanz erfolglos. Die Verwaltungsgerichte Karlsruhe und Freiburg (VG Karlsruhe, NVwZ-RR 1998, S. 106; VG Freiburg, KMK-HSchR/NF 41E Nr. 5) sahen insbesondere das gebührenrechtliche Äquivalenzprinzip nicht als verletzt an und verwiesen dazu auf eine an der Universität Mannheim entstandene Studie von E. Gaugler und A. Weber vom September 1993, "Der Wert eines Studentenausweises". Mit der Aufrechterhaltung der Mitgliedschaft der Studierenden in der Universität infolge der Bearbeitung der Rückmeldung seien Vorteile verbunden, deren Wert die Gebührenhöhe um ein Vielfaches übersteige. Solche Vorteile dürfe der Gesetzgeber bei der Festsetzung der Gebührenhöhe berücksichtigen. 16

Auf Antrag der Klägerinnen und Kläger der Ausgangsverfahren ließ der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg die Berufungen gegen die erstinstanzlichen Urteile zu. 17

2. Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg setzte mit im Wesentlichen gleichlautenden Beschlüssen vom 29. Juli 1998 (ESVGH 49, 29) die Ausgangsverfahren aus und legte dem Bundesverfassungsgericht die Frage vor, ob § 120 a Abs. 1 Satz 1 UG BW in der Fassung des Art. 7 des Haushaltsstrukturgesetzes 1997 vom 16. Dezember 1996 mit Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 sowie Art. 104a bis 108 GG 18

vereinbar ist, soweit danach für die Bearbeitung jeder Rückmeldung eine Gebühr von 100 DM zu entrichten ist.

Die Vorlage sei statthaft. Die Entscheidung über die Berufungen hänge ab von der Gültigkeit des § 120 a Abs. 1 Satz 1 UG BW, soweit danach für die Bearbeitung jeder Rückmeldung eine Gebühr von 100 DM zu entrichten sei. Sei diese Vorschrift verfassungswidrig und nichtig, so hätte die Gebühr nicht erhoben werden dürfen. Die beklagten Universitäten seien dann auf der Grundlage eines öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruchs zur Rückzahlung der rechtsgrundlosen Gebühreuzahlung zu verurteilen. Sei § 120 a Abs. 1 Satz 1 UG BW hingegen gültig, so müssten die Berufungen erfolglos bleiben.

19

Das vorliegende Gericht vertritt die Ansicht, dass § 120 a Abs. 1 Satz 1 UG BW verfassungswidrig und nichtig sei, soweit für die Bearbeitung jeder Rückmeldung eine Gebühr von 100 DM erhoben werde.

20

Die Vorschrift verletze die grundgesetzliche Finanzverfassung aus Art. 104a bis 108 GG. Der Gesetzgeber des Landes Baden-Württemberg habe seine Gesetzgebungskompetenz überschritten. Die Rückmeldegebühr stelle eine Gegenleistung für die besondere Verwaltungsleistung der Bearbeitung der Rückmeldung dar. Als Gebühr werde sie nach dem insofern eindeutigen Gesetzeswortlaut nicht lediglich "bei" oder "gelegentlich" der Rückmeldung erhoben, sondern "für" die Bearbeitung der Rückmeldung. Bei dieser begrifflichen Zuordnung spiele die Frage der Gebührenbemessung keine Rolle. Erhebe der Staat als Gegenleistung für eine Verwaltungsleistung eine Abgabe ohne den erforderlichen Bezug zu den Kosten der Verwaltungsleistung oder zu dem durch sie vermittelten Vorteil, so bleibe die Abgabe gleichwohl eine (unzulässige) Gebühr und werde nicht zur ("verkappten") Steuer. Die Rückmeldegebühr sei als Verwaltungsgebühr ausgestaltet und weder Benutzungsgebühr (Studiengebühr) noch Verleihungsgebühr. Ihrer Qualifizierung als Benutzungsgebühr stehe zum einen der ausdrückliche Wille des Gesetzgebers und zum anderen der Umstand entgegen, dass zwischenzeitlich Studiengebühren eingeführt worden seien, die selbständig neben die Immatrikulations- und Rückmeldegebühren träten.

21

Bei der Begründung von nichtsteuerlichen Abgabepflichten müsse der Landesgesetzgeber die Anforderungen beachten, die sich aus der Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung (Art. 104a bis 108 GG) ergäben. Darum sei die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig. Durch die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben dürfe die bundesstaatliche Verteilung der Gesetzgebungs- und Ertragskompetenz für das Steuerwesen nicht unterlaufen werden. Das sei aber der Fall, wenn unter Berufung auf Sachkompetenzen beliebig Abgaben erhoben würden, deren Zweckbestimmung wie bei Steuern allein in der Finanzierung der allgemeinen Haushaltslasten bestehe. Auch müsse die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen unter Einschluss des Umstandes Rechnung tragen, dass diese schon als Steuerpflichtige zur Finanzierung der die Gemeinschaft treffenden Lasten

22

herangezogen würden. Beide Gesichtspunkte führten dazu, dass nichtsteuerliche Abgaben einer besonderen sachlichen Rechtfertigung bedürften, die sie von einer Steuer deutlich unterscheidet. Hierzu beruft sich der Verwaltungsgerichtshof insbesondere auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 7. November 1995 (BVerfGE 93, 319).

Die Rückmeldegebühr verstoße gegen diese Grundsätze. Sie bezwecke nicht den Ausgleich des durch die Bearbeitung der Rückmeldung verursachten Verwaltungsaufwands, sondern diene allein der aufwandsunabhängigen Einnahmenerzielung. Zur Begründung hat der Verwaltungsgerichtshof den Verwaltungsaufwand berechnet, der durch die Bearbeitung der Rückmeldung verursacht wird (vgl. näher VGH BW, ESVGH 49, 29 <34 ff.>). Das Gericht gelangt zu dem Ergebnis, dass die einzelne Rückmeldung bei den beklagten Universitäten im Durchschnitt einen Verwaltungsaufwand von 8,33 DM (4,26 €) verursache. Diesen überschlägig ermittelten Verwaltungsaufwand überschreite die Rückmeldegebühr von 100 DM also um mindestens das Zwölfwache. Selbst wenn man von dem Wert von 20,67 DM (10,57 €) ausgehe, den die Universität Konstanz nach ihren eigenen Berechnungen als durchschnittlichen Verwaltungsaufwand je Student angebe, so belaufe sich die Gebühr immer noch auf das Fünffache des Aufwandes. Dass der Gesetzgeber mit der Rückmeldegebühr neben dem Zweck der Haushaltsentlastung durch Einnahmenerzielung besondere sachliche Zwecke, insbesondere etwa Lenkungszwecke, verfolgt habe, die eine mögliche Rechtfertigung für die mangelnde Kostenorientierung liefern könnten, sei weder aus dem Gesetzgebungsverfahren ersichtlich noch der gesetzlichen Regelung selbst zu entnehmen.

23

Die Erhebung der Rückmeldegebühr nach § 120 a Abs. 1 Satz 1 UG BW verletze auch die Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen und sei insofern mit dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) unvereinbar. Die Rückmeldegebühr sei völlig unabhängig von den Kosten der gebührenpflichtigen Staatsleistung bemessen worden.

24

Die Erhebung der Rückmeldegebühr verletze die Klägerinnen und Kläger in der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG). Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebiete in seiner gebührenrechtlichen Ausprägung als Äquivalenzprinzip, dass eine Gebührenregelung, gemessen an ihrer jeweiligen Zwecksetzung, geeignet, erforderlich und im engeren Sinne verhältnismäßig sein müsse. Die Rückmeldegebühr verfolge aber keine verfassungsrechtlich zulässigen Zwecke. Sie diene nicht der Deckung des durch die Bearbeitung von Rückmeldungen verursachten Verwaltungsaufwands und sei auch keine "lenkende Gebühr". Sie diene allein der Einnahmenerzielung. Sie stehe in einem Missverhältnis zu dem Wert, den die im Einzelfall gebotene Leistung für den Gebührenpflichtigen habe.

25

3. Im Anschluss an die Vorlagebeschlüsse des Verwaltungsgerichtshofs hat das Wissenschaftsministerium im Einvernehmen mit dem Finanzministerium des Landes Baden-Württemberg mit Runderlass vom 31. Juli 1998 die Hochschulen und Berufs-

26

akademien angewiesen, mit Wirkung vom 29. Juli 1998 den Einzug der Gebühr vorläufig auszusetzen (vgl. Landtag von Baden-Württemberg, Drucks. 12/4513, S. 3).

III.

Zu den Vorlagen haben sich die dem Verfahren beigetretene Regierung des Landes Baden-Württemberg, der Präsident des Bundesverwaltungsgerichts mit einer Stellungnahme des 6. Revisionsenats dieses Gerichts sowie die Klägerinnen und Kläger der Ausgangsverfahren geäußert.

