

Rechtsquellen:

GG Art. 3 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 20 Abs. 1,
Art. 28 Abs. 1, Art. 70 ff., Art. 104a ff.

Internationaler Pakt
vom 19. Dezember 1966
über wirtschaftliche, soziale
und kulturelle Rechte (IPwskR) Art. 2, 13

Stichworte:

Studienabgabe, Studienbeitrag, Studiengebühr, Sonderabgabe, Studienbeitragsdarlehen, Unentgeltlichkeit, Sozialverträglichkeit, soziale Barriere, Chancengleichheit, Teilhaberecht, Abwehrrecht, Berufsfreiheit, Abgabengerechtigkeit, Belastungsgleichheit, Völkervertragsrecht, innerstaatliche Geltung, unmittelbare Anwendbarkeit, Auslegung, Staatenpraxis, Sozialausschuss.

Leitsätze:

1. Der nordrhein-westfälische Landesgesetzgeber hat die allgemeinen Studienabgaben nach dem Studienbeitrags- und Hochschulabgabengesetz vom 21. März 2006 (GV.NRW. S. 120) als dem Grunde und der Höhe nach sachlich gerechtfertigte Vorzugslasten kompetenzgerecht eingeführt.

2. Wegen des Anspruchs auf ein sozialen Gesichtspunkten Rechnung tragendes Studienbeitragsdarlehen verletzt die Abgabenerhebung das in Art. 12 Abs. 1 GG gewährleistete Grundrecht der Berufsfreiheit weder in seiner - zusammen mit dem Gleichheitssatz und dem Sozialstaatsprinzip gebildeten - Ausprägung als Recht auf Teilhabe an den staatlichen Ausbildungsressourcen noch in seiner Funktion als auf die Abwehr ausbildungsbezogener Belastungen gerichtetes Freiheitsrecht.

3. Aus Art. 13 Abs. 2 Buchst. c des Internationalen Paktes vom 19. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte können im Hinblick auf die Erhebung allgemeiner Studienabgaben keine Rechte hergeleitet werden, die nicht bereits grundrechtlich gewährleistet sind.

Urteil des 6. Senats vom 29. April 2009 - BVerwG 6 C 16.08

- I. VG Minden vom 26.03.2007 - Az.: VG 9 K 3614/06 -
- II. OVG Münster vom 09.10.2007 - Az.: OVG 15 A 1596/07 –



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 6 C 16.08
OVG 15 A 1596/07

Verkündet
am 29. April 2009
Bech
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 29. April 2009
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht
Dr. Bardenhewer und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Graulich,
Vormeier, Dr. Bier und Dr. Möller

für Recht erkannt:

Die Revision der Klägerin gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 9. Oktober 2007 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die beklagte Hochschule erhebt allgemeine Studienbeiträge in Höhe von 500 € pro Semester gemäß ihrer auf der Grundlage des § 2 Abs. 1 Satz 1 des nordrhein-westfälischen Studienbeitrags- und Hochschulabgabengesetzes (StBAG NRW) erlassenen Beitragssatzung. Die Klägerin, eine nach § 53 Abs. 1 des nordrhein-westfälischen Hochschulgesetzes (HG NRW) rechtsfähige Gliedkörperschaft der Beklagten, hält die Rechtsgrundlagen der Beitragserhebung für unwirksam und fordert aus abgetretenem Recht einer bei der Beklagten eingeschriebenen Studentin die Erstattung des von dieser für das Wintersemester 2006/2007 gezahlten Studienbeitrages.

- 2 Die von der Klägerin zum Zweck der Durchsetzung des abgetretenen Erstattungsanspruchs erhobene Leistungsklage ist vor dem Verwaltungsgericht erfolglos geblieben. Das Oberverwaltungsgericht hat die von dem Verwaltungsgericht zugelassene Berufung der Klägerin zurückgewiesen und zur Begründung ausgeführt: Die Klage sei zulässig, insbesondere fehle es der Klägerin nicht an der erforderlichen Klagebefugnis. Sie habe sich den Erstattungsanspruch von der mit dem Semesterstudienbeitrag belasteten Studentin nach § 1 Abs. 2 StBAG NRW i.V.m. § 21 Abs. 1 des nordrhein-westfälischen Gebührengesetzes (GebG NRW) wirksam abtreten lassen. Von einem rechtsmissbräuchlichen Erwerb der Klagebefugnis könne in Anbetracht der der Klägerin in § 53 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 HG NRW zugewiesenen Aufgabe zur Wahrnehmung der fachlichen, wirtschaftlichen und sozialen Belange ihrer studentischen Mitglieder, die die Führung eines Musterprozesses zur Klärung der Rechtmäßigkeit von Studienbeiträgen umfasse, nicht ausgegangen werden. In der Sache müsse die Klage ohne Erfolg bleiben, da der Studienbeitrag, der ohne Festsetzung kraft Gesetzes entstehe, nicht ohne Rechtsgrund entrichtet worden sei. Der Studienbeitrag stelle eine nichtsteuerliche Abgabe in Form einer Vorzugslast für die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Hochschuleinrichtungen dar, deren Einführung in die Kompetenz des Landesgesetzgebers falle. Der Beitrag werde nicht deshalb zu einer besonderen verfassungsrechtlichen Anforderungen unterliegenden Sonderabgabe, weil die durch die Beitragserhebung aufgebrachtten Mittel gemäß § 2 Abs. 2 StBAG NRW zweckgebunden nicht nur für die Verbesserung der Lehre und der Studienbedingungen, sondern auch für Ausgleichszahlungen an den nach § 17 StBAG NRW zu errichtenden Fonds zur Absicherung des Ausfalls von gewährten Studienbeitragsdarlehen einzusetzen seien. Auch in der letztgenannten Hinsicht sei nicht der Beitragstatbestand, sondern lediglich die Verwendung des Mittelaufkommens betroffen. Art. 13 Abs. 2 Buchst. c des Internationalen Paktes vom 19. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR), in dem die Vertragsstaaten anerkannten, dass der Hochschulunterricht auf jede geeignete Weise, insbesondere durch allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit, jedermann gleichermaßen entsprechend seinen Fähigkeiten zugänglich gemacht werden müsse, stehe der Erhebung von Studienbeiträgen nicht entgegen. Diese völkervertragsrechtliche Bestimmung sei nicht auf eine unmittelbare Anwendbar-

keit als innerstaatliches Recht angelegt. Ihr fehle das Maß an Bestimmtheit, das unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten erforderlich sei, um den Bundesländern das Recht zur Erhebung von Abgaben für ein Hochschulstudium zu nehmen. Ein Verstoß der Studienbeitragserhebung gegen Art. 12 Abs. 1 GG liege nicht vor. Die Freiheit der Wahl der Ausbildungsstätte bzw. das Recht der Betroffenen auf Zulassung zu einem Hochschulstudium ihrer Wahl werde nicht beschränkt, da durch die Ausgestaltung der Studienbeitragspflicht eine unüberwindliche soziale Barriere nicht errichtet werde. Nach den Rechtfertigungsmaßstäben einer Berufsausübungsregelung seien die Studienbeiträge in Anbetracht der gesetzgeberischen Ziele der Einnahmebeschaffung und der doppelten Verhaltenssteuerung - für die Hochschulen im Hinblick auf eine Verbesserung der Lehre und der Studienbedingungen, für die Studierenden in Bezug auf ihr Studierverhalten - nicht zu beanstanden. Eine nach Art. 3 Abs. 1 GG unzulässige Ungleichbehandlung sei nicht feststellbar.

- 3 Zur Begründung ihrer von dem Senat zugelassenen Revision trägt die Klägerin vor: Aus Art. 13 Abs. 2 Buchst. c IPwskR i.V.m. Art. 2 Abs. 1 IPwskR ergebe sich in Gestalt eines hinreichend bestimmten Normbefehls jedenfalls ein Verbot regressiver Schritte, durch das der nordrhein-westfälische Landesgesetzgeber an der Wiedereinführung von zuvor bereits abgeschafften allgemeinen Studienabgaben gehindert gewesen sei. Aber auch wenn man davon ausgehe, dass Art. 13 Abs. 2 Buchst. c IPwskR lediglich in besonderer Weise den Gedanken der Chancengleichheit bei dem Zugang zur Hochschulausbildung betone, sei die Erhebung von Studienbeiträgen nicht gerechtfertigt. Vielmehr müssten dann bedürftige Studierende von der Gebührenpflicht ausgenommen werden. Auch habe die Erhebung von Studienabgaben eine empirisch belegte abschreckende Wirkung vor allem auf Studierfähige aus einkommensschwachen Haushalten. Durch die Studienbeitragspflicht werde außerdem der Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG in einer mit einer Berufsausübungsregelung vergleichbaren Weise berührt und durch den Regelungsvorbehalt des Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG nicht gedeckt. Der Umstand, dass auch sozial schwache Studierende von der Abgabepflicht erfasst würden, begründe zudem einen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Ein weiterer Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz liege darin, dass Studierende, die Kinder erzögen oder behindert

seien, unabhängig von ihrer Vermögenssituation in den Genuss einer Beitragsbefreiung oder -ermäßigung kommen könnten, während dies für Studierende, die aus anderen Gründen des sozialen Schutzes bedürften, nicht der Fall sei.

4 Die Klägerin beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 26. März 2007 und das Urteil des Oberverwaltungsgerichts vom 9. Oktober 2007 aufzuheben und die Beklagte zu verurteilen, an sie 500 € zuzüglich Zinsen in Höhe von 5 Prozentpunkten über dem Basiszinssatz seit Klageerhebung zu zahlen.

5 Die Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

6 Sie verteidigt das Berufungsurteil.

II

7 Die zulässige Revision ist unbegründet und deshalb zurückzuweisen (§ 144 Abs. 2 VwGO). Das angefochtene Urteil steht mit Bundesrecht im Einklang.

8 1. Die Klage ist als allgemeine Leistungsklage zulässig.

