



# **BUNDESVERWALTUNGSGERICHT**

## **BESCHLUSS**

BVerwG 6 B 38.10  
OVG 3 Bf 280/09

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
am 2. Februar 2011  
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Neumann und  
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Bier und Dr. Möller

beschlossen:

Die Beschwerde des Klägers gegen die Nichtzulassung  
der Revision in dem Urteil des Hamburgischen Oberver-  
waltungsgerichts vom 30. März 2010 wird zurückgewie-  
sen.

Der Kläger trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwer-  
deverfahren auf 500 € festgesetzt.

#### G r ü n d e :

- 1 Die auf den Zulassungsgrund der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache im Sinne von § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO gestützte Beschwerde des Klägers bleibt ohne Erfolg.
  
- 2 1. Grundsätzliche Bedeutung kommt einer Rechtssache zu, wenn für die angefochtene Entscheidung der Vorinstanz eine konkrete, fallübergreifende und bislang höchstrichterlich ungeklärte Rechtsfrage des revisiblen Rechts von Bedeutung war, deren Klärung im Revisionsverfahren zu erwarten und zur Erhaltung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung oder zur Weiterentwicklung des Rechts geboten ist. Eine solche Frage mit Grundsatzbedeutung lässt sich - gemessen an dem Darlegungserfordernis des § 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO - der Beschwerdebegründung nicht entnehmen. Diese wendet sich über weite Strecken im Stil einer bereits zugelassenen Revision gegen die Studiengebühr, die die Beklagte auf der Grundlage des § 6b des Hamburgischen Hochschulgesetzes in der Fassung vom 6. Juli 2006 - HmbHG 2006 - (HmbGVBl S. 376) gegenüber dem Kläger für das Sommersemester 2007 festgesetzt hat. Soweit die Beschwerde Fragen als grundsätzlich klärungsbedürftig bezeichnet, kommt ihnen diese Eigenschaft unabhängig davon nicht zu, dass die landesgesetzlichen Regelungen

für die Erhebung allgemeiner Studiengebühren durch das Neunte Gesetz zur Änderung des Hamburgischen Hochschulgesetzes vom 23. September 2008 - HmbHG 2008 - (HmbGVBl S. 335) grundlegend geändert worden sind.

- 3 a) Die Beschwerde will zunächst geklärt wissen, „ob und inwieweit sich das aus dem Grundgesetz ergebende Prinzip des Vertrauensschutzes auf die Einführung von allgemeinen Studiengebühren auswirkt auf bereits vor der Einführung immatrikulierte Studierende“. In Ergänzung hierzu fragt sie: „Wie lang muss eine Übergangsregelung bei Einführung allgemeiner Studiengebühren für die bereits immatrikulierten Studierenden, die ihr Studium nicht innerhalb der Zeit bis zur erstmaligen Erhebung allgemeiner Studiengebühren abschließen können, eine Gebührenbefreiung vorsehen?“ Diese Fragestellungen zeigen keine grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache auf.
  
- 4 Die Frage, ob und wie sich der Vertrauensschutzgrundsatz für bereits immatrikulierte Studierende bei der Einführung allgemeiner Studiengebühren auswirkt, ist wegen ihrer weiten Fassung in einem Revisionsverfahren nicht klärungsfähig. In der Sache verleiht der Kläger durch die Frage seiner Einschätzung Ausdruck, der Landesgesetzgeber habe ein schützenswertes Vertrauen der genannten Studierenden verletzt. Auch hieraus ergibt sich jedoch keine grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache. Denn die Rüge der Nichtbeachtung von Bundesrecht bei der Anwendung irrevisiblen Landesrechts vermag eine Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision nur dann zu begründen, wenn die Auslegung der - als korrigierender Maßstab angeführten - bundesrechtlichen Norm ihrerseits ungeklärte Fragen von grundsätzlicher Bedeutung aufwirft. Dem hieran auszurichtenden Darlegungserfordernis wird nicht schon dadurch genügt, dass die maßgeblichen Vorschriften des irrevisiblen Landesrechts als verfassungsrechtlich bedenklich angesehen werden. Vielmehr ist im Einzelnen darzulegen, gegen welche Verfassungsnormen verstoßen wird und inwiefern sich bei deren Auslegung Fragen grundsätzlicher Bedeutung stellen, die sich noch nicht auf der Grundlage bisheriger höchstrichterlicher Rechtsprechung beantworten lassen (vgl. aus der Rechtsprechung des Senats zum Hochschulrecht etwa: Beschlüsse vom 17. August 2009 - BVerwG 6 B 9.09 - Buchholz 421.2 Hochschulrecht Nr. 166 Rn. 4 und vom 21. Dezember 2009

- BVerwG 6 B 34.09 - juris Rn. 5). Dem wird die Beschwerdebegündung nicht gerecht.