27

1. Die Regierung des Landes Baden-Württemberg vertritt die Auffassung, dass § 120 a Abs. 1 Satz 1 UG BW mit allen einschlägigen verfassungsrechtlichen Anforderungen vereinbar sei. Die Ansicht des Verwaltungsgerichtshofs, der Gesetzgeber habe auch bei der Begründung nichtsteuerlicher Abgabepflichten die Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung zu beachten, sei aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Sonderabgaben abgeleitet. Der eigentliche gebührenrechtliche Ansatz bei der Rückmeldegebühr trete dagegen zu Unrecht in den Hintergrund. Wenn das vorliegende Gericht argumentiere, dem Gesetzgeber gehe es um die Erzielung von aufwandsunabhängigen Mehreinnahmen lediglich aus Anlass der Verwaltungsleistung, so verkenne es, dass jede Gebühr, die für eine bisher gebührenfrei erbrachte Verwaltungsleistung eingeführt werde, aus Anlass der Verwaltungsleistung zu Mehreinnahmen führe und Einsparungen an anderer Stelle ermögliche. Die Erhebung von Gebühren sei ein legitimes Instrument zur Erzielung von Staatseinnahmen. Der Gleichheitssatz sei im Verhältnis zwischen den Studierenden und der Gesamtheit der Steuerpflichtigen nicht verletzt. Die Rückmeldung sei kein isolierter Vorgang, sondern ein untrennbarer Bestandteil des Studiums als "Kontinuum". Bei der Rückmeldung handele es sich um eine eigentümliche Ausgestaltung eines Dauerrechtsverhältnisses, bei dem eine periodische Erneuerung des Willens an die Stelle einer Auflösbarkeit durch Kündigung trete. Von der Rückmeldung zu Beginn eines jeden Semesters hänge die Erhaltung des Status als Student ab, mit dem eine Vielzahl kostenträchtiger Agenden der Universitätsverwaltung im Interesse der Studierenden verbunden sei, die sich nicht in dem isolierten Vorgang der Bearbeitung der Rückmeldung erschöpfe. Die Rückmeldegebühr verstoße auch nicht gegen das gebührenrechtliche Äquivalenzprinzip und sei daher mit Art. 2 Abs. 1 GG vereinbar. Auch wenn es zutreffen sollte, dass das Gebührenaufkommen höher sei als der diesbezügliche Verwaltungsaufwand, so ändere dies nichts daran, dass es die entsprechenden Kosten decke. Das vorliegende Gericht klammere zu Unrecht Vorteile und Vergünstigungen aus, die den Studierenden von dritter Seite zugewendet würden, selbst wenn die Zuwendung im Hinblick auf den Status als Student erfolge. Grund und Höhe der Gebührenpflicht berücksichtigten auch die durch Nutzung der Leistungen und Angebote der Hochschule entstehenden Vorteile. Die Rückmeldung sei als "Anmeldung zur Fortsetzung des Studiums" untrennbar mit dem Dauerrechtsverhältnis zwischen der Hochschule und dem Studierenden verbunden. Sie gewinne ihren Sinn erst dadurch, dass sie dem Einzelnen die Fortsetzung seines Studiums und damit die Nutzung der Hochschuleinrichtungen und Angebote für ein

28

weiteres Semester ermögliche. Die Begründung des Gesetzentwurfs, welche auf das Interesse der Studierenden an der Erlangung der Rechtsstellung als Studierende durch Immatrikulation einerseits und die Aufrechterhaltung dieser Rechtsstellung durch Rückmeldung andererseits abstelle, zeige den gesetzgeberischen Willen, die aus der Rechtsstellung als Studierende fließenden Vorteile in den Gebührentatbestand einzubeziehen.

Im Übrigen sei der Gesetzgeber verfassungsrechtlich nicht gehindert, neben der Studiengebühr im engeren Sinne, welche die eigentliche Ausbildungsleistung abgelten solle, eine weitere Gebühr als Entgelt für alle übrigen den Studierenden nützlichen Leistungen, Tätigkeiten und Angebote der Hochschule und ihrer Verwaltungen zu begründen. 29

Allerdings bezwecke die Rückmeldegebühr nicht, die eigentlichen akademischen Leistungen, d.h. die Nutzung der Lehrveranstaltungen und des sonstigen Ausbildungsangebots im jeweiligen Studiengang abzugelten. Mit der Einführung der Gebühr würden auch keine spezifischen Lenkungszwecke, wie etwa ein Anreiz, sich der Gebührenpflicht durch Abbruch des Studiums zu entziehen, verfolgt. 30

Auf eine gerichtliche Anfrage zu etwaigen von den Vorlagebeschlüssen abweichenden Erkenntnissen über die Kosten der Bearbeitung jeder Rückmeldung hat die Regierung des Landes Baden-Württemberg mitgeteilt, dass ihr keine weitergehenden Erkenntnisse oder Berechnungen zur Größenordnung der durchschnittlichen Kosten der Bearbeitung jeder einzelnen Rückmeldung vorlägen. 31

2. Der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts hat sich zur Verfassungsmäßigkeit der strittigen Regelung nicht abschließend geäußert. Er meint jedoch, dass es nicht unbedenklich sei, den Vorteil, das Studienangebot weitestgehend kostenfrei wahrnehmen zu können, als eine die Gebührenpflichtigen begünstigende Folge der Einschreibung oder Rückmeldung auszublenden, nur weil der Gesetzgeber eine nicht kostendeckende Studiengebühr nach dem Landeshochschulgebührengesetz Baden-Württemberg lediglich für bestimmte Sonderfälle vorsehe. Es dürfte dem Willen des Gesetzes widersprechen, den Anlass und Gegenwert der Gebühr im Wege der Auslegung auf bestimmte, begrifflich eingeeengte Verwaltungskosten derart einzuschränken, dass die Gesetzesregelung der Sache nach unverständlich erscheine. 32

3. Die Klägerinnen und Kläger der Ausgangsverfahren halten die Rückmeldegebühr im Wesentlichen aus den Gründen der Vorlagebeschlüsse für verfassungswidrig. Der Gesetzgeber habe mit § 120 a Abs. 1 Satz 1 UG BW weder offen noch verdeckt einen Einstieg in die Studiengebühren erreichen wollen. Aus der Stellungnahme der Regierung des Landes Baden-Württemberg gehe nicht hervor, welche "sonstigen Vorteile" der Rückmeldung im Rahmen des Äquivalenzprinzips zu berücksichtigen seien. Die Leistungen der Universität für die Lehre könnten den die tatsächlichen Kosten der Rückmeldung übersteigenden Anteil der Gebühr nicht rechtfertigen. Aus den Regelungen des "Bildungsguthabens" nach dem Landeshochschulgebührengesetz gehe nämlich hervor, dass diese Leistungen der Universität in der Regelstudien- 33

zeit zuzüglich vier weiterer Semester nicht gebührenpflichtig seien.

4. Der Senat hat mit Beschluss vom 11. September 2002 die Verfahren zur gemeinsamen Verhandlung und Entscheidung verbunden. 34

In der mündlichen Verhandlung haben die Regierung des Landes Baden-Württemberg und die Klägerinnen und Kläger der Ausgangsverfahren ihr schriftsätzliches Vorbringen ergänzt und vertieft. Darüber hinaus hat die Regierung des Landes Baden-Württemberg die Auffassung vertreten, die Rückmeldegebühr sei ein "moderater Solidarbeitrag" der Studierenden und ein Entgelt für die Gesamtheit der studentenbezogenen Leistungen der Hochschulverwaltung in jedem Semester. 35

Der Rechnungshof Baden-Württemberg hat eine Stellungnahme zur Tragfähigkeit der Berechnungen des vorlegenden Gerichts zum durchschnittlichen Verwaltungsaufwand der Universitätsverwaltungen für die Bearbeitung jeder Rückmeldung abgegeben. 36

B.

Die Vorlagen sind zulässig (Art. 100 Abs. 1 GG, §§ 13 Nr. 11, 80 ff. BVerfGG). 37

Das vorlegende Gericht hat in einer den Anforderungen des § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG genügenden Weise dargelegt, dass seine Entscheidung von der Gültigkeit der vorgelegten Norm des § 120 a Abs. 1 Satz 1 UG BW abhängt sowie dass und aus welchen Gründen es diese Rechtsvorschriften für verfassungswidrig halte. 38

Die Vorlagen beschränken sich auf die für die Ausgangsverfahren erhebliche Frage, ob die in § 120 a Abs. 1 Satz 1 2. Alt. UG BW geregelte Rückmeldegebühr verfassungswidrig ist. Dagegen ist die in § 120 a Abs. 1 Satz 1 1. Alt. UG BW geregelte Immatrikulationsgebühr nicht in die Vorlagefrage eingeschlossen. Zwar folgt daraus nicht zwingend eine Beschränkung der verfassungsgerichtlichen Prüfung (§§ 82 Abs. 1, 78 Satz 2 BVerfGG), jedoch liegen hier keine besonderen Gründe für eine von der Vorlage abweichende Erweiterung des Prüfungsgegenstands vor (vgl. BVerfGE 78, 132 <143 f.>). Die Immatrikulationsgebühr ist nicht Gegenstand der Ausgangsverfahren und könnte schon im Hinblick auf das umfangreichere Programm zur Prüfung der Immatrikulationsvoraussetzungen (vgl. § 87 UG BW) verfassungsrechtlich anders als die Rückmeldegebühr zu beurteilen sein. 39

C.

§ 120 a Abs. 1 Satz 1 2. Alt. UG BW in der Fassung des Haushaltsstrukturgesetzes 1997 ist mit Art. 70 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 105, 106 GG unvereinbar und nichtig, soweit danach eine Gebühr von 100 DM für die Bearbeitung jeder Rückmeldung zu entrichten ist. Die Bemessung dieser Gebühr in Höhe von 100 DM überschreitet bei der gewählten Ausgestaltung des gesetzlichen Gebührentatbestands die Gesetzgebungskompetenz des Landes Baden-Württemberg. 40

I.

