

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

Beschluss vom 29.10.2008

Tenor

I. Der Klägerin wird unter Abänderung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts Ansbach vom 23. Juni 2008 für das Klageverfahren Prozesskostenhilfe unter Beiordnung der Rechtsanwälte B und Kollegen, N, insoweit bewilligt, als sich die Klage auf die Aufhebung des Bescheids vom 30. Juli 2007 und auf die Verpflichtung der Beklagten zur Befreiung der Klägerin vom Studienbeitrag für das Wintersemester 2007/2008 richtet.

II. Im Übrigen wird die Beschwerde zurückgewiesen.

Gründe

I.

Die Klägerin, eine ugandische Staatsangehörige, studiert bei der Beklagten seit dem Wintersemester (WS) 2004/2005 das Fach Volkswirtschaftslehre. Sie wendet sich im vorliegenden Verfahren gegen die Verpflichtung zur Zahlung des Studienbeitrags für das WS 2007/2008. Am 20. August 2007 erhob sie beim Verwaltungsgericht Ansbach Klage mit den Anträgen,

die Bescheide der Beklagten vom 15. März 2007 und vom 30. Juli 2007 aufzuheben, soweit darin ein Studienbeitrag in Höhe von 500 Euro gegen die Klägerin festgesetzt und ihr Antrag auf Befreiung vom Studienbeitrag abgelehnt wurde und

die Beklagte zu verpflichten, die Klägerin antragsgemäß von der Zahlung des Studienbeitrags in Höhe von 500 Euro zu befreien.

Den gleichzeitig gestellten Antrag auf Bewilligung von Prozesskostenhilfe lehnte das Verwaltungsgericht Ansbach mit Beschluss vom 23. Juni 2008 ab. Die Klage habe keine hinreichende Erfolgsaussicht, da ein Verstoß der für die Erhebung von Studienbeiträgen einschlägigen Normen gegen höherrangiges Recht nicht erkennbar sei. Es sei auch aller Voraussicht nach nicht zu beanstanden, dass die Hochschule den auf finanzielle Schwierigkeiten gestützten Antrag auf Härtefallbefreiung abgelehnt habe.

Mit der vorliegenden Beschwerde verfolgt die Klägerin ihren Prozesskostenhilfeantrag weiter.

Die Beklagte tritt der Beschwerde entgegen.

Wegen weiterer Einzelheiten wird auf die Gerichts- und Behördenakten verwiesen.

II.

Die Beschwerde gegen den ablehnenden Beschluss im Prozesskostenhilfverfahren ist zulässig und zum Teil begründet. Die Klägerin, die nach der vorgelegten Erklärung über ihre persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse nicht in der Lage ist, die Kosten der Prozessführung aufzubringen, hat Anspruch auf Gewährung von Prozesskostenhilfe insoweit, als sich ihre Klage gegen die Ablehnung des Antrags auf Härtefallbefreiung richtet. Die gleichzeitig erhobene Klage gegen den Bescheid vom 15. März 2008 hat dagegen keine hinreichenden Erfolgsaussichten (§ 166 VwGO i. V. m. § 114 Satz 1 ZPO).

1. Ein Erfolg der Anfechtungsklage gegen das insgesamt als „Bescheid“ bezeichnete formlose Schreiben vom 15. März 2007 erscheint schon deshalb fraglich, weil darin – jedenfalls in Bezug auf den Studienbeitrag – wohl keine verbindliche Einzelfallregelung und daher kein anfechtbarer Verwaltungsakt zu sehen ist. Gegen das Vorliegen eines zur Zahlung verpflichtenden Leistungsbescheids (Art. 23 Abs. 1 VwZVG) spricht der Umstand, dass die Beklagte für den Fall der Nichtzahlung des Beitrags nicht auf die Möglichkeit einer Vollstreckung, sondern allein auf die zwingend vorgesehene Rechtsfolge der Exmatrikulation verweist (Art. 49 Abs. 2 Nr. 4 BayHSchG). Da mit einem solchen sofortigen Ausschluss vom Studium zugleich die Grundlage für die Erhebung von Studienbeiträgen entfällt, hat die Universität gegenüber säumigen Beitragspflichtigen ersichtlich kein Interesse an einer bescheidsmäßigen Durchsetzung der gesetzlichen Zahlungsverpflichtung, so dass das Schreiben vom 15. März 2007 nicht als eigenständige Regelung, sondern nur als Hinweis auf die bestehende Rechtslage zu verstehen sein dürfte (vgl. auch VG Gelsenkirchen vom 9.3.2007 Az. 4 L 207/07).

