

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs

vom 19. April 2007

über die Popularklagen

des Herrn L. H. in E. u. a.

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit

des Art. 21 des Bayerischen Schulfinanzierungsgesetzes (BaySchFG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Mai 2000 (GVBl S. 455, BayRS 2230-7-1-UK), zuletzt geändert durch Gesetze vom 26. Juli 2006 (GVBl S. 398, 400)

Aktenzeichen: Vf. 17-VII-05

Vf. 18-VII-05

Vf. 19-VII-05

Vf. 20-VII-05

Vf. 21-VII-05

Vf. 22-VII-05

Vf. 23-VII-05

Vf. 24-VII-05

Vf. 7-VII-06

Leitsätze:

1. Art. 21 BaySchFG, wonach von Schülern als Eigenbeteiligung für die Beschaffung von Schulbüchern ein Büchergeld erhoben wird, verstößt nicht gegen die Bayerische Verfassung.
2. Im Hinblick auf die unsichere Datenlage im Zeitpunkt des Gesetzeserlasses ist der Gesetzgeber verpflichtet, die tatsächliche Entwicklung sorgfältig zu beobachten und nachträglichen Erkenntnissen, etwa zur Höhe der benötigten Mittel, in geeigneter Form Rechnung zu tragen.

Entscheidung:

Die Anträge werden abgewiesen.

Gründe:

I.

Gegenstand der Popularklagen ist die Frage, ob die Erhebung von Büchergeld im Zusammenhang mit den Regelungen zur Lernmittelfreiheit in Art. 21 des Bayerischen Schulfinanzierungsgesetzes (BaySchFG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Mai 2000 (GVBl S. 455, BayRS 2230-7-1-UK), zuletzt geändert durch Gesetze vom 26. Juli 2006 (GVBl S. 398, 400), gegen Normen der Bayerischen Verfassung verstößt. Art. 21 BaySchFG wurde neu gefasst durch § 1 Nr. 3 des Gesetzes zur Änderung des Bayerischen Schulfinanzierungsgesetzes und des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen vom 26. Juli 2005 (GVBl S. 272), das in seinen hier wesentlichen Teilen am 1. August 2005 in Kraft getreten ist. Im Hinblick auf das eingeführte Büchergeld wurden zugleich die staatlichen Zuweisungen an die kommunalen Träger des Schulaufwands sowie der Sozialbeitrag der Schulaufwandsträger in Art. 22 BaySchFG neu geregelt sowie in Art. 60 Satz 2 Nr. 7 BaySchFG eine Verordnungsermächtigung geschaffen. Auf der Grundlage dieser Ermächtigung hat das Bayerische Staatsministerium für Unterricht und Kultus in §§ 13 a, 13 b der Verordnung zur Ausführung des Bayerischen Schulfinanzierungsgesetzes (AVBaySchFG; vgl. Änderungsverordnung vom 18. August 2005, GVBl S. 464) nähere Bestimmungen zur Erhebung des Büchergelds, zur Behandlung von Befreiungsanträgen sowie zur Ermittlung, Berechnung, Auszahlung und zum Ausgleich von Zuweisungen getroffen. Ferner hat der Gesetzgeber durch § 2 des Gesetzes vom 26. Juli 2005 Art. 51 BayEUG geändert und dem Elternbeirat ein Mitspracherecht bei der Einführung von Lernmitteln eingeräumt.

Die einschlägigen Vorschriften des Bayerischen Schulfinanzierungsgesetzes lauten:

„Art. 21
Lernmittelfreiheit, Büchergeld

(1) An den öffentlichen Schulen wird Lernmittelfreiheit nach Maßgabe dieses Gesetzes gewährt.

(2) ¹Die Träger des Schulaufwands versorgen die Schüler mit Schulbüchern. ²Die von den Trägern des Schulaufwands beschafften Schulbücher verbleiben in deren Eigentum und werden an die Schüler ausgeliehen.