1. Das Land Baden-Württemberg hat dem Grunde nach die Gesetzgebungskompetenz für die Erhebung einer Rückmeldegebühr der in § 120 a Abs. 1 Satz 1 UG BW tatbestandlich bestimmten Art. 41

Art. 105 GG begründet als spezielle finanzverfassungsrechtliche Norm Gesetzgebungskompetenzen für Steuern. Dagegen sind für nichtsteuerliche Abgaben, also auch für Gebühren, die Gesetzgebungskompetenzen aus den allgemeinen Regeln der Art. 70 ff. GG herzuleiten (vgl. BVerfGE 4, 7 <13>; stRspr). 42

a) Die Rückmeldegebühr ist eine nichtsteuerliche Abgabe vom Typus der Gebühr (vgl. VGH BW, ESVGH 49, 29 <31>; VG Karlsruhe, NVwZ-RR 1998, S. 106 <107>; OVG Berlin, OVGE 22, 228 <231>). Nach ihrem tatbestandlich bestimmten materiellen Gehalt (vgl. dazu BVerfGE 92, 91 <114>) wird die Abgabe nicht, wie eine Steuer im Sinne der Art. 105, 106 GG, "voraussetzungslos", sondern als Gegenleistung für eine öffentlich-rechtliche Leistung, nämlich für die Bearbeitung jeder Rückmeldung (§ 120 a Abs. 1 Satz 1 UG BW), erhoben. Sie erfüllt dem Grunde nach die Merkmale des herkömmlichen Begriffs der Gebühr (vgl. BVerfGE 50, 217 <226>; 97, 332 <345>). Sie ist eine öffentlich-rechtliche Geldleistung, die aus Anlass einer individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung, der Bearbeitung jeder Rückmeldung, den Studierenden als Gebührenschuldern gesetzlich auferlegt wird. Sie ist jedenfalls auch dazu bestimmt, in Anknüpfung an diese Leistung deren Kosten zu decken. 43

Ist eine Abgabe wegen der rechtlichen Verknüpfung von Leistung und Gegenleistung dem Grunde nach als Gebühr zu qualifizieren, so bleibt es bei ihrer formalen Zuordnung zu den allgemeinen Sachgesetzgebungskompetenzen der Art. 70 ff. GG unabhängig davon, ob die Bemessung der Gebühr sachlich gerechtfertigt oder möglicherweise unzulässig überhöht ist (vgl. S. Meyer, Gebühren für die Nutzung von Umweltressourcen, 1995, S. 63 ff.; Sacksofsky, Umweltschutz durch nichtsteuerliche Abgaben, 2000, S. 112 ff.; Wieland, Die Konzessionsabgaben, 1991, S. 265; für die Gegenansicht etwa Wendt, Die Gebühr als Lenkungsmittel, 1975, S. 54 ff.; offen gelassen in BVerfGE 97, 332 <343>). Der Einwand der Gegenansicht, es bedürfe bereits auf der begrifflichen Ebene eines den Gestaltungsspielraum des Gebührengesetzgebers eingrenzenden "materiellen" Verständnisses der Gegenleistungsfunktion der Gebühr, lässt unberücksichtigt, dass die begriffliche Abgrenzung zur Steuer nicht die einzige verfassungsrechtliche Anforderung an die Gebührenerhebung darstellt. Insbesondere aus der Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung ergeben sich Grenzen für die Höhe der Gebühr (vgl. C. I. 2.). Es würde der auf Formenklarheit und Formenbindung angelegten und angewiesenen Finanzverfassung (vgl. BVerfGE 105, 185 <193 f.>) zuwiderlaufen, wenn Gebühren begrifflich (ganz oder teilweise) zu Steuern würden, sofern sie unzulässig überhöht bemessen sind. Der Formenklarheit dient die Trennung zwischen Begriff und Zulässigkeitsvoraussetzungen von Steuern und nichtsteuerlichen Abgaben, die durch ein "materielles" Verständnis der Gegenleistungsfunktion der Gebühr aufgehoben würde. 44

b) Die Rückmeldegebühr gemäß § 120 a Abs. 1 Satz 1 UG BW ist dem Hochschulwesen und damit der "Kulturhoheit" zuzuordnen, die nach der Regel des Art. 70 Abs. 1 GG grundsätzlich der Gesetzgebungskompetenz der Länder unterliegt (vgl. BVerfGE 37, 314 <322>). Der Bund hat zwar nach Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG für die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens eine Rahmenkompetenz. Er hat aber von dieser Kompetenz mit dem Hochschulrahmengesetz (HRG) nicht dergestalt Gebrauch gemacht, dass die Erhebung der Rückmeldegebühr durch das Land Baden-Württemberg ausgeschlossen wäre. Das für die Rechtslage in den Ausgangsverfahren maßgebliche Hochschulrahmengesetz in der Fassung vom 9. April 1987 (BGBl I S. 1170, zuletzt geändert durch Art. 8 des Gesetzes vom 20. Mai 1994 <BGBl I S. 1078>) enthält keine ausdrückliche Bestimmung zur Zulässigkeit von Rückmeldegebühren. Etwaige Anhaltspunkte dafür, dass aus dem Schweigen des Gesetzes ausnahmsweise (vgl. BVerfGE 93, 319 <341>) eine Verbotswirkung für die Länder hergeleitet werden könnte, fehlen. - Die Rechtslage nach der mit Wirkung vom 15. August 2002 durch das Sechste Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes vom 8. August 2002 (BGBl I S. 3138) eingeführten Norm des § 27 Abs. 4 HRG ist hier nicht zu beurteilen.

2. Mit der Bemessung der Gebühr für die Bearbeitung jeder Rückmeldung in Höhe von 100 DM überschreitet der baden-württembergische Landesgesetzgeber seine Gesetzgebungskompetenz. Die Höhe des Gebührensatzes widerspricht den bei der Erhebung und Bemessung aller nichtsteuerlichen Abgaben zu beachtenden Anforderungen, die sich aus der Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung ergeben.

a) Kompetenznormen des Grundgesetzes bestimmen nicht nur, welcher Gesetzgeber (Bund oder Land) zum Erlass einer Regelung zuständig ist, sondern legen zugleich auch den Umfang der Regelungsbefugnis fest (vgl. BVerfGE 34, 139 <146>; 55, 274 <298>). Aus der Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung (Art. 104a ff. GG) ergeben sich Grenzen für Abgaben, die der Gesetzgeber in Wahrnehmung einer ihm zustehenden Sachkompetenz auferlegt (BVerfGE 93, 319 <342>). Die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben ist nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig.

aa) Die grundgesetzliche Finanzverfassung ist Eckpfeiler der bundesstaatlichen Ordnung. Sie soll eine Finanzordnung sicherstellen, die den Gesamtstaat und die Gliedstaaten am Gesamtertrag der Volkswirtschaft sachgerecht beteiligt. Bund und Länder müssen im Rahmen der verfügbaren Gesamteinnahmen so ausgestattet werden, dass sie die Ausgaben leisten können, die zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlich sind (vgl. BVerfGE 55, 274 <300>; 78, 249 <266>; 93, 319 <342>; 105, 185 <194>). Wenn die Finanzverfassung die bundesstaatliche Verteilung der Gesetzgebungs-, Ertrags- und Verwaltungskompetenzen im Wesentlichen - neben den Zöllen und Finanzmonopolen - nur für das Finanzierungsmittel der Steuer regelt, schließt dies freilich die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben verschiedener Art nicht aus (BVerfGE 93, 319 <342>). Das Grundgesetz enthält keinen abschließenden Ka-

non zulässiger Abgabetypen. Die grundgesetzliche Finanzverfassung verlöre aber ihren Sinn und ihre Funktion, wenn unter Rückgriff auf die Sachgesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern beliebig nichtsteuerliche Abgaben unter Umgehung der finanzverfassungsrechtlichen Verteilungsregeln begründet werden könnten und damit zugleich ein weiterer Zugriff auf die keineswegs unerschöpflichen Ressourcen der Bürger eröffnet würde (vgl. BVerfGE 78, 249 <266>; 93, 319 <342>). Die Finanzverfassung des Grundgesetzes schützt insofern auch die Bürger (vgl. BVerfGE 55, 274 <302 ff.>; 67, 256 <288 f.>).

bb) Drei grundlegende Prinzipien der Finanzverfassung begrenzen die Zulässigkeit der Auferlegung nichtsteuerlicher Abgaben (vgl. BVerfGE 93, 319 <342 f.>, im Anschluss an BVerfGE 91, 186 <202 f.>): 49

(1) Zur Wahrung der Geltungskraft der Finanzverfassung bedürfen nichtsteuerliche Abgaben - über die Einnahmenerzielung hinaus oder an deren Stelle - einer besonderen sachlichen Rechtfertigung. Sie müssen sich zudem ihrer Art nach von der Steuer, die voraussetzungslos auferlegt und geschuldet wird, deutlich unterscheiden. 50

(2) Die Erhebung einer nichtsteuerlichen Abgabe muss der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen Rechnung tragen. Der Schuldner einer nichtsteuerlichen Abgabe ist regelmäßig zugleich Steuerpflichtiger und wird als solcher schon zur Finanzierung der Lasten herangezogen, die die Gemeinschaft treffen. Neben dieser steuerlichen Inanspruchnahme bedürfen nichtsteuerliche Abgaben, die den Einzelnen zu einer weiteren Finanzleistung heranziehen, einer besonderen Rechtfertigung aus Sachgründen. 51