Die prozessuale Frage der Anfechtbarkeit des genannten Schreibens kann aber im vorliegenden Verfahren letztlich offen bleiben, da gegen die in Art. 71 BayHSchG normierte Verpflichtung der Hochschulen zur Erhebung von Studienbeiträgen nach derzeitigem Stand und summarischer Prüfung keine durchgreifenden materiellrechtlichen Bedenken bestehen, so dass die Klage auch aus Sachgründen keine hinreichenden Erfolgsaussichten hat.

Soweit sich die Klägerin auf die in Art. 13 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Buchst. c des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966 (BGBl II 1973 S. 1569 – UN-Sozialpakt) enthaltene völkerrechtliche Verpflichtung beruft, „den Hochschulunterricht auf jede geeignete Weise, insbesondere durch allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit, jedermann entsprechend seinen Fähigkeiten zugänglich“ zu machen, kann daraus entsprechend dem Verständnis des Bundesverfassungsgerichts im Urteil vom 26. Januar 2005 (BVerfGE 112, 226/245) kein zwingendes Verbot der (Wieder-) Einführung von Studiengebühren abgeleitet werden; anderenfalls hätte in dem damaligen Verfahren ein besonderes Interesse an bundeseinheitlicher Regelung bejaht und der gegen § 27 Abs. 4 HRG a. F. gerichtete Normenkontrollantrag abgewiesen werden müssen. Das

Bundesverfassungsgericht hat der genannten Vertragsbestimmung aber ausdrücklich nur eine Verpflichtung der Länder entnommen, in Wahrnehmung ihrer Aufgabe zu sozialstaatlicher, auf die Wahrung gleicher Bildungschancen bedachter Regelung bei einer Einführung von Studiengebühren den Belangen einkommensschwacher Bevölkerungskreise angemessen Rechnung tragen (a. a. O. 245). Dieses Normverständnis liegt auch, soweit nicht bereits die unmittelbare innerstaatliche Anwendbarkeit des Sozialpakts in Frage gestellt wird (OVG NW vom 9.10.2007 DVBl 2007, 1442; HessVGH vom 26.3.2008 Az. 8 TG 2493/07), allen sonstigen bisher bekannt gewordenen Gerichtsentscheidungen zu dieser Frage zugrunde (vgl. VG Sigmaringen vom 27.3.2008 Az. 8 K 1981/06; VG Münster vom 19.10.2007 Az. 1 K 2077/06; VG Arnsberg vom 21.9.2007 Az. 12 K 4001/06; VG Freiburg vom 20.6.2007 NVwZ 2007, 1455; VG Hannover vom 8.6.2007 Az. 6 B 8296/06; VG Minden vom 26.3.2007 DVBl 2007, 773). Dass von einigen Stimmen in der Literatur die gegenteilige Ansicht vertreten wird (zuletzt Deppner/Heck, NVwZ 2008, 45 m. w. N.) und zu der genannten Rechtsfrage noch keine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vorliegt, kann angesichts der bereits erwähnten verfassungsgerichtlichen Äußerung zum Inhalt des Art. 13 Abs. 2 UN-Sozialpakt noch keine hinreichenden Erfolgsaussichten begründen (vgl. BayVGH vom 19.2.2008 Az. 7 C 07.3358).

Auch die im Klageverfahren sowie in der Beschwerdebegründung vorgebrachten allgemeinen Einwände gegen die Verfassungsmäßigkeit des Art. 71 BayHSchG und der hierzu erlassenen Ausführungsbestimmungen greifen voraussichtlich nicht durch. Die Forderung nach einer studienfachbezogenen Differenzierung der Beitragshöhe verkennet die allgemein anerkannte Befugnis des abgabenrechtlichen Normgebers zur Typisierung und Pauschalierung. Soweit eine unzulässige Verwendung der eingenommenen Finanzmittel geltend gemacht wird, etwa bei der Finanzierung des Sicherungsfonds (Art. 71 Abs. 7 BayHSchG), stellt dies die grundsätzliche Zulässigkeit der Erhebung eines Verbesserungsbeitrags wohl nicht in Frage; gegebenenfalls wäre insoweit vielmehr eine Teilnichtigkeit der jeweiligen Einzelregelungen anzunehmen. Angesichts der im Gesetz vorgesehenen und verfassungskonform auszuübenden Ermächtigung, Studierende im Einzelfall bei unzumutbarer Härte von der Beitragspflicht zu befreien, kann auch nicht davon gesprochen werden, dass mit der finanziellen Eigenbeteiligung der Studierenden der verfassungsrechtlich gebotene gleiche Bildungszugang in unzulässiger Weise beschränkt würde. Dementsprechend sind, soweit ersichtlich, alle bisher getroffenen (instanz-) gerichtlichen Entscheidungen von der prinzipiellen Zulässigkeit der Erhebung von Studienbeiträgen ausgegangen (Nachweise s. o.).