(3) ¹Zur Finanzierung der Kosten der Lernmittelfreiheit wird von den Schülern als Eigenbeteiligung für die Beschaffung von Schulbüchern

1. an Grundschulen, in der Grundschulstufe von Förderschulen, im Berufsvorbereitungsjahr an Berufsschulen, in Teilzeitklassen an beruflichen Schulen und in Teilzeitklassen an beruflichen Schulen zur sonderpädagogischen Förderung ein Betrag von 20 €,
2. an Hauptschulen und sonstigen Schulen im Sinn des Art. 6 Abs. 2 Nrn. 1 bis 3 BayEUG ein Betrag von 40 €

zu dem für die Amtlichen Schuldaten eines jeden Schuljahres maßgeblichen Stichtag erhoben. ²Der Betrag wird vom Träger des Schulaufwands erhoben, fließt ihm zu und ist ausschließlich für die Versorgung mit Schulbüchern (Abs. 2 Satz 1) bestimmt und kann für schulbuchersetzende digitale Medien verwendet werden, soweit diese für die Hand des Schülers bestimmt sind; Art. 13 Abs. 1 und 2 des Kommunalabgabengesetzes gelten entsprechend. ³Neben dem Schüler sind die nach dem Bürgerlichen Recht Unterhaltspflichtigen zur Zahlung verpflichtet. ⁴Die Atlanten für den Erdkundeunterricht und Formelsammlungen für den Mathematik- und Physikunterricht sowie die übrigen Lernmittel (z. B. Arbeitshefte, Lektüren, Arbeitsblätter, Schreib- und Zeichengeräte, Taschenrechner) haben die nach dem Bürgerlichen Recht Unterhaltspflichtigen bzw. volljährigen Schüler zu beschaffen; dies gilt nicht für die Atlanten für den Erdkundeunterricht und Formelsammlungen für den Mathematik- und Physikunterricht, soweit eine Eigenbeteiligung nach Abs. 4 entfällt.

(4) ¹Von der Eigenbeteiligung werden auf Antrag befreit:

1. die nach Bürgerlichem Recht Unterhaltspflichtigen, die für drei oder mehr Kinder Kindergeld nach dem Bundeskindergeldgesetz oder vergleichbare Leistungen erhalten, ab dem dritten Kind,

2. die nach Bürgerlichem Recht Unterhaltspflichtigen und Schüler, die Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII), Arbeitslosengeld II, Sozialgeld nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) oder Leistungen nach dem Wohngeldgesetz beziehen.

²Der Antrag ist bis zu dem für die Amtlichen Schuldaten eines jeden Schuljahres maßgeblichen Zeitpunkt zu stellen.

(5) Die Eigenbeteiligung entfällt bei Schülern,

1. denen kraft gesetzlicher oder vertraglicher Regelung ein Anspruch gegen Dritte auf Ersatz der Schulbücher zusteht,
2. die ein Berufspraktikum ableisten,
3. an Förderschulen, wenn die Schüler auf Grund der Schwere ihrer Behinderung keine Schulbücher verwenden können,
4. für die die Lernmittelfreiheit für alle Schulbücher nicht in Anspruch genommen wird.

Art. 22

Staatliche Zuweisungen
an die kommunalen Träger des Schulaufwands;
Sozialbeitrag der Träger des Schulaufwands

(1) ¹Der Staat gewährt den kommunalen Trägern des Schulaufwands eine pauschalierte Zuweisung in Höhe von 4 € je Schüler und Schuljahr für die Versorgung mit Schulbüchern; Art. 10 Abs. 2 Satz 2 gilt entsprechend.

²Das Staatsministerium für Unterricht und Kultus oder die von ihm hiermit beauftragte Regierung kann im Einzelfall die ordnungsgemäße Verwendung der Zuweisung bei den Trägern des Schulaufwands prüfen.