(3) Der Verfassungsgrundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans ist berührt, wenn der Gesetzgeber Einnahmen- und Ausgabenkreisläufe außerhalb des Budgets organisiert. Der Grundsatz der Vollständigkeit des Haushalts zielt darauf ab, das gesamte staatliche Finanzvolumen der Budgetplanung und -entscheidung von Parlament und Regierung zu unterstellen. Dadurch soll gewährleistet werden, dass das Parlament in regelmäßigen Abständen den vollen Überblick über das dem Staat verfügbare Finanzvolumen und damit auch über die dem Bürger auferlegte Abgabenlast erhält. Nur so können Einnahmen und Ausgaben vollständig den dafür vorgesehenen Planungs-, Kontroll- und Rechenschaftsverfahren unterworfen werden. 52

cc) Die Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung begründet entgegen der Ansicht der beigetretenen Landesregierung nicht nur für den Abgabentyp der Sonderabgaben verbindliche Vorgaben, sondern – wie der Zweite Senat bereits ausgesprochen hat (BVerfGE 93, 319 <343 f.>) und wovon auch die Vorlagebeschlüsse (vgl. VGH BW, ESVGH 49, 29 <32 f.>) ausgehen – auch für die Gebühren als Erscheinungsform der nichtsteuerlichen Abgaben. Zwar bestehen gegen die Erhebung von Gebühren, die wie die Beiträge als so genannte Vorzugslasten zu den "klassischen" Abgabenarten und zum tradierten Bestand staatlicher Tätigkeit gehören (vgl. BVerfGE 34, 52 <61>; 92, 91 <113>), keine grundsätzlichen Bedenken, denn sie sind dem Grunde nach durch ihre Ausgleichsfunktion sachlich besonders gerechtfertigt 53

(vgl. BVerfGE 93, 319 <343 f.>). Jedoch kann ihre konkrete gesetzliche Ausgestaltung, insbesondere ihre Bemessung, mit der Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung kollidieren (BVerfGE 93, 319 <343 f., 347>; 97, 332 <343>). Auch für die Gebührenbemessung gilt: Die grundgesetzliche Finanzverfassung verlöre ihren Sinn und ihre Funktion, wenn unter Rückgriff auf die Sachgesetzgebungskompetenzen unter Umgehung der finanzverfassungsrechtlichen Verteilungsregeln beliebig hohe Gebühren erhoben werden könnten.

Die zentrale Zulässigkeitsanforderung an nichtsteuerliche Abgaben, eine besondere sachliche Rechtfertigung, die den bloßen Einnahmenerzielungszweck ergänzt oder ersetzt, wirkt deshalb (auch) bei Gebühren jedenfalls in zweierlei Richtung. Nicht nur die Erhebung der Gebühr dem Grunde nach bedarf der Rechtfertigung; rechtfertigungsbedürftig ist die Gebühr auch der Höhe nach. Auch ihre Bemessung, insbesondere die Höhe des Gebührensatzes, bedarf kompetenzrechtlich im Verhältnis zur Steuer einer besonderen, unterscheidungskräftigen Legitimation (vgl. Vogel, Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes, in: HStR Bd. IV, 2. Aufl., 1999, § 87 Rn. 87, 96 f. m.w.N.).

54

Die Höhe der Gebühr ist wesentlich nach der Finanzierungsverantwortlichkeit zu bestimmen, die der Gesetzgeber durch die Ausgestaltung des konkreten Gebührenstatbestands eingefordert hat (vgl. P. Kirchhof, Staatliche Einnahmen, in: HStR Bd. IV, 2. Aufl., 1999, § 88 Rn. 198). Die Bemessung der Gebühr ist verfassungsrechtlich gerechtfertigt, wenn ihre Höhe durch zulässige Gebührenzwecke (1), die der Gesetzgeber bei der tatbestandlichen Ausgestaltung erkennbar verfolgt (2), legitimiert ist.

55

(1) Die Gebühr ist ein abgabenrechtliches Instrument, mit dem zulässigerweise unterschiedliche Zwecke verfolgt werden können.

56

(a) Die sachliche Rechtfertigung der Gebührenhöhe kann sich jedenfalls aus den Gebührenzwecken der Kostendeckung, des Vorteilsausgleichs, der Verhaltenslenkung sowie aus sozialen Zwecken ergeben.

57

Anerkannt ist, dass die Kostendeckung ein legitimer Gebührenzweck ist. Mit Gebühren wird regelmäßig die besondere Zweckbestimmung verfolgt, Einnahmen zu erzielen, um spezielle Kosten der individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung ganz oder teilweise zu decken (vgl. BVerfGE 50, 217 <226>; 97, 332 <345>; Wilke, Gebührenrecht und Grundgesetz, 1973, S. 265).

58

Weiterer legitimer Gebührenzweck kann der Ausgleich von Vorteilen sein, die dem Einzelnen auf Grund einer ihm zurechenbaren öffentlichen Leistung zufließen. Wer eine öffentliche Leistung in Anspruch nimmt, empfängt einen besonderen Vorteil, der es rechtfertigt, die durch die Leistung gewährten Vorteile ganz oder teilweise abzuschöpfen (vgl. BVerfGE 93, 319 <344>).

59

Auch Lenkungszwecke können die Bemessung einer Gebühr sachlich rechtfertigen. Die Gebührenhöhe darf unter Berücksichtigung des Ziels einer begrenzten Verhaltenssteuerung festgelegt werden (vgl. BVerfGE 50, 217 <226 f. und 230 f.>; 79, 1

60

<28>).

Mit der Ausgestaltung einer Gebührenregelung können schließlich soziale Zwecke verfolgt werden, etwa durch Abstufungen der Gebührenbelastung nach Leistungsfähigkeit unterhalb einer kostenorientierten Obergrenze des Gebührensatzes (vgl. BVerfGE 80, 103 <107>; 97, 332 <346 f.>).

61

(b) Zur Wahrung des Entscheidungs- und Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers bei der Gebührenbemessung ist die gerichtliche Kontrolldichte am Maßstab finanzverfassungsrechtlicher Rechtfertigungsanforderungen eingeschränkt. Eine Gebührenbemessung ist verfassungsrechtlich jedoch dann nicht sachlich gerechtfertigt, wenn sie in einem "groben Missverhältnis" (vgl. ähnlich zum Äquivalenzprinzip: BVerfGE 83, 363 <392>; BVerwGE 109, 272 <274>; BVerwG, NVwZ-RR 2000, S. 533 <535>; BVerwG, NVwZ 2002, S. 206 <209>) zu den verfolgten legitimen Gebührenzwecken steht. In erster Linie steht es in der Entscheidung des Gesetzgebers, welche Gebührenmaßstäbe und Gebührensätze er für eine individuell zurechenbare öffentliche Leistung aufstellen und welche über die Kostendeckung hinausreichenden Zwecke er mit einer Gebührenregelung anstrebt (vgl. BVerfGE 50, 217 <226 f.>; 97, 332 <345>). Die verfassungsrechtliche Kontrolle der gesetzgeberischen Gebührenbemessung, die ihrerseits komplexe Kalkulationen, Bewertungen, Einschätzungen und Prognosen voraussetzt, darf daher nicht überspannt werden. Gebühren werden in der Regel in Massenverfahren erhoben, bei denen jede einzelne Gebühr nicht nach Kosten, Wert und Vorteil einer real erbrachten Leistung genau berechnet, sondern vielfach nur nach Wahrscheinlichkeit und Vermutungen in gewissem Maß vergrößert bestimmt und pauschaliert werden kann (vgl. P. Kirchhof, Staatliche Einnahmen, in: HStR Bd. IV, 2. Aufl., 1999, § 88 Rn. 206). Maßgebliche Bestimmungsgrößen der Gebührenbemessung, wie die speziellen Kosten der gebührenpflichtigen öffentlichen Leistungen, der Vorteil der Leistungen für den Gebührenschuldner oder die verhaltenslenkende Wirkung einer finanziellen Belastung, werden sich häufig nicht exakt und im voraus ermitteln und quantifizieren lassen. Bei der Ordnung der Gebührenerhebung und -bemessung ist der Gesetzgeber daher berechtigt, die Vielzahl der Einzelfälle in einem Gesamtbild zu erfassen. Er darf generalisierende, typisierende und pauschalierende Regelungen treffen, die verlässlich und effizient vollzogen werden können.

