

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 2 BvL 2/14 -

- 2 BvL 3/14 -

- 2 BvL 4/14 -

- 2 BvL 5/14 -



IM NAMEN DES VOLKES

In den Verfahren zu den verfassungsrechtlichen Prüfungen,

1. ob § 30 Abs. 1a Satz 1 des Gesetzes über die Hochschulen des Landes Brandenburg (Brandenburgisches Hochschulgesetz - BbgHG) in der Fassung des Art. 2 Nr. 2 des Gesetzes zur Beseitigung des strukturellen Ungleichgewichts im Haushalt (Haushaltsstrukturgesetz 2000 - HStrG 2000) vom 28. Juni 2000 (GVBl I S. 90), geändert durch das Erste Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Hochschulgesetzes vom 22. März 2004 (GVBl I S. 51), insoweit mit dem Grundgesetz vereinbar ist, als danach bei jeder Rückmeldung Gebühren von 100 DM beziehungsweise 51 Euro pro Semester erhoben werden,

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 24. Oktober 2013 - OVG 5 B 11.07 (alt) - OVG 5 B 1.13 (neu) -

- 2 BvL 2/14 -,

2. ob § 30 Abs. 1a Satz 1 des Gesetzes über die Hochschulen des Landes Brandenburg (Brandenburgisches Hochschulgesetz - BbgHG) in der Fassung des Art. 2 Nr. 2 des Gesetzes zur Beseitigung des strukturellen Ungleichgewichts im Haushalt (Haushaltsstrukturgesetz 2000 - HStrG 2000) vom 28. Juni 2000 (GVBl I S. 90), geändert durch das Erste Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Hochschulgesetzes vom 22. März 2004 (GVBl I S. 51), insoweit mit dem Grundgesetz vereinbar ist, als danach bei jeder Rückmeldung Gebühren von 100 DM beziehungsweise 51 Euro pro Semester erhoben werden,

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 24. Oktober 2013 - OVG 5 B 13.07 (alt) - OVG 5 B 3.13 (neu) -

- 2 BvL 3/14 -,

3. ob § 30 Abs. 1a Satz 1 des Gesetzes über die Hochschulen des Landes Brandenburg (Brandenburgisches Hochschulgesetz - BbgHG) in der Fassung des Art. 2 Nr. 2 des Gesetzes zur Beseitigung des strukturellen Ungleichgewichts im Haushalt (Haushaltsstrukturgesetz 2000 - HStrG 2000) vom 28. Juni 2000 (GVBl I S. 90), insoweit mit dem Grundgesetz vereinbar ist, als danach bei jeder Rückmeldung Gebühren von 100 DM beziehungsweise 51 Euro pro Semester erhoben werden,

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Obergerverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 24. Oktober 2013 - OVG 5 B 14.07 (alt) - OVG 5 B 4.13 (neu) -

- **2 BvL 4/14** - ,

4. ob § 30 Abs. 1a Satz 1 des Gesetzes über die Hochschulen des Landes Brandenburg (Brandenburgisches Hochschulgesetz - BbgHG) in der Fassung des Art. 2 Nr. 2 des Gesetzes zur Beseitigung des strukturellen Ungleichgewichts im Haushalt (Haushaltsstrukturgesetz 2000 - HStrG 2000) vom 28. Juni 2000 (GVBl I S. 90), geändert durch das Erste Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Hochschulgesetzes vom 22. März 2004 (GVBl I S. 51), insoweit mit dem Grundgesetz vereinbar ist, als danach bei jeder Rückmeldung Gebühren von 100 DM beziehungsweise 51 Euro pro Semester erhoben werden,

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Obergerverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 24. Oktober 2013 - OVG 5 B 12.07 (alt) - OVG 5 B 2.13 (neu) -

- **2 BvL 5/14** -

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat -

unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsident Voßkuhle,

Huber,

Hermanns,

Müller,

Kessal-Wulf,

König,

Maidowski,

Langenfeld

am 17. Januar 2017 beschlossen:

§ 30 Absatz 1a Satz 1 des Gesetzes über die Hochschulen des Landes Brandenburg (Brandenburgisches Hochschulgesetz - BbgHG) in der Fassung des Artikels 2 Nummer 2 des Gesetzes zur Beseitigung des strukturellen Ungleichgewichts im Haushalt (Haushaltsstrukturgesetz 2000 - HStrG 2000) vom 28. Juni 2000 (Gesetz- und Verordnungsblatt I Seite 90), geändert durch das Erste Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Hochschulgesetzes vom 22. März 2004 (Gesetz- und Verordnungsblatt I Seite 51), ist in den genannten Fassungen mit Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit den Artikeln 104a ff. des Grundgesetzes sowie mit Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes unvereinbar und nichtig, soweit danach bei jeder Rückmeldung Gebühren von 100 Deutschen Mark beziehungsweise 51 Euro pro Semester erhoben wurden.

G r ü n d e :

A.

Mit den zur gemeinsamen Entscheidung verbundenen Vorlagen im Verfahren der konkreten Normenkontrolle (Art. 100 Abs. 1 GG, §§ 80 ff. BVerfGG) ist zur Prüfung gestellt, ob die Regelung in § 30 Abs. 1a Satz 1 des Brandenburgischen Hochschulgesetzes (BbgHG) in ihren beiden vom 1. Juli 2000 bis zum 19. Dezember 2008 geltenden Fassungen (im Folgenden: BbgHG a.F.) mit dem Grundgesetz, insbesondere mit Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 104a ff. GG sowie mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar ist, soweit danach bei jeder Rückmeldung eine Gebühr von 100 Deutschen Mark oder später 51 Euro pro Semester erhoben wurde.

1

I.

1. Die Vorschrift des § 30 Abs. 1a Satz 1 BbgHG a.F. wurde durch Art. 2 Nr. 2 Buchstabe a des Gesetzes zur Beseitigung des strukturellen Ungleichgewichts im Haushalt (Haushaltsstrukturgesetz 2000 - HStrG 2000) vom 28. Juni 2000 (GVBl I S. 90) mit Wirkung vom 1. Juli 2000 (vgl. Art. 22 Satz 3 HStrG 2000) in das Brandenburgische Hochschulgesetz mit folgendem Wortlaut eingefügt:

2

Bei der Immatrikulation und bei jeder Rückmeldung werden Gebühren von 100 Deutschen Mark pro Semester erhoben; dies gilt nicht in den Fällen der Beurlaubung vom Studium zur Ableistung des Wehr- oder Zivildienstes, für ausländische Studierende, die aufgrund eines zwischenstaatlichen oder übernationalen Abkommens oder einer Hochschulpartnerschaft immatrikuliert sind oder werden, soweit Gegenseitigkeit besteht, sowie für ausländische Studierende im Rahmen von Förderungsprogrammen, die ganz oder teilweise aus öffentlichen Mitteln des Bundes oder der Länder finanziert werden.

Durch Art. 1 Nr. 11 Buchstabe a des Ersten Gesetzes zur Änderung des Brandenburgischen Hochschulgesetzes vom 22. März 2004 (GVBl I S. 51) wurde mit Wirkung vom 24. März 2004 (vgl. Art. 3 des Änderungsgesetzes) die Angabe „100 Deutschen Mark“ durch die Angabe „51 Euro“ ersetzt. Zudem wurden die Sätze 2 und 3 angefügt:

3

Sind Studienbewerberinnen und Studienbewerber bereits in einem Studiengang oder Teilstudiengang an einer anderen Hochschule des Landes Brandenburg oder an einer Hochschule des Landes Berlin immatrikuliert, so erklären sie bei der Immatrikulation, an welcher Hochschule sie ihre Mitgliedschaftsrechte ausüben wollen. Die Gebühr nach Satz 1 ist nur an der Hochschule zu entrichten, an der die Mitgliedschaftsrechte ausgeübt werden.

Die weiteren Änderungsgesetze zum Brandenburgischen Hochschulgesetz im entscheidungserheblichen Zeitraum betrafen nicht die vorlagegegenständliche Gebührenbestimmung.

4

2. a) Bereits mit Beschluss vom 27. Februar 1997 hatte der Senat der Universität Potsdam auf Grundlage von § 3 Abs. 5 des Brandenburgischen Hochschulgesetzes vom 24. Juni 1991 (GVBl S. 156 <159>), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Mai 1996 (GVBl I S. 173), und des Gebührengesetzes für das Land Brandenburg vom 18. Oktober 1991 (GVBl S. 452) in § 4 der Gebührenordnung der Universität Potsdam eine Gebühr in Höhe von 10 Deutschen Mark pro Semester unter anderem für den Verwaltungsaufwand nach erfolgter Rückmeldung festgesetzt. Zuvor war lediglich für den Fall einer verspäteten Rückmeldung eine Gebühr erhoben worden. An der Erhebung dieser Gebühr (in Höhe von nunmehr 5,11 Euro) wurde auch nach Einführung des § 30 Abs. 1a Satz 1 BbgHG a.F. festgehalten. Andere Universitäten und Hochschulen in Brandenburg haben von dieser Möglichkeit der Gebührenerhebung keinen Gebrauch gemacht.

5

b) Die geplante Einführung einer landesweiten Rückmelde- und Immatrikulationsgebühr an allen brandenburgischen Universitäten und Hochschulen in Höhe von 100 Deutschen Mark je Person und Semester wurde vom Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Brandenburg erstmals im Zusammenhang mit Maßnahmen zur strukturellen Entlastung des Landeshaushalts erwähnt. Die Höhe der vorgesehenen Gebühr orientiere sich aus Gründen der Einheitlichkeit des Wissenschaftsraumes Berlin-Brandenburg an der Höhe einer entsprechenden Gebühr von 100 Deutschen Mark pro Student und Semester im Berliner Hochschulgesetz (vgl. LTDruks 3/630 zu Frage 3). Man erwäge die Übernahme der in § 2 Abs. 8 des Berliner Hochschulgesetzes aufgenommenen Bestimmung; auf die Äquivalenz von bezifferbarem Verwaltungsaufwand und Gebührenhöhe komme es nicht an (vgl. Landtag Brandenburg, Ausschuss für Wissenschaft, Forschung und Kultur, Ausschussprotokoll 3/55, S. 3 f.).

6

c) Dieses Vorhaben wurde auf der Grundlage des Entwurfs der Landesregierung

7

vom 22. März 2000 für das Gesetz zur Beseitigung des strukturellen Ungleichgewichts im Haushalt (Haushaltsstrukturgesetz 2000 - HStrG 2000) umgesetzt. Das Haushaltsstrukturgesetz sollte eine mittelfristige Konsolidierung des Landeshaushalts ermöglichen (vgl. LTDrucks 3/810 S. 33). Durch die Einführung einer landesweit einheitlichen Rückmeldegebühr an den Hochschulen wurde für das Jahr 2000 eine Auswirkung in Höhe von zwei Millionen Deutschen Mark und für die Folgejahre bis 2004 in Höhe von jährlich viereinhalb Millionen Deutschen Mark erwartet (vgl. LTDrucks 3/810 S. 35). Die bei Rückmeldung oder Immatrikulation vorgesehene Verwaltungsgebühr von 100 Deutschen Mark pro Semester halte sich im Rahmen der Gestaltungsfreiheit des Gebührengesetzgebers. Auch ohne detaillierte Aufschlüsselung der Sach- und Personalkosten, die im Zusammenhang mit der Rückmeldung und Immatrikulation entstünden, bestehe ein hinreichender Zusammenhang zu den tatsächlich entstehenden Verwaltungskosten (vgl. LTDrucks 3/810 S. 36 f.).

Die nach § 2 Abs. 3 Satz 1 des Brandenburgischen Hochschulgesetzes vom 20. Mai 1999 (GVBl I S. 130 <132>) den Hochschulen eröffnete Möglichkeit, durch Satzung Gebühren für die Benutzung ihrer Einrichtungen zu erheben, blieb ebenso erhalten wie der mit dem Brandenburgischen Hochschulgesetz vom 20. Mai 1999 (GVBl I S. 130 <132>) eingeführte Ausschluss von Studiengebühren gemäß Satz 2:

8

Für ein Studium bis zum ersten berufsqualifizierenden Abschluß und für ein Studium in einem konsekutiven Studiengang, der zu einem weiteren berufsqualifizierenden Abschluß führt, werden Studiengebühren nicht erhoben.

d) Eine nach Erlass von § 30 Abs. 1a BbgHG a.F. gestellte parlamentarische Anfrage betreffend die Einführung der Immatrikulations- und Rückmeldegebühr (vgl. LTDrucks 3/2123) beantwortete die Ministerin für Wissenschaft, Forschung und Kultur dahingehend, die unter Berücksichtigung des Äquivalenzprinzips im Rahmen des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers vom Brandenburgischen Landtag beschlossene Gebühr in Höhe von 100 Deutschen Mark stehe nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zu der von der Verwaltung zu erbringenden Leistung; ein solches Missverhältnis wäre nur dann gegeben, wenn die von der Hochschulverwaltung zu erbringende Leistung für den Begünstigten wertlos oder die Höhe der Gebühr geeignet wäre, von der Inanspruchnahme der Leistung (Immatrikulation oder Rückmeldung) abzuhalten (vgl. LTDrucks 3/2315 zu Fragen 2 bis 4).

9

Auf die Frage eines Abgeordneten, welche Konsequenzen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. März 2003 (BVerfGE 108, 1) betreffend § 120a Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über die Universitäten im Lande Baden-Württemberg (Universitätsgesetz - UG BW), den der Zweite Senat für mit Art. 70 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 105, 106 GG unvereinbar und nichtig erklärt habe, soweit danach eine Gebühr von 100 Deutscher Mark für die Bearbeitung jeder Rückmeldung zu entrichten sei, für die Semester-Rückmeldegebühren in Brandenburg zu ziehen seien (vgl. LTDrucks 3/5708 Nr. 1564), antwortete die Ministerin für Wissenschaft, Forschung und

10

Kultur:

[...]