(2) Der einzelne kommunale Träger des Schulaufwands stellt einen pauschalierten Beitrag zu den Aufwendungen für die Lernmittel in Höhe von 2 € je Schüler und Schuljahr bereit.“

II.

1. Verfahren Vf. 17-VII-05 bis 24-VII-05:

Die Antragsteller machen in ihren im Wesentlichen gleich lautenden Popularklagen geltend, Art. 21 BaySchFG verstoße gegen Art. 101 sowie Art. 3 Abs. 1 BV. Die gesetzliche Regelung schränke die in Art. 101 BV verbürgte Handlungsfreiheit unzulässig ein. Die Eltern von schulpflichtigen Kindern, die ohnehin bereits erhebliche finanzielle Leistungen aufzubringen hätten, würden gezwungen, jährlich bestimmte Beträge für die Bereitstellung von Schulbüchern zu zahlen. Bei der Bemessung des zu entrichtenden Büchergelds werde gegen das Äquivalenzprinzip verstoßen. Der Lernmittelaufwand je Schüler belaufe sich nach Mitteilung des Bayerischen Landesamts für Statistik und Datenverarbeitung im Haushaltsjahr 2001 auf je nach Schulart unterschiedliche Beträge zwischen 9,69 € in Berufsoberschulen und 21,77 € in Gymnasien, Abendgymnasien, Kollegs und Gesamtschulen. Damit betrage das Büchergeld etwa bei Berufsoberschulen mehr als das Vierfache des tatsächlichen Aufwands und liege bei Hauptschulen, Realschulen und Gymnasien noch etwa doppelt so hoch. Ein Vergleich des Aufwands in ausgewählten Schulen für das Jahr 2003 stütze dies. Die jährlichen Bücherkosten pro Schüler beliefen sich danach auf Beträge zwischen 7,85 € und 21,03 €. In einzelnen Schulen lägen die Ausgaben für Bücher pro Schüler noch deutlich niedriger, nämlich unter 2 €. Damit sei das Prinzip der Kostendeckung nicht eingehalten.

Das Gesetz bewirke, dass sich schon in wenigen Jahren in den einzelnen Schulen ein erheblicher Büchergeldüberschuss anhäufe. Dies hänge auch damit zusammen, dass der Gesetzgeber unsachgemäß von einem vierjährigen Erneuerungszyklus der Schulbücher ausgehe, was überzogen und für viele Fächer, wie etwa Deutsch, Mathematik oder Latein, ohnehin unnötig sei. In der Vergangenheit seien Bücher häufig 17 Jahre und länger in Gebrauch gewesen; der vorgesehene Zyklus von etwa zehn Jahren sei meist nicht eingehalten worden. Ein Erneuerungszyklus von nur vier Jahren stoße auch auf praktische Probleme, weil die Schulbuchverlage nicht in der Lage seien, ihre Bücher so häufig neu aufzulegen. Wüssten die Schulbuchverlage um die gute finanzielle Ausstattung der Schulen, könnten sie dies in ihre Preiskalkulation zum Nachteil der Sachaufwandsträger einfließen lassen. Selbst bei einem unterstellten Erneuerungszyklus von sechs, acht oder zehn Jahren wäre das Büchergeld noch deutlich überhöht. Eine Revisionsklausel, nach

der das Büchergeld dem tatsächlichen Bedarf angepasst werden könne, enthalte das Gesetz nicht.

Schüler der Abschlussklassen einzelner Schulzweige, aber auch Schüler weiterführender Klassen, zum Beispiel des neunjährigen Gymnasiums (G 9), seien gesetzlich vom Büchergeld nicht ausgenommen worden, obwohl für diese Schülergruppen keine Bücher mehr angeschafft würden, sie also ohne Gegenleistung blieben.