- 5 Im Übrigen ist in der Rechtsprechung des Senats (zum Folgenden: Urteil vom 15. Dezember 2010 - BVerwG 6 C 10.09 - UA Rn. 31 ff.) geklärt, dass die Anwendung der in den letzten Jahren in verschiedenen Ländern eingeführten allgemeinen Studienabgabenregelungen auf Studierende, die zum Stichtag bereits immatrikuliert waren, an den Anforderungen zu messen ist, denen eine sog. unechte Rückwirkung von Normen genügen muss. Eine solche unechte Rückwirkung ist verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig. Etwas anderes gilt unter Berücksichtigung der Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Verhältnismäßigkeit nur dann, wenn die Betroffenen auf den Fortbestand der bisherigen Regelung vertrauen durften und dieses Vertrauen schutzwürdiger ist als die mit den neuen gesetzlichen Bestimmungen verfolgten Anliegen; um die Grenzen der Zumutbarkeit zu wahren, muss der Gesetzgeber gegebenenfalls geeignete Übergangsregelungen vorsehen, wobei ihm ein weiterer Gestaltungsspielraum zusteht. Hiernach konnte ein schutzwürdiges Vertrauen der Studierenden auf die unveränderte Fortgeltung der prinzipiellen Abgabefreiheit des Studiums nicht entstehen. Denn das Bundesverfassungsgericht hatte in einem Normenkontrollverfahren, das am Anfang des Jahres 2003 unter anderem von der Freien und Hansestadt Hamburg anhängig gemacht worden war, mit Urteil vom 26. Januar 2005 - 2 BvF 1/03 - (BVerfGE 112, 226) 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 über die Gebührenfreiheit eines grundständigen Studiums für nichtig erklärt. Diese Bestimmung gehörte ihrerseits in den Rahmen einer bereits seit mehreren Jahren zuvor geführten politischen Auseinandersetzung über allgemeine Studiengebühren. Vor diesem Hintergrund konnte sich ein rechtlich beachtliches Vertrauen der Studierenden von vornherein nur darauf beziehen, dass eine etwaige gesetzliche Neuregelung ihnen die Fortsetzung des Studiums nicht finanziell unmöglich machen und sie nicht unvermittelt und übergangslos mit der Gebührenerhebung konfrontieren werde. Hieran änderten auch die sog. Bildungsguthaben nichts, die im Rahmen von zuvor geltenden landesrechtlichen Langzeitstudiengebührensyste men eingerichtet worden waren, weil diese

nur eine Rechengröße zur Bestimmung des Beginns der Langzeitstudiengebührenpflicht darstellten und einen stärkeren Vertrauensschutz nicht begründen konnten.

- 6 Von diesen Grundsätzen hat sich das Oberverwaltungsgericht in dem angefochtenen Urteil leiten lassen. Soweit die Beschwerde die Erwägungen des Oberverwaltungsgerichts für unzureichend hält, wird ein weitergehender grundsätzlicher Klärungsbedarf in Bezug auf die bundesverfassungsrechtlichen Maßstäbe des Vertrauensschutzes nicht ersichtlich. Dies gilt auch für die konkretisierend aufgeworfene Frage nach der von dem Grundsatz des Vertrauensschutzes geforderten Länge einer Übergangsregelung bei der Einführung allgemeiner Studienabgaben. Denn es liegt auf der Hand und bedarf nicht erst der Klärung in einem Revisionsverfahren, dass maßgeblich hierfür auch die Schutzvorkehrungen sind, die das Regelungssystem der Abgabenerhebung im Übrigen vorsieht, so dass sich eine allgemein anzuwendende Grenzziehung verbietet.
- 7 b) Die Beschwerde wirft als grundsätzlich bedeutsam ferner die Frage auf, „ob Gremienmitglieder (im Sinne studentischer Mitglieder der Selbstverwaltungsorgane der Hochschule oder der Studierendenschaften) für eine bis zum Wintersemester 2006/2007 ausgeübte Tätigkeit sich nicht auf einen gesteigerten Vertrauensschutz berufen können“. Auch hieraus ergibt sich keine Grundsatzbedeutung der Rechtssache.
- 8 Die bezeichnete Frage ist ihrem Sinn nach wiederum auf die - allein als solche nicht grundsätzlich bedeutsame - Verfassungskonformität der landesrechtlichen Studiengebühren gerichtet. Abgesehen davon hat der Senat (Urteil vom 15. Dezember 2010 a.a.O. Rn. 43) bereits geklärt, dass der verfassungsrechtliche Vertrauensschutzgrundsatz grundsätzlich keine besonderen Übergangsvorschriften für Studierende fordert, die unter der Geltung eines durch allgemeine Studiengebühren abgelösten Regelungssystems von Langzeitstudiengebühren, das Gebührenbefreiungen für die Mitarbeit in der universitären Selbstverwaltung vorsah, derartige Funktionen wahrgenommen haben. Denn einem nach der alten Rechtslage begründeten Vertrauen auf eine pauschale