2. Hinreichende Erfolgsaussichten hat das vorliegende Prozesskostenhilfegesuch aber insoweit, als sich die Klage auf die Verpflichtung der Beklagten zur Befreiung von der Beitragspflicht wegen unzumutbarer Härte und auf Aufhebung des diesbezüglichen Ablehnungsbescheids der Beklagten richtet.

Die Beklagte hat die Ablehnung des mit einer finanziellen Notlage begründeten Befreiungsantrags auf die Vorschrift des § 6 Abs. 5 Satz 2 ihrer Studienbeitragssatzung gestützt, wonach finanzielle und wirtschaftliche Gesichtspunkte grundsätzlich nicht zur Begründung einer unzumutbaren Härte geeignet sind. Es erscheint zweifelhaft, ob dieser Grundsatz im vorliegenden Fall zur Anwendung kommen kann. Nach dem Konzept des Gesetzgebers wird die verfassungsrechtlich geforderte Sozialverträglichkeit der Erhebung von Studiengebühren, auf die sich auch aufenthaltsberechtigte ausländische Studierende berufen können, in erster Linie dadurch gewährleistet, dass die Studienbeiträge im Bedarfsfall über Darlehen finanziert werden können. Daher ist auch bei der Prüfung der Frage, ob ei-

ne unzumutbare Härte vorliegt, die generelle Möglichkeit der Inanspruchnahme eines zinsgünstigen Darlehens maßgebend zu berücksichtigen (vgl. Gesetzesbegründung, LT-Drs 15/4396 S. 66). Diese in Art. 71 Abs. 5 Satz 2 Nr. 4 BayHSchG sowie in § 6 Abs. 1 Nr. 4, Abs. 5 Satz 1 der Studienbeitragsatzung zum Ausdruck kommende Einschränkung der Härtefallklausel muss jedoch außer Betracht bleiben, wenn einem finanziell bedürftigen Studierenden der Zugang zu den sozialverträglichen Studienbeitragsdarlehen nach Art. 71 Abs. 7 BayHSchG von vornherein verwehrt ist. Dies ist bei allen ausländischen Studierenden der Fall, die nicht Staatsangehörige eines Mitgliedsstaates der Europäischen Union sind oder einer der sonstigen Fallgruppen des § 3 Abs. 1 der Verordnung über Darlehen zur Studienbeitragsfinanzierung angehören (V. vom 18.9.2006, GVBl S. 754, – StuBeiDaV –). Sie haben aufgrund der Entscheidung des Verordnungsgebers keinen Anspruch auf Darlehensgewährung und können überdies, sofern ihr Aufenthaltsrecht allein zum Zwecke des Studiums erteilt wurde (vgl. § 16 AufenthG), nach § 8 BAföG auch keine staatliche Ausbildungsförderung in Anspruch nehmen. Der daraus bei einzelnen ausländischen Studierenden unter Umständen entstehende finanzielle Engpass, der in Art. 71 BayHSchG nicht angelegt ist und bei Erlass dieser Bestimmung für den parlamentarischen Gesetzgeber auch nicht vorhersehbar war, ist zumindest dem Grunde nach geeignet, eine Härtefallbefreiung zu rechtfertigen. Ob sich daran durch die mit Gesetz vom 8. Juli 2008 (GVBl S. 369) nachträglich eingefügte Bestimmung des Art. 71 Abs. 5 Satz 4 BayHSchG etwas ändert, wonach die Hochschulen bis zu 20 v. H. der nicht darlehensberechtigten ausländischen Studierenden wegen besonderer Leistungen von der Beitragspflicht befreien können, erscheint wegen der anderen Zielrichtung dieses Befreiungstatbestands zweifelhaft, bedarf hier aber keiner weiteren Prüfung, da die genannte Gesetzesänderung erst zum 1. August 2008 in Kraft getreten ist und somit den streitgegenständlichen Zeitraum des WS 2007/2008 nicht mehr erfasst.