62

(2) Dass der Gebührengesetzgeber bei der Gebührenbemessung Zwecke der Kostendeckung, des Vorteilsausgleichs, der Verhaltenslenkung und soziale Zwecke verfolgen darf, hat allerdings nicht zur Folge, dass jeder dieser Zwecke beliebig zur sachlichen Rechtfertigung der konkreten Bemessung einer Gebühr herangezogen werden kann. Nur dann, wenn solche legitimen Gebührenzwecke nach der tatbestandlichen Ausgestaltung der konkreten Gebührenregelung von einer erkennbaren gesetzgeberischen Entscheidung getragen werden, sind sie auch geeignet, sachlich rechtfertigende Gründe für die Gebührenbemessung zu liefern (vgl. zur Verfolgung von Lenkungs Zwecken durch den Steuergesetzgeber BVerfGE 105, 73 <112 f.>, im Anschluss an BVerfGE 93, 121 <147 f.>; 99, 280 <296>). Der Gesetzgeber hat dabei

63

auch den rechtsstaatlichen Grundsatz der Normenklarheit zu beachten (vgl. BVerfGE 21, 73 <79>; 45, 400 <420>; 52, 1 <41>; 63, 312 <324>; 65, 1 <44>; 78, 214 <226>). Der Gebührenpflichtige muss erkennen können, für welche öffentliche Leistung die Gebühr erhoben wird und welche Zwecke der Gesetzgeber mit der Gebührenbemessung verfolgt. Eine - erforderlichenfalls im Wege der Auslegung gewinnbare - hinreichende Regelungsklarheit darüber, welche Kosten einer öffentlichen Leistung sowie welche durch die öffentliche Leistung gewährten Vorteile in die Bemessung der Gebührenhöhe eingeflossen sind, ist zudem notwendige Voraussetzung dafür, dass mehrere Gebührenregelungen in der Rechtsordnung so aufeinander abgestimmt werden können, dass die Gebührenschuldner nicht durch unterschiedliche Gebühren zur Deckung gleicher Kosten einer Leistung oder zur Abschöpfung desselben Vorteils einer Leistung mehrfach herangezogen werden.

Die Anforderung erkennbarer und hinreichend klarer gesetzgeberischer Entscheidungen über die bei der Bemessung der Gebührenhöhe verfolgten Gebührenzwecke hat schließlich eine demokratische Funktion. Sie ist gleichsam die Kehrseite des weiten Entscheidungs- und Gestaltungsspielraums des Gebührengesetzgebers. Dem Gesetzgeber obliegt es, in eigener Verantwortung auf Grund offener parlamentarischer Willensbildung erkennbar zu bestimmen, welche Zwecke er verfolgen und in welchem Umfang er die Finanzierungsverantwortlichkeit der Gebührenschuldner einfordern will. Wählt der Gesetzgeber einen im Wortlaut eng begrenzten Gebührentatbestand, kann nicht geltend gemacht werden, er habe auch noch weitere, ungenannte Gebührenzwecke verfolgt. Zur Normenklarheit gehört auch Normenwahrheit.

64

b) Diese Anforderungen erfüllt die Rückmeldegebühr nach § 120 a Abs. 1 Satz 1 UG BW nicht. Der Gebührensatz in Höhe von 100 DM genügt nicht den finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen an die Bemessung von Gebühren. Die Bemessung dieser Gebühr überschreitet die durch die tatbestandliche Ausgestaltung des § 120 a Abs. 1 Satz 1 UG BW von den Studierenden eingeforderte Finanzierungsverantwortlichkeit für die Kosten der Bearbeitung jeder Rückmeldung um ein Vielfaches. Sie steht in einem groben Missverhältnis zu dem vom Gesetzgeber normierten Gebührenzweck der Kostendeckung. Auch die Zwecke des Vorteilsausgleichs, der Verhaltenslenkung oder soziale Zwecke können die Höhe des Gebührensatzes sachlich nicht rechtfertigen, da der Gebührentatbestand nach Wortlaut, Systematik und Entstehungsgeschichte eine gesetzgeberische Entscheidung insoweit nicht hinreichend klar erkennbar macht.

65

aa) Der vom Gesetzgeber mit dem Gebührentatbestand geregelte Zweck der Kostendeckung kann die Gebührenhöhe nach § 120 a Abs. 1 Satz 1 UG BW nur zu einem geringen Teil sachlich rechtfertigen.

66

(1) Mit der Regelung des § 120 a Abs. 1 Satz 1 UG BW hat der baden-württembergische Gesetzgeber erkennbar den legitimen Gebührenzweck verfolgt, Einnahmen zu erzielen, um die speziellen Kosten für die Bearbeitung jeder Rückmeldung zu decken. Nach dem Wortlaut des § 120 a Abs. 1 Satz 1 UG BW wird die

67

Rückmeldegebühr "für ... die Bearbeitung jeder Rückmeldung" auferlegt. Der Gebührentatbestand benennt mit der Bearbeitung der Rückmeldung eine Leistung, deren Erbringung einen sachlichen und personellen Kostenaufwand verursacht. Das Wort "für" bringt zum Ausdruck, dass die Rückmeldegebühr eine Gegenleistung für die Bearbeitung der Rückmeldung ist. Dass die Rückmeldegebühr - die im Gesetzestext und in der Überschrift zu § 120 a Abs. 1 Satz 1 UG BW ausdrücklich als Gebühr bezeichnet wird - den Zweck der Kostendeckung verfolgt, entspricht überdies dem "Normalfall" des Abgabentypus der Gebühr (vgl. BVerfGE 50, 217 <226>; Heimlich, Die Verleihungsgebühr als Umweltabgabe, 1996, S. 199).

Auf der Grundlage der überzeugenden und tragfähigen Berechnungen der fachgerichtlichen Vorlagebeschlüsse (vgl. VGH BW, ESVGH 49, 29 <34 ff.>), gegen die auch die dem Verfahren beigetretene Landesregierung Baden-Württemberg und andere Äußerungsberechtigte keine substantiierten Einwände erhoben haben, ist davon auszugehen, dass die Bearbeitung jeder Rückmeldung bei den Universitätsverwaltungen der Ausgangsverfahren einen durchschnittlichen Verwaltungsaufwand in der Größenordnung von etwa 8,33 DM verursacht hat.

68

Die Berechnungen des vorlegenden Gerichts bilden eine überzeugende und hinreichend tragfähige Entscheidungsgrundlage. Ausgangspunkt der Berechnungen ist zutreffend der durchschnittliche Arbeitsaufwand, den jede Rückmeldung bei den Universitätsverwaltungen der Ausgangsverfahren verursacht. Das vorlegende Gericht stützt sich diesbezüglich auf die örtlichen Erhebungen einer Untersuchung des Rechnungshofs Baden-Württemberg (Untersuchung der Organisationsstrukturen der zentralen Verwaltungen der Universitäten in Baden-Württemberg, Abschlussbericht, Karlsruhe 1994, S. 40 ff., 59). Danach betrug im Jahr 1993 die durchschnittliche Bearbeitungszeit je Rückmeldung bei den Studentensekretariaten der Universität Stuttgart 1,3 Minuten, an der Universität Karlsruhe 1,5 Minuten und an der Universität Freiburg 3,6 Minuten. Um den Arbeitsaufwand der Organisations-, Datenverarbeitungs- und Haushaltsabteilungen der Universitäten zu erfassen, rechnet das vorlegende Gericht plausibel ein Drittel des Arbeitsaufwands des Studentensekretariats hinzu und gelangt so nachvollziehbar unter Zugrundelegung des landesweit höchsten Wertes der Universität Freiburg zu einem durchschnittlichen Arbeitsaufwand von fünf Minuten je Rückmeldung. Den Verwaltungsaufwand (Personalkosten, Raumkosten und sonstige Sachkosten), der mit diesem Arbeitsaufwand verbunden ist, ermittelt das vorlegende Gericht näherungsweise mit Hilfe entsprechender Anwendung der Pauschalsätze der Verwaltungsvorschrift des baden-württembergischen Finanzministeriums über die Berücksichtigung des Verwaltungsaufwands bei der Festlegung von Verwaltungs- und Benutzungsgebühren und von sonstigen Entgelten für die Inanspruchnahme der Landesverwaltung vom 18. September 1995 (GABl S. 567). Danach verursacht in der hiesigen Konstellation eine Arbeitsstunde des mittleren Dienstes einen Verwaltungsaufwand von 71,65 DM. Mit Rücksicht auf einen teilweise benötigten Personaleinsatz aus dem gehobenen und höheren Dienst, Postkosten durch die teilweise praktizierte Versendung der Rückmeldeunterlagen und

69

überdurchschnittliche EDV-Kosten erhöht der Verwaltungsgerichtshof diesen Kostenaufwand plausibel und angemessen nochmals und geht von Kosten in Höhe von 100 DM je Arbeitsstunde aus. Bei einem durchschnittlichen Arbeitsaufwand von fünf Minuten je Rückmeldung ergibt sich danach ein durchschnittlicher Verwaltungsaufwand von 8,33 DM je Rückmeldung.

Die Berechnungen des vorlegenden Gerichts werden in der Tendenz auch von den Angaben verschiedener baden-württembergischer Universitäten bestätigt. Die Universität Stuttgart hat in einer Stellungnahme im Gesetzgebungsverfahren (Landtag von Baden-Württemberg, Drucks. 12/712, S. 110) ausgeführt, dass die Rückmeldung ein routinemäßiger Vorgang sei. Die Festsetzung einer Gebühr in Höhe von 100 DM sei in keiner Weise mit dem Aufwand zu rechtfertigen. Ein Gesamtaufwand in Höhe von ca. 5 DM, höchstens 10 DM pro Fall und Rückmeldung werde nicht überschritten. Selbst wenn man die Angaben der Universität Konstanz im Berufungsverfahren (vgl. VGH BW, ESVGH 49, 29 <37>) zugrunde legt - gegen die nach Auffassung der Vorlagebeschlüsse erhebliche Einwände, insbesondere im Hinblick auf die Einbeziehung von rückmeldefremden Arbeitsvorgängen bei den Personalkosten, bestehen -, wonach jede Rückmeldung Kosten in Höhe von 20,67 DM verursacht, so wäre allenfalls nur rund 1/5 der Gebührenhöhe des § 120 a Abs. 1 Satz 1 UG BW durch den Zweck der Kostendeckung sachlich gerechtfertigt.