Kompensation für die geleistete Gremienarbeit konnte, wenn das Vertrauen auf eine Beibehaltung der bisherigen Rechtslage insgesamt nicht geschützt war, kein gleichsam systemübergreifender Schutz bei der Einführung von allgemeinen Studiengebühren zukommen.

- 9 c) Eine weitere klärungsbedürftige Frage sieht die Beschwerde darin, „ob aufgrund des Rechts auf Selbstverwaltung nach § 41 Abs. 2 Satz 1 HRG gebildete Fachschaftsräte als Organe der Studentenschaft im Sinne von § 41 Abs. 3 HRG anzusehen sind und daher das Benachteiligungsverbot nach § 37 Abs. 3 HRG auch für Mitglieder von Fachschaftsräten gilt oder nur für die Mitglieder der landesgesetzlich ausdrücklich und zwingend als Organe der Studierendenschaft vorgesehenen Organe (Studierendenparlament und Allgemeiner Studierendenausschuss nach § 102 Abs. 3 HmbHG)“. Hiermit eng zusammenhängend schließt sie die Frage an, „ob bei der Auslegung des Begriffs ‚unbillige Härte‘ ohne Rücksicht auf die tatsächliche zeitliche Belastung eine Unterscheidung dahin, dass Mitglieder des AStA und des Studierendenparlaments einen Teilerlass der Studiengebühren beanspruchen können, Mitglieder von Fachschaftsräten aber nicht, gegen Art. 3 Abs. 1 GG verstößt“ bzw. „ob Art. 3 Abs. 1 GG eine Auslegung in dem Sinne erfordert, dass die Tätigkeit im Fachschaftsrat bei der Erhebung von Studiengebühren zu Gunsten der Studierenden zu berücksichtigen ist“. Diese Fragestellungen weisen ebenfalls keine grundsätzliche Bedeutung auf.
- 10 Soweit es für die Beantwortung der Fragen auf Maßgaben des Bundesrechts ankommt, bedürfen sie keiner Klärung in einem Revisionsverfahren mehr, weil sie sich ohne Weiteres aus der bereits vorliegenden Senatsrechtsprechung (Urteil vom 15. Dezember 2010 a.a.O. Rn. 40 ff.) ergeben. Danach darf bei der Erhebung allgemeiner Studiengebühren nicht ausnahmslos unberücksichtigt bleiben, dass sich durch die Übernahme von Funktionen in der universitären Selbstverwaltung die Studienzeit verlängern kann. Würde der Gesetzgeber die Berücksichtigung solcher Nachteile zwingend ausschließen, würde er unter Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG ungleiche Sachverhalte ohne sachlichen Grund gleichbehandeln. Diesem verfassungsrechtlichen Ansatz entspricht es, auch den einfachgesetzlichen Regelungen der