Die Hochschulverwaltung erbringt auf Veranlassung des Einzelnen während des gesamten Semesters Amtshandlungen, die aufgrund des unmittelbaren Zusammenhangs von Inhalt und personenbezogenem Erfolg der Einzelleistung individuell zurechenbar sind und deshalb von den durch diese Leistung begünstigten Personen erhoben werden.

[...]

Modellrechnungen für Hochschulen in Brandenburg haben zu dem Ergebnis geführt, dass diese individuell zurechenbaren Kosten je nach Hochschule zwischen 50 Euro und 110 Euro (100 DM bis 215 DM) pro Student und Semester liegen. Dem Prinzip der Kostendeckung wurde also in Brandenburg bei der Festlegung der Gebührenhöhe (wie vom BVerfG gefordert) entsprechend Rechnung getragen.

[...]

Zu den Amtshandlungen der Hochschulverwaltung, die aufgrund des unmittelbaren Zusammenhangs von Inhalt und personenbezogenem Erfolg des Einzelnen individuell zurechenbar sind, gehören unter anderem:

- Immatrikulation bzw. Rückmeldung und damit der „Stuserhalt“ als Student
- Kontrolle der akademischen Prüfungsverfahren (Zwischenprüfungen, Abschlussprüfungen, Diplomprüfungen ...)
- Zentrale Studienberatung (Studiengangsauswahl, Studiengestaltung, Studiengangswechsel)
- Gewährleistung von Prüfungsübersichten (z. B. als Voraussetzung für eine Anmeldung zur Diplomprüfung)
- Schaffung von Möglichkeiten für Auslandsaufenthalte sowie unmittelbare Vorbereitung von Studienphasen im Ausland.

Infolgedessen gefährdet die mit der Entscheidung des BVerfG vom 19.03.2003 dargelegte Rechtsauffassung nicht den Bestand der brandenburgischen Regelung zur Erhebung von Rückmelde- und Immatrikulationsgebühren. Eine Modifizierung von § 30 Abs. 1a BbgHG erscheint deshalb auch nicht angezeigt (vgl. Landtag Brandenburg, 3. Wahlperiode, Plenarprotokoll der 74. Sitzung am 10. April 2003, S. 5067 f.).

Entsprechend wurde eine weitere parlamentarische Anfrage (vgl. LTDrucks 3/5934) beantwortet (vgl. LTDrucks 3/6065 zu Fragen 1 und 2). 11

e) Die seitens des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB), Bezirk Berlin-Brandenburg, im Rahmen seiner Stellungnahme zu dem Entwurf der Landesregierung vom 14. August 2003 für ein Erstes Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Hochschulgesetzes geäußerten Zweifel an der Rechtmäßigkeit von Immatrikulations- und Rückmeldegebühren nach § 30 Abs. 1a BbgHG teilte die Landesregierung nicht (vgl. LTDrucks 3/6248, Anlage zur Begründung des Entwurfs eines ersten Gesetzes zur Änderung des Brandenburgischen Hochschulgesetzes). Im Rahmen des vorliegenden Gesetzgebungsverfahrens sei die Rechtmäßigkeit dieser Bestimmung unter Berücksichtigung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 19. März 2003 (BVerfGE 108, 1) nochmals eingehend geprüft worden; § 30 Abs. 1a BbgHG werde den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts, anders als die [beanstandete] Regelung in Baden-Württemberg, gerecht. Dies ergebe sich zum einen aus dem Wortlaut der Bestimmung, wonach die Gebühren bei der Immatrikulation und jeder Rückmeldung erhoben würden. Die beanstandete Bestimmung in § 120a Abs. 1 Satz 1 des Universitätsgesetzes Baden-Württemberg (UG BW) sehe dagegen eine Gebühr von 100 Deutschen Mark „für ... die Bearbeitung jeder Rückmeldung“ vor. Der Gesetzeswortlaut von § 30 Abs. 1a BbgHG enge - anders als in Baden-Württemberg - die in Betracht kommenden Rechtfertigungsgründe für die Gebührenerhebung nicht von vornherein derart ein, dass allein der geringere Bearbeitungsaufwand für den eigentlichen Immatrikulations- oder Rückmeldevorgang berücksichtigt werden könne. Das Bundesverfassungsgericht weise auf diesen Regelungsunterschied in seinen Urteilsgründen unter Bezugnahme auf die Gebührenregelung in Brandenburg ausdrücklich hin. Der Landesgesetzgeber habe den Zweckbindungsrahmen der vorgesehenen Gebührenerhebung - wie sich aus der amtlichen Begründung des Gesetzentwurfes der Landesregierung zu Art. 2 des Haushaltsstrukturgesetzes 2000 (Drucks 3/810 S. 36) ergebe - hinreichend konkretisiert. Bisherige Modellrechnungen für einzelne Hochschulen in Brandenburg hätten zu dem Ergebnis geführt, dass die durch die in der Gesetzesbegründung angesprochenen Amtshandlungen der Hochschulverwaltung (z.B. der Studierendensekretariate, Prüfungsämter, allgemeinen Studien- und Studierendenberatung, Akademischen Auslandsämter) entstehenden Kosten je nach Hochschule zwischen 50 Euro und 110 Euro (100 Deutsche Mark bis 215 Deutsche Mark) pro Student und Semester lägen. Damit bestehe bei der Gebührenbemessung ein angemessenes Verhältnis zu dem hier verfolgten legitimen Erhebungszweck der Kostendeckung. 12

f) Die zum 24. März 2004 in Kraft getretene Änderung und Ergänzung von § 30 Abs. 1a BbgHG a.F. durch Art. 1 Nr. 11 Buchstabe a des Ersten Gesetzes zur Änderung des Brandenburgischen Hochschulgesetzes vom 22. März 2004 (GVBl I S. 51) hielt an der in Satz 1 geregelten Immatrikulations- und Rückmeldegebühr fest. 13

3. a) Mit Art. 1 des Gesetzes zur Neuregelung des Hochschulrechts des Landes Brandenburg vom 18. Dezember 2008 (GVBl I S. 318 ff.) wurde das Gesetz über die 14

Hochschulen des Landes Brandenburg (Brandenburgisches Hochschulgesetz - BbgHG) mit Wirkung vom 20. Dezember 2008 insgesamt neu gefasst und die vorliegende Bestimmung durch die Regelung des § 13 Abs. 2 BbgHG ersetzt:

§ 13

Immatrikulation und Exmatrikulation

(1) [...]

(2) Bei der Immatrikulation und bei jeder Rückmeldung werden für Verwaltungsleistungen, die die Hochschulen für die Studierenden im Rahmen der Durchführung des Studiums außerhalb der fachlichen Betreuung erbringen, Gebühren erhoben. Hierzu zählen Verwaltungsleistungen für die Immatrikulation, Rückmeldung, Beurlaubung und Exmatrikulation. Außerdem zählen hierzu Verwaltungsleistungen, die im Rahmen der allgemeinen Studienberatung sowie durch die Akademischen Auslandsämter und die Prüfungsämter erbracht werden. Die Gebühr wird nicht erhoben in den Fällen der Beurlaubung vom Studium, für ausländische Studierende, die aufgrund eines zwischenstaatlichen oder übernationalen Abkommens oder einer Hochschulpartnerschaft immatrikuliert sind oder werden, soweit Gegenseitigkeit besteht, sowie für ausländische Studierende im Rahmen von Förderungsprogrammen, die ganz oder teilweise aus öffentlichen Mitteln des Bundes oder der Länder finanziert werden. Sind Studienbewerber bereits in einem Studiengang oder Teilstudiengang an einer anderen Hochschule des Landes Brandenburg oder an einer Hochschule des Landes Berlin immatrikuliert, so erklären sie bei der Immatrikulation, an welcher Hochschule sie ihre Mitgliedschaftsrechte ausüben wollen. Die Gebühr nach Satz 1 ist nur an der Hochschule zu entrichten, an der die Mitgliedschaftsrechte ausgeübt werden. Die Höhe der Gebühr nach Satz 1 beträgt 51 Euro.

(3) [...]

Die grundlegende Überarbeitung des Brandenburgischen Hochschulgesetzes sollte der Übersichtlichkeit, aber auch der Einheitlichkeit der Wissenschaftsregion Berlin-Brandenburg dienen; die Struktur des Gesetzes solle auch dem Berliner Hochschulgesetz zugrunde gelegt werden (LTDrucks 4/6419, Begründung S. 1). Zur Begründung der Neufassung der Gebührenregelung wird ausgeführt:

15

Absatz 2 erfährt eine Konkretisierung, ohne dass sich der Zweck der Gebührenerhebung gegenüber der bisherigen Rechtslage ändert. Die Bestimmung stellt die Grundlage für die Erhebung der bei Immatrikulation und jeder Rückmeldung zu leistenden Gebühr dar. Durch die Ergänzung wird präzisiert, welche Verwaltungsleistungen

außerhalb der fachlichen Betreuung der Studierenden durch die Gebühr abgedeckt werden. Entgegen der aus der systematischen Stellung der Bestimmung teilweise gefolgerten Annahme, die Bestimmung erfasse ausschließlich den durch Immatrikulation und Rückmeldung verursachten Verwaltungsaufwand im engen Sinne, nicht aber die Kosten für Studienberatung, erfolgt nunmehr eine Klarstellung des Verwaltungsaufwandes, zu dessen Kostendeckung die Gebühr dient. Die Gebühr[en]erhebung bezweckt somit die Deckung des den Hochschulen typischerweise durch die Erbringung individuell zurechenbarer Sonderleistungen zugunsten der Studierenden entstehenden Kostenaufwandes.

Neben dem in dieser Bestimmung genannten Verwaltungsaufwand können den Hochschulen weitere Belastungen für besondere Aufwendungen erwachsen. Zur Deckung solchen Aufwands können die Hochschulen Gebührensatzungen nach § 5 Abs. 4 Satz 1 erlassen. Diese Möglichkeit zur Kostendeckung für besonderen Verwaltungsaufwand bleibt neben der allgemeinen Immatrikulations- und Rückmeldegebühr bestehen (vgl. LT-Drucks 4/6419, Begründung S. 15).

b) Durch das Gesetz zur Neuregelung des Hochschulrechts des Landes Brandenburg vom 28. April 2014 (GVBl I Nr. 18 S. 1 ff.) wurde die bis dahin geltende Regelung des § 13 Abs. 2 BbgHG - mit geringfügigen Änderungen - in die Neufassung des § 14 Abs. 2 BbgHG übernommen. Die Regelung in § 5 Abs. 4 BbgHG wurde nicht verändert.

16

II.

1. Die Kläger der Ausgangsverfahren streiten um die Rückzahlung von Rückmeldegebühren, die sie als Studierende an der Universität Potsdam bei ihren Rückmeldungen vom Sommersemester 2001 an bis einschließlich Sommersemester 2007 - jeweils insgesamt 663,78 Euro - (Kläger der Ausgangsverfahren zu 2 BvL 2/14, zu 2 BvL 3/14 und 2 BvL 5/14) beziehungsweise bei den Rückmeldungen vom Wintersemester 2001/2002 an bis einschließlich Wintersemester 2003/2004 - insgesamt 255,65 Euro - (Kläger des Ausgangsverfahrens zu 2 BvL 4/14) unter dem Vorbehalt der Rückforderung entrichtet haben.

17

Das Verwaltungsgericht Potsdam wies die Klagen - nach einer umfangreichen Beweisaufnahme durch Einholung von Auskünften aller Hochschulen im Land Brandenburg auf Grundlage eines einheitlichen Fragebogens über den durchschnittlichen Aufwand (Sach- und Personalkosten) für die Bearbeitung jeder Immatrikulation und jeder Rückmeldung bei den Hochschulverwaltungen je Semester und Student - mit im Wesentlichen gleichlautenden Urteilen vom 1. Juni 2007 unter Zulassung der Berufung ab. Mit der Gebührenbemessung überschreite der Landesgesetzgeber nicht seine Gesetzgebungskompetenz. Die Gebühr solle weder im Nachhinein die (im Ver-

18

gleich zur Rückmeldung) höheren Kosten für die Bearbeitung der Immatrikulation bei jeder Rückmeldung noch die Kosten für bestimmte weitere Amtshandlungen oder gar für den gesamten Verwaltungsaufwand decken, den ein Studierender im Laufe seines Studiums verursache. Der Wortlaut der Vorschrift lasse erkennen, dass der Gesetzgeber hinsichtlich der Bearbeitung der Immatrikulation und hinsichtlich der Bearbeitung der Rückmeldung zwei getrennte Gebührentatbestände geschaffen habe. Die konkrete Gebührenhöhe werde durch den verfolgten Gebührenzweck legitimiert. In Ansehung des dem Gesetzgeber bei der Gebührenbemessung zustehenden Gestaltungsspielraums sei die Prüfung durch das Gericht darauf beschränkt, ob zwischen dem Gebührenzweck und der Bemessung der Höhe der Gebühr ein grobes Missverhältnis bestehe. Ein solches sei erst dann anzunehmen, wenn die Gebühr mehr als das Doppelte der zu deckenden Kosten ausmache, was hier nicht der Fall sei. Nach den Angaben der neun Hochschulen des Landes Brandenburg zum durchschnittlichen Verwaltungsaufwand für die Bearbeitung einer Rückmeldung über den Zeitraum von Sommersemester 2001 bis einschließlich Wintersemester 2006/2007 hätten die Verwaltungskosten im Durchschnitt 20,32 Euro je Rückmeldung betragen; mit Blick darauf mache die Gebühr von 100 Deutschen Mark / 51 Euro über die Jahre gesehen etwa das Zweieinhalbfache der zu deckenden Verwaltungskosten aus. Dies reiche nicht für die Annahme, die Gebühr sei ganz überwiegend nicht durch Kostendeckungszwecke gerechtfertigt. Für diese Annahme müsse die Gebühr das Doppelte der zu deckenden Kosten noch einmal deutlich überschreiten. Die nochmalige Überschreitung müsse dabei so hoch sein, dass auch dann noch sicher von einer deutlichen Überschreitung der zu deckenden Kosten auszugehen sei, wenn alle Unsicherheiten gerichtlicher Kostenermittlung in Rechnung gestellt würden. Denn nur dann erreiche die Kostenüberschreitung verlässlich einen Wert, der so hoch sei, dass es gerechtfertigt erscheine, die Gebühr in Gänze bereits funktional als Steuer und damit in Gänze als verfassungswidrig anzusehen. Eine Überschreitung der zu deckenden Kosten um das Zweieinhalbfache vermittele die notwendige Sicherheit noch nicht; sie liege vielmehr in einem Grenzbereich, in dem Unsicherheiten der gerichtlichen Kostenüberprüfung das Ergebnis noch beeinflussen könnten. Die Höhe der hier in Rede stehenden Rückmeldegebühr sei danach zwar verfassungsrechtlich bedenklich, aber noch nicht verfassungswidrig. Der Gesetzgeber sei aber verpflichtet, die weitere Kostenentwicklung zu beobachten und die Gebühr, sollten die durchschnittlichen Bearbeitungskosten weiter sinken, nach unten anzupassen.