Entgegen der Auffassung der Beklagten scheidet bei ausländischen Studierenden ein Härtefall auch nicht deshalb regelmäßig aus, weil aufgrund ausländerrechtlicher Vorschriften vom Vorhandensein ausreichender finanzieller Mittel auszugehen wäre. Zwar setzt die Erteilung eines Aufenthaltstitels nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG in der Regel voraus, dass der Lebensunterhalt gesichert ist, was nach der mit Gesetz vom 19. August 2007 (BGBl I S. 1970) erfolgten Klarstellung in § 2 Abs. 3 Satz 5 AufenthG bei einem Studierenden bedeutet, dass der Ausländer über monatliche Mittel in Höhe des monatlichen Bedarfs nach §§ 13, 13a BAföG verfügt. Die Deckung der studienbedingten Kosten, zu denen auch die anfallenden Studiengebühren gehören, zählt aber anerkanntermaßen nicht mehr zum Lebensunterhalt und muss daher gegenüber der Ausländerbehörde nicht nachgewiesen werden (BT-Drs 16/5065 S. 158; Hailbronner, Ausländerrecht, Stand August 2008, RdNr. 32 zu § 2 AufenthG). Allein aus der vorangegangenen Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 16 AufenthG kann daher noch nicht der Schluss gezogen werden, der Ausländer verfüge über hinreichende Finanzmittel, um die Studiengebühren aufbringen zu können.

Das Vorliegen eines Härtefalls kann auch nicht pauschal unter Hinweis auf gesetzlich bestehende Zuverdienstmöglichkeiten verneint werden. Ob ein beitragspflichtiger Ausländer von dem in § 16 Abs. 3 AufenthG normierten Recht, parallel zum Studium an bis zu 90 Tagen oder 180 halben Tagen im Jahr einer Erwerbstätigkeit nachzugehen oder studentische Nebentätigkeiten auszuüben, in dem tatsächlich möglichen und persönlich zumutbaren Umfang Gebrauch gemacht hat, lässt sich nur im Einzelfall beurteilen. Geht ein Studierender wie hier bereits einer Nebenbeschäftigung nach, die aber allenfalls zur Deckung der Lebenshaltungskosten ausreicht, so kann jedenfalls nicht ohne weiteres

unterstellt werden, dass ihm noch weitere oder einträglichere Erwerbsmöglichkeiten offenstünden und die finanzielle Notlage daher selbstverschuldet wäre.

Die angefochtene Ablehnungsentscheidung der Beklagten wird hiernach den Anforderungen an eine individuelle Prüfung der geltend gemachten finanziellen Notlage der Klägerin und ihrer sonstigen individuellen Lebensumstände nicht gerecht. Nach den vorliegenden Unterlagen zu den Einkommensverhältnissen erscheint es immerhin möglich, dass die mit dem Studienbeitrag für das WS 2007/2008 verbundene finanzielle Mehrbelastung die Klägerin zum Abbruch des begonnenen Studiums zwingen könnte, worin in Anbetracht des bisherigen Studienverlaufs unter Umständen eine unzumutbare Härte gesehen werden kann. Diese Frage bedarf daher im noch anhängigen Klageverfahren weiterer Aufklärung, so dass dem auf Befreiung vom Studienbeitrag gerichteten Verpflichtungsbegehren die erforderliche hinreichende Erfolgsaussicht derzeit nicht abgesprochen werden kann.

3. Einer Kostenlastentscheidung und einer Streitwertfestsetzung bedarf es im vorliegenden Fall nicht. Die der Klägerin entstandenen Kosten werden ungeachtet des Teilerfolgs im Prozesskostenhilfverfahren nach § 166 VwGO i. V. m. § 127 Abs. 4 ZPO nicht erstattet; die aufgrund der partiellen Zurückweisung der Beschwerde grundsätzlich anfallende Gebühr ist unter den gegebenen Umständen nach billigem Ermessen nicht zu erheben (Nr. 5502 des Kostenverzeichnisses, Anlage 1 zu § 3 Abs. 2 GKG).

Vorinstanz: VG Ansbach, Beschluss vom 23.6.2008, AN 2 K 07.2373, Entscheidung