§§ 37 Abs. 3 und 41 Abs. 3 HRG ein Gebot zum Ausgleich von unvermeidbaren Nachteilen wegen einer Tätigkeit in der universitären Selbstverwaltung zu entnehmen. Die Berücksichtigung einer auf die Mitarbeit in der universitären Selbstverwaltung zurückzuführenden Verlängerung der Studienzeit erfordert keine pauschale Befreiung von der Gebührenpflicht für Semester, in denen Studierende entsprechende Funktionen ausgeübt haben. Denn den Studierenden obliegt es, ihr Studium umsichtig zu planen, zielstrebig durchzuführen und grundsätzlich der Tätigkeit in universitären Gremien und Funktionen im Verhältnis dazu eine nur untergeordnete Bedeutung einzuräumen oder mit ihr im Zusammenhang stehende Ausbildungsversäumnisse durch zumutbare Nacharbeit aufzuholen. Es reicht deshalb aus, ist aber auch erforderlich, dass eine Tätigkeit in der universitären Selbstverwaltung im Sinne der allgemeinen Erlassregelung als unbillige Härte anerkannt wird, wenn sie sich im Einzelfall nachteilig auf den Fortgang des Studiums ausgewirkt und unvermeidbar zu dessen Verlängerung geführt hat.

- 11 Das Obergerverwaltungsgericht ist in Auslegung und Anwendung des irrevisiblen Landesrechts zu der Einschätzung gelangt, dass Studierende an einer Hochschule in Hamburg durch eine Tätigkeit in Organen der Fachschaft regelmäßig in geringerem Maße zeitlich beansprucht werden als durch eine Tätigkeit in Organen der Studierendenschaft und dass der Zeitaufwand für eine Funktion in der Fachschaft deshalb die Annahme einer unbilligen Härte nicht rechtfertigt. Dies widerspricht nicht den in der Rechtsprechung des Senats anerkannten Maßstäben, insbesondere wegen der in diesen enthaltenen Kriterien der zeitlichen Angemessenheit von Gremientätigkeiten und der Unvermeidbarkeit einer Verlängerung des Studiums.
- 12 d) Die Beschwerde meint schließlich, dass sich auch vor dem Hintergrund des Urteils des Senats vom 29. April 2009 - BVerwG 6 C 16.08 - (BVerwGE 134, 1 = Buchholz 421.2 Hochschulrecht Nr. 165) die grundsätzliche Frage stelle, „ob das Studienfinanzierungsgesetz mit den § 6b und § 6c HmbHG 2006 den bundesrechtlichen Anforderungen an eine sozial verträgliche Gestaltung der Studiengebührenerhebung entspricht“. Auch dies rechtfertigt die Zulassung der Grundsatzrevision nicht.

- 13 Die bloße Frage, ob die allgemeinen Studiengebühren in ihrer konkreten landesrechtlichen Ausgestaltung mit dem Recht auf Teilhabe an den staatlichen Ausbildungsressourcen vereinbar sind, das aus Art. 12 Abs. 1 GG i.V.m. dem Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG und dem in Art. 20 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG statuierten Sozialstaatsprinzip ableitbar ist, verfehlt wiederum bereits das Erfordernis zur Darlegung eines grundsätzlich bedeutsamen Problems für die Auslegung von Bundesrecht. Außerdem hat der Senat das genannte Teilhaberecht in seiner bisherigen Rechtsprechung (Urteile vom 29. April 2009 a.a.O. Rn. 18 ff. und vom 15. Dezember 2010 a.a.O. Rn. 19 ff.) bereits in einem Umfang konkretisiert, dessen Erweiterung die Angriffe der Beschwerde auf die oberverwaltungsgerichtliche Entscheidung nicht erwarten lassen. Danach fordert das Recht auf Teilhabe an den staatlichen Ausbildungsressourcen nicht, dass Erschwernisse, die mit der Erhebung von Studiengebühren verbunden sind, stets vollständig oder weitestgehend durch soziale Begleitmaßnahmen kompensiert werden. Es muss allerdings hinreichend sicher verhindert werden, dass die Abgabenerhebung zu unüberwindlichen sozialen Barrieren für die Aufnahme bzw. Weiterführung eines Studiums oder zu einer sozialen Unverträglichkeit führt. Ein landesrechtliches Studienabgabenmodell kann diesen Anforderungen durch einen nicht in abschließender Weise zu umschreibenden Katalog rechtlicher Instrumente, die ihrerseits in unterschiedlicher Weise aufeinander bezogen sein können, gerecht werden.
- 14 2. Die Entscheidung über die Kosten folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Festsetzung des Wertes des Streitgegenstandes beruht auf §§ 47, 52 Abs. 3 GKG.

Neumann

Dr. Bier

Dr. Möller