2. Mit Beschlüssen vom 24. Oktober 2013 hat das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg auf die Berufungen der Kläger die Verfahren ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht die Frage zur Entscheidung vorgelegt, ob § 30 Abs. 1a Satz 1 BbgHG a.F. insoweit mit dem Grundgesetz vereinbar ist, als danach bei jeder Rückmeldung Gebühren von 100 Deutschen Mark beziehungsweise 51 Euro pro Semester erhoben würden. Die Frage der Verfassungsmäßigkeit der nach § 30 Abs. 1a Satz 1 BbgHG a.F. im Zusammenhang mit der Immatrikulation zu entrichtenden Gebühr ist ausdrücklich nicht Gegenstand der Vorlagebeschlüsse.

19

a) Die Entscheidung über die Berufungen hänge von der Beantwortung dieser Frage ab. Die Berufungen der Kläger hätten nur dann Erfolg, wenn § 30 Abs. 1a Satz 1 BbgHG a.F. in Bezug auf die Rückmeldegebühr verfassungswidrig und nichtig wäre, weil ihnen in diesem Fall mangels Rechtsgrundes für die Gebührenerhebung ein Erstattungsanspruch zustünde. 20

b) Nach Überzeugung des vorliegenden Senats ist § 30 Abs. 1a Satz 1 BbgHG a.F. im genannten Umfang verfassungswidrig und nichtig und mit Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 104 ff. GG sowie mit Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar. 21

aa) Die Abgabe nach § 30 Abs. 1a Satz 1 BbgHG a.F. sei eine Verwaltungsgebühr. Sie werde nach dem gesetzlichen Tatbestand nicht wie eine Steuer voraussetzungslos erhoben, sondern im Zusammenhang mit Leistungen der Hochschulen, unter anderem bei jeder Rückmeldung ihrer Studierenden. Sie sei ersichtlich jedenfalls auch dazu bestimmt, in Anknüpfung an diese Leistungen deren Kosten zu decken. Wegen dieser Verknüpfung dem Grunde nach sei sie in materieller Übereinstimmung mit ihrer Bezeichnung und ungeachtet einer etwa überhöhten Bemessung als Gebühr zu qualifizieren. Für diesen Typus einer nichtsteuerlichen Abgabe folge die Gesetzgebungskompetenz aus der Sachzuständigkeit des Landesgesetzgebers für das Hochschulrecht (Art. 70 GG). 22

bb) Die Bemessung der bei jeder Rückmeldung zu entrichtenden Gebühr in § 30 Abs. 1a Satz 1 BbgHG a.F. werde den in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 6. November 2012 zur wortgleichen Regelung in § 2 Abs. 8 Satz 2 Halbsatz 1 des Berliner Hochschulgesetzes in der zur Prüfung gestellten Fassung (BerlHG a.F.) aufgestellten verfassungsrechtlichen Maßstäben nicht gerecht. Die Vorschrift lasse mit hinreichender Klarheit lediglich den Gebührenerhebungszweck der Deckung der Kosten für die Bearbeitung der Rückmeldung erkennen; die Gebührenhöhe von 100 Deutschen Mark beziehungsweise 51 Euro stehe in einem groben Missverhältnis zu diesem Zweck. 23

Nach dem Wortlaut der Vorschrift bestehe zwischen der erhobenen Geldleistung und der Verwaltungsleistung gebührenrechtliche Konnexität. Die ausdrückliche Benennung der Verwaltungsleistung Rückmeldung schließe es aus, die Gebühr als Gegenleistung für weitere, mit den Rückmeldungen nicht in unmittelbarem Zusammenhang stehende Verwaltungsleistungen anzusehen. Die Formulierung des Gesetzes, die Gebühr werde „bei jeder“ (und nicht „für jede“) Rückmeldung erhoben, rechtfertige nicht die Annahme, es bestünde keine Verknüpfung von Gebührenforderung und individuell zurechenbarer Leistung der Hochschulverwaltung im Kontext der Bearbeitung der Rückmeldung. Der Wortlaut der Vorschrift bestimme nur die Rückmeldung als Anlass sowie den Fälligkeitszeitpunkt der zu entrichtenden Gebühr. Maßgeblicher Anknüpfungspunkt für die Gebührenerhebung sei allein die administrative Vorgangsbearbeitung; nur sie werde als Verwaltungsleistung durch die Rückmeldung des Studierenden unmittelbar veranlasst und verursache diejenigen Personal- und Sachmitelaufwendungen, die aus dem Gebührenaufkommen zu decken seien. Jedenfalls 24

biete der Wortlaut, dass die Gebühr „bei“ jeder Rückmeldung erhoben werde, keine geeignete Grundlage für eine weite Interpretation des Gebührentatbestandes im Sinne einer allgemeinen Verwaltungsgebühr, durch welche alle Verwaltungskosten der Hochschulverwaltung sowie sonstiger Einrichtungen der Hochschule für studentenbezogene Leistungen (wie etwa Studierendensekretariate, Prüfungsämter, allgemeine Studien- und Studierendenberatung und Akademische Auslandsämter) gedeckt würden.

Eine solche komme zudem aus Gründen der Entstehungsgeschichte nicht in Betracht. Gesetzessystematische Gründe sprächen ebenfalls für eine am Wortlaut orientierte enge Auslegung des Gebührentatbestandes. Das in § 2 Abs. 3 Satz 2 BbgHG a.F. geregelte Verbot der Erhebung von Studiengebühren mache deutlich, dass die Rückmeldegebühr nach § 30 Abs. 1a Satz 1 BbgHG a.F., die von jedem Studenten erhoben werde, jedenfalls nicht beabsichtigen dürfe, Kosten im Zusammenhang von Forschung und Lehre zu decken. Andererseits ermächtige § 2 Abs. 3 Satz 1 BbgHG a.F. die Hochschulen, durch Satzung Gebühren für besondere Aufwendungen und für die Benutzung ihrer Einrichtungen zu erheben. Damit drohe die hier in Rede stehende Gebührennorm (partiell) zu kollidieren. Es bestehe nicht nur die Gefahr der Aushöhlung oder des Unterlaufens der Satzungscompetenz der Hochschulen für Benutzungsgebühren, sondern es sei nicht auszuschließen, dass die Studierenden durch unabgestimmte Abgabeforderungen nach § 2 Abs. 3 Satz 1 BbgHG a.F. und nach § 30 Abs. 1a Satz 1 BbgHG a.F. zur Deckung derselben Kosten von Hochschuleinrichtungen mehrfach herangezogen würden.

25

Würde das Tatbestandsmerkmal der Rückmeldung in § 30 Abs. 1a Satz 1 BbgHG a.F. nur den Anlass für die Erhebung einer allgemeinen Verwaltungsgebühr beschreiben, bliebe zudem unklar, wofür Gebühren erhoben würden. Der so verstandene Gebührentatbestand genüge nicht den finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen der Normenklarheit. Wenn der Gesetzgeber mit dieser Gebührenregelung über die speziellen Kosten für die Bearbeitung der Rückmeldung hinausgehende weitere Kostenzwecke hätte verfolgen wollen, hätte er dies mit hinreichender Deutlichkeit zum Ausdruck bringen müssen.

26

Es sei auch nichts dafür ersichtlich, dass bereits § 30 Abs. 1a Satz 1 BbgHG a.F. der Inhalt zugedacht gewesen sei, den die Vorschrift später durch die Neuregelung in § 13 Abs. 2 BbgHG erhalten habe, wonach zu den durch die Rückmeldung zu deckenden Verwaltungsleistungen außer der Immatrikulation und der Rückmeldung auch Beurlaubung und Exmatrikulation sowie Verwaltungsleistungen, die im Rahmen der allgemeinen Studienberatung sowie durch die Akademischen Auslandsämter und die Prüfungsämter erbracht würden, zu rechnen seien. Nach der Gesetzesbegründung zu § 13 Abs. 2 BbgHG solle es sich zwar um eine Konkretisierung handeln, ohne dass sich der Zweck der Gebührenerhebung gegenüber der bisherigen Rechtslage ändere; dies finde aber im Wortlaut, im systematischen Zusammenhang und in den Gesetzesmaterialien der hier in Rede stehenden Gebührevorschrift keine Entsprechung.

27

Diese [weite] Auffassung der § 30 Abs. 1a BbgHG a.F. zugrunde liegenden Gebührenzwecke habe die Landesregierung erstmals nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 19. März 2003 zur Rückmeldegebühr in Baden-Württemberg (BVerfGE 108, 1) in einer Antwort auf eine parlamentarische Anfrage im April 2003 vertreten. Dabei habe sich die Ministerin ausdrücklich auf die Parallele zur wortgleichen Regelung im Berliner Hochschulgesetz („wegen der gemeinsamen Wissenschaftsregion Berlin-Brandenburg in Anlehnung an das Vorgehen in Berlin“) bezogen. In Bezug auf eine der Regelung in § 13 Abs. 2 BbgHG vergleichbare Neuregelung in Berlin habe das Bundesverfassungsgericht indes keinen Anlass gesehen, hierin lediglich eine Klarstellung des schon immer Gewollten zu erblicken. Für die Neuregelung im Hochschulgesetz Brandenburg im Jahr 2008 gelte nichts anderes.

28

Die von der zuständigen Ministerin beschriebene „Anlehnung“ des Landes Brandenburg an die Vorgehensweise in Berlin zeige vielmehr die Zwangsläufigkeit der vom vorlegenden Gericht vertretenen Auslegung: Da das Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung vom 6. November 2012 (BVerfGE 132, 334) die Auslegung der wortgleichen Vorschrift in § 2 Abs. 8 Satz 2 Halbsatz 1 BerlHG a.F. durch das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg bestätigt habe, wonach es sich bei der Rückmeldegebühr um eine Gegenleistung ausschließlich für die mit der Rückmeldung verbundene Verwaltungsleistung handle, führte eine andere Auslegung derselben Regelung in § 30 Abs. 1a Satz 1 Halbsatz 1 BbgHG a.F. zu dem befremdlichen Ergebnis, dass für ein und dieselbe Gebührevorschrift in zwei Ländern unterschiedliche Maßstäbe gälten.

29

Nach alledem verbleibe als den Anforderungen der Normenklarheit genügend nur die der Gesetzesbegründung zu entnehmende Auslegungsmöglichkeit, nach der die gemäß § 30 Abs. 1a Satz 1 BbgHG a.F. zu erhebenden Gebühren die Verwaltungskosten der - im Wortlaut der Vorschrift als Erhebungsanlass benannten - Immatrikulation und Rückmeldung decken sollten. Weitere tragfähige Gebührenzwecke könnten der vorgelegten Norm auch nicht im Wege verfassungskonformer Auslegung unterstellt werden. Die Anforderung der Erkennbarkeit des Gebührenzwecks beziehe sich nicht auf einen verfassungsrechtlich möglichen, sondern auf den vom Gesetzgeber bestimmten Gebührenzweck. Für diesen seien Entgelt- und Abschöpfungszwecke, die vom Gesetzgeber verfassungskonform hätten gewählt werden können, nicht ausreichend.

30

cc) Die Vorschrift des § 30 Abs. 1a Satz 1 BbgHG a.F. normiere keine einheitliche Mischgebühr für die Fälle der Immatrikulation und Rückmeldung, sondern zwei selbstständige, an unterschiedliche Verwaltungsleistungen geknüpfte Gebührentatbestände; insoweit gelte nichts anderes als für die Auslegung der wortgleichen Vorschrift des § 2 Abs. 8 Satz 2 BerlHG a.F. Dies ergebe sich auch aus dem Wortlaut von § 30 Abs. 1a BbgHG a.F. Immatrikulation als Ersteinschreibung zur Begründung der Hochschulzugehörigkeit und Rückmeldung zu deren Fortführung schließen einander aus; deckungsfähige Kosten könnten im Einzelfall nur entweder für die Bearbeitung der Immatrikulation oder für die Bearbeitung der Rückmeldung entstehen.