70

Die dem Verfahren beigetretene Landesregierung Baden-Württemberg sowie die in der mündlichen Verhandlung eingeholte Stellungnahme des Rechnungshofs Baden-Württemberg und die Stellungnahmen sonstiger Äußerungsberechtigter haben keine hinreichenden Anhaltspunkte dafür ergeben, dass die Berechnungen des vorlegenden Gerichts unzutreffend sind. Die Landesregierung Baden-Württemberg, die über eine große Beweisnähe verfügt, weil die Kosten für die Bearbeitung der Rückmeldung in der von ihr im Rahmen der Rechts- und Fachaufsicht beherrschten Informations- und Tätigkeitssphäre der Universitätsverwaltung anfallen, hat die Berechnungen des Vorlagebeschlusses nicht mit substantiiertem Gegenvorbringen angegriffen. Auf eine entsprechende Anfrage des Bundesverfassungsgerichts hat sie mitgeteilt, dass ihr keine weitergehenden Erkenntnisse oder Berechnungen zur Größenordnung der durchschnittlichen Kosten der Bearbeitung jeder einzelnen Rückmeldung vorlägen. Aus den Gesetzgebungsmaterialien ergibt sich darüber hinaus, dass auch vor oder während des Gesetzgebungsverfahrens die Kosten des konkreten Verwaltungsaufwands bei der Rückmeldung nicht ermittelt worden sind (vgl. Landtag von Baden-Württemberg, Drucks. 12/704, S. 19; Drucks. 12/551, S. 3).

71

Die Tragfähigkeit der Berechnungen des vorlegenden Gerichts wird auch nicht durch die Stellungnahme des Rechnungshofs Baden-Württemberg in der mündlichen Verhandlung des Bundesverfassungsgerichts erschüttert. Auf Nachfrage hat der Vertreter des Rechnungshofs eingeräumt, dass die Kostenberechnung des vorlegenden Gerichts zum Verwaltungsaufwand speziell bei der Bearbeitung der Rückmeldung zutreffend sei. Der Einwand, dass die erwähnte Untersuchung des Rechnungshofs zur Organisationsstruktur der zentralen Verwaltungen der Universitäten nicht zum

72

Zweck der Gebührenbemessung erfolgt sei, sondern mit dem Ziel, Vorschläge zur Verbesserung der vorhandenen Aufbaustrukturen und Arbeitsabläufe zu erhalten, stellt die Tragfähigkeit der Berechnungen im Vorlagebeschluss nicht in Frage. Dass die Untersuchung des Rechnungshofs eine andere Zielsetzung hatte, schließt nicht aus, dass das vorlegende Gericht die auf Grund örtlicher Erhebungen des Rechnungshofs getroffenen tatsächlichen Feststellungen zu durchschnittlichen Bearbeitungszeiten für die Rückmeldung in den Studentensekretariaten der Universitäten zur tatsächlichen Grundlage für seine weiteren Berechnungen machen konnte. Auch der Vortrag des Rechnungshofs, wonach die Personal-, Sach- und Raumkosten für alle Verwaltungsleistungen einschließlich eines Zuschlags von 26% für andere Organisationseinheiten rund 120 DM je Studierenden und Semester betragen, erschüttert die Berechnungen des vorlegenden Gerichts nicht. Der Rechnungshof bezieht sich bei seinen Berechnungen nämlich auf einen wesentlich weiteren Kreis von Verwaltungsleistungen als das vorlegende Gericht.

(2) Das Vorbringen der Landesregierung Baden-Württemberg, die Rückmeldegebühr sei ein Entgelt für die Gesamtheit der studentenbezogenen Leistungen der Hochschulverwaltung in jedem Semester, ist keine geeignete Grundlage, um die in § 120 a Abs. 1 Satz 1 UG BW festgesetzte Höhe der Rückmeldegebühr sachlich zu rechtfertigen. Eine solche weite Interpretation des Gebührentatbestandes im Sinne einer "allgemeinen Verwaltungsgebühr", durch welche alle Verwaltungskosten der Universitätsverwaltung sowie sonstiger Einrichtungen der Universität für studentenbezogene Leistungen (z.B. Studentensekretariate, Prüfungsämter, allgemeine Studien- und Studierendenberatung, akademische Auslandsämter etc.) gedeckt würden, ergibt sich weder aus § 120 a Abs. 1 Satz 1 UG BW, noch ist eine solche gesetzgeberische Entscheidung sonst erkennbar.

73

Bereits der Wortlaut des § 120 a Abs. 1 Satz 1 UG BW steht einer solchen Interpretation der Gebührenregelung entgegen. Der Gebührentatbestand dieser Norm benennt die spezielle öffentliche Leistung, deren Kosten gedeckt werden sollen. Sie ist "für ... die Bearbeitung jeder Rückmeldung" zu entrichten und nicht, wie die Universität Heidelberg (erfolglos) im Gesetzgebungsverfahren (Landtag von Baden-Württemberg, Drucks. 12/712, S. 95) vorgeschlagen hat, "bei" jeder Rückmeldung. Die vom baden-württembergischen Gesetzgeber 1997 gebrauchte Formulierung des Gebührentatbestands weicht damit von der bereits damals bestehenden Berliner Regelung ab, die mittlerweile auch in Brandenburg eingeführt wurde. Danach werden "bei ... jeder Rückmeldung" Gebühren erhoben (vgl. § 2 Abs. 8 BerlHG, § 30 Abs. 1 a BbgHG). Dieser Vergleich zeigt, dass die Gebühr nach Wortlaut und Entstehungsgeschichte des § 120 a Abs. 1 Satz 1 UG BW nicht anlässlich der Rückmeldung zur Deckung allgemeiner Kosten der Hochschulverwaltung oder ihrer Einrichtungen erhoben wird, sondern "für" die Deckung der speziellen Kosten, die für "die Bearbeitung jeder Rückmeldung" entstehen. Hätte der Gesetzgeber mit § 120 a Abs. 1 Satz 1 UG BW Kostendeckungszwecke verfolgen wollen, die über die speziellen Kosten für die Bearbeitung der Rückmeldung hinausgehen, hätte er dies nach dem rechtsstaatli-

74

chen Grundsatz der Normenklarheit im Gebührentatbestand mit hinreichender Deutlichkeit zum Ausdruck bringen müssen. Dafür, dass die genannte gesetzgeberische Formulierung in § 120 a Abs. 1 Satz 1 UG BW ein Redaktionsversehen ist, fehlen Anhaltspunkte.

Auch eine systematische Auslegung der Regelungsalternativen des § 120 a Abs. 1 Satz 1 UG BW spricht dafür, dass mit der Rückmeldegebühr nur der Zweck verfolgt wird, die speziellen Kosten für die Bearbeitung der Rückmeldung zu decken. Während bei der Rückmeldegebühr nach § 120 a Abs. 1 Satz 1 2. Alt. UG BW mit dem Wort "Bearbeitung" der Personal- und Sachkosten verursachende Vorgang ausdrücklich im Gebührentatbestand aufgenommen wird, fehlt dieser Begriff bei der Immatrikulationsgebühr, die nach § 120 a Abs. 1 Satz 1 1. Alt. UG BW "für die Immatrikulation" zu entrichten ist. Die Gesetzesmaterialien enthalten ebenfalls keine Anhaltspunkte dafür, dass mit § 120 a Abs. 1 Satz 1 UG BW der Zweck verfolgt werde, über die Kosten der Bearbeitung der Rückmeldung hinausgehende Kosten für Verwaltungsleistungen der Universitätsverwaltung und ihrer Einrichtungen zu decken. Vielmehr wurde die Rückmeldegebühr im Gesetzgebungsverfahren mehrfach als Gebühr und nicht als Beitrag qualifiziert (Landtag von Baden-Württemberg, Drucks. 12/704, S. 19; Drucks. 12/712, S. 6; Drucks. 12/947, S. 50 f.). Eine Gebühr wird für die tatsächliche, ein Beitrag für die potentielle Inanspruchnahme einer staatlichen Einrichtung oder Leistung erhoben (vgl. BVerfGE 92, 91 <115>). Das spricht dafür, dass die Rückmeldegebühr die Kosten für die regelmäßig tatsächlich von jedem Studierenden in Anspruch genommene Leistung der Bearbeitung der Rückmeldung decken soll und nicht Kosten für Leistungen oder die Benutzung von Universitätseinrichtungen, die nur potentiell von Studierenden in Anspruch genommen werden (wie z.B. allgemeine Studienberatung, Akademische Auslandsämter).

75

bb) Die Bemessung der Gebührenhöhe nach § 120 a Abs. 1 Satz 1 UG BW kann auch nicht mit einem Ausgleich von Vorteilen gerechtfertigt werden, die den Studierenden infolge der Bearbeitung der Rückmeldung zugewendet werden. Das gilt sowohl für Vorteile, die die Studierenden durch die Aufrechterhaltung ihrer Mitgliedschaft in der Universität und die damit verbundenen Rechte zum Besuch der Lehrveranstaltungen und zur Nutzung der Universitätseinrichtungen zum Zwecke des Studiums erhalten (1), als auch für solche Vorteile, die bei Vorlage des Studen-tenausweises oder sonst in Anknüpfung an die Rechtsstellung als Studierende durch Leistungen öffentlicher oder privater Dritter gewährt werden (2).