Das Büchergeld sei wirtschaftlich gesehen völlig unsinnig. Das folge aus dem für den Einzug notwendigen zusätzlichen Verwaltungsaufwand. Die dadurch ausgelösten Kosten könnten nicht aus dem Büchergeldetat bestritten werden. Allein in der Landeshauptstadt München hätten in der Schulverwaltung sechs neue Stellen geschaffen werden müssen. Pro Schüler sei nach Presseberichten ein Bearbeitungsaufwand von 22 Minuten anzusetzen, was, bezogen auf die Landeshauptstadt, einen Gesamtaufwand von 1,66 Mio. € bedinge.

Rechtswidrig sei auch das Erhebungsverfahren. Nach den vom Gesetz in Bezug genommenen Vorschriften des Kommunalabgabenrechts und der Abgabenordnung sei der Erlass von schriftlichen Gebührenbescheiden mit Rechtsmittelbelehrung unerlässlich.

Zwar handle es sich beim Büchergeld vom Grundsatz her um eine nichtsteuerliche Abgabe; indes liege hier eine verkappte Steuer vor. Da das Büchergeld den tatsächlichen Kostenaufwand beträchtlich übersteige, greife der Landesgesetzgeber kompetenzrechtlich in die Steuerhoheit des Bundes ein. Die Höhe des Büchergelds widerspreche den bei der Erhebung und Bemessung von nichtsteuerlichen Abgaben zu beachtenden Anforderungen, die sich aus der Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzordnung des Bundes ergäben. Die Bemessung des Büchergelds überschreite in der konkreten Ausgestaltung des gesetzlichen Gebührentatbestands die Gesetzgebungskompetenz des Freistaates Bayern. Die Miss-

achtung der Art. 70, 105 ff. GG begründe zugleich einen Verstoß gegen das in Art. 3 Abs. 1 BV verankerte Rechtsstaatsgebot.

2. Verfahren Vf. 7-VII-06:

Der Antragsteller macht geltend, die Einführung des Büchergelds verstoße gegen die Lernmittelfreiheit, indem es diese einschränke oder gar faktisch abschaffe. Von einem bloßen Elternbeitrag zur Lernmittelfreiheit könne nicht gesprochen werden, weil der staatliche Zuschuss für Lernmittel von 10 Mio. € vollständig zum Ausgleich von berechtigten Befreiungsanträgen aufgewendet werden müsse. Schulische Bildung sei Aufgabe des Staates. Das Büchergeld bevorzuge ohne Rechtfertigung Kinderlose, weil diese Personengruppe nicht mehr im Rahmen der allgemeinen Steuern zur Finanzierung des Lernmittelbedarfs herangezogen werde. Es leuchte nicht ein, warum der durch die Gebrauchsüberlassung von Schulbüchern geschaffene Nutzen so viel höher zu veranschlagen sein sollte als der mittelbare Nutzen der Schulbildung für die gesamte Gesellschaft. Das Büchergeld, dessen Einführung auf sehr überschlägigen Grundlagen beruhe, bewirke eine ungerechtfertigte Kapitalansammlung. Das Gesetz verstoße gegen das Äquivalenzprinzip, begründe ein „Verschwendungspotential“ und missachte in mehrfacher Hinsicht den Gleichheitssatz, indem es gleichermaßen Bedürftige nicht ebenso wie bestimmte Gruppen von Leistungsempfängern von der Eigenbeteiligung befreie und für Schüler höherer Klassen, insbesondere von Abschlussklassen, trotz Eigenbeteiligung voraussichtlich gar keine Bücher mehr angeschafft würden. Für Schüler von Klassen, die nach dem neuen G 9-Lehrplan unterrichtet würden, werde infolge des mittlerweile eingeführten achtjährigen Gymnasiums (G 8) kein einziges Lehrbuch angeschafft. Auch für diese Personengruppen fehle die notwendige Ausnahmeregelung.