31

Die prinzipielle Befugnis des Abgabengesetzgebers zur Generalisierung, Typisierung und Pauschalierung rechtfertige keine andere Auslegung. Nach den Angaben der Brandenburgischen Hochschulen übersteige der Aufwand einer Immatrikulation an allen Hochschulen denjenigen einer Rückmeldung erheblich. Daher würde die Berücksichtigung eines zumal an kleinen Hochschulen überaus hohen Arbeitsaufwandes bei einer relativ geringen Zahl von Immatrikulationen dazu führen, dass sich bei entsprechender Durchschnittsbildung der vergleichsweise geringe durchschnittliche Bearbeitungsaufwand einer Rückmeldung an den großen Universitäten für die hohe Zahl der an ihnen eingeschriebenen Studierenden rechnerisch enorm vergrößern würde. Dies sei gleichheitsrechtlich unzulässig, zumal die Belastungsungleichheit nicht nur eine verhältnismäßig kleine Personenzahl, sondern die Mehrheit der Studierenden träfe. Es wäre auch willkürlich, diejenigen Studenten, die die Rückmeldegebühr über die Dauer ihres Studiums leisten würden, mit den Kosten der Immatrikulation derjenigen Studenten zu belasten, die ihr Studium nach wenigen Semestern abbrechen und damit die von ihnen verursachten Kosten nicht selbst über die von ihnen im Laufe des Studiums entrichtete Rückmeldegebühr tragen würden.

dd) Daher seien als Gebührenzweck allein die Kosten für die Bearbeitung der Rückmeldung zu berücksichtigen. Dieser könne die Gebührenhöhe von 100 Deutschen Mark oder 51 Euro pro Semester nur zu einem geringen Teil rechtfertigen.

Die vom Verwaltungsgericht insoweit angestellte Berechnung weise keine Fehler auf. Die durch die Rückmeldegebühr zu deckenden Verwaltungskosten errechneten sich danach aus der Multiplikation der durchschnittlichen Kosten für eine Rückmeldung mit der durchschnittlichen Anzahl der gebührenpflichtigen Rückmeldungen bei jeder der neun staatlichen Hochschulen im Land Brandenburg (Universität Potsdam 10,52 Euro bei 13.675, Universität Frankfurt (Oder) 13,83 Euro bei 3.617, Technische Universität Cottbus 51,22 Euro bei 3.706, Hochschule für Film und Fernsehen Potsdam-Babelsberg 30,95 Euro bei 466, Fachhochschule Brandenburg 28,69 Euro bei 1.794, Fachhochschule Eberswalde 41,90 Euro bei 1.083, Fachhochschule Lausitz 12,09 Euro bei 2.577, Fachhochschule Potsdam 15,75 Euro bei 1.989 und Fachhochschule Wildau 33,17 Euro bei 2.330 gebührenpflichtigen Rückmeldungen). Zur Ermittlung des Landesdurchschnitts sei die Summe dieser Produkte durch die Summe der durchschnittlichen Anzahl der gebührenpflichtigen Rückmeldungen aller Hochschulen zu dividieren. Danach ergebe sich ein Landesdurchschnitt von 20,32 Euro.

Für die Ermittlung und Beurteilung dieser Kosten stelle das Zahlenmaterial der Hochschulen eine hinreichend tragfähige Entscheidungsgrundlage dar. Die Berechnung beruhe auf Datenmaterial, das das Verwaltungsgericht mit einem detaillierten Fragenkatalog bei den staatlichen Hochschulen im Land Brandenburg für den zwölfsemestrigen Zeitraum vom Sommersemester 2001 bis zum Wintersemester 2006/2007 abgefragt habe. Dazu seien die auf die Bearbeitung der Rückmeldungen entfallenden Arbeitszeitanteile der damit befassten Mitarbeiter in den verschiedenen Bereichen (Leitungsbereich, Studiensekretariat, EDV etc.) ermittelt und dann anhand der

nach Laufbahnen unterschiedlichen Besoldung als Stundenverdienstsätze in Geldbeträge umgewandelt worden. Die auf die Bearbeitung der Rückmeldungen entfallenden Sachkostenanteile seien nach Mietkosten, Abschreibung für die Büro- und Geschäftsausstattung sowie Materialausstattung getrennt ermittelt worden. Zweckfremde Verwaltungsleistungen (wie die allgemeine Studienberatung, die besondere Bearbeitung verspäteter Rückmeldungen, die Exmatrikulation wegen nicht erfolgter Rückmeldung und die Bearbeitung gebührenbefreiter Rückmeldungen) habe das Verwaltungsgericht herausgerechnet.

Die in den Selbstauskünften der als Gebührengläubiger durch den Rechtsstreit betroffenen Hochschulen mitgeteilten Zahlen vermittelten den Eindruck, dass sie vom ernsthaften Willen um exakte Angaben geprägt seien. Den tatsächlichen Angaben eines Trägers öffentlicher Verwaltung sei im Hinblick auf dessen Pflicht zu wahrheitsgemäßem und vollständigem Vortrag grundsätzlich Vertrauen entgegenzubringen, sofern sie nicht substantiiert in Zweifel gezogen würden, in sich widersprüchlich oder offenkundig falsch seien. Konkrete Anhaltspunkte für unzutreffende Angaben der Hochschulen seien nicht aufgezeigt worden.

36

Die Berechnungsweise und das Berechnungsergebnis des Verwaltungsgerichts, wonach die durchschnittlichen Bearbeitungskosten für eine gebührenpflichtige Rückmeldung 20,32 Euro betragen, habe die beklagte Hochschule nicht in Zweifel gezogen. Ein Vergleich mit in anderen Ländern angestellten Berechnungen der Durchschnittskosten für die Bearbeitung einer Rückmeldung lasse erkennen, dass der vom Verwaltungsgericht ermittelte Wert jedenfalls nicht zu niedrig angesetzt worden sei.

37

Die auf 100 Deutsche Mark oder 51 Euro bemessene Rückmeldegebühr überschreite diesen Aufwand um mehr als das Zweieinhalbfache. Sie stehe daher in einem groben Missverhältnis zu den verfolgten legitimen Gebührenzwecken. Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 6. November 2012 (BVerfGE 132, 334) sei ein „grobes Missverhältnis“ schon dann anzunehmen, wenn die Gebührenbemessung „ganz überwiegend“ nicht durch die Höhe der speziellen Verwaltungskosten gerechtfertigt sei, wenn also der nicht durch zu deckende Kosten gerechtfertigte Anteil der Gebührenbemessung offenkundig größer sei als ihr kostenlegitimierter Anteil. Ein einfaches Missverhältnis sei demgegenüber anzunehmen, wenn die Gebühr etwa doppelt so hoch bemessen sei wie die zu deckenden Kosten der Verwaltungshandlung; dieses Missverhältnis sei jedoch dann als „grob“ zu qualifizieren, wenn die Kostendeckung nochmals erheblich weiter überschritten und dadurch unabweisbar deutlich werde, dass wesentliche Teile der Gebühr - funktional wie Steuern - voraussetzungslos erhoben würden. Das Bundesverfassungsgericht habe das „grobe Missverhältnis“ in seinem vorgenannten Beschluss dahin präzisiert, dass jedenfalls bei einer Gebühr, die - wie die Rückmeldegebühr - ohne besondere prognostische Schwierigkeiten berechnet werden könne, ein grobes Missverhältnis vorliege, wenn sie die Kosten der Verwaltungsleistung um mehr als einhundert Prozent übersteige. So liege es hier bei der Rückmeldegebühr, die die zu deckenden Verwaltungskosten um einhundertfünfzig Prozent übersteige.

38

Zwar sei es nach Auffassung der beklagten Universität Potsdam fraglich, ob zur Berechnung des Verhältnisses zwischen Kosten und Gebühr der Zeitraum nach Inkrafttreten der Gebührenregelung herangezogen werden könne, weil damit die zu treffende Prognose ja gerade ausgeblendet werde. Es sei aber nicht Aufgabe der Verwaltungsgerichte, ein mit dem Grundgesetz zu vereinbarendes Verhältnis zwischen Gebührenhöhe und zu deckenden Verwaltungskosten anhand eigener Ermittlungen herzustellen; es sei vielmehr zunächst Sache des Gesetzgebers, gegebenenfalls mit Hilfe der das Gesetzesvorhaben einbringenden Landesregierung, ein solches Verhältnis zu begründen. Hier jedoch habe sich die Regierung bei Vorlage des Gesetzentwurfs eine Kalkulation erspart („... Auch ohne detaillierte Aufschlüsselung der Sach- und Personalkosten, die im Zusammenhang mit der Rückmeldung und Immatrikulation entstehen, besteht ein hinreichender Zusammenhang zu den tatsächlich entstehenden Verwaltungskosten ...“). Bleibe es in einem solchen Fall dann letztlich doch den Verwaltungsgerichten überlassen, die Datenbasis zur Inzidentprüfung der Gebührenregelung auf ihre Verfassungsmäßigkeit in einem aufwendigen Verfahren zu ermitteln, und beziehe es die die Gebührenregelung anwendende beklagte Hochschule in die Amtsaufklärung ein, ohne dass diese etwaige Bedenken zur Art der Ermittlung äußere, könne im Nachhinein der Einwand, das Gericht habe einen unzutreffenden Zeithorizont zugrunde gelegt, nicht erhoben werden. Abgesehen davon habe die beklagte Hochschule selbst nicht behauptet, geschweige denn belegt, dass die Relation der Gebührenhöhe zu den Verwaltungskosten vor Einführung der Gebühr im Jahr 2000 eine wesentlich andere gewesen sei. Zudem spreche schon die inflationsbedingte Kostensteigerung dafür, dass die Verwaltungskosten in der Zeit vor dem Inkrafttreten des Haushaltsstrukturgesetzes am 1. Juli 2000 eher niedriger als höher gewesen seien, das Missverhältnis also eher noch deutlicher gewesen sei.

III.

Zu den Vorlagen haben die Landesregierung von Brandenburg und die Kläger der Ausgangsverfahren 2 BvL 2/14, 2 BvL 3/14 und 2 BvL 5/14 Stellung genommen. Die Universität Potsdam als Beklagte der Ausgangsverfahren hat mitgeteilt, dass sie sich der Stellungnahme der Brandenburgischen Landesregierung anschließen werde. Stellungnahmen weiterer Äußerungsberechtigter sind nicht eingegangen. 40

1. Die Landesregierung von Brandenburg verteidigt in der über das Ministerium der Justiz und für Europa und Verbraucherschutz vorgelegten Stellungnahme des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kultur die angegriffene Regelung. 41

Die streitgegenständliche Regelung des § 30 Abs. 1a Satz 1 BbgHG a.F. zur Erhebung von Gebühren bei jeder Rückmeldung halte einer verfassungsrechtlichen Prüfung stand. Insbesondere ergäben sich im Vergleich mit der Regelung des § 2 Abs. 8 Satz 2 BerlHG a.F., über die der Zweite Senat bereits mit Beschluss vom 6. November 2012 (BVerfGE 132, 334) entschieden habe, erhebliche Unterschiede. 42

Dies folge erstens daraus, dass sich abweichend von der annähernd gleichlautenden Berliner Regelung aus den Gesetzesmaterialien zur Brandenburger Regelung 43

ein über den Zweck der bloßen Rückmeldung hinausgehender Gebührenzweck ableiten lasse. Zur Ermittlung des groben Missverhältnisses hätte das vorliegende Gericht demnach neben den reinen Rückmeldekosten auch die weiteren individuellen studentenbezogenen Verwaltungskosten erheben müssen (a). Zweitens bestünden auch hinsichtlich der Ermittlung der durchschnittlichen Rückmeldekosten im Land Brandenburg Bedenken. Bei alternativer Berechnung würden die Rückmeldegebühren die Verwaltungskosten nicht um mehr als 100 Prozent übersteigen, so dass es auch aus diesem Grund an einem groben Missverhältnis fehle (b). Drittens liege der Berechnung des Landesdurchschnitts ein Zeitraum zu Grunde, der den Prognosecharakter der Gebührenregelung ignoriere. Bei Untersuchung eines Zeitraumes vor Erlass des Gesetzes wäre anzunehmen, dass die Gebührenhöhe und der prognostizierte Verwaltungsaufwand nicht in einem groben Missverhältnis zueinander stünden (c).

a) Im Gegensatz zu der Berliner Regelung lasse sich aus der Gesetzesbegründung der Brandenburger Regelung ablesen, dass die Gebühr als allgemeine Verwaltungsgebühr konzipiert worden sei. Die Formulierung eines Zusammenhangs mit der Rückmeldung sei deutlich weiter zu verstehen als eine Formulierung, wonach Verwaltungsgebühren für die Rückmeldung erhoben werden könnten. Als im Zusammenhang mit der Rückmeldung, also der Verwaltungsleistung, die die Voraussetzung für die Fortführung des Studiums darstelle, stehend könnten auch andere individuell zurechenbare Verwaltungsleistungen angesehen werden, die sich nicht auf den Verwaltungsvorgang für eine Rückmeldung beschränkten. Zwar sei im Rahmen der gebotenen Normenklarheit zu fordern, dass die Zwecke einer Gebühr näher bezeichnet würden; dies bedeute jedoch nicht zugleich, dass dieser Pflicht nur dadurch nachgekommen werden könne, dass der Gesetzgeber einzelne genau bezeichnete Verwaltungstätigkeiten benenne. Auch eine abstrakte, der Auslegung zugängliche Umschreibung der umfassten Tätigkeiten sei ausreichend. Zusammengefasst solle die Verwaltungsgebühr für alle individuellen, studentenbezogenen Leistungen erhoben werden, die in Zusammenhang mit der Rückmeldung, also der Fortführung des Studiums entstünden.