9 Das Oberverwaltungsgericht hat entschieden, dass der auf die landesrechtlichen Normen des § 1 Abs. 2 des hier in seiner Ursprungsfassung anwendbaren nordrhein-westfälischen Gesetzes zur Erhebung von Studienbeiträgen und Hochschulabgaben (Studienbeitrags- und Hochschulabgabengesetz - StBAG NRW) vom 21. März 2006 (GV.NRW. S. 120) und des § 21 Abs. 1 des Gebührengesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (GebG NRW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. August 1999 (GV.NRW. S. 524), zuletzt geändert durch Gesetz vom 31. Oktober 2006 (GV.NRW. S. 474), gestützte Erstattungsanspruch - sein Bestehen unterstellt - wirksam an die Klägerin abgetreten

worden ist. An die entsprechenden tatsächlichen und rechtlichen Feststellungen ist der erkennende Senat gemäß § 137 Abs. 2 VwGO bzw. § 137 Abs. 1 VwGO, § 173 VwGO i.V.m. § 560 ZPO gebunden (vgl. hierzu allgemein auch im Hinblick auf eine Anwendung der §§ 398 ff. BGB auf öffentlich-rechtliche Forderungen landesrechtlichen Ursprungs: Urteil vom 30. Oktober 1992 - BVerwG 7 C 24.92 - Buchholz 310 § 137 Nr. 175).

- 10 Nach Bundesrecht bestehen keine Bedenken dagegen, dass die Klägerin die ihr derart abgetretene vermeintliche Forderung geltend macht. Das Oberverwaltungsgericht hat unter Verweis auf die entsprechenden Erwägungen der erstinstanzlichen Entscheidung in Auslegung der landesrechtlichen Vorschrift des § 53 Abs. 2 Nr. 5 des Gesetzes über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hochschulgesetz - HG NRW) vom 31. Oktober 2006 (GV.NRW. S. 474), zuletzt geändert durch das Gesetz zur Neuregelung des Kunsthochschulrechts vom 13. März 2008 (GV.NRW. S. 195), für den Senat bindend festgestellt, dass das Führen eines sog. Musterprozesses zur Klärung der Rechtmäßigkeit der Erhebung von Studienbeiträgen zu den der Klägerin gesetzlich zugewiesenen Aufgaben gehört. Hieraus folgt, dass die einer Überprüfung durch das Revisionsgericht grundsätzlich zugängliche Frage, ob die Forderungsabtretung auf eine rechtsmissbräuchliche und daher nicht schutzwürdige Begründung einer Rechtsposition gerichtet gewesen ist (dazu allgemein: Urteil vom 27. Oktober 2000 - BVerwG 4 A 10.99 - BVerwGE 112, 135 <137 f.> = Buchholz 310 § 42 Abs. 2 VwGO Nr. 10 S. 21 f.), verneint werden muss.
- 11 2. In der Sache hat das Oberverwaltungsgericht den auf Grund der landesrechtlichen Vorschriften der §§ 1 Abs. 2 StBAG NRW, 21 Abs. 2 GebG NRW erhobenen Erstattungsanspruch der Klägerin verneint, weil es die ebenfalls dem Landesrecht angehörenden Rechtsgrundlagen der Abgabenerhebung in Gestalt von § 1 Abs. 1 Satz 1 der Beitragssatzung der Beklagten und § 2 Abs. 1 StBAG NRW als deren formell-gesetzliche Grundlage für gültig erachtet und ihre Voraussetzungen als erfüllt angesehen hat. Hiergegen ist aus Gründen des revisiblen Rechts nichts zu erinnern.

- 12 a) Dem Land Nordrhein-Westfalen stand die Gesetzgebungskompetenz für die Erhebung von Studienabgaben an den Hochschulen des Landes zu. Die Gesetzgebungszuständigkeit für öffentlich-rechtliche Abgaben, die - was hier klar zutage liegt - nicht als Gemeinlasten voraussetzungslos geschuldet werden und deshalb keine Steuern sind, richtet sich nach den allgemeinen Regeln der Art. 70 ff. GG (BVerfG, Urteile vom 19. März 2003 - 2 BvL 9 u.a./98 - BVerfGE 108, 1 <13> und vom 6. Juli 2005 - 2 BvR 2335 u.a./95 - BVerfGE 113, 128 <145>; BVerwG, Urteile vom 3. Dezember 2003 - BVerwG 6 C 13.03 - Buchholz 421.2 Hochschulrecht Nr. 160 S. 43 und vom 13. September 2006 - BVerwG 6 C 10.06 - Buchholz 451.61 KWG Nr. 20 S. 9). Studienabgaben sind dem Hochschulwesen und damit der Kulturhoheit zuzuordnen, die nach der Regel des Art. 70 Abs. 1 GG grundsätzlich der Gesetzgebungskompetenz der Länder unterliegt (BVerfG, Beschluss vom 11. Juni 1974 - 1 BvR 82/71 - BVerfGE 37, 314 <322>, Urteile vom 22. März 1995 - 2 BvG 1/89 - BVerfGE 92, 203 <238> und vom 19. März 2003 a.a.O. S. 14).
- 13 Eine Beschränkung dieser Landesgesetzgebungskompetenz ergab sich nicht aus der zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des nordrhein-westfälischen Studienbeitrags- und Hochschulabgabengesetzes am 1. April 2006 noch bestehenden Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes für die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens gemäß Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG, die infolge der Aufhebung des Art. 75 GG durch Art. 1 Nr. 8 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl I S. 2034) entfallen ist, und dem auf Grund des Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG a.F. erlassenen, nunmehr nach Maßgabe der Art. 125a Abs. 1 Satz 1, 125b GG fortgeltenden Hochschulrahmengesetz (HRG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Januar 1999 (BGBl I S. 18), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. April 2007 (BGBl I S. 506). Das Bundesverfassungsgericht hatte bereits mit Urteil vom 26. Januar 2005 - 1 BvF 1/03 - (BVerfGE 112, 226 ff.) die durch Art. 1 Nr. 3 des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes vom 8. August 2002 (BGBl I S. 3138) eingeführte Vorschrift des § 27 Abs. 4 HRG, die eine Gebührenfreiheit des Studiums bis zum ersten berufsqualifizierenden Abschluss und in einem entsprechenden konsekutiven Studiengang normiert hatte, für nichtig erklärt. Es hatte die Einführung allgemeiner Studienabgaben dem Gegenstand

nach dem Kompetenztitel des Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG a.F. zugeordnet, jedoch festgestellt, dass dem Bund das Gesetzgebungsrecht fehle, weil die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG in seiner durch Art. 1 Nr. 5 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 27. Oktober 1994 (BGBl I S. 3146) mit Wirkung zum 15. November 1994 verschärfte Fassung nicht erfüllt seien und auch eine Änderungskompetenz des Bundes aus Art. 125a Abs. 2 Satz 1 GG in der Fassung des genannten Gesetzes nicht gegeben sei.

- 14 b) Die Kompetenznormen des Grundgesetzes bestimmen nicht nur, welcher Gesetzgeber für den Erlass einer Regelung zuständig ist, sondern legen zugleich auch den Umfang der Regelungsbefugnis fest. In diesem Zusammenhang haben das Bundesverfassungsgericht (vgl. etwa: Urteile vom 19. März 2003 a.a.O. S. 15 ff., vom 6. Juli 2005 a.a.O. S. 146 f. sowie zuletzt vom 3. Februar 2009 - 2 BvL 54/06 - DVBl 2009, 375 <376>.) und ihm folgend der erkennende Senat (Urteile vom 3. Dezember 2003 a.a.O. S. 43 ff. und vom 13. September 2006 a.a.O. S. 10) in ständiger Rechtsprechung darauf abgestellt, dass sich aus der Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung in Art. 104a ff. GG Grenzen auch für nichtsteuerliche Abgaben ergeben, die der Gesetzgeber in Wahrnehmung einer ihm zustehenden Sachkompetenz außerhalb der Finanzverfassung nach den allgemeinen Regeln der Art. 70 ff. GG erhebt. Zulässigkeitsvoraussetzung für die Auferlegung solcher Abgaben ist danach stets eine besondere sachliche Rechtfertigung der Erhebung dem Grunde und der Höhe nach (so zusammenfassend: Beschluss vom 12. Juli 2005 - BVerwG 6 B 22.05 - juris Rn. 5).
- 15 Nach der den Senat bindenden Feststellung des Oberverwaltungsgerichts hat der nordrhein-westfälische Landesgesetzgeber den Abgabentatbestand in § 2 Abs. 1 Satz 1 StBAG NRW dahingehend definiert, dass die Hochschulen des Landes zur Erhebung einer Abgabe als Gegenleistung für das Studium, das heißt für die Möglichkeit der Inanspruchnahme der vom Staat zur Verfügung gestellten Einrichtung Universität, ermächtigt werden. Hiernach kommt in Betracht, dass es sich bei der als Studienbeitrag bezeichneten Abgabe dem materiellen Gehalt nach um einen Beitrag handelt (eine solche Einordnung befürwortend: Bosse, NWVBl. 2007, 87 <89>, grundsätzlich ebenfalls: Kronthaler,

WissR 2006, 276 <295>). Nicht ausgeschlossen ist indes auch eine Qualifikation als Gebühr (so generell für allgemeine Studienabgaben: Haug, WissR 2006, 1 <10>). Weder der Begriff des Beitrages noch derjenige der Gebühr ist verfassungsrechtlich vorgegeben oder sonst bundesrechtlich vorgeprägt. Zu dem herkömmlichen Typus der Gebühr gehören öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die aus Anlass einer individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung dem Gebührenschuldner auferlegt werden und dazu bestimmt sind, in Anknüpfung an diese Leistung deren Kosten ganz oder teilweise zu decken. Entsprechend werden Beiträge für die potentielle Inanspruchnahme einer staatlichen Leistung oder Einrichtung erhoben (BVerfG, Urteil vom 6. Juli 2005 a.a.O. S. 148; BVerwG, Urteil vom 13. September 2006 a.a.O. S. 11 f.). Letztlich kann die Frage, ob die nordrhein-westfälischen Studienbeiträge Gebühren oder Beiträge sind, offenbleiben, da beide Entgeltabgaben sog. Vorzugslasten darstellen und mit einer Einordnung in dem einen oder dem anderen Sinne keine unterschiedlichen Rechtsfolgen verbunden sind (so im Ergebnis für Langzeitstudiengebühren bereits: Urteil vom 25. Juli 2001 - BVerwG 6 C 8.00 - BVerwGE 115, 32 <36> = Buchholz 421.2 Hochschulrecht Nr. 158 S. 23). Vorzugslasten sind dem Grunde nach bereits durch ihre Ausgleichsfunktion sachlich gerechtfertigt (BVerfG, Urteil vom 19. März 2003 a.a.O. S. 17; BVerwG, Urteil vom 3. Dezember 2003 a.a.O. S. 45). Dass der nordrhein-westfälische Landesgesetzgeber, wie von dem Oberverwaltungsgericht weiter festgestellt, mit der Erhebung der Studienbeiträge neben der Beschaffung (zusätzlicher) Einnahmen für die Hochschulen des Landes auch den Zweck einer doppelten Verhaltenssteuerung - im Hinblick auf die Hochschulen eine Verbesserung der Lehre und der Studienbedingungen, im Hinblick auf die Studierenden ein zielstrebiges Studium - verfolgt (siehe dazu auch: LTDrucks 14/725 S. 1, 29 f.), ist bundesrechtlich nicht zu beanstanden (zur Zulässigkeit einer - jedenfalls auch - verhaltenslenkenden Zielsetzung von Vorzugslasten: BVerfG, Urteil vom 19. März 2003 a.a.O. S. 18, Kammerbeschluss vom 31. März 2006 - 1 BvR 1750/01 - juris Rn. 42; BVerwG, Urteile vom 25. Juli 2001 a.a.O. S. 44 bzw. S. 29 f. und vom 3. Dezember 2003 a.a.O. S. 45 f.).