76

(1) Die Gesetzesmaterialien zu § 120 a Abs. 1 Satz 1 UG BW enthalten allerdings Anhaltspunkte dafür, dass der baden-württembergische Gesetzgeber mit der Rückmeldegebühr auch Vorteile abschöpfen wollte, die mit der Aufrechterhaltung der Rechtsstellung "als Studierender" verbunden sind. In der Begründung des Gesetzesentwurfs (Landtag von Baden-Württemberg, Drucks. 12/704, S. 20; vgl. auch Drucks. 12/551, S. 3) wird die Bemessung der Immatrikulations- und Rückmeldegebühr jeweils mit dem gleichen Gebührensatz von 100 DM damit gerechtfertigt, dass das "Interesse" der betroffenen Person an der Erlangung der Rechtsstellung als Studieren-

77

der durch die Immatrikulation bzw. Zulassung einerseits und an der Aufrechterhaltung dieser Rechtsstellung durch die Rückmeldung andererseits sich nicht signifikant unterschieden.

Die Bearbeitung der Rückmeldung führt nach baden-württembergischem Landesrecht in der Tat dazu, dass die Rechtsstellung einer Mitgliedschaft des Studierenden in der Universität aufrechterhalten bleibt. Die Mitgliedschaft in der Universität wird nämlich mit der Einschreibung als Studierender begründet (vgl. § 87 Abs. 1 Satz 1 UG BW). Will der Studierende nach Ablauf eines Semesters das Studium fortsetzen, so hat er sich innerhalb der durch die Satzung der Universität bestimmten Frist ordnungsgemäß zurückzumelden (§ 89 Abs. 1 Satz 1 UG BW). Es handelt sich dabei um eine eigentümliche Ausgestaltung eines Dauerrechtsverhältnisses, bei dem die Notwendigkeit einer periodischen Erneuerung des Willens, das Studium fortzusetzen, an die Stelle einer Auflösbarkeit durch Kündigung seitens des Studierenden tritt (vgl. Flämig u.a. <Hrsg.>, Handbuch des Wissenschaftsrechts, Bd. 1, 2. Aufl., 1996, S. 559). Hat der Studierende, ohne beurlaubt zu sein, sich nicht innerhalb der von der Universität festgesetzten Frist ordnungsgemäß zum Weiterstudium zurückgemeldet, kann er grundsätzlich nach § 91 Abs. 3 Nr. 2 UG BW von Amts wegen exmatrikuliert werden. Durch die Exmatrikulation erlischt die Mitgliedschaft des Studierenden in der Universität (§ 91 Abs. 1 Satz 1 UG BW). Infolge dieser rechtlichen Konstruktion wird die Mitgliedschaft zwar nicht durch die Bearbeitung der Rückmeldung jeweils für die Dauer des Semesters neu begründet, wohl aber aufrechterhalten.

78

Wortlaut, Entstehungsgeschichte und systematische Auslegung des § 120 a Abs. 1 Satz 1 UG BW im Regelungszusammenhang mit der Studiengebühr (§ 1 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. § 4 Abs. 1 LHGebG) zeigen jedoch, dass die durch die mitgliedschaftlichen Rechte zum Besuch von Lehrveranstaltungen und zur Nutzung der Universitätseinrichtungen zum Zwecke des Studiums erworbenen Vorteile nicht durch die Rückmeldegebühr abgeschöpft werden können und deshalb auch nicht geeignet sind, die Gebührenhöhe zu rechtfertigen.

79

Eine gesetzgeberische Entscheidung, dass die Rückmeldegebühr für das Studium an der Universität, insbesondere für die Rechte zum Besuch von Lehrveranstaltungen und zur Nutzung der Universitätseinrichtungen erhoben wird, lässt sich dem Wortlaut des § 120 a Abs. 1 Satz 1 UG BW nicht entnehmen.

80

Die Entstehungsgeschichte der Norm spricht gegen die Auslegung im Sinne einer "versteckten Studiengebühr" (vgl. VGH BW, ESVGH 49, 29 <33>). In den Gesetzesmaterialien heißt es, dass kein Zusammenhang zwischen der Verwaltungsgebühr für die Bearbeitung der Rückmeldung und einer Studiengebühr als Benutzungsgebühr bestehe (Landtag von Baden-Württemberg, Drucks. 12/712, S. 6). Auch der damalige Wissenschaftsminister hat sich in diesem Sinne zur Rückmeldegebühr geäußert. Ein Rechtsterminus müsse dem Grundsatz von Klarheit und Wahrheit entsprechen. Juristisch handele es sich hier nicht um eine Studiengebühr, sondern um eine Verwaltungsgebühr. Dies sei die korrekte Bezeichnung und kein Etikettenschwindel (Land-

81

tag von Baden-Württemberg, Drucks. 12/947, S. 51). Weiteres Indiz dafür, dass die Rückmeldegebühr nach dem historischen Willen des Gesetzgebers keine "verdeckte Studiengebühr" sein soll, ist der Umstand, dass sie im Gesetzgebungsverfahren als Verwaltungsgebühr qualifiziert wurde (Landtag von Baden-Württemberg, Drucks. 12/704, S. 19; Drucks. 12/712, S. 6), Studiengebühren dagegen als Benutzungsgebühren für die Nutzung der Universität und ihrer Einrichtungen angesehen werden (vgl. VGH BW, ESVGH 50, 219 <LS. 1>).

Auch eine systematische Auslegung unter Berücksichtigung des Regelungszusammenhangs mit der Studiengebühr spricht dagegen, Vorteile der Studierenden, die sich aus den Rechten zum Besuch der Lehrveranstaltungen und zur Nutzung der Universitätseinrichtungen ergeben, zur Rechtfertigung der Gebührenhöhe heranzuziehen. Insoweit ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber sachlich Zusammenhängendes so geregelt hat, dass die gesamte Regelung einen durchgehenden, verständlichen Sinn ergibt (BVerfGE 48, 246 <257>). In sachlichem Zusammenhang stehende Gebührentatbestände sind daher so auszulegen, dass nicht derselbe Vorteil durch unterschiedliche Gebühren doppelt beim Gebührenschuldner abgeschöpft werden soll. Bezweckt also eine spezielle Gebühr die Abschöpfung eines durch eine bestimmte Leistung gewährten Vorteils, ist davon auszugehen, dass eine weitere Gebühr, die an eine andere konkret bestimmte Leistung anknüpft, nicht die Abschöpfung desselben Vorteils zum Zweck hat.

82

Die Rückmeldegebühr nach § 120 a Abs. 1 Satz 1 UG BW steht in sachlichem Zusammenhang mit der neben ihr (vgl. § 8 Satz 2 LHGebG) durch Gesetz vom 5. Mai 1997 eingeführten Studiengebühr. Nach § 1 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit § 4 Abs. 1 LHGebG erheben die Hochschulen "für das Studium an ihren Einrichtungen" Studiengebühren. Mit dieser Studiengebühr wird ein besonderer Vorteil abgegolten. Sie knüpft an die individuelle Inanspruchnahme der Hochschule als einer staatlichen Infrastruktureinrichtung durch den Studierenden an. Mit der Studiengebühr soll der mit der Einschreibung verbundene Vorteil für die Studierenden – teilweise - abgegolten werden. Dieser Vorteil besteht in der jederzeitigen und umfassenden Berechtigung, das Ausbildungsangebot der Hochschule zu nutzen (BVerwGE 115, 32 <36 und 45 f.>). Die spezielle Studiengebühr nach § 1 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit § 4 Abs. 1 LHGebG bezweckt daher die Abschöpfung der den Studierenden durch das Studium an der Hochschule gewährten Vorteile, wozu auch das Recht zum Besuch der Lehrveranstaltungen und die Möglichkeit der Benutzung von Universitätseinrichtungen (z.B. Institute, Seminare, Bibliotheken) gehören. Deshalb kann die daneben erhobene Rückmeldegebühr nicht den Zweck haben, denselben Vorteil noch einmal abzuschöpfen.

83

Gegen diese Auslegung spricht auch nicht, dass die Pflicht zur Zahlung der Studiengebühr faktisch eine Studiengebühr für sogenannte "Langzeitstudierende" ist, weil die Pflicht zur Entrichtung der Gebühren als Geldleistung erst nach Verbrauch des Bildungsguthabens, also nach der Regelstudienzeit eines Studiums zuzüglich vier weiterer Semester (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 1 LHGebG) einsetzt. § 1 Abs. 2 Satz 1 LH-

84

GebG begründet die Studiengebührenpflicht für das Studium an den Hochschuleinrichtungen rechtlich bereits ab dem ersten Semester. Die Gebührenpflicht wird lediglich nach § 1 Abs. 2 Satz 2 LHGebG während der Regelstudienzeit eines Studiums zuzüglich vier weiterer Hochschulsemester durch den Einsatz des Bildungsguthabens erfüllt. Das Bildungsguthaben ist daher kein Verzicht auf eine Studiengebühr, sondern ein staatlich gewährtes Guthaben, welches ein geldwertes öffentlich-rechtliches Erfüllungssurrogat für die ansonsten zu entrichtende Gebühr darstellt (Haug <Hrsg.>, Das Hochschulrecht in Baden-Württemberg, 2001, S. 293 f.). Der durch das Studium an den Einrichtungen der Universitäten gewährte Vorteil kann daher nicht schon während des Zeitraums der Erfüllung der Gebührenpflicht durch Einsatz des Bildungsguthabens zur Rechtfertigung der Gebührenhöhe der Rückmeldegebühr nach § 120 a Abs. 1 Satz 1 UG BW herangezogen werden. Anderenfalls würde nämlich die Rückmeldegebühr gerade das durch § 1 Abs. 1 Satz 1 LHGebG staatlich gewährte geldwerte Guthaben teilweise wieder abschöpfen. Es kann nicht angenommen werden, dass der Gesetzgeber eine so widersprüchliche Gesamtregelung treffen wollte.