Dies werde auch durch die Begründung für das Absehen von einer Gebührenerhebung bei einer Beurlaubung wegen Wehr- oder Zivildienst gestützt, wonach in diesen Fällen eine Gebührenerhebung unbillig sei, „weil durch die Hochschule keine Gegenleistung erbracht wird, die der Leistung für die anderen Studierenden entspricht.“ Im Falle einer Beurlaubung sei die betreffende Person jedoch weiterhin eingeschrieben, der Verwaltungsaufwand der eigentlichen Rückmeldung und sogar der Aufwand für die Beurlaubung würden anfallen. Wenn der Gesetzgeber dennoch davon ausgehe, dass keine „Gegenleistung“ erbracht werde, könne diese Gegenleistung nicht in dem Akt der Bearbeitung der Rückmeldung allein liegen. Vielmehr gehe der Gesetzgeber davon aus, eine allgemeine Verwaltungsgebühr für individuell zurechenbare Verwaltungsleistungen geschaffen zu haben, die ein beurlaubter Studierender nicht wahrnehme und für die er daher auch nicht zahlen solle.

44

45

Bei der Neuregelung der Verwaltungsgebühr in § 13 Abs. 2 BbgHG vom 18. Dezember 2008 habe der Gesetzgeber an der Höhe der Gebühr unter Nennung der weiteren Gebührenzwecke - Verwaltungsleistungen, die die Hochschulen außerhalb der fachlichen Betreuung erbringen würden, wie Immatrikulation, Rückmeldung, Beurlaubung und Exmatrikulation sowie die im Rahmen der allgemeinen Studienberatung und die durch die Akademischen Auslandsämter und die Prüfungsämter erbrachten Verwaltungsleistungen - festgehalten. Wie sich aus der Gesetzesbegründung ergebe, habe die Neuregelung lediglich klarstellende Funktion. Dass sich die Höhe der Gebühr trotz expliziter Nennung der weiteren Gebührenzwecke nicht erhöht habe, zeige ebenfalls, dass diese bereits nach früherer Rechtslage in § 30 Abs. 1a Satz 1 BbgHG a.F. erfasst sein sollten. 46

b) Die in den Vorlagebeschlüssen zugrunde gelegte Methode sei nur eine von verschiedenen Möglichkeiten zur Errechnung der landesweit durchschnittlichen Verwaltungskosten. Bei Anwendung anderer - nach Auffassung des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Brandenburg allein sachgerechter - Methoden ergäben die vorgelegten Daten bereits durchschnittliche Rückmeldekosten in Brandenburg zwischen 26 Euro und 28 Euro. Bei Zugrundelegung dieser Zahlen fehle es an einem groben Missverhältnis, weil selbst eine reine auf den Rückmeldevorgang beschränkte Gebühr von 51 Euro nicht mehr als doppelt so hoch sei wie der allein hierfür ermittelte Verwaltungsaufwand. 47

Die Universität Potsdam dominiere mit 44 Prozent aller Studierenden die Hochschullandschaft in Brandenburg, während sich an den beiden anderen Universitäten lediglich 12 Prozent und an den weiteren Hochschulen zwischen acht und einem Prozent der Brandenburger Studierenden immatrikuliert hätten. Die von der Universität Potsdam ermittelten Verwaltungskosten würden sich auf 10,52 Euro belaufen, während diese bei der Technischen Universität Cottbus bei 51,22 Euro gelegen hätten. Der Gesetzgeber habe sich dennoch für eine einheitliche Verwaltungsgebühr ausgesprochen, um die Attraktivität der teureren Hochschulen nicht zu verringern. 48

Bei der Berechnung sei aus den vorgelegten Daten ein gewichteter Durchschnitt gebildet worden. Es sei also nicht der Durchschnitt der Rückmeldekosten je Hochschule addiert und durch die Anzahl der Hochschulen dividiert (arithmetisches Mittel), sondern die Rückmeldekosten jeder Hochschule seien in Beziehung zur Anzahl der dort gebührenpflichtigen Rückmeldungen gesetzt worden. Der gewichtete Durchschnitt aus Hochschulrückmeldekosten und jeweiliger Studierendenzahl (Anzahl gebührenpflichtiger Rückmeldungen) stelle die Höhe der Rückmeldekosten im Durchschnitt je Studierender dar. Danach komme den für die Universität Potsdam ermittelten Verwaltungskosten wegen des Anteils von 44 Prozent der Studierenden im Land Brandenburg ein überdurchschnittlicher Einfluss auf den berechneten Durchschnitt zu. Zu beachten sei jedoch, dass im Land Brandenburg mit neun Hochschulen auch neun Gebührengläubiger existieren würden; eine Saldierung zwischen den Hochschulen scheide aus. Bei Ermittlung eines gewichteten Durchschnitts in Höhe von 20,32 Euro lägen über die Hälfte der Rückmeldekosten der Hochschulen darüber. Wenn maxi- 49

mal die doppelte Gebühr verfassungsrechtlich zulässig sei, könnten maximal 40,64 Euro erhoben werden. Die anfallenden Verwaltungskosten an der Technischen Universität Cottbus in Höhe von 51,22 Euro und der Fachhochschule Eberswalde in Höhe von 41,90 Euro könnten auch dann nicht kostendeckend erhoben werden. Die Universität Potsdam verzerre das eigentlich überwiegend an den Hochschulen anfallende Kostenniveau erheblich. Bei Herausnahme der Universität Potsdam aus der Durchschnittsberechnung läge dagegen auch der gewichtete Durchschnitt der Verwaltungskosten bei 29 Euro.

Der in Brandenburg vorliegenden Situation angemessener sei daher eine Berechnung, die stärker die jeweiligen Rückmeldekosten der Hochschulen berücksichtige. Durch die Berechnung eines Medians könne die tatsächliche Mitte einer statistischen Reihe am besten ermittelt werden. Hierzu würden die vorliegenden Zahlen der Größe nach sortiert und bei einer ungeraden Anzahl der mittlere Wert als Median ermittelt (10,52 Euro - 12,09 Euro - 13,83 Euro - 15,75 Euro - 28,69 Euro - 30,95 Euro - 33,17 Euro - 41,90 Euro - 51,22 Euro). Bei dieser Mittelwertberechnung würden Ausreißer aus einer Reihe für die Ermittlung weniger stark berücksichtigt, weil vor allem die mittleren Werte Berücksichtigung fänden. Hier läge der ermittelte Median bei 28,69 Euro, so dass die erhobene Rückmeldegebühr von 51 Euro nicht in einem groben Missverhältnis zum Verwaltungsaufwand stünde.

50

Wenn man lediglich das arithmetische Mittel bildete, indem man die durchschnittlichen Kosten der Rückmeldung der Hochschulen addieren und durch die Anzahl der Hochschulen teilen würde, käme man auf einen Durchschnitt von 26,46 Euro (Summe aus 10,52 Euro + 13,83 Euro + 51,22 Euro + 30,95 Euro + 28,69 Euro + 41,90 Euro + 12,09 Euro + 15,75 Euro + 33,17 Euro, geteilt durch 9 = 26,46 Euro). Auch auf der Grundlage dieser Berechnung würde es an einem groben Missverhältnis zwischen Verwaltungsaufwand und erhobener Gebühr fehlen.

51

c) Die von den Fachgerichten vorgenommene Berechnung der durchschnittlichen Verwaltungsgebühr anhand der vom Verwaltungsgericht Potsdam für den Zeitraum vom Sommersemester 2001 bis zum Wintersemester 2006/2007 erhobenen Zahlen verkenne, dass es sich bei der Festsetzung der Gebührenhöhe um eine Prognoseentscheidung des voraussichtlichen Verwaltungsaufwands gehandelt habe. Entscheidend sei die Rechtmäßigkeit des Gebührentatbestandes im Zeitpunkt seines Erlasses; die spätere tatsächliche Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben sei dagegen unerheblich. Die Bildung eines Mehrjahresdurchschnitts nach Inkrafttreten des Gesetzes widerspreche der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und sei zudem systemwidrig: Die gesetzgeberische Ex-ante-Entscheidung werde dadurch in eine gerichtliche Ex-post-Betrachtung verkehrt. Maßgeblich für die Verfassungsmäßigkeit sei dann anstatt der Prognose des Verwaltungsaufwandes der nachträglich entstandene Verwaltungsaufwand.

52

Zum Zeitpunkt des Erlasses des § 30 Abs. 1a Satz 1 BbgHG a.F. am 28. Juni 2000 sei der Verwaltungsaufwand beträchtlich höher gewesen als der zugrunde gelegte

53

Mehrjahresdurchschnitt: Noch im Jahr 2001 seien die durchschnittlichen Verwaltungskosten um etwa fünf Euro höher gewesen als im Jahr 2006. Der tatsächliche Verwaltungsaufwand sei also über die Zeit rückläufig. Bei Zugrundelegung dieser Entwicklung sei es wahrscheinlich, dass die Gebühr zur Zeit des Erlasses des Gesetzes die prognostizierten Kosten nicht um mehr als hundert Prozent überstiegen habe. Indem lediglich über den Zeitraum von 2001 bis 2006 Beweis erhoben worden sei, sei eine falsche Tatsachengrundlage ermittelt worden. Es sei anzunehmen, dass bei einer richtigen Beweisaufnahme die tatsächlichen Kosten nicht in einem groben Missverhältnis zur Gebührenhöhe stünden.

Nach alledem sei nicht davon auszugehen, dass die Gebühr funktional als Steuer zu qualifizieren und daher verfassungswidrig sei. 54

2. Die Kläger der Ausgangsverfahren zu 2 BvL 2/14, 2 BvL 3/14 und 2 BvL 5/14 stimmen unter Bezugnahme auf die verfassungsrechtlichen Maßstäbe der Gebührenerhebung aus dem Urteil vom 19. März 2003 (BVerfGE 108, 1) und dem Beschluss vom 6. November 2012 (BVerfGE 132, 334) dem vorlegenden Gericht darin zu, dass es sich bei der Abgabe nach § 30 Abs. 1a Satz 1 BbgHG a.F. um eine Verwaltungsgebühr handle, die weder Steuer noch Beitrag sei und daher aus Anlass einer individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung erhoben werde, um deren Kosten zu decken. Das vorlegende Gericht habe die wesentlichen verfassungsrechtlichen Maßstäbe korrekt erkannt und die vorgelegte Norm im Grunde beanstandungsfrei hierunter subsumiert. Gegen die kalkulatorische Berechnung der für die Bemessung der Gebührenhöhe maßgeblichen Kosten des Rückmeldevorgangs sei nichts einzuwenden, ebenso wenig gegen den Fragenkatalog zur Ermittlung des Zahlenmaterials. 55

Dem vorlegenden Gericht sei auch darin zuzustimmen, dass als Bemessungszeitraum für die Erhebung des Verwaltungsaufwandes der den konkreten Streitverhältnissen zu Grunde liegende Zeitraum herangezogen werden könne; der Gesetzgeber hätte auch den vor Inkrafttreten der Gebührenregelung liegenden Prognosezeitraum zur Grundlage seiner Bemessung machen können, was er indes für entbehrlich gehalten habe. 56

Der Landesgebührengesetzgeber habe mit der angegriffenen Gebührenregelung seine Regelungskompetenz überschritten und hierdurch die Kläger der Ausgangsverfahren in ihrem Grundrecht auf Ausbildungsfreiheit gemäß Art. 12 Abs. 1 GG verletzt. Vor dem Hintergrund der gesetzgeberischen Motivation, die Studierenden in Zeiten knapper öffentlicher Ressourcen an den Verwaltungskosten für die an den Hochschulen bereitgehaltene Infrastruktur zu beteiligen, nehme sich die durch die vorgelegte Gebührenregelung bewirkte Überzahlung der Kosten des Verwaltungsaufwandes als eine voraussetzungslos auferlegte Abgabe von Studierenden aus, die wie eine Steuer geschuldet werde, um den Landeshaushalt zu entlasten. Damit laufe nicht nur die am Typenzwang orientierte Begrenzungs- und Schutzfunktion der grundgesetzlichen Finanzverfassung ins Leere; der Landesgesetzgeber überschreite 57

zugleich den ihm eingeräumten hochschulgesetzlichen Kompetenzzusammenhang für den Erlass von Gebührenregelungen. Indem er die Studierenden sowohl als Steuerzahler als auch als Gebührenpflichtige ohne hinreichende sachliche Rechtfertigung oder äquivalente Gegenleistung in Anspruch nehme, sei die Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen nicht mehr gewahrt und verstoße der Landesgesetzgeber gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Schließlich hätten die Rückmeldegebühren auch eine objektiv berufsregelnde Tendenz und stellten, weil sie unterschiedslos eine allgemeine Zahlungspflicht zur Voraussetzung für die Fortführung des [Studiums] machen würden, einen unverhältnismäßigen Eingriff in die Ausbildungsfreiheit der Studierenden aus Art. 12 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG und dem Sozialstaatsprinzip dar.

B.

Die Vorlagen sind zulässig (Art. 100 Abs. 1 GG, § 13 Nr. 11, §§ 80 ff. BVerfGG). 58

Die Entscheidungserheblichkeit der zur Prüfung vorgelegten gesetzlichen Regelung sowie die Überzeugung des vorlegenden Gerichts von ihrer Verfassungswidrigkeit sind in einer den Anforderungen des § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG genügenden Weise (vgl. BVerfGE 127, 335 <355 f.>; 132, 334 <348 Rn. 44>) begründet. 59

C.

§ 30 Abs. 1a Satz 1 BbgHG a.F. in den zur Prüfung gestellten Fassungen ist, soweit danach bei jeder Rückmeldung Gebühren in Höhe von 100 Deutschen Mark oder 51 Euro zu erheben waren, mit Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 104a ff. GG sowie mit Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar und nichtig. 60

I.