- 16 Die Rechtfertigung der Beitragsbemessung unterliegt ebenfalls keinen Bedenken. Dies folgt bereits aus dem Umstand, dass selbst der kostengünstigste

Studiengang weit höhere Kosten verursacht als den in § 2 Abs. 1 Satz 1 StBAG NRW vorgesehenen Höchstbetrag von 500 € pro Studierenden und pro Semester (vgl. nur: Bosse, a.a.O. S. 91; Haug, a.a.O. S. 11, Göke, NdsVBl. 2006, 37 <41>). Eine Abgabenerhebung in dieser Höhe überwälzt mithin nur einen Teil der entstehenden zurechenbaren Kosten auf die Studierenden und schöpft auch den insoweit gegebenen Vorteil nicht vollständig ab. Sie ist deshalb jedenfalls durch die der Ausgleichsfunktion der Vorzugslasten innewohnenden Zwecke des Vorteilsausgleichs und der Kostenbeteiligung gerechtfertigt (in diesem Sinne für die früheren hessischen Studienbeiträge: HessStGH, Urteil vom 11. Juni 2008 - P.St. 2133, 2158 - NVwZ 2008, 883 <889>). In einer solchen Konstellation ist es nicht erforderlich, dass die Beitragsbemessung im Einzelnen auch die mit dem Beitrag zusätzlich verfolgten verhaltenslenkenden Zwecke - hier insbesondere die Verbesserung der Studienbedingungen - abbildet.

- 17 Durch die in § 2 Abs. 2 StBAG NRW enthaltene Bestimmung, das Studienbeitragsaufkommen zweckgebunden neben einem Einsatz für die Verbesserung der Lehre und der Studienbedingungen auch für Ausgleichszahlungen der Hochschulen an den Fonds zur Absicherung des Ausfalls von gewährten Studienbeitragsdarlehen nach § 17 StBAG NRW zu verwenden, erhält der für den Ausfallfonds bestimmte Abgabenanteil entgegen einer im Schrifttum vertretenen Ansicht (Kronthaler, a.a.O. S. 295 ff.; Tegebauer, DöV 2007, 600 ff.) nicht den Rechtscharakter einer Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion. Denn die Studienbeiträge werden von den Studierenden zur Gänze nach den Grundsätzen des Vorteilsausgleichs und der Kostenbeteiligung im Hinblick auf das Studium, nicht jedoch - teilweise - unter Berufung auf eine Finanzierungsverantwortlichkeit für die Aufgaben des Ausfallfonds erhoben. Dies bedeutet allerdings nicht, dass die Hochschulen das Beitragsaufkommen ausschließlich zur Finanzierung der beitragspflichtigen Leistung verwenden müssten. Nach dem in § 7 des Gesetzes über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz - HGrG) vom 19. August 1969 (BGBl I S. 1273), zuletzt geändert durch die Neunte Zuständigkeitsanpassungsverordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl I S. 2407), zum Ausdruck gelangenden haushaltsrechtlichen Grundsatz der Gesamtdeckung dienen grundsätzlich alle Einnahmen als Deckungsmittel für alle Ausgaben. Dieser Grundsatz steht wie-

derum durch Gesetz angeordneten Zweck- bzw.- Verwendungsbindungen von Einnahmen nicht entgegen, sofern diese Bindungen kein unvertretbares Ausmaß annehmen (nur unter dieser Voraussetzung einen Verfassungsverstoß in Erwägung ziehend: BVerfG, Beschluss vom 7. November 1995 - 2 BvR 413/88 u.a. - BVerfGE 93, 319 <347 f.>, Urteil vom 20. April 2004 - 1 BvR 1748/99 u.a. - BVerfGE 110, 274 <294>). Eine nach diesen Maßstäben nicht zu beanstandende gesetzliche Verwendungsbindung ist in § 2 Abs. 2 StBAG NRW auch im Hinblick auf die Finanzierung des Ausfallfonds enthalten. Eine Aufspaltung der Studienbeiträge in die Abgabenarten der Vorzugslast und der Sonderabgabe wird hierdurch nicht begründet (Bosse, a.a.O. S. 89 f.).

- 18 c) Das nordrhein-westfälische Studienbeitragsrecht steht mit dem Recht, die Ausbildungsstätte frei zu wählen, das in Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG als Teil eines einheitlichen Grundrechts der Berufsfreiheit garantiert ist (BVerfG, Urteil vom 18. Juli 1972 - 1 BvL 32/70 u.a. - BVerfGE 33, 303 <329 f.>), im Einklang.
- 19 Wie den anderen in Art. 12 Abs. 1 GG enthaltenen Gewährleistungen kommt dem Recht auf freie Wahl der Ausbildungsstätte in erster Linie die Funktion eines - hier gegen ausbildungsbezogene Belastungen gerichteten - Freiheits- bzw. Abwehrrechts zu. Darüber hinaus ist in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anerkannt, dass sich aus Art. 12 Abs. 1 GG i.V.m. dem Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG und dem in Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 Satz 1 GG statuierten Sozialstaatsprinzip ein derivatives Recht auf Teilhabe an den staatlichen Ausbildungsressourcen ergibt (Urteile vom 18. Juli 1972 a.a.O. S. 331 ff. und vom 8. Februar 1977 - 1 BvF 1/76 u.a. - BVerfGE 43, 291 <313 ff.>, Beschluss vom 22. Oktober 1991 - 1 BvR 393, 610/85 - BVerfGE 85, 36 <53 f.>; zu beiden Aspekten der Grundrechtsgewährleistung im Hinblick auf Studiengebühren: BVerfG, Kammerbeschlüsse vom 31. März 2006 - 1 BvR 1750/01 - juris Rn. 24 ff. und - 1 BvR 1771/01 - juris Rn. 19 ff.).
- 20 aa) Das im Vergleich mit der abwehrrechtlichen Verbürgung des Grundrechts in dem hier interessierenden Zusammenhang potentiell weiter ausgreifende Teilhaberecht wird durch die Erhebung der Studienbeiträge nicht verletzt. Dieses Recht steht unter dem Vorbehalt des Möglichen im Sinne dessen, was der Ein-

zelne vernünftigerweise von der Gesellschaft verlangen kann. Dies hat in erster Linie der Gesetzgeber in eigener Verantwortung zu beurteilen (BVerfG, Urteil vom 18. Juli 1972 a.a.O. S. 333). Dementsprechend ergibt sich, wie der erkennende Senat im Hinblick auf die Ausstattung von Studienplätzen (Urteil vom 23. Oktober 1996 - BVerwG 6 C 1.94 - BVerwGE 102, 142 <146 f.> = Buchholz 421.2 Hochschulrecht Nr. 149 S. 56 f.) und die Erhebung von Studienabgaben (Urteil vom 25. Juli 2001 a.a.O. S. 36 f. bzw. S. 23 f.; vgl. darüberhinaus auch: Urteil vom 13. Dezember 1979 - BVerwG 7 C 65.78 - BVerwGE 59, 242 <244> = Buchholz 421.2 Hochschulrecht Nr. 79 S. 224) bereits entschieden hat, aus dem Teilhaberecht kein Anspruch auf eine Kostenfreiheit des gewählten Studiums. Der Gesetzgeber ist durch dieses Recht nicht an der Entscheidung gehindert, unter Rückgriff auf den Grundsatz, dass die Inanspruchnahme staatlicher Ressourcen durch einen eingeschränkten Nutzerkreis in der Regel eine Entgeltabgabepflicht auslöst, bestimmte öffentliche Leistungen der Berufsausbildung, auch soweit diese bisher abgabefrei waren, künftig nicht mehr kostenlos anzubieten (Urteil vom 25. Juli 2001 a.a.O. S. 37 bzw. S. 24). Allerdings setzt das Teilhaberecht grundsätzlich ein entweder für jedermann tragbares oder aber ein um ein finanzielles Ausbildungsförderungssystem ergänztes Ausbildungsangebot voraus, das allen dazu Befähigten ein Studium ermöglicht und eine Sonderung der Studierenden nach den Besitzverhältnissen der Eltern verhindert. Eine in diesem Sinne unüberwindliche soziale Barriere für die Ergreifung oder Weiterführung eines Studiums darf auch durch die Erhebung von allgemeinen Studienabgaben nicht errichtet werden (Urteil vom 25. Juli 2001 a.a.O. S. 37 bzw. S. 24; vgl. in dem oben genannten Zusammenhang auch Urteil vom 23. Oktober 1996 a.a.O. S. 147 bzw. S. 57). Entsprechend hat das Bundesverfassungsgericht (Urteil vom 26. Januar 2005 a.a.O. S. 245 und 249) unter Verweis auch auf Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 3 GG sowie die genannten Entscheidungen des erkennenden Senats ausgeführt, die Länder hätten bei einer Einführung von Studienabgaben den Belangen einkommensschwacher Bevölkerungskreise angemessen Rechnung zu tragen, weil sie - nicht anders als den Bund - die Aufgabe zu sozialstaatlicher, auf die Wahrung gleicher Bildungschancen bedachter Regelung treffe.