Auch der Umstand, dass die Studiengebühr in Höhe von 1.000 DM (§ 4 Abs. 1 Satz 1 LHGebG) keine kostendeckende Gebühr ist, weil sie unter den tatsächlichen Kosten eines Studiums an der Hochschule liegt (vgl. BVerwGE 115, 32 <46 f.>) und der durch das Studium gewährte Vorteil von ihr nur teilweise abgeschöpft wird, vermag nicht zu begründen, dass der Gesetzgeber mit der Rückmeldegebühr den Zweck verfolge, die Vorteile des Studiums im Übrigen abzuschöpfen. Ein solcher Zweck ergibt sich weder aus der Entstehungsgeschichte, noch hat der Gesetzgeber einen solchen Zweck entsprechend den rechtsstaatlichen Anforderungen an hinreichende Normenklarheit gebührenrechtlicher Regelungen im Tatbestand der Rückmeldegebühr erkennbar zum Ausdruck gebracht.

(2) Im Ergebnis geht der Vorlagebeschluss (vgl. VGH BW, ESVGH 49, 29 <43>; a.A. VG Karlsruhe, NVwZ-RR 1998, S. 106 <108>) auch zu Recht davon aus, dass die Höhe der Rückmeldegebühr nach § 120 a Abs. 1 Satz 1 UG BW nicht mit der Abschöpfung solcher "monetären Vergünstigungen" sachlich gerechtfertigt werden kann, die dem Studierenden unter Vorlage des Studentenausweises oder in Anknüpfung an die Rechtsstellung als Studierender durch Leistungen öffentlicher oder privater Dritter gewährt werden (z.B. Preisermäßigungen beim Zeitungs- und Fachzeitschriftenbezug, Befreiungen von der Rundfunkgebührenpflicht, Ausbildungsförderung für den Besuch von Hochschulen, Vergünstigungen in der gesetzlichen Sozialversicherung; vgl. im Einzelnen: Gaugler/Schawilye, Monetäre Vergünstigungen einer Immatrikulation an wissenschaftlichen Hochschulen, 1999, S. 1 ff.; Gaugler/Weber, "Der Wert eines Studentenausweises", 1993, S. 1 ff.).

Hier kann die von den Fachgerichten aufgeworfene grundsätzliche Frage offenbleiben, ob neben Vorteilen, die durch die gebührenpflichtige öffentliche Leistung gewährt werden (vgl. BVerfGE 93, 319 <344>), auch Vorteile auf Grund von Leistungen anderer öffentlicher Träger oder privater Dritter überhaupt eine Gebührenbemessung

sachlich rechtfertigen können. Der präzise bestimmte Tatbestand der Gebühr "für ... die Bearbeitung jeder Rückmeldung" verdeutlicht nämlich nicht eine gesetzlich bestimmte Inanspruchnahme der Studierenden wegen "monetärer Vergünstigungen", die ihnen von Dritten gewährt werden. Soweit derartige Zwecke bereits im Gesetzgebungsverfahren eine Rolle gespielt haben sollten, sind sie jedenfalls nicht Gesetz geworden.

cc) Eine sachliche Rechtfertigung der Höhe der Rückmeldegebühr nach § 120 a Abs. 1 Satz 1 UG BW durch Lenkungs- oder soziale Zwecke scheidet ebenfalls aus. Wie die Landesregierung Baden-Württemberg und auch der Vorlagebeschluss übereinstimmend ausgeführt haben (vgl. VGH BW, ESVGH 49, 29 <39>), geht es bei der Rückmeldegebühr nicht um Zwecke der Verhaltenslenkung. Die Verfolgung sozialer Zwecke steht ebenfalls nicht in Rede. 88

dd) Die Bemessung der Rückmeldegebühr nach § 120 a Abs. 1 Satz 1 UG BW ist folglich ganz überwiegend weder hinsichtlich der speziellen Kosten der Bearbeitung der Rückmeldung gerechtfertigt noch durch weitere vom Gesetzgeber erkennbar verfolgte Gebührenzwecke. Wesentliche Teile der Gebühr werden - funktional wie die Steuer - voraussetzungslos erhoben. Die für die Unterscheidung von der Steuer unerlässliche Abhängigkeit der Rückmeldegebühr von einer Gegenleistung geht infolge ihrer überhöhten Bemessung verloren. Die Rückmeldegebühr nach § 120 a Abs. 1 Satz 1 UG BW tritt insoweit als Mittel der staatlichen Einnahmenerzielung in Konkurrenz zur Steuer. 89

3. Der Senat kann offen lassen, ob die Rückmeldegebühr (§ 120 a Abs. 1 Satz 1 UG BW) in ihrer freiheitsbeschränkenden Wirkung die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) oder deren Ausprägung im beruflichen Bereich (Art. 12 Abs. 1 GG) im Hinblick auf das Äquivalenzprinzip (vgl. BVerfGE 50, 217 <227>; 80, 103 <107>; 83, 363 <392>) sowie auf Art. 3 Abs. 1 GG (vgl. BVerfGE 50, 217 <227>; 97, 332 <344 ff.>) verletzt. Da die Rückmeldegebühr nach § 120 a Abs. 1 Satz 1 2. Alt. UG BW mit Art. 70 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 105, 106 GG unvereinbar ist, kommt es hierauf nicht an. 90

II.

Die von Anfang an bestehende Verfassungswidrigkeit der zur Prüfung gestellten Norm des § 120 a Abs. 1 Satz 1 UG BW führt hier zur Nichtigkeitserklärung der Regelung über die Rückmeldegebühr (§§ 82 Abs. 1, 78 Satz 1 BVerfGG). 91

Eine auf den sachlich nicht gerechtfertigten Anteil des Gebührensatzes beschränkte Teilnichtigkeitserklärung scheidet mit Rücksicht auf die weite Gestaltungsfreiheit des Gebührengesetzgebers bei der Ausgestaltung des Gebührentatbestandes aus. Der die Immatrikulationsgebühr betreffende Normteil des § 120 a Abs. 1 Satz 1 UG BW war hingegen nicht Gegenstand des Verfahrens. Da er mit dem für nichtig erklärten Normgefüge nicht so verflochten ist, dass beide eine untrennbare Einheit bilden, war er von der Nichtigkeitserklärung auszunehmen. 92

Soweit § 120 a Abs. 1 Satz 1 UG BW für nichtig erklärt wird, gilt dies rückwirkend vom Zeitpunkt des ersten Inkrafttretens an (vgl. BVerfGE 1, 14 <37>; 7, 377 <387>; 8, 51 <71>). 93

Eine vom gesetzlichen Regelfall des § 78 Satz 1 BVerfGG abweichende bloße Unvereinbarerklärung (vgl. §§ 31 Abs. 2 Satz 3, 79 Abs. 1 BVerfGG) scheidet hier aus. Der finanzielle Ausfall, der dem Land Baden-Württemberg durch die Nichtigklärung entsteht, kann ein Absehen von der Nichtigklärung im Interesse einer verlässlichen Finanz- und Haushaltsplanung nicht rechtfertigen. Es ist nicht ersichtlich, dass die Gebühreneinnahmen aus der Rückmeldegebühr (vgl. A. I. 1. a) einen so bedeutenden Anteil am Staatshaushalt des Landes - der Staatshaushaltsplan 2002/03 sieht Gesamteinnahmen von 31.507 Mio. € vor - haben, dass die Wirkungen der Nichtigklärung der Rückmeldegebühr die Finanz- und Haushaltswirtschaft des Landes gefährdeten. 94

Soweit auch Studierende, die nicht Kläger der Ausgangsverfahren sind, möglicherweise Erstattungsansprüche auf Rückgewährung entrichteter Gebühren geltend machen können, sind die damit verbundenen finanziellen Wirkungen mittelbare Folge der in § 120 a Abs. 3 Satz 2 UG BW getroffenen Gestaltungsentscheidung des baden-württembergischen Gesetzgebers. Dieser hat die Fälligkeit der Gebühr ausdrücklich an die Rückmeldung und nicht an einen der Bestandskraft fähigen und damit einen selbständigen Rechtsgrund bildenden Gebührenbescheid gebunden. Auf Grund dessen greift das "Rückabwicklungsverbot" des § 79 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG für nicht mehr anfechtbare Entscheidungen nicht ein. 95

Die Nichtigkeit der Regelung über die Rückmeldegebühr in § 120 a Abs. 1 Satz 1 UG BW hat zur Folge, dass die Regelungen des § 120 a Abs. 5 UG BW und § 120 a Abs. 3 Satz 2 UG BW, soweit sie die Rückmeldegebühr betreffen, gegenstandslos werden. 96

Hassemer	Sommer	Jentsch
Broß	Osterloh	Di Fabio
Mellinghoff		Lübbe-Wolff

Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 19. März 2003 - 2 BvL 9/98

Zitiervorschlag BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 19. März 2003 - 2 BvL 9/98 - Rn. (1 - 96), http://www.bverfg.de/e/ls20030319_2bvl000998.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2003:ls20030319.2bvl000998