Es kann offenbleiben, ob das Land Brandenburg mit der Bemessung der Rückmeldegebühr bereits die ihm für die Regelung einer solchen Gebühr zustehende Gesetzgebungskompetenz überschritten hat (vgl. BVerfGE 108, 1 <13 ff., 15>; gegen eine kompetenzielle Bedeutung überhöhter Abgabenbemessung bei Steuern BVerfGE 123, 1 <17 f.>). § 30 Abs. 1a Satz 1 BbgHG a.F. ist, soweit er die Erhebung einer Rückmeldegebühr betrifft, jedenfalls materiell verfassungswidrig (vgl. BVerfGE 132, 334 <348 f. Rn. 46> zu § 2 Abs. 8 Satz 2 BerlHG a.F.). 61

1. Die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben bedarf mit Blick auf die Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung (Art. 104a ff. GG) und zur Wahrung der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen (Art. 3 Abs. 1 GG) einer über den Zweck der Einnahmeerzielung hinausgehenden besonderen sachlichen Rechtfertigung (vgl. BVerfGE 124, 235 <244>; 132, 334 <349 Rn. 47>; stRspr). Dies gilt für die Abgabenerhebung sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach (vgl. BVerfGE 108, 1 <17>; 110, 370 <390>; 132, 334 <349 Rn. 47>). 62

a) Die finanzverfassungsrechtliche Verteilung der steuerbezogenen 63

Gesetzgebungs-, Ertrags- und Verwaltungskompetenzen verlöre ihren Sinn und ihre auch den Bürger schützende Funktion, wenn nichtsteuerliche Abgaben beliebig unter Umgehung dieser Verteilungsregeln begründet werden könnten (vgl. BVerfGE 78, 249 <266>; 93, 319 <342>; 108, 1 <16>; 132, 334 <349 Rn. 48>). Die Erhebung einer nichtsteuerlichen Abgabe muss zudem berücksichtigen, dass der Schuldner einer solchen Abgabe regelmäßig zugleich Steuerpflichtiger ist und bereits als solcher zur Finanzierung der Lasten herangezogen wird, die die Gemeinschaft treffen. Die Gleichheit der Abgabenbelastung wäre nicht gewahrt, wenn Einzelne daneben ohne besondere, die Abgabenerhebung - auch der Höhe nach - rechtfertigende Sachgründe zusätzlich herangezogen werden könnten (vgl. BVerfGE 108, 1 <16 f.>; 132, 334 <349 Rn. 48>).

b) Gebühren sind als öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die in Anknüpfung an eine individuell zurechenbare öffentliche Leistung erhoben werden, um deren Kosten ganz oder teilweise zu decken (vgl. BVerfGE 7, 244 <254>; 50, 217 <226>; 91, 207 <233>; 108, 1 <13>; 110, 370 <388>; 132, 334 <349 Rn. 49>), dem Grunde nach durch ihre Ausgleichsfunktion gerechtfertigt (vgl. BVerfGE 108, 186 <216>; 132, 334 <349 Rn. 49>). Als sachliche Gründe, die die Bemessung der Gebühr rechtfertigen können, sind neben dem Zweck der Kostendeckung auch Zwecke des Vorteilsausgleichs, der Verhaltenslenkung sowie soziale Zwecke anerkannt (vgl. BVerfGE 50, 217 <230 f.>; 97, 332 <345 ff.>; 107, 133 <144>; 108, 1 <18>; 132, 334 <349 Rn. 49>).

64

Daraus folgt allerdings nicht, dass zur Rechtfertigung der konkreten Bemessung einer gesetzlich vorgesehenen Gebühr jeder dieser Zwecke nach Belieben herangezogen werden könnte. Nur Gebührenzwecke, die von einer erkennbaren gesetzgeberischen Entscheidung getragen werden, sind geeignet, die jeweilige Gebührenbemessung sachlich zu rechtfertigen (vgl. BVerfGE 108, 1 <19 f.>; 132, 334 <350 Rn. 50>). Eine - erforderlichenfalls im Wege der Auslegung zu gewinnende - hinreichende Klarheit der Gebührenzwecke ist aus rechtsstaatlichen Gründen wie auch im Hinblick auf die Bedeutung der gesetzlichen Regelung im demokratischen Verantwortungszusammenhang erforderlich. An dem erkennbaren Inhalt getroffener Regelungen muss der Gesetzgeber sich festhalten lassen und der Gesetzesvollzug sich ausrichten können, denn Rechtsnormen dürfen nicht zur Fehlinformation über das politisch Entschiedene und zu Verantwortende führen („Normenwahrheit“, vgl. BVerfGE 107, 218 <256>; 108, 1 <20>; 114, 196 <236>; 114, 303 <312>; 118, 277 <366>; 132, 334 <350 Rn. 50>). Wählt der Gesetzgeber einen im Wortlaut eng begrenzten Gebährentatbestand, kann er daher nicht geltend machen, er habe noch weitere, ungenannte Gebührenzwecke verfolgt. Die Erkennbarkeit der gesetzgeberischen Entscheidung über die verfolgten Gebührenzwecke ist darüber hinaus Voraussetzung dafür, dass unterschiedliche Gebührenregelungen im Sinne der Vermeidung einer mehrfachen Belastung der Gebährenschnldner für dieselbe Leistung oder denselben Vorteil aufeinander abgestimmt werden können (vgl. BVerfGE 108, 1 <20>; 132, 334 <350 Rn. 50>).

65

Die verfassungsrechtliche Kontrolle einer gesetzgeberischen Gebührenbemessung hat, nicht zuletzt weil maßgebliche Bestimmungsgrößen sich häufig nicht exakt und im Voraus quantifizieren lassen, einen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers zu wahren. Eine Gebührenregelung ist jedoch dann als sachlich nicht gerechtfertigt zu beanstanden, wenn sie in einem groben Missverhältnis zu den verfolgten legitimen Gebührenzwecken steht (vgl. BVerfGE 108, 1 <19>; 132, 334 <350 Rn. 51>; BVerwGE 115, 32 <44>). Der mit der Abgabenerhebung verbundene Eingriff in das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG (vgl. BVerfGE 20, 257 <271>; 20, 271 <276>; 28, 66 <87>; 132, 334 <350 Rn. 51>) ist in einem solchen Fall unverhältnismäßig (vgl. BVerfGE 83, 363 <392>; 132, 334 <351 Rn. 51>) und läuft der Begrenzungs- und Schutzfunktion der grundgesetzlichen Finanzverfassung (vgl. BVerfGE 108, 1 <14 ff.>; 124, 235 <244>; 132, 334 <351 Rn. 51>) sowie dem Gleichheitsgrundsatz (vgl. BVerfGE 50, 217 <227>; 97, 332 <345>; 115, 381 <389, 392>; 132, 334 <351 Rn. 51>) zuwider.

2. Diesen verfassungsrechtlichen Maßstäben wird die Bemessung der bei jeder Rückmeldung zu entrichtenden Gebühr in § 30 Abs. 1a Satz 1 BbgHG a.F. nicht gerecht. Die Vorschrift lässt mit hinreichender Klarheit lediglich den Gebührenzweck der Deckung der Kosten für die Bearbeitung der Rückmeldung erkennen (a). Die Höhe der Gebühr von zunächst 100 Deutsche Mark und später 51 Euro steht in einem groben Missverhältnis zu diesem Zweck (b).

a) Die Gebührenvorschrift des § 30 Abs. 1a Satz 1 BbgHG a.F. regelt hinsichtlich der Rückmeldung und Immatrikulation zwei selbstständige Gebührentatbestände (aa); die im Zusammenhang mit der Rückmeldung erhobene Gebühr lässt die Deckung der Kosten anderer Verwaltungsleistungen als Gebührenzweck nicht erkennen (bb).

aa) Nach der vom Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg eingehend begründeten Auslegung normiert § 30 Abs. 1a Satz 1 BbgHG a.F. keine einheitliche Mischgebühr für die Fälle der Immatrikulation und Rückmeldung, sondern zwei selbstständige, an unterschiedliche Verwaltungsleistungen geknüpfte Gebührentatbestände. Dieser einfachrechtlichen Auslegung des vorlegenden Gerichts ist zu folgen. Eine dem entsprechende Auslegung hat der Zweite Senat der wortgleichen Vorschrift des § 2 Abs. 8 Satz 2 BerlHG a.F. (vgl. BVerfGE 132, 334 <351 Rn. 53>) und der Regelung des § 120a Abs. 1 Satz 1 UG BW (vgl. BVerfGE 108, 1 <12>, dort zur Frage des Vorlagegegenstandes) zugrunde gelegt. Auch die Landesregierung vertritt - anders als noch die beklagte Universität Potsdam in den fachgerichtlichen Ausgangsverfahren - die gegenteilige Auffassung von einer einheitlichen Mischgebühr für Immatrikulation und Rückmeldung nicht mehr.

bb) Weitere, über den Gebührenzweck der Kostendeckung für die Bearbeitung der Rückmeldung hinausgehende Gebührenzwecke sind nicht - zumindest nicht mit hinreichender Klarheit - erkennbar.

(1) Aus dem - mit § 2 Abs. 8 Satz 2 BerlHG a.F. identischen - Wortlaut der Vorschrift ergeben sich keine Anhaltspunkte für weitere der Regelung zugrundeliegende Kos-

tendeckungs- oder sonstige legitime Gebührenzwecke (vgl. BVerfGE 132, 334 <353 Rn. 57> zu § 2 Abs. 8 Satz 2 BerlHG a.F.).

Wofür „bei jeder Rückmeldung“ die Gebühr nach § 30 Abs. 1a Satz 1 BbgHG a.F. erhoben wird, ist aus dem Wortlaut der Vorschrift nicht eindeutig zu erkennen. Der Zweck der Erhebung der Gebühr ausschließlich für die Bearbeitung der Rückmeldung wäre zwar sprachlich präzise durch die Verwendung des Wortes „für“ zu bezeichnen gewesen; statt der Rückmeldung, die die Studierenden selbst vornehmen, wäre außerdem die von der Hochschule vorzunehmende Bearbeitung der Rückmeldung als der das zu entrichtende Entgelt auslösende Sachverhalt zu bezeichnen gewesen. 72

Der Wortlaut des § 30 Abs. 1a Satz 1 BbgHG a.F. enthält aber auch keine Anhaltspunkte dafür, dass mit der erhobenen Gebühr für die Immatrikulation einerseits und die Bearbeitung der Rückmeldung andererseits noch weitere Verwaltungskosten abgegolten werden sollten. Die ausdrückliche Benennung der Verwaltungsleistung Rückmeldung dürfte es zudem ausschließen, die Gebühr als Gegenleistung für mit der Rückmeldung nicht in einem unmittelbaren Zusammenhang stehende Verwaltungsleistungen anzusehen. 73

(2) Auch der Entstehungsgeschichte von § 30 Abs. 1a Satz 1 BbgHG a.F. ist kein weiterer Gebührenzweck zu entnehmen. 74

(a) Die parlamentarischen Äußerungen des zuständigen Ministers (vgl. LTDrucks 3/630) und des zuständigen Staatssekretärs (vgl. Landtag Brandenburg, Ausschuss für Wissenschaft, Forschung und Kultur, Ausschussprotokoll 3/55, S. 3 f.) legen den Schluss nahe, dass sich die Landesregierung Brandenburg hinsichtlich der mit der geplanten Rückmeldegebühr verfolgten Gebührenzwecke im Interesse der Einheitlichkeit des Wissenschaftsraumes Berlin-Brandenburg allein an der im Land Berlin geltenden Regelung in § 2 Abs. 8 BerlHG a.F. orientiert hat, ohne speziell für Brandenburg geltende Regelungen zu erwägen. 75

In der Begründung des Gesetzentwurfes wird die bei der Rückmeldung eingeführte Gebühr als Verwaltungsgebühr bezeichnet, die der Deckung der Kosten einer individuell zurechenbaren Sonderleistung dienen soll. Bereits die Verwendung der Singularform an dieser Stelle deutet darauf hin, dass mit der Gebühr lediglich die mit der Bearbeitung der Rückmeldung entstehenden Verwaltungskosten abgedeckt werden sollen. Die daran anschließenden Ausführungen (vgl. LTDrucks 3/810 S. 36) 76

Auch ohne detaillierte Aufschlüsselung der Sach- und Personalkosten, die im Zusammenhang mit der Rückmeldung und Immatrikulation entstehen, besteht ein hinreichender Zusammenhang zu den tatsächlich entstehenden Verwaltungskosten.

lassen ebenfalls den Schluss zu, dass mit der Gebühr nach § 30 Abs. 1a Satz 1 BbgHG a.F. nur die unmittelbar durch die Bearbeitung der Rückmeldung entstehenden Kosten abgedeckt werden sollten. 77

(b) Auch im weiteren Gesetzgebungsverfahren finden sich keine Hinweise auf darüber hinausgehende Gebühreuzwecke; vielmehr wird dort lediglich von Immatrikulations- und Rückmeldegebühren gesprochen. Insgesamt kann daher den parlamentarischen Beratungen des Jahres 2000 im Zusammenhang mit der Einführung von Immatrikulations- und Rückmeldegebühren lediglich entnommen werden, dass die in § 30 Abs. 1a Satz 1 BbgHG a.F. vorgesehenen Gebühren als durch die Rückmeldung unmittelbar veranlasste Verwaltungsgebühren für den Bearbeitungsaufwand der Rückmeldung verstanden wurden; es finden sich jedoch keine Hinweise darauf, dass dadurch weitere Verwaltungsleistungen abgegolten werden sollten. 78

Selbst wenn sich aus der Verwendung des Wortes „bei“ im Gesetzestext die Absicht des Gesetzgebers entnehmen ließe, den Gebühreuzweck über die Deckung der Verwaltungskosten von Immatrikulation und Rückmeldung hinaus zu erweitern, bliebe ungeklärt, welche weiteren Kostendeckungs- oder sonstigen Zwecke damit verfolgt werden sollten (vgl. BVerfGE 132, 334 <352 f. Rn. 57> zur wortgleichen Regelung des § 2 Abs. 8 BerlHG a.F.). 79