- 21 Der nordrhein-westfälische Gesetzgeber hat durch die Einführung der allgemeinen Studienbeiträge unüberwindliche soziale Barrieren in dem beschriebenen Sinne nicht errichtet. Er war sich, wie die Gesetzesmaterialien (LTD Drucks 14/725 S. 2, 30 f., 41; Ausschuss für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie, Protokoll der 6. Sitzung - öffentlich - vom 26. Januar 2006, APr 14/110 S. 28 f., 35 f., 48, 51, 63 und die hierzu abgegebene schriftliche Stellungnahme Nr. 14/0055 von Nagel) belegen, der Problematik bewusst, dass allgemeinen Studienabgaben grundsätzlich eine abschreckende oder verdrängende Wirkung insbesondere im Hinblick auf Studienberechtigte aus einkommensschwachen Bevölkerungsschichten und bildungsfernen Elternhäusern zukommen kann. Er hat dieser Gefahr durch die Ausgestaltung des Studienbeitragsrechts in einer Weise entgegengewirkt, die unter Berücksichtigung der Einschätzungsprärogative und des Gestaltungsspielraums, die ihm zustehen, bundesrechtlich nicht beanstandet werden kann.
- 22 Studienbeiträge von bis zu 500 € pro Semester, zu deren Erhebung § 2 Abs. 1 Satz 1 StBAG NRW die nordrhein-westfälischen Hochschulen ermächtigt, sind von der Höhe her moderat. Wie bereits dargelegt, werden durch eine Abgabenerhebung in diesem Umfang die zurechenbaren Kosten und Vorteile eines Hochschulstudiums nicht annähernd überwältigt oder abgeschöpft. Auch das Bundesverfassungsgericht hat - wenn auch im Zusammenhang mit der Frage der Erforderlichkeit einer bundeseinheitlichen Regelung zur Erhebung von Studienabgaben - einer Abgabenerhebung in der hier in Rede stehenden Größenordnung im Vergleich zu den von Ort zu Ort unterschiedlichen Lebenshaltungskosten eine nur nachrangige Bedeutung beigemessen (BVerfG, Urteil vom 26. Januar 2005 a.a.O. S. 245). Gleichwohl ist nicht zu verkennen, dass sich die Studienbeiträge für die Studierenden bzw. Studierwilligen, die sich für einen bestimmten Studienort entschieden haben, als spürbare finanzielle Zusatzbelastung darstellen.
- 23 Dieser Belastung trägt das nordrhein-westfälische Studienbeitragsrecht zunächst durch die in § 8 StBAG NRW geregelten Ausnahme-, Ermäßigungs- und Erlassstatbestände Rechnung, etwa für die die Studienzeit verlängernden Auswirkungen einer Behinderung oder schweren Erkrankung bzw. - zeitlich be-

grenzt - für die Erziehung minderjähriger Kinder und für die Wahrnehmung von Funktionen in Hochschulangelegenheiten. Diese Tatbestände sind allerdings eng gefasst. Gleiches gilt für die in § 8 Abs. 4 StBAG NRW enthaltene allgemeine Härtefallklausel.

- 24 Das Kernstück der auf die Gewährleistung der Sozialverträglichkeit der Studienbeiträge zielenden Regelungen in dem nordrhein-westfälischen Studienbeitragsrecht ist der in § 12 Abs. 1 und 2 StBAG NRW allen Studierwilligen mit einem Inlandsbezug im Sinne des Bundesausbildungsförderungsgesetzes garantierte Anspruch auf Gewährung eines verzinslichen Studienbeitragsdarlehens durch die NRW.Bank, das nach § 6 Abs. 1 Satz 2 und 3 der auf der Grundlage von § 19 StBAG NRW erlassenen Verordnung über die Erhebung von Studienbeiträgen und Hochschulabgaben an den Universitäten, Fachhochschulen und Kunsthochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen (Studienbeitrags- und Hochschulabgabenverordnung - StBAG-VO NRW) vom 6. April 2006 (GV.NRW. S. 157) in der hier anwendbaren Fassung der Änderungsverordnung vom 14. Juni 2006 (GV.NRW. S. 340) weder an eine Bonitätsprüfung noch an eine Sicherheitsstellung geknüpft ist und nach § 13 Abs. 1 Satz 1 StBAG NRW zwei Jahre nach erfolgreichem Abschluss des Studiums bzw. - sofern das Studium nicht vorher abgebrochen wird - spätestens nach elf Jahren zurückgezahlt werden muss. Soweit eine zeitlich darüber hinausgehende Förderungsfähigkeit nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz - etwa für ein Zweitstudium - besteht, sieht § 14 Abs. 2 StBAG NRW eine entsprechende zeitliche Freistellung von der Rückzahlungsverpflichtung vor. Durch diese Regelungen hat der Landesgesetzgeber sichergestellt, dass grundsätzlich keine studierwillige Person von einem Studium absehen oder ein begonnenes Studium abbrechen muss, weil ihr die finanziellen Mittel zur Erfüllung der Studienbeitragspflicht nicht zur Verfügung stehen. Durch die grundsätzliche Begrenzung des Darlehensanspruchs auf die um vier Semester - bzw. bei konsekutiven Masterstudiengängen um zwei Semester - verlängerte Regelstudienzeit wird ein Darlehensanspruch nur für diejenigen Studierenden ausgeschlossen, deren Belegung mit - nicht durch einen Darlehensanspruch abgesicherten - Langzeitstudienabgaben der erkennende Senat (Urteil vom 25. Juli 2001 a.a.O. S. 36 ff. bzw. S. 23 ff.) und das Bundesverfassungsgericht (Kammerbeschlüsse vom

31. März 2006 - 1 BvR 1750/01 - a.a.O. Rn. 24 ff. und - 1 BvR 1771/01 - a.a.O. Rn. 25 ff.) bereits im Interesse der Förderung eines zielstrebigem Studiums vor dem Hintergrund der in Art. 12 Abs. 1 GG enthaltenen Gewährleistungen für zulässig erachtet haben.

- 25 Das nordrhein-westfälische Studienbeitragsrecht enthält weiter Vorkehrungen für eine Begrenzung der finanziellen Belastungen der Betroffenen in der Phase der Rückzahlung des verzinslichen Studienbeitragsdarlehens, an die der Landesgesetzgeber die begründete Erwartung knüpfen durfte, dass die Abgabepflichtigkeit des Studiums auch unter dem Gesichtspunkt einer drohenden Verschuldung in der Zukunft keine abschreckende Wirkung auf (potentielle) Studierende entfalten werde. Dies gilt ohne Abstriche für die Verpflichtung zur Rückzahlung der Darlehensvaluta und kann im Ergebnis - wenn auch unter Zurückstellung von Bedenken - ebenso für die Zinszahlungspflicht angenommen werden.
- 26 In diesem Zusammenhang ist zunächst hervorzuheben, dass die Chancen der Beitragspflichtigen auf dem Arbeitsmarkt durch ein ungeachtet der eigenen Beitragsleistung überwiegend durch öffentliche Mittel gefördertes Studium deutlich verbessert werden. Die Betroffenen werden deshalb nach einem erfolgreichen Abschluss des Studiums regelmäßig in der Lage sein, durch ihre spätere berufliche Tätigkeit ein überdurchschnittliches Einkommen zu erzielen (vgl. in diesem Sinne im Zusammenhang mit der Umstellung der Ausbildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz auf - zinslose - Darlehen im Jahre 1983: BVerfG, Beschluss vom 14. Oktober 1997 - 1 BvL 5/93 - BVerfGE 96, 330 <344>) und deshalb eine zeitgerechte, gegebenenfalls auch vorzeitige Tilgung der aufgelaufenen Darlehens- und Zinsbeträge vornehmen können. Hinzu kommt, dass die von dem Landesgesetzgeber mit der Beitragserhebung verfolgten Lenkungszwecke unter anderem auf eine Verkürzung der Studienzeit gerichtet sind, wodurch wiederum den beitragspflichtigen Studierenden ein früherer Eintritt in das Berufsleben ermöglicht wird (LTDrucks 14/725 S. 29 f.).
- 27 Der Situation von einkommensschwachen ehemaligen Studierenden sollen die in § 13 Abs. 1 Satz 1 StBAG NRW enthaltene Festsetzung der monatlichen

Mindestrückzahlungsrate auf 50 € sowie die in § 14 Abs. 1 StBAG NRW i.V.m. § 11 StBAG-VO NRW geregelte temporäre Freistellung von der Rückzahlungsverpflichtung, der die Wirkung einer Stundung zukommt (LTDrucks 14/725 S. 50), Rechnung tragen. Das Verwaltungsgericht hat die ihrem Wortlaut nach Ermessen einräumende Regelung unter historischen und systematischen Gesichtspunkten als zwingende Verpflichtung ausgelegt. Das Oberverwaltungsgericht ist dieser Auslegung nicht entgegengetreten, so dass für den erkennenden Senat kein Anlass besteht, diese in Zweifel zu ziehen.

- 28 Darüber hinaus begrenzt § 15 StBAG NRW die Darlehenslasten, die sich für die Studierenden aus Studienbeitragsdarlehen einerseits und darlehensweise gewährter Förderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz andererseits ergeben, dergestalt, dass die Studienbeitragsdarlehen nicht zurückgezahlt werden müssen, sondern gemäß § 18 Abs. 3 Satz 1 StBAG NRW von dem Ausfallfonds übernommen werden, soweit der Höchstbetrag von 1 000 € pro Semester bzw. höchstens 10 000 € überschritten wird. Hierzu hat die Beklagte im Verfahren von der Klägerin nicht bestrittene Berechnungen vorgelegt, wonach Studierende, die mit einem Anteil von 57 % oder mehr des Höchstsatzes nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz gefördert werden - das heißt ca. 63 % aller Studierenden, die eine Ausbildungsförderung erhalten - die gewährten Studienbeitragsdarlehen nicht zurückzahlen müssen. Bei weiteren ca. 23 % der geförderten Studierenden wird das Studienbeitragsdarlehen merklich verringert. Die Regelung des § 15 StBAG NRW erfasst solche Studierende, die zu irgendeiner Zeit während ihres Studiums eine Förderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz erhalten haben und damit nach typisierender Betrachtung einem unter sozialen Gesichtspunkten besonders schutzwürdigen Kreis von Studierenden angehören (vgl. LTDrucks 14/725 S. 51).
- 29 Trotz dieser Schutzvorkehrungen liegt eine Schwäche des nordrhein-westfälischen Studienbeitragsrechts in der Ausgestaltung der Regelungen für die Verzinsung der garantierten Studienbeitragsdarlehen (kritisch hierzu vor allem: Pieroth/Hartmann, NWVBl. 2007, 81 <85 f.>).