Eltern müssten in Vorleistung gehen, obwohl Bücher aus dem Büchergeldetat erst für das folgende Schuljahr angeschafft würden. Auch sei die Abstimmung der Schule mit der Elternschaft bei der Anschaffung von Lernmitteln ungenügend. Das bei den einzelnen Schulen verbleibende Büchergeld bewirke schließlich eine un-

gerechte Verteilung unter den Schulen. Denn „Brennpunktschulen“, an denen viele Unterhaltspflichtige einen Befreiungsantrag stellten, hätten weitaus weniger Mittel für die Bücheranschaffung zur Verfügung. Die gesetzlich vorgesehenen Ausgleichszahlungen von Staat und Kommunen könnten eine der Chancengleichheit entsprechende Verteilung nicht wieder herstellen und stellten ihrerseits eine Ungleichbehandlung dar. Durch einen sinnlosen Bürokratieaufbau entstünden immense Verwaltungskosten.

Die Praxis der Erhebung des Büchergelds verstoße gegen den Datenschutz. Denn Lehrkräfte würden Kenntnis über die Bedürftigkeit von Eltern erhalten. Die Vertraulichkeit sei nicht hinreichend gewahrt. Es sei auch zu beanstanden, dass die Einziehung ohne rechtsmittelfähigen Bescheid vorgenommen werde. Sie bedinge überdies einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand. Für auslaufende Schulformen (G 9) enthalte das Gesetz eine unzulässige Rückwirkung.

III.

1. Der Bayerische Landtag hält die Popularklagen für zulässig, jedoch unbegründet.

Das Äquivalenzprinzip sei nicht verletzt. Die bisherigen Aufwendungen für Lernmittel könnten nicht als Maßstab herangezogen werden, weil mit dem Büchergeld gerade bezweckt werde, die Ausstattung mit Büchern zu verbessern. Es bestehe ein unbestrittener Erneuerungsbedarf des Bücherbestands. Die Höhe des Büchergelds werde angepasst, wenn es im derzeitigen Umfang nicht oder nicht mehr erforderlich sein sollte. Soweit in bestimmten Schulzweigen nahezu keine Bücher gebraucht würden, bestehe die vom Gesetz eingeräumte Möglichkeit, diese Bücher selbst anzuschaffen und somit vom Büchergeld vollständig befreit zu werden. Die angegriffene Rechtsnorm schränke die allgemeine Handlungsfreiheit daher in zulässiger Weise ein.

2. Auch die Bayerische Staatsregierung hält die Popularklagen für unbegründet.

Die allgemeine Handlungsfreiheit in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 101, 3 Abs. 1 BV) werde nicht verletzt. Allerdings greife Art. 21 BaySchFG in den Schutzbereich der allgemeinen Handlungsfreiheit ein, und zwar auch bei denjenigen Schülergruppen und Unterhaltspflichtigen, die von der Zahlungsverpflichtung ausgenommen würden. Denn diese Ausnahme ergebe sich nicht bereits aus dem Gesetz, sondern beruhe auf einem Antrag der betroffenen Person. Zahlungsverpflichtung und Antragserfordernis folgten indes aus einem verfassungsmäßigen Gesetz, das sowohl dem Rechtsstaatsprinzip als auch den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit genüge. Aus Art. 129 Abs. 2 BV ergebe sich keine Lernmittelfreiheit.

a) Die Gesetzgebungskompetenz des Landes bestehe, weil es sich bei der Büchergeldregelung um eine nichtsteuerliche Abgabe handle. Diese werde aus Anlass einer individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung, der zeitlich begrenzten Gebrauchsüberlassung von Schulbüchern, den Unterhaltspflichtigen bzw. Schülern als Abgabenschuldern gesetzlich auferlegt. Gemeinsam mit den staatlichen Zuweisungen und dem kommunalen Sozialbeitrag decke das Büchergeld die Kosten der Schulbuchversorgung. Es diene der Finanzierung des Schulaufwands und stelle damit eine in der Länderkompetenz stehende Gesetzesmaterie dar. Die Erhebung sei durch ihre Ausgleichsfunktion sachlich besonders gerechtfertigt, so dass kompetenzrechtliche Einschränkungen