(c) Nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens bezeichnete die Landesregierung Brandenburg in einer Antwort auf eine Kleine Anfrage die Immatrikulations- und Rückmeldegebühr weiterhin als eine Verwaltungsgebühr. Sie werde in der Folge einer konkreten Amtshandlung der Hochschulverwaltung fällig; ihr stehe eine konkrete Leistung der Verwaltung gegenüber. Darüber hinausgehende Gebühreuzwecke wurden auch hier nicht genannt (vgl. LTDrucks 3/2315 zu Frage 5). 80

Für die nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 19. März 2003 (BVerfGE 108, 1) von der zuständigen Ministerin für Wissenschaft, Forschung und Kultur im Rahmen parlamentarischer Anfragen (vgl. Landtag Brandenburg, 3. Wahlperiode, Plenarprotokoll der 74. Sitzung am 10. April 2003, S. 5067 f.; LTDrucks 3/6065) erstmals genannten weiteren Zwecke finden sich im Gesetzgebungsverfahren zur Einführung des § 30 Abs. 1a Satz 1 BbgHG keine Anhaltspunkte. Die spätere Erweiterung der im Gesetz genannten Gebühreuzwecke durch Art. 1 des Gesetzes zur Neuregelung des Hochschulrechts des Landes Brandenburg vom 18. Dezember 2008 (GVBl I S. 318 ff.) bewirkt insoweit keine (rückwirkende) Klarstellung (vgl. BVerfGE 132, 334 <351 Rn. 55> zu § 2 Abs. 8 BerlHG a.F.). 81

(d) Etwas anderes folgt auch nicht aus dem Umstand, dass die Landesregierung mit Blick auf den im August 2003 in den Landtag Brandenburg eingebrachten Entwurf für ein Erstes Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Hochschulgesetzes trotz der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 19. März 2003 (BVerfGE 108, 1) keinen Anlass für eine Änderung des § 30 Abs. 1a Satz 1 BbgHG gesehen hat. Der Gesetzgeber habe den Zweckbindungsrahmen der vorgesehenen Gebührenerhebung hinreichend konkretisiert. Bisherige Modellrechnungen für einzelne Hochschulen in Brandenburg hätten zu dem Ergebnis geführt, dass die durch die in der Gesetzesbegründung angesprochenen Amtshandlungen der Hochschulverwaltung - genannt werden diejenigen der Studentensekretariate, der Prüfungsämter, der 82

allgemeinen Studien- und Studierendenberatung und der Akademischen Auslandsämter - entstehenden Kosten in einem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten legitimen Erhebungszweck der Kostendeckung stünden (vgl. LTDrucks 3/6248, Anlage Stellungnahmen im Beteiligungsverfahren nach § 72 des Landesbeamtengesetzes). Diese Argumentation ist schon deswegen nicht überzeugend, weil die dort genannten weiteren möglichen Gebührendzwecke - wie gezeigt - gerade nicht Gegenstand der (ursprünglichen) Gesetzesbegründung waren.

Hinzu tritt, dass in einem - von der Brandenburgischen Landesregierung zeitgleich mit dem Gesetzentwurf am 14. August 2003 dem Landtag zugeleiteten - Bericht über die Erfahrungen mit dem im Jahr 1999 neu gefassten Brandenburgischen Hochschulgesetz (vgl. LTDrucks 3/6249 S. 6) die nach § 30 Abs. 1a Satz 1 BbgHG a.F. erhobene Gebühr ausdrücklich als „Gebühr für die Rückmeldung“ bezeichnet wird. 83

(e) Danach kann der Entstehungsgeschichte des § 30 Abs. 1a Satz 1 BbgHG auch in der Fassung des Ersten Gesetzes zur Änderung des Brandenburgischen Hochschulgesetzes vom 22. März 2004 nicht entnommen werden, dass die Gebühr außer der Deckung der Kosten für die Bearbeitung der Immatrikulation und der Rückmeldung der Kostendeckung für weitere Verwaltungsaufgaben oder sonstige legitime Gebührendzwecke dienen sollte. 84

(3) Jedenfalls wäre das Erfordernis normenklarer Festlegung des verfolgten Gebührendzwecks (vgl. BVerfGE 132, 334 <354 Rn. 60>) nicht gewahrt. Dieses ist vor allem bei einem Nebeneinander mehrerer gebührenbezogener Regelungen zu beachten. Eine solche Normenklarheit war hier insbesondere im Hinblick auf die Abgrenzung einer nach § 30 Abs. 1a Satz 1 BbgHG a.F. und § 2 Abs. 3 Satz 1 BbgHG a.F. zulässigen und einer nach § 2 Abs. 3 Satz 2 BbgHG a.F. unzulässigen Gebühr geboten, weil sowohl eine finanzverfassungsrechtlich unzulässige Doppelfinanzierung ein und derselben Verwaltungstätigkeit als auch ein Unterlaufen des Verbots der Erhebung von Studiengebühren im Raume steht (vgl. BVerfGE 132, 334 <354 Rn. 60> zu § 2 Abs. 8 Satz 2 BerlHG a.F.). 85

(4) Weitere tragfähige Gebührendzwecke können § 30 Abs. 1a Satz 1 BbgHG a.F. auch nicht im Wege verfassungskonformer Auslegung entnommen werden. Die Forderung der Erkennbarkeit des Gebührendzwecks bezieht sich nicht auf einen verfassungsrechtlich möglichen, sondern auf den vom Gesetzgeber bestimmten Gebührendzweck. Ein gesetzlicher Gebührendzweck wird nicht dadurch in der gebotenen Weise erkennbar, dass einer Gebührenregelung Entgelt- und Abschöpfungs-zwecke, für die sonst keine Auslegungsmethode einen Anhaltspunkt liefert, allein deshalb zugeschrieben werden, weil sie vom Gesetzgeber verfassungskonform hätten gewählt werden können (vgl. BVerfGE 132, 334 <355 Rn. 62> zur wortgleichen Regelung des § 2 Abs. 8 Satz 2 BerlHG a.F.). 86

(5) Dieses Ergebnis wird durch eine systematische Auslegung der Regelung des § 30 Abs. 1a Satz 1 BbgHG a.F. bestätigt. 87

Die Gebührenregelung findet sich als nachträglich eingefügter Absatz in der mit „Immatrikulation und Rückmeldung“ überschriebenen Vorschrift des § 30 BbgHG a.F.; wäre es um den Ausgleich allgemeiner Verwaltungskosten gegangen, hätte eine Regelung im Zusammenhang mit der Gebührenvorschrift des § 2 Abs. 3 BbgHG a.F. nahegelegen. 88

Die Gebührenregelung ist zudem wortgleich mit der Regelung nach § 2 Abs. 8 Satz 2 BerlHG a.F. und steht hinsichtlich ihrer Entstehungsgeschichte mit dieser in einem engen Zusammenhang. Dazu führen die Vorlagebeschlüsse zutreffend aus: 89

Da das Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung vom 6. November 2012 die Auslegung der wortgleichen Vorschrift in § 2 Abs. 8 Satz 2 Halbsatz 1 BerlHG a.F. durch das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg bestätigt hat, wonach es sich bei der Rückmeldegebühr um eine Gegenleistung ausschließlich für die mit der Rückmeldung verbundene Verwaltungsleistung handelt, würde eine andere Auslegung derselben Regelung in § 30 Abs. 1a Satz 1 Halbsatz 1 BbgHG a.F. zu dem befremdlichen Ergebnis führen, dass für ein und dieselbe Gebührenvorschrift in zwei Bundesländern unterschiedliche Maßstäbe gelten würden.

(6) Soweit mit den Gebührenregelungen in anderen Ländern weitergehende Gebührenzwecke verfolgt werden, sind die entsprechenden Entgelte im Vergleich zu der Regelung in Brandenburg anders bezeichnet. 90

(a) In einigen Ländern wird das im Zusammenhang mit der Rückmeldung zu erhebende Entgelt ausdrücklich als (allgemeiner) Verwaltungskostenbeitrag bezeichnet (vgl. § 81 Abs. 2 Niedersächsisches Hochschulgesetz - NHG in den vom 1. Januar 1999 bis zum 30. Juni 2002 geltenden Fassungen, Art. 85a Abs. 1 Bayerisches Hochschulgesetz - BayHSchG in der vom 1. April 2004 bis zum 31. Mai 2006 geltenden Fassung, § 4 Abs. 1 des Thüringer Hochschulgebühren- und entgeltgesetzes - ThürHGEG in der vom 1. Januar 2007 bis zum 4. März 2010 geltenden Fassung, § 6a Abs. 1 des Hamburgischen Hochschulgesetzes - HmbHG in der ab dem 30. März 2005 geltenden Fassung, § 56 Abs. 1 des Hessischen Hochschulgesetzes - HSchulG HE in der ab dem 1. Januar 2010 geltenden Fassung und § 109b Abs. 1 und 2 Bremisches Hochschulgesetz - HSchulG BR in der ab dem 30. März 2004 geltenden Fassung). In Mecklenburg-Vorpommern wird den Hochschulen die Möglichkeit eröffnet, Gebühren, Beiträge und Entgelte nach Maßgabe von Satzungen für bestimmte Verwaltungsleistungen (vgl. einheitlicher Verwaltungskostenbeitrag für die in § 16 Abs. 6 Landeshochschulgesetz - LHG M-V in der ab 21. Mai 2009 geltenden Fassung genannten Verwaltungsleistungen) zu erheben (vgl. § 16 Abs. 5 Satz 1 LHG M-V). In Baden-Württemberg wurde nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 19. März 2003 (BVerfGE 108, 1) zur Rückmeldegebühr nach § 120a Abs. 1 Satz 1 UG BW mit Wirkung vom 6. Januar 2005 in § 9 Abs. 1 Satz 1 Landeshochschulgebührengesetz (LHGebG BW) für die öffentlichen Leistungen, die die Hochschulen 91

und Berufsakademien für die Studierenden außerhalb der fachlichen Betreuung allgemein erbringen, ein Verwaltungskostenbeitrag eingeführt; die weiteren Gebührendzwecke werden beispielhaft genannt. Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts wurde auch die mit der Regelung des § 30 Abs. 1a Satz 1 BbgHG a.F. wortgleiche Regelung des § 2 Abs. 8 Satz 2 BerlHG a.F. mit Wirkung ab dem 15. Dezember 2004 dahingehend geändert, dass nach § 2 Abs. 7 Satz 2 BerlHG anlässlich der Immatrikulation und jeder Rückmeldung Verwaltungsgebühren in Höhe von 50 Euro erhoben werden; die weiteren Gebührendzwecke wurden ausdrücklich benannt. Für eine Änderung der wortgleichen Regelung in Brandenburg wurde indessen - zunächst - kein Anlass gesehen; erst mit Gesetz vom 18. Dezember 2008 ist mit § 13 Abs. 2 BbgHG eine § 2 Abs. 7 Satz 2 bis 4 BerlHG in der Fassung vom 15. Dezember 2004 entsprechende Regelung beschlossen worden.

(b) Danach zeigt sich im Vergleich zu der hier zur Prüfung anstehenden Regelung der Rückmeldegebühr in Brandenburg, dass alle übrigen oben genannten Länder - bis auf Berlin - mit Regelungen entsprechender Abgaben Verwaltungskostenbeiträge erhoben und die Beitragszwecke nicht nur auf die Kosten für die Bearbeitung von Immatrikulation und Rückmeldung beschränkt, sondern - nicht abschließend - in den gesetzlichen Regelungen weitere Beitragszwecke benannt haben. Soweit die Neufassung im Land Berlin an der Erhebung einer Verwaltungsgebühr festgehalten hat, sind vom Gebührendzweck ausdrücklich alle Verwaltungsleistungen der Hochschulen, die sie für die Studierenden im Rahmen der Durchführung des Studiums außerhalb der fachlichen Betreuung erbringen, umfasst und über die Kosten für die Bearbeitung von Rückmeldung und Immatrikulation hinausgehend weitere Gebührendzwecke beispielhaft genannt. Im Vergleich hierzu finden sich in der Gebührenregelung des § 30 Abs. 1a Satz 1 BbgHG a.F. lediglich Anhaltspunkte für die Kosten der Bearbeitung von Immatrikulation und Rückmeldung als mögliche Anknüpfungen für die Gebühr.

92

b) Die festgesetzte Gebührenhöhe von zunächst 100 Deutschen Mark und später 51 Euro steht zu dem Zweck der Rückmeldegebühr nach § 30 Abs. 1a Satz 1 BbgHG a.F., die Kosten für die Bearbeitung der Rückmeldung zu decken, in einem groben Missverhältnis; sie übersteigt diese Kosten um mehr als hundert Prozent (vgl. BVerfGE 132, 334 <357 Rn. 66>).

93

aa) Gegen die Berechnung des Verwaltungsgerichts Potsdam, welche vom Obergerverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg übernommen wurde, ist aus verfassungsrechtlicher Sicht nichts zu erinnern. Der durchschnittliche Verwaltungsaufwand in Höhe von 20,32 Euro ist jedenfalls nicht zu niedrig angesetzt.

94

(1) Die Berechnung des Verwaltungsgerichts Potsdam beruht auf einem von diesem erstellten umfangreichen Fragenkatalog; dadurch ist sichergestellt worden, dass alle Hochschulen im Land Brandenburg bei der Feststellung der Kosten für die Bearbeitung einer Rückmeldung von einer einheitlichen und umfassenden Tatsachenbasis ausgegangen sind. Die detaillierten Auskünfte der Hochschulen sind mit den Beteiligten des Verfahrens unter Beteiligung von Vertretern der einzelnen Hochschulen

95

in der mündlichen Verhandlung abschließend erörtert worden; die in den Auskünften noch enthaltenen zweckfremden Verwaltungsleistungen wurden herausgerechnet.