- 30 Der Zinssatz für die Darlehen ist nach der Erwartung des Landesgesetzgebers (LTDruicks 14/725 S. 31) zwar günstiger als die Verzinsung eines marktüblichen Kredits, weil nach den in § 12 Abs. 1 Satz 2 StBAG NRW enthaltenen Vorgaben nur die Kosten für die Geldbeschaffung und die Verwaltungskosten in den Zinssatz eingerechnet werden, während das Kreditausfallrisiko durch den Ausfallfonds nach § 17 StBAG NRW getragen wird. Die Verzinsung ist den marktüblichen Konditionen gleichwohl ersichtlich in einem Maße angenähert, das geeignet ist, Darlehensnachfragen aus letztlich spekulativen Gründen auszuschließen. Eine Absicherung gegen Zinsschwankungen des Marktes in Form einer gesetzlichen Zinsobergrenze gibt es nicht. Bei einem Zinssatz von 5,9 %, wie er derzeit von der NRW.Bank angeboten wird, kann sich für Studierende, die sämtliche auf Grund ihres Studiums entstehenden Studienbeiträge durch ein Darlehen der NRW.Bank finanzieren, mangels einer Förderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz keinen Anspruch auf eine Darlehensbegrenzung nach § 15 StBAG NRW haben und zudem Rückzahlungen nur in Höhe der monatlichen Mindestrate von 50 € leisten, eine Zinsbelastung ergeben, die in der Höhe an den ausgereichten Darlehensbetrag nahezu heranreicht. Ein weiteres belastendes Merkmal der Zinsregelung besteht darin, dass auch für den Zeitraum einer Freistellung von der Rückzahlungsverpflichtung nach § 14 StBAG NRW die Verzinsung nicht ausgesetzt, sondern lediglich eine Stundung der Zinsen gewährt wird. Ferner laufen auch dann, wenn zwar die Regelung des § 15 StBAG NRW zur Begrenzung der Darlehenslasten zur Anwendung kommt, im konkreten Fall jedoch nicht bereits zum Zeitpunkt des Rückzahlungsbeginns nach § 13 StBAG NRW zu einem völligen Wegfall der Zahlungspflicht aus dem Studienbeitragsdarlehen führt, während der Rückzahlungsphase weitere Zinsen auf. In einzelnen Fällen kann im Ergebnis eine erhebliche Schuld in Form von nicht getilgten Darlehensbeträgen und Zinsen entstehen, die sich für die Betroffenen insbesondere dann, wenn sich für sie infolge eines Studienabbruchs oder aus anderen Gründen die erwarteten besseren Chancen auf dem Arbeitsmarkt nicht realisieren, als drückend erweisen kann.
- 31 Der nordrhein-westfälische Gesetzgeber musste indes bei der von ihm anzustellenden Prognose über eine abschreckende Wirkung der Studienbeiträge nicht auf solche negativen Konstellationen abstellen und deshalb etwa die Ge-

währung zinsloser oder in ihrem Zinssatz auf einen bloßen Inflationsausgleich begrenzter und damit kontroll- und kostenaufwändiger Darlehen vorsehen. Das Recht auf chancengleiche Teilhabe an den staatlichen Ausbildungsressourcen fordert nicht, dass Erschwernisse, die mit der Erhebung von Studienabgaben verbunden sind, vollständig oder weitestgehend durch soziale Begleitmaßnahmen kompensiert werden. Diese Maßnahmen müssen - wie dargelegt - nur hinreichend sicher verhindern, dass die Abgabenerhebung zu unüberwindlichen sozialen Barrieren für die Aufnahme oder Weiterführung eines Studiums oder zu einer sozialen Unverträglichkeit führt. Diesen Anforderungen werden die vom nordrhein-westfälischen Landesgesetzgeber vorgesehenen Studienbeitragsdarlehen auch unter Berücksichtigung der Regelungen über ihre Verzinsung bei der gebotenen typisierenden Betrachtungsweise noch gerecht. Der Landesgesetzgeber ist allerdings gehalten, die Frage einer ins Gewicht fallenden abschreckenden Wirkung der Zinsregelungen unter Beobachtung zu halten und gegebenenfalls durch eine Korrektur Abhilfe zu schaffen.

- 32 bb) Das nordrhein-westfälische Studienbeitragsrecht ist mit Art. 12 Abs. 1 GG auch in seiner Funktion als Freiheits- bzw. Abwehrrecht vereinbar. Zwar berühren die Studienbeiträge den Schutzbereich dieses Grundrechtes, weil sie in engem Zusammenhang mit dem Besuch der Hochschulen als Ausbildungsstätten im Hinblick auf die spätere Berufsausübung stehen und objektiv eine berufsregelnde Tendenz deutlich erkennen lassen (vgl. hierzu speziell für Studienabgaben: BVerfG, Kammerbeschluss vom 31. März 2006 - 1 BvR 1750/01 - a.a.O. Rn. 27 und für Abgaben allgemein: BVerfG, Beschluss vom 30. Oktober 1961 - 1 BvR 833/59 - BVerfGE 13, 181 <186>, Urteil vom 7. Mai 1998 - 2 BvR 1991, 2004/95 - BVerfGE 98, 106 <117>). Sie bezwecken nach der Feststellung des Oberverwaltungsgerichts unter anderem eine Steuerung des Ausbildungsverhaltens und verändern auch im Übrigen die Rahmenbedingungen des Besuches der Ausbildungsstätte im Hinblick auf die spätere Berufsausübung. Das durch formelles Landesgesetz und durch die Beitragsatzung der Beklagten erlassene Studienbeitragsrecht genügt jedoch den Anforderungen des Regelungsvorbehaltes des Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG.

- 33 Die Vorschriftenwerke haben im Hinblick auf die weite Ausdehnung des Grundrechtes der Berufsfreiheit, das auch die freie Wahl der Ausbildungsstätte umfasst, den Rechtscharakter von Berufsausübungsregelungen. Sie treffen nicht vergleichbar einer Berufswahlregelung Bestimmungen über den Zugang zum Hochschulstudium, sondern gestalten die Studienbedingungen in bestimmter Weise aus (so für Langzeitstudiengebühren bereits: Urteil vom 25. Juli 2001 a.a.O. S. 38 f. bzw. S. 25; im Ergebnis auch: BVerfG, Kammerbeschlüsse vom 31. März 2006 - 1 BvR 1750/01 - a.a.O. Rn. 28 ff. und - 1 BvR 1771/01 - a.a.O. Rn. 21 ff.). Denn auch Studierende, die über ausreichende eigene Mittel zur Zahlung der Studienbeiträge nicht verfügen, können ihren Zugang zum oder ihren Verbleib im Studium durch die Inanspruchnahme des nach § 12 StBAG NRW für den hier allenfalls relevanten Zeitraum garantierten Studienbeitragsdarlehens erreichen, so dass den Studienbeitragsregelungen - wie bereits dargelegt - keine abschreckende Wirkung zukommt.
- 34 Nach Bundesverfassungsrecht ist es nicht zu beanstanden, dass der Landesgesetzgeber die Erhebung der Studienbeiträge auf der Stufe einer Berufsausübungsregelung nach Maßgabe enger gesetzlicher Vorgaben den Hochschulen zur eigenverantwortlichen Regelung im Rahmen der ihnen auch insoweit verliehenen Autonomie (§ 106 Abs. 1 Satz 2 und § 107 Abs. 2 Nr. 4 HG NRW in ihrer durch das Gesetz zur Sicherung der Finanzierungsgerechtigkeit im Hochschulwesen <GV.NRW. S. 119> geänderten und bis zum 31. Dezember 2006 in Geltung gewesenen Fassung) überlassen hat (vgl. hierzu allgemein: BVerfG, Beschluss vom 9. Mai 1972 - 1 BvR 518/62 u.a. - BVerfGE 33, 125 <160>, Urteil vom 14. Dezember 1999 - 1 BvR 1327/98 - BVerfGE 101, 312 <322 f.>).
- 35 In materieller Hinsicht stehen die Studienbeitragsvorschriften mit Art. 12 Abs. 1 GG in Einklang, weil sie durch vernünftige Regelungen des Gemeinwohls gerechtfertigt und auch im Übrigen verhältnismäßig sind. Den Zielen der Einnahmehbeschaffung für die Hochschulen, der Verbesserung der universitären Lehre und der Studienbedingungen sowie der Förderung eines zielstrebigen und damit kostenbewussten Studienverhaltens auf Seiten der Studierenden, die der Landesgesetzgeber nach der Feststellung des Oberverwaltungsgerichts mit der Einführung der Studienbeiträge verfolgt, liegt sämtlich das legitime Gemein-

wohlanliegen zugrunde, die Leistungsfähigkeit und Effizienz der Lehre an den Hochschulen des Landes zu sichern.

- 36 Dass die Beitragserhebung geeignet ist, den Hochschulen zusätzliche Mittel zuzuführen, liegt auf der Hand. Da diese Mittel von den Hochschulen nach § 2 Abs. 2 StBAG NRW zum größten Teil - abzuziehen sind vor allem die Zuführungen an den Ausfallfonds - zweckgebunden für die Verbesserung der Lehre und der Studienbedingungen zu verwenden sind, steht die Eignung der Beitragserhebung, eben dieses Ziel zu erreichen, gleichfalls nicht in Frage. Ferner gehen Studienabgaben in der hier in Rede stehenden Höhe als Kostenfaktor in die Studienplanung der Studierenden ein und wirken auf diese Weise als steuerndes, wenn auch nicht notwendig immer entscheidendes Element im Hinblick auf eine Beschleunigung des Studiums (vgl. für Langzeitstudiengebühren: Urteil vom 25. Juli 2001 a.a.O. S. 40 bzw. S. 26 und auch: BVerfG, Kammerbeschluss vom 31. März 2006 - 1 BvR 1750/01 - a.a.O. Rn. 31).
- 37 Es ist nicht ersichtlich, dass dem Landesgesetzgeber für die Erreichung der genannten Zwecke anstelle der Erhebung allgemeiner Studienabgaben ein gleich wirksames, die Grundrechtsträger jedoch weniger beeinträchtigendes Mittel zur Verfügung gestanden hätte. Dies liegt für das Ziel der Einnahmeschaffung und auch für die angestrebte Verbesserung der Lehre und der Studienbedingungen, die durch einen entsprechend zweckgebundenen Einsatz des größten Teils der Mittel erreicht werden soll, deutlich zu Tage. Der weitere Zweck der Förderung eines zielstrebigen und kostenbewussten Studienverhaltens wurde zwar bereits mit den Langzeitstudiengebühren verfolgt, die nach dem vormaligen, durch das Studienbeitrags- und Hochschulabgabengesetz abgelösten Landesgesetz zur Einführung von Studienkonten und zur Erhebung von Hochschulgebühren (Studienkonten- und Finanzierungsgesetz - StKFG NRW) vom 28. Januar 2003 (GV.NRW. S. 36) nach Verbrauch der gewährten Studienguthaben anfielen. Der Anreiz für eine Straffung und Strukturierung des Studiums wird jedoch mit den bereits ab dem ersten Semester zu entrichtenden Studienbeiträgen noch gesteigert.

- 38 Schließlich stehen die Nachteile, die den Studierenden durch die Auferlegung der Studienbeiträge entstehen, nicht außer Verhältnis zu den mit der Abgabenerhebung verfolgten Zielen. Es ist nicht unzumutbar, dass die mit einem Hochschulstudium verbundenen Vorteile bereits ab Beginn des Studiums nicht kostenlos gewährt werden, zumal in Gestalt der Studienbeiträge nur eine partielle Kostenüberwälzung und Vorteilsabschöpfung vorgenommen wird und die vereinnahmten Mittel zum größten Teil im Interesse der Studierenden für die Verbesserung der Lehre und der Studienbedingungen verwendet werden. Zudem sind, wie bereits dargelegt, die Modalitäten der Beitragserhebung in einer Weise ausgestaltet, die sozialen Aspekten in hinreichender Weise Rechnung trägt.
- 39 d) Die Erhebung der nordrhein-westfälischen Studienbeiträge steht nicht in Widerspruch zu dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG, der im Abgabenrecht vor allem in Gestalt des Grundsatzes der Abgabengerechtigkeit und der daraus ableitbaren Forderung der Belastungsgleichheit zur Anwendung gelangt (Beschluss vom 25. Februar 2009 - BVerwG 6 C 47.07 - juris Rn. 39 ff. m.w.N.).
- 40 Die Belastung mit Studienbeiträgen kann sich für Studierende im Land Nordrhein-Westfalen von Hochschule zu Hochschule unterscheiden, weil die Hochschulen die Studienbeiträge im Rahmen der ihnen verliehenen Autonomie erheben. Hierdurch wird ein Gleichheitsverstoß nicht begründet, denn durch den Gleichheitssatz werden Träger öffentlicher Gewalt allein in ihrem konkreten Zuständigkeitsbereich gebunden (BVerfG, Beschlüsse vom 21. Dezember 1966 - 1 BvR 33/64 - BVerfGE 21, 54 <68> und vom 23. November 1988 - 2 BvR 1619, 1628/83 - BVerfGE 79, 127 <158>).
- 41 Eine zu beanstandende Gleichbehandlung ungleicher Tatbestände besteht nicht darin, dass § 2 Abs. 1 StBAG NRW eine Differenzierung der Studienbeitragserhebung nach der Kostenintensität der einzelnen Studiengänge oder - im Hinblick auf den von dem Oberverwaltungsgericht unter anderem festgestellten Zweck der Abgaben, eine Verbesserung der Lehre und der Studienbedingungen an den Hochschulen herbeizuführen - nach den in den einzelnen Studiengängen erforderlichen Verbesserungsmaßnahmen nicht vorschreibt. Aus Art. 3

Abs. 1 GG ergibt sich für Vorzugslasten kein striktes Gebot der abgabenrechtlichen Leistungsproportionalität. Verfassungsrechtlich geboten ist nicht, dass dem unterschiedlichen Maß der Inanspruchnahme staatlicher Leistungen genau Rechnung getragen wird, sondern nur, dass in den Grenzen der Praktikabilität und Wirtschaftlichkeit eine verhältnismäßige Belastungsgleichheit unter den Abgabenschuldnern gewahrt bleibt. Mit Art. 3 Abs. 1 GG ist insbesondere eine Pauschalierung aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung zu vereinbaren (Urteile vom 25. Juli 2001 a.a.O. S. 46 f. bzw. S. 31 f. und vom 13. April 2005 - BVerwG 6 C 5.04 - Buchholz 402.5 WaffG Nr. 91 S. 34 f.). Nach diesen Grundsätzen besteht keine gesetzgeberische Verpflichtung, bei der Erhebung von Studienabgaben für kostenintensive Studiengänge Beträge festzusetzen, die über die bei allen Studiengängen ohne weiteres sachlich gerechtfertigte Höhe hinausgehen (vgl. Urteil vom 25. Juli 2001 a.a.O. S. 47 bzw. S. 31; im Ergebnis auch: BVerfG, Kammerbeschluss vom 31. März 2006 - 1 BvR 1750/01 - a.a.O. Rn. 48). Entsprechend muss den zur Beitragserhebung ermächtigten Hochschulen vorbehaltlich hier nicht ersichtlicher entgegenstehender Umstände die Prognose gestattet sein, dass ein von den Studierenden aufzubringender Betrag von 500 € pro Semester, der noch um die an den Ausfallfonds zu erbringende Abführung zu mindern ist, auch in kostengünstigen Studiengängen zur Deckung der Kosten für die Verbesserung der Studienbedingungen benötigt wird (in diesem Sinne: Bosse, a.a.O. S. 91 f. entgegen Kronthaler, a.a.O. S. 300 ff.).

- 42 Die Zinsbelastung, die sich als Folge der Inanspruchnahme eines Studienbeitragsdarlehens nach § 12 StBAG NRW ergibt, führt nicht zu einer mit dem Gleichheitssatz unvereinbaren unangemessenen Belastung der Darlehensnehmer gegenüber Studierenden, die die Studienbeiträge bei Fälligkeit unter Inanspruchnahme von ihnen anderweitig zur Verfügung stehenden Mitteln beglichen. Wie dargelegt stellt das garantierte Studienbeitragsdarlehen nach der unter Berücksichtigung der Gewährleistungen des Art. 12 Abs. 1 GG nicht zu beanstandenden Konzeption des Landesgesetzgebers das wesentliche Element der Regelungen des Studienbeitragsrechts dar, die eine abschreckende Wirkung der Abgabenerhebung verhindern sowie ihre soziale Verträglichkeit und Angemessenheit sicherstellen sollen. In diesem Zusammenhang findet die

Zinsbelastung ihre sachliche Rechtfertigung darin, dass sie erforderlich ist, um einer sachfremden Inanspruchnahme des Darlehens vorzubeugen. Sie trägt im Übrigen dem durch die Darlehensgewährung bedingten Vorteil Rechnung, dass sich die aus der Beitragspflicht resultierende finanzielle Belastung nicht sofort bei ihrem Entstehen während des Studiums, sondern erst zu einem späteren Zeitpunkt unter der Voraussetzung einer hinreichenden wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Betroffenen realisiert.

- 43 Stellt der Landesgesetzgeber die soziale Verträglichkeit und Angemessenheit der Beitragserhebung vor allem durch die Gewährung von Studienbeitragsdarlehen sicher, wird entgegen der Ansicht der Klägerin ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz auch nicht dadurch begründet, dass sozial schwache Studierende nicht generell von der Beitragspflicht ausgenommen sind. Ebenso geht es fehl, wenn sich die Klägerin auf eine nicht gerechtfertigte Bevorzugung von Studierenden, die wegen der Erziehung von Kindern oder bestehender Behinderungen sozial schutzbedürftig seien, beruft, weil diese - nach § 8 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und 4 StBAG NRW - anders als Studierende, deren soziale Schutzbedürftigkeit sich aus anderen Gründen ergebe, in den Genuss einer Beitragsbefreiung oder -ermäßigung kommen könnten. Für die von der Klägerin benannten Personengruppen hat sich der Landesgesetzgeber, ohne dass dies fehlsam erschiene, unter anderem auf die in Art. 6 Abs. 1 und 4 GG und Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG enthaltenen Verbürgungen berufen (LTDrucks 14/725 S. 39 f.).
- 44 e) Der vorliegende Fall bietet keinen Anlass zu Erwägungen unter dem Gesichtspunkt des in Art. 20 Abs. 3 GG verankerten Prinzips der Rechtssicherheit in der Form des Rechtsgrundsatzes des Vertrauensschutzes. Die Studentin, die der Klägerin ihren vermeintlichen Anspruch auf Erstattung des für das Wintersemester 2006/2007 an die Beklagte gezahlten Studienbeitrages abgetreten hat, hat ihr Studium der Wirtschaftswissenschaften erst in jenem Semester und damit nach Inkrafttreten des nordrhein-westfälischen Studienbeitrags- und Hochschulabgabengesetzes am 1. April 2006 begonnen, so dass sich die Frage einer echten oder unechten Rückwirkung der gesetzlichen Regelungen nicht stellt.

- 45 f) Der nordrhein-westfälische Landesgesetzgeber war schließlich nicht durch Art. 13 Abs. 2 Buchst. c des Internationalen Paktes vom 19. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR) an der Einführung allgemeiner Studienbeiträge gehindert.
- 46 aa) Die völkervertragsrechtlichen Bestimmungen des Paktes kommen als revisibles Bundesrecht im Sinne des § 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO und Maßstab für das landesrechtliche Studienbeitragsrecht in Betracht (zur Revisibilität von völkerrechtlichen Verträgen: Eichberger, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, Stand Oktober 2008, § 137 Rn. 38 mit Fn. 94; Neumann, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 2. Aufl. 2006, § 137 Rn. 51). Dem Pakt ist durch das (Bundes-) Gesetz vom 23. November 1973 (BGBl 1973 II S. 1569) zugestimmt worden. Er ist dadurch - mit der Maßgabe des an seine völkerrechtliche Verbindlichkeit geknüpften späteren Inkrafttretens am 3. Januar 1976 (Bekanntmachung vom 9. März 1976 <BGBl 1976 II S. 428>) - als Bundesrecht in die nationale Rechtsordnung einbezogen worden und hat innerstaatliche Geltung als Bundesrecht erlangt, soweit dem Bund für die geregelten Sachmaterien nach Art. 70 ff. GG - in dem hier in Rede stehenden Zusammenhang nach Art. 75 Nr. 1a GG in seiner zur Zeit des Erlasses des Vertragsgesetzes geltenden Fassung durch das Achtundzwanzigste Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 18. März 1971 (BGBl I S. 206) - die Gesetzgebungskompetenz zustand (Beschluss vom 10. Dezember 1976 - BVerwG 7 B 163.76 - Buchholz 421.11 § 2 GFaG Nr. 5 S. 5). Wie der erkennende Senat bereits ausgesprochen hat (Urteil vom 3. Dezember 2003 a.a.O. S. 41 f., Beschluss vom 5. Oktober 2006 - BVerwG 6 B 33.06 - Buchholz 421.2 Hochschulrecht Nr. 163 S. 2), ist es nicht ausgeschlossen, dass Bestimmungen des Paktes unmittelbare Anwendbarkeit zukommt, sofern sie nach Wortlaut, Zweck und Inhalt geeignet und hinreichend bestimmt sind, wie innerstaatliche Vorschriften rechtliche Wirkung zu entfalten, also dafür keiner weiteren normativen Ausführung bedürfen (vgl. zu diesen Voraussetzungen allgemein auch: Urteile vom 16. Oktober 1990 - BVerwG 1 C 15.88 - BVerwGE 87, 11 <13> = Buchholz 402.27 Art. 28 StlÜbk Nr. 1 S. 2, vom 28. Mai 1991 - BVerwG 1 C 20.89 - Buchholz 402.24 § 7 AuslG Nr. 43 S. 75 und vom 23. Februar 1993 - BVerwG 1 C 45.90 - BVerwGE 92, 116

<118> = Buchholz 133 AG-StlMindÜbk. Nr. 1 S. 2 f.). Die Frage, ob diese Voraussetzungen im Hinblick auf Art. 13 Abs. 2 Buchst. c IPwskR erfüllt sind, muss der Senat hier nicht abschließend entscheiden. Denn entgegen der Auffassung der Klägerin verbietet die Vorschrift ihrem Inhalt nach nicht die Erhebung von Studienabgaben in der spezifischen Ausgestaltung der nordrhein-westfälischen Studienbeiträge.