Zutreffend hat das vorlegende Gericht festgestellt, dass es sich zwar um Selbstauskünfte der Hochschulen handle, deren Interessen als Gebührengläubiger durch den vorliegenden Rechtsstreit betroffen seien. Gleichwohl rechtfertigt dies nicht die Annahme, die Hochschulen würden den Verwaltungsaufwand für die Bearbeitung der Rückmeldung gezielt zu hoch ansetzen. Davon ist hier nicht auszugehen, insbesondere sind die zugrunde gelegten Daten von keiner Seite substantiiert und konkret in Zweifel gezogen worden (vgl. BVerfGE 132, 334 <356 Rn. 64>).

96

(2) Gründe, das Berechnungsergebnis in Zweifel zu ziehen, sind auch sonst nicht ersichtlich. Der Vergleich mit in anderen Ländern angestellten Berechnungen der Durchschnittskosten für die Bearbeitung einer Rückmeldung bestätigt vielmehr, dass der vom vorlegenden Gericht - bezogen auf den Zeitraum zwischen Sommersemester 2001 und Wintersemester 2006/2007 - für Brandenburg ermittelte Wert in Höhe von 20,32 Euro jedenfalls nicht zu niedrig angesetzt ist (vgl. BVerfGE 132, 334 <356 Rn. 64>).

97

bb) Die dagegen von der Landesregierung Brandenburg erhobenen Einwände greifen nicht durch.

98

(1) Entgegen der Auffassung des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Brandenburg ist nicht zu beanstanden, dass kein arithmetisches Mittel dahingehend gebildet worden ist, dass zunächst der Durchschnitt der Rückmeldekosten je Hochschule ermittelt und diese einzelnen Durchschnitte dann addiert und durch die Anzahl der Hochschulen geteilt, sondern die Rückmeldekosten jeder Hochschule in Beziehung zur Anzahl der dort gebührenpflichtigen Rückmeldungen gesetzt worden sind. Dieser gewichtete Durchschnitt aus Hochschulrückmeldekosten und jeweiliger Studierendenzahl stellt mathematisch dar, wie hoch die Rückmeldekosten je Studierendem in Brandenburg durchschnittlich sind.

99

Auch wenn im Land Brandenburg mit neun Hochschulen auch neun Gebührengläubiger existieren und eine Saldierung zwischen den Hochschulen nicht erfolgt, ist die Bildung eines arithmetischen Mittels nicht geboten. Der Gebührengesetzgeber hat sich bewusst für eine einheitliche Gebühr für alle Hochschulen in Brandenburg (und im Wissenschaftsraum Berlin-Brandenburg) entschieden. Wäre ihm dabei maßgeblich an einer Kostendeckung für die jeweilige Hochschule gelegen gewesen, hätte er diese ermächtigen können, die Gebührenhöhe individuell - etwa durch Satzung - festzulegen. Legt der Landesgesetzgeber aber - wie hier - eine für alle Studierenden an allen Hochschulen geltende einheitliche Rückmeldegebühr fest, sind bei der Bemessung der Höhe der Rückmeldegebühr alle Studierenden an allen Hochschulen in den Blick zu nehmen. Maßgeblich ist damit der auf die Rückmeldung des einzelnen Studierenden bezogene gewichtete mathematische Mittelwert. Ein zu bildender Median wäre - wie die Verteilung im konkreten Fall zeigt - vom bloßen Zufall abhängig, eine darauf beruhende Festsetzung willkürlich.

100

(2) Schließlich geht der Einwand fehl, die der Berechnung zugrunde gelegten Daten aus dem Zeitraum vom Sommersemester 2001 bis zum Wintersemester 2006/2007 fielen in den Zeitraum nach Einführung der Gebühr am 28. Juni 2000 und verkennten daher den Prognosecharakter der Gebührenbemessung. 101

(a) Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, gegebenenfalls mit Hilfe der das Gesetzesvorhaben einbringenden Landesregierung, im Wege einer Prognose ein mit dem Grundgesetz zu vereinbarendes Verhältnis zwischen Gebührenhöhe und zu deckender Verwaltungskosten zu ermitteln und herzustellen. Hier hat sich die Regierung bei Vorlage des Gesetzentwurfes eine Kalkulation erspart („... Auch ohne detaillierte Aufschlüsselung der Sach- und Personalkosten, die im Zusammenhang mit der Rückmeldung und Immatrikulation entstehen, besteht ein hinreichender Zusammenhang zu den tatsächlich entstehenden Verwaltungskosten ...“, Begründung des Gesetzentwurfes der Landesregierung zum HStrG 2000 - LTDrucks 3/810, Einzelbegründung zu Art. 2), die auch in den Beratungen des Landtags nicht nachgeholt worden ist. Bleibt es in einem solchen Fall letztlich den Verwaltungsgerichten überlassen, die Datenbasis für die Gebührenregelung in einem aufwendigen Verfahren zu ermitteln, und wird die beklagte Hochschule in die Amtsaufklärung einbezogen, ohne dass diese etwaige Bedenken zur Art der Ermittlung äußert, darf das Fachgericht verfassungsrechtlich unbedenklich davon ausgehen, dass der von ihm gewählte Erhebungszeitraum die maßgebliche Prognose abbildet. 102

(b) Die beklagte Hochschule hat in den fachgerichtlichen Ausgangsverfahren nicht einmal selbst behauptet, dass die zu erwartende Relation Gebührenhöhe zu Verwaltungskosten vor Einführung der Gebühr im Jahr 2000 eine wesentlich andere gewesen wäre. Zudem spricht schon die inflationsbedingte Kostensteigerung dafür, dass die Verwaltungskosten in der Zeit vor dem Inkrafttreten des Haushaltsstrukturgesetzes am 1. Juli 2000 eher niedriger als höher waren, das Missverhältnis also noch deutlicher ausgeprägt gewesen ist. 103

Die Regierung des Landes Brandenburg stellt auch im verfassungsgerichtlichen Verfahren lediglich die pauschale Behauptung auf, dass der Verwaltungsaufwand zum Zeitpunkt des Erlasses des § 30 Abs. 1a Satz 1 BbgHG a.F. am 28. Juni 2000 höher als der zugrunde gelegte Mehrjahres-Durchschnitt gewesen sei. Begründet wird dies damit, dass im Jahr 2001 die durchschnittlichen Verwaltungskosten etwa fünf Euro höher gewesen seien als im Jahr 2006. 104

Die isolierte Betrachtung dieser beiden Jahre ist jedoch nicht geeignet, die Angemessenheit der Gebührenhöhe zu belegen. Tatsächlich schwankte im hier relevanten Zeitraum der Landesdurchschnitt der Rückmeldekosten deutlich (vgl. Sommersemester 2001 23,25 Euro; Wintersemester 2001/2002 24,10 Euro; Sommersemester 2002 21,78 Euro; Wintersemester 2002/2003 21,73 Euro; Sommersemester 2003 19,42 Euro; Wintersemester 2003/2004 19,70 Euro; Sommersemester 2004 19,66 Euro; Wintersemester 2004/2005 21,59 Euro; Sommersemester 2005 18,58 Euro; Wintersemester 2005/2006 18,77 Euro; Sommersemester 2006 17,55 Euro; Winter- 105

semester 2006/2007 19,97 Euro), so dass eine belastbare Aussage über die Höhe des Landesdurchschnitts der Verwaltungskosten vor dem Erlass der hier in Rede stehenden Gebührenbestimmung nicht getroffen werden kann. Im Übrigen hat die Brandenburgische Landesregierung auch im verfassungsgerichtlichen Verfahren keine Daten vorgelegt, aus denen sich ergeben könnte, dass die zu erwartenden Kosten für die Bearbeitung einer Rückmeldung vor Inkrafttreten des § 30 Abs. 1a Satz 1 BbgHG a.F. signifikant über dem errechneten Landesdurchschnitt gelegen hätten.

(c) Schließlich ist die Behauptung, das Bundesverfassungsgericht habe in seiner bisherigen Rechtsprechung allein die prognostizierten Verwaltungskosten bei Erlass des Gesetzes zugrunde gelegt, unzutreffend. Dies ergibt sich schon aus den Angaben des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Brandenburg selbst: So wird in dessen Stellungnahme ausgeführt, dass der Entscheidung vom 6. November 2012 (BVerfGE 132, 334), welche die Verfassungswidrigkeit des durch Gesetz vom 15. April 1996 geänderten § 2 Abs. 8 Satz 2 BerlHG festgestellt habe, allein die Daten des Wintersemesters 1996/1997 zugrunde gelegt worden seien. Diese Daten beziehen sich damit aber gerade auf einen Zeitraum nach Inkrafttreten des Gesetzes. 106

cc) Im Ergebnis übersteigt die Rückmeldegebühr nach § 30 Abs. 1a Satz 1 BbgHG a.F. in Höhe von 100 Deutschen Mark und später 51 Euro die durch die Bearbeitung einer Rückmeldung entstehenden Kosten in Höhe von 20,32 Euro damit um mehr als hundert Prozent. Darin liegt, jedenfalls bei einer Gebühr, deren Berechnung, wie hier, keine besonderen prognostischen Schwierigkeiten bereitet, ein grobes Missverhältnis (vgl. BVerfGE 132, 334 <357 Rn. 66>). Dieses wiegt hinsichtlich der Kläger in den Ausgangsverfahren, die als Studierende an der Universität Potsdam zusätzlich die universitäre Verwaltungsgebühr in Höhe von 10 Deutschen Mark oder 5,11 Euro zu entrichten hatten, auch besonders schwer. 107

3. Der brandenburgische Gesetzgeber konnte sich bei Einführung der Rückmeldegebühr zwar nicht auf an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Rückmeldegebühr in Baden-Württemberg orientieren (vgl. BVerfGE 132, 334 <357 f. Rn. 67>). Für die Frage der Verfassungsmäßigkeit eines Hoheitsaktes kommt es aber allein auf die objektive Verfassungsrechtslage an, nicht darauf, ob deren Verkenning den jeweils handelnden Staatsorganen vorwerfbar ist (vgl. BVerfGE 128, 326 <408>; 132, 334 <358 Rn. 67>). 108

II.

Die von Anfang an bestehende Verfassungswidrigkeit führt zur Nichtigkeitklärung des § 30 Abs. 1a Satz 1 BbgHG a.F., soweit danach bei jeder Rückmeldung Gebühren von 100 Deutschen Mark und später 51 Euro pro Semester erhoben wurden (§ 82 Abs. 1, § 78 Satz 1 BVerfGG). 109

Eine auf den sachlich nicht gerechtfertigten Anteil des Gebührensatzes beschränkte Teilnichtigkeitklärung scheidet mit Rücksicht auf die weite Gestaltungsfreiheit des Ge- 110

setzgebers bei der Ausgestaltung des Gebührentatbestandes aus (vgl. BVerfGE 108, 1 <32 f.>; 132, 334 <359 Rn. 70>).

Soweit § 30 Abs. 1a Satz 1 BbgHG a.F. für nichtig erklärt wird, gilt dies rück-wirkend vom Zeitpunkt des ersten Inkrafttretens an (vgl. BVerfGE 1, 14 <37>; 7, 377 <387>; 8, 51 <71>; 132, 334 <359 Rn. 71>). 111

Eine vom gesetzlichen Regelfall des § 78 Satz 1 BVerfGG abweichende bloße Unvereinbarkeitserklärung (vgl. § 31 Abs. 2 Satz 3, § 79 Abs. 1 BVerfGG), wie im Fall der baden-württembergischen Rückmeldegebühr (vgl. BVerfGE 108, 1 <33 f.>), scheidet aus. Zwar liegt der Gesamtbetrag der Gebühren, die aufgrund der für nichtig zu erklärenden Regelung rechtsgrundlos gezahlt wurden, hier - wie auch im Falle der Rückmeldegebühr im Land Berlin (vgl. BVerfGE 132, 334 <359 Rn. 72>) - deutlich höher. Dies gibt jedoch keinen Anlass, im Hinblick auf bestehende Rückforderungsansprüche von der Regelfolge der Nichtigkeit unter dem Gesichtspunkt der Wahrung einer geordneten Finanz- und Haushaltsplanung (vgl. BVerfGE 87, 153 <178 ff.>; 93, 121 <148 f.>; 105, 73 <134>; 108, 1 <33>; 117, 1 <70>; 120, 125 <168>) abzusehen. 112

Es ist nicht Sache des Bundesverfassungsgerichts, darüber zu entscheiden, inwieweit und nach welchen Vorschriften der Geltendmachung von Rückforderungsansprüchen im vorliegenden Fall entgegengetreten werden kann. Nach den vorliegenden Erfahrungen in Baden-Württemberg und Berlin und angesichts des Zeitablaufs ist jedoch mit der tatsächlichen Geltendmachung von Rückforderungsansprüchen, auch soweit sie noch durchsetzbar sein sollten, nur in begrenztem Umfang zu rechnen. Zudem ist es auch im vorliegenden Fall Folge der freien gesetzgeberischen Entscheidung, die Fälligkeit der Gebühr nicht an einen der Bestandskraft fähigen Gebührenbescheid zu binden, dass dem Land Brandenburg das „Rückabwicklungsverbot“ des § 79 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG für nicht mehr anfechtbare Entscheidungen nicht zugutekommt (vgl. BVerfGE 108, 1 <33 f.>; 132, 334 <359 f. Rn. 72>). 113

Voßkuhle

Huber

Hermanns

Müller

Kessal-Wulf

König

Maidowski

Langenfeld

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 17. Januar 2017 -
2 BvL 2/14, 2 BvL 5/14, 2 BvL 4/14, 2 BvL 3/14**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17. Januar 2017 - 2 BvL 2/
14, 2 BvL 5/14, 2 BvL 4/14, 2 BvL 3/14 - Rn. (1 - 113),
http://www.bverfg.de/e/ls20170117_2bvl000214.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2017:ls20170117.2bvl000214