- 47 bb) Nach Art. 13 Abs. 2 Buchst c IPwskR erkennen die Vertragsstaaten an, dass im Hinblick auf die volle Verwirklichung des in Art. 13 Abs. 1 Satz 1 IPwskR genannten Rechtes auf Bildung der Hochschulunterricht auf jede geeignete Weise, insbesondere durch allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit, jedermann gleichermaßen entsprechend seinen Fähigkeiten zugänglich gemacht werden muss. Die Auslegung dieser völkervertragsrechtlichen Bestimmung richtet sich nach den Grundsätzen in Art. 5, 31 ff. des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (Wiener Vertragsrechtskonvention - WVK), dem durch Bundesgesetz vom 3. August 1985 (BGBl 1985 II S. 926) zugestimmt wurde, und das für die Bundesrepublik Deutschland am 20. August 1987 in Kraft getreten ist (Bekanntmachung vom 26. Oktober 1987 <BGBl 1987 II S. 757>). Für vor 1987 geschlossene Verträge sind die Auslegungsregeln der Konvention, der nach ihrem Art. 4 eine Rückwirkung nicht zukommt, als Ausdruck allgemeinen Völkergewohnheitsrechts anzusehen (vgl. zum Ganzen: Urteil vom 3. Dezember 2003 a.a.O. S. 41; Rojahn, Die Auslegung völkerrechtlicher Verträge in der Entscheidungspraxis des Bundesverwaltungsgerichts, in: Geiger, Völkerrechtlicher Vertrag und staatliches Recht vor dem Hintergrund zunehmender Verdichtung der internationalen Beziehungen, Symposium vom 28. bis 30. Januar 1999 in Leipzig, 1999, S. 125). Nach der zentralen Vorschrift des Art. 31 WVK ist ein völkerrechtlicher Vertrag nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes auszulegen; dabei sind außer dem Vertragswortlaut samt Präambel, Anlagen sowie weiteren diesbezüglichen Übereinkünften und Urkunden in gleicher Weise zu berücksichtigen jede spätere Übereinkunft zwischen den Vertragsparteien über die Auslegung des Vertrages oder die Anwendung seiner Bestimmungen und jede spätere Übung bei der Anwendung

des Vertrages, aus der die Übereinstimmung der Vertragsparteien über seine Auslegung hervorgeht. Der Entstehungsgeschichte kommt nach Art. 32 WVK nur eine subsidiäre Bedeutung für die Vertragsauslegung zu.

- 48 Als wichtiges Mittel für die Auslegung des Paktes haben sich die die Vertragsanwendungspraxis widerspiegelnden schriftlichen Äußerungen des durch den Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen im Jahr 1985 als Unterorgan eingesetzten Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (im Folgenden: Sozialausschuss) erwiesen. Der Sozialausschuss prüft seit dem Jahr 1987 die nach Art. 16 ff. IPwskR periodisch vorzulegenden Berichte der Vertragsstaaten und fasst das Ergebnis dieser Prüfungen in sog. abschließenden Bemerkungen (concluding observations) zusammen. Darüber hinaus veröffentlicht er sog. allgemeine Bemerkungen (general comments; in deutscher Übersetzung abgedruckt in: Deutsches Institut für Menschenrechte, Die „General Comments“ zu den VN - Menschenrechtsverträgen, 2005, S. 160 ff.), in denen er einzelne Artikel oder Teilbestimmungen des Paktes auf der Grundlage seiner Spruchpraxis kommentiert. Diese Texte sind völkerrechtlich nicht verbindlich. Jedoch können den abschließenden Bemerkungen Hinweise auf die allgemeine konsentierten Staatenpraxis entnommen werden. Die allgemeinen Bemerkungen beschreiben in autorisierter Form die Standards in der Praxis des Sozialausschusses, dienen damit als Interpretationshilfe und prägen so das Verständnis der vertraglichen Rechtsbegriffe durch die Vertragsstaaten mit (vgl. zum Ganzen näher: Simma, in: FS Zacher, 1998, S. 874 ff.; Schneider, Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte, 2004, S. 12 f.; Riedel, Gutachten vom 28. Juni 2005 für das baden-württembergische Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst zur Vereinbarkeit von allgemeinen Studiengebühren mit dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, S. 8 f.; Riedel/Söllner, JZ 2006, 270 <275 f.>; Söllner, Studiengebühren und das Menschenrecht auf Bildung, Diss. jur. Mannheim 2007, S. 92 ff.).
- 49 Eine Deutung des Art. 13 Abs. 2 Buchst. c IPwskR nach diesen Maßgaben ergibt, dass die in der Bestimmung genannte Unentgeltlichkeit der Hochschulbildung kein verbindlicher Selbstzweck der Vorschrift ist. Diese ist vielmehr darauf

gerichtet, den chancengleichen Zugang zur Hochschulbildung unabhängig von der finanziellen Leistungsfähigkeit der (potentiellen) Studierenden auf jede geeignete Weise sicherzustellen. Die Unentgeltlichkeit hat dabei, obwohl sie als ein Mittel zur Erreichung des chancengleichen Hochschulzuganges besonders hervorgehoben wird, eine nur dienende Funktion, in der sie jedenfalls unter der Voraussetzung ersetzt werden kann, dass die Erhebung eines Entgelts für den Hochschulbesuch sozialverträglich ausgestaltet wird und dementsprechend nicht abschreckend wirkt. Mit dem Erfordernis der Sozialverträglichkeit der Beitragserhebung gilt mithin derselbe Maßstab, den das nationale Verfassungsrecht für die chancengleiche Teilhabe an den staatlichen Ausbildungsressourcen vorgibt. Aus Art. 13 Abs. 2 Buchst. c IPwskR können damit in dem hier in Rede stehenden Zusammenhang keine Rechte hergeleitet werden, die nicht bereits grundrechtlich gewährleistet sind.

- 50 Der Wortlaut des Art. 13 Abs. 2 Buchst. c IPwskR erlaubt noch keinen eindeutigen Schluss auf den rechtlichen Charakter der Wendung über die Unentgeltlichkeit des Hochschulunterrichts. Bei einer Auslegung nach dem deutschen Text kann aus dem Wort „insbesondere“ abgeleitet werden, dass die Unentgeltlichkeit nur eine mögliche, wenn auch besonders betonte Weise darstellt, um die Zugänglichkeit des Hochschulunterrichts für jedermann entsprechend seinen Fähigkeiten sicherzustellen (in diesem Sinne: VGH Mannheim, Urteil vom 16. Februar 2009 - 2 S 1855/07 - juris Rn. 44; Schweizerisches Bundesgericht, Urteile vom 11. Februar 1994, BGE 120 Ia, 1 <13> und vom 8. April 2004, BGE 130 I, 113 <123>). Indes gehört Deutsch nicht zu den in Art. 31 Abs. 1 IPwskR genannten authentischen Vertragssprachen im Sinne des Art. 33 WVK. Von den in Art. 31 Abs. 1 IPwskR aufgeführten, in gleicher Weise maßgeblichen Sprachen deuten die englische, spanische und russische Fassung eher auf einen obligatorischen Charakter der Unentgeltlichkeit hin. Dagegen kann diese nach der französischen Fassung wiederum auch im Sinne eines möglichen von mehreren Mitteln aufgefasst werden (vgl. dazu - wenn auch im Sinne einer verpflichtenden Lesart - näher: Riedel, a.a.O. S. 14 ff.; Riedel/Söllner, a.a.O. S. 272; Söllner, a.a.O. S. 198 ff.).

- 51 Deutlich gegen die Annahme eines eigenen verpflichtenden Gehalts der Unentgeltlichkeit der Hochschulbildung spricht die systematische Auslegung des Art. 13 Abs. 2 IPwskR. Während Art. 13 Abs. 2 Buchst. a IPwskR die Unentgeltlichkeit für den Grundschulunterricht kategorisch und ohne jeden Zusatz fordert, wird diese in Art. 13 Abs. 2 Buchst. b IPwskR für das höhere Schulwesen und in Art. 13 Abs. 2 Buchst. c IPwskR für den Hochschulunterricht nur als ein besonderes Mittel hervorgehoben, durch welches der chancengleiche Bildungszugang ermöglicht werden soll. Überdies ist nach der gesamten Anlage des Art. 13 IPwskR nicht erkennbar, dass die Unentgeltlichkeit der Hochschulbildung dem Kernbereich des Rechts auf Bildung zuzuordnen sein könnte (Riedel, a.a.O. S. 11).
- 52 Lenkt man den Blick auf das Ziel und den Zweck des Art. 13 Abs. 2 Buchst. c IPwskR, wird klar, dass der entscheidende Regelungsgehalt der Vorschrift in der Gewährleistung der chancengleichen, an den persönlichen Fähigkeiten orientierten Zugänglichkeit des Hochschulunterrichts und nicht der Unentgeltlichkeit der universitären Ausbildung besteht, letztere vielmehr nur ein austauschbares Mittel zum Zweck ist. Dass die Norm einen starken gleichheitsrechtlichen Gehalt hat, ist in der Literatur (vgl. etwa: Riedel/Söllner, a.a.O. S. 274; Söllner, a.a.O. S. 188 f.; Klee, Die progressive Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte, Diss. jur. Mannheim 1999, S. 166 ff.; Lorenzmeier, NVwZ 2006, 759 <760>) soweit ersichtlich unbestritten und wird auch durch den Sozialausschuss in den Absätzen 6 und 17 seiner das Recht auf Bildung nach Art. 13 IPwskR betreffenden allgemeinen Bemerkung Nr. 13 aus dem Jahr 1999 (CESCR E/C.12/1999/10) anerkannt. Das Zurücktreten der Unentgeltlichkeit hinter den Gleichheitsaspekt verdeutlicht die Überlegung, dass einerseits ein zwar unentgeltlicher, aber nur bestimmten Bewerbern vorbehalten Hochschulzugang als nicht hinnehmbar, andererseits eine mit weitgehenden Befreiungen aus sozialen Gründen versehene Entgeltlichkeit als unbedenklich erschiene. Weiter relativiert wird die Bedeutung der Unentgeltlichkeit des Hochschulunterrichts durch den Umstand, dass Studienabgaben - jedenfalls in der hier in Rede stehenden Höhe - nur einen Bruchteil der gesamten Lebenshaltungskosten der Studierenden ausmachen (vgl. BVerfG, Urteil vom 26. Januar 2005 a.a.O. S. 245) und deshalb ein Verzicht auf die Erhebung die-

ser Abgaben den Zugang zum Studium für finanziell Bedürftige allein nicht sicherstellen könnte (VGH Mannheim, Urteil vom 16. Februar 2009 a.a.O. Rn. 44; Schweizerisches Bundesgericht, Urteile vom 11. Februar 1994 a.a.O. S. 13 und vom 8. April 2004 a.a.O. S. 123). Ein wirksames Mittel der Unterstützung bedürftiger Studierender besteht deshalb nicht zuvörderst in einer Studienabgabefreiheit, sondern in einer Förderung mit einem umfassenden Ansatz, wie sie in Deutschland auf der Grundlage des Bundesausbildungsförderungsgesetzes geleistet wird, wobei hier nicht entschieden werden muss, in welchem Umfang derartige Maßnahmen von Art. 13 Abs. 2 Buchst. c IPwskR verlangt sein könnten.

- 53 Schließlich sprechen auch die Praxis der Staaten bei der Anwendung des Paktes und die darauf bezogenen Äußerungen des Sozialausschusses nicht für eine eigenständige Verpflichtung der Vertragsstaaten zur Gewährleistung eines unentgeltlichen Hochschulzuganges, sondern für einen funktionalen Charakter der Unentgeltlichkeit.
- 54 In Absatz 20 seiner das Recht auf Bildung behandelnden allgemeinen Bemerkung Nr. 13 aus dem Jahr 1999 (CESCR E/C.12/1999/10) verweist der Sozialausschuss für die Frage der Unentgeltlichkeit auf den vorhergehenden Absatz 14, der sich auf die Sekundarschulbildung im Sinne des Art. 13 Abs. 2 Buchst. b IPwskR bezieht. Dort heißt es, die Staaten seien trotz des Vorranges, der einer unentgeltlichen Grundschulbildung zukomme, auch verpflichtet, konkrete Maßnahmen zur Verwirklichung einer unentgeltlichen Sekundar- und Hochschulbildung zu ergreifen. Für die Definition der Unentgeltlichkeit findet sich eine weitere Bezugnahme auf den Bereich der Grundschulbildung, näher auf Absatz 7 der zu Art. 14 IPwskR ergangenen allgemeinen Bemerkung Nr. 11 aus dem Jahr 1999 (Aktionspläne für die Grundschulbildung, CESCR E/C.12/1999/4). Dort wird ausgeführt, das Wesen dieses Erfordernisses sei unmissverständlich und meine die Verfügbarkeit der (Grundschul-)Bildung ohne Kosten. In diesen Umschreibungen kommt zwar die Einschätzung des Sozialausschusses von der Notwendigkeit einer progressiv einzuführenden Unentgeltlichkeit zum Ausdruck. Diese Aussage wird jedoch bereits im Ansatz durch den Umstand relativiert, dass der Tertiärbildung in der Wahrnehmung des Aus-

schusses, wie die pauschal wirkenden Verweisungen in der Kommentierung belegen, ein verhältnismäßig geringer Stellenwert zukommt (vgl. hierzu: Riedel, a.a.O. S. 18; Riedel/Söllner, a.a.O. S. 273).

- 55 Der Staatenpraxis selbst lässt sich die Anerkennung einer Verpflichtung zur unentgeltlichen Bereitstellung der Hochschulbildung nicht entnehmen. Vielmehr haben sich in der jüngeren Vergangenheit zahlreiche Vertragsstaaten durch die Bestimmung des Art. 13 Abs. 2 Buchst. c IPwskR nicht an der Einführung allgemeiner Studienabgaben gehindert gesehen. Der Sozialausschuss hat dies in den Staatenberichtsverfahren nach Art. 16 ff. IPwskR im Grundsatz jedenfalls dann akzeptiert, wenn die Abgabenerhebung durch begleitende Maßnahmen sozialverträglich ausgestaltet und auf diese Weise eine Erschwerung des Zugangs zur Hochschulbildung für finanzschwache Studierende weitgehend vermieden wird (vgl. dazu: Söllner, a.a.O. S. 173 ff., Riedel/Söllner, a.a.O. S. 273; Pieroth/Hartmann, a.a.O. S. 82). So äußerte sich der Ausschuss zwar kritisch über die in Deutschland bereits in der letzten Dekade in einigen Bundesländern - wenn auch nicht in Form allgemeiner Studienabgaben - erhobenen Entgelte im Hochschulbereich (abschließende Bemerkungen vom 4. Dezember 1998 <CESCR E/C.12/1/Add.29 Abs. 37> und vom 24. September 2001 <CESCR E/C.12/1/Add.68 Abs. 47> zu dem dritten und vierten Staatenbericht) und über die Einführung von Studiengebühren in Großbritannien (abschließende Bemerkungen vom 5. Juni 2002 <CESCR E/C.12/1/Add.79 Abs. 41> zu dem vierten Staatenbericht). Demgegenüber beschränkte er sich hinsichtlich des starken Anstiegs der kanadischen Studiengebühren, der durch die Erhebung von Studienabgaben verursachten Zunahme der Ausbildungskosten in den Niederlanden und der Einführung von Studiengebühren in Österreich im Ergebnis jeweils auf die an die Vertragsstaaten gerichtete Aufforderung, mit allen geeigneten Maßnahmen die chancengleiche Zugänglichkeit der Hochschulbildung sicherzustellen (abschließende Bemerkungen vom 10. Dezember 1998 zu dem dritten und vom 22. Mai 2006 zu dem vierten und fünften Staatenbericht Kanadas <CESCR E/C.12/1/Add.31 Abs. 49 und CESCR E/C.12/CAN/CO/4 und 5 Abs. 65>, vom 16. Juni 1998 zu dem zweiten Staatenbericht der Niederlande <CESCR E/C.12/1/Add.25 Abs. 27> und vom 25. Januar 2006 zu dem dritten Staatenbericht Österreichs <CESCR E/C.12/AUT/CO/3 Abs. 31>). An der Ein-

führung von Studiengebühren in Australien und Neuseeland nahm der Ausschuss keinen Anstoß.

- 56 cc) Der nordrhein-westfälische Landesgesetzgeber musste auch nicht deshalb von der Erhebung allgemeiner Studienabgaben absehen, weil Bund und Länder in Deutschland seit 1970 auf die Erhebung derartiger Abgaben verzichtet und sich insoweit des Mittels der Unentgeltlichkeit für die Erfüllung der in Art. 13 Abs. 2 Buchst. c IPwskR enthaltenen Gewährleistung des chancengleichen Zugangs zur Hochschulbildung unabhängig von der finanziellen Leistungsfähigkeit des Einzelnen bedient haben.
- 57 Nach der Grundnorm des Art. 2 Abs. 1 IPwskR sind die Vertragsstaaten verpflichtet, die volle Verwirklichung der in dem Pakt anerkannten Rechte nach und nach zu erreichen. Die Frage, ob sich aus diesem Grundsatz der progressiven Rechtsverwirklichung, wie die Klägerin in Übereinstimmung mit einem Teil des Schrifttums (vgl. etwa: Söllner, a.a.O. S. 72 f.; Klee, a.a.O. S. 213 ff.) annimmt, ein nur unter einschränkenden Voraussetzungen überwindbares Verbot regressiver Maßnahmen ableiten lässt (zurückhaltend: Riedel, a.a.O. S. 10, 14), braucht hier nicht entschieden zu werden. Ebenso wenig muss geklärt werden, ob die Einschätzung der Beklagten zutrifft, die (Wieder-)Einführung allgemeiner Studienabgaben könne nach einer bilanzierenden Betrachtung jedenfalls deshalb nicht als Rückschritt im Bereich der Hochschulbildung qualifiziert werden, weil die Abgabenerhebung auf die Schaffung eines Mehrwertes in Gestalt einer gesteigerten Qualität der Lehre gerichtet sei. Denn selbst wenn man zu Gunsten der Klägerin davon ausgehen wollte, dass ein einmal erreichter Standard bei der Gewährleistung des chancengleichen Hochschulzuganges nach den Bestimmungen des Paktes im Wesentlichen erhalten werden müsste, blieben den Vertragsstaaten nach ihrer beschriebenen, von dem Sozialausschuss akzeptierten Übung bei der Einführung von Studienabgaben gleichwohl beträchtliche Regelungsspielräume erhalten, so dass sie jedenfalls nicht an systemwahrenden Veränderungen des status quo gehindert wären. Der nordrhein-westfälische Landesgesetzgeber hat dadurch, dass er zur Erreichung eines legitimen Gemeinwohlanliegens allgemeine Studienbeiträge erhebt, das System einer von finanziellen Ausgrenzungen freien Hochschulbildung nicht

verlassen. Insbesondere die garantierten Studienbeitragsdarlehen verhindern in ihrer spezifischen Ausgestaltung, dass unüberwindliche soziale Barrieren entstehen.

58 3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Dr. Bardenhewer

Dr. Graulich

Vormeier

Dr. Bier

Dr. Möller

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 500 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 52 Abs. 3 GKG).

Dr. Bardenhewer

Dr. Graulich

Dr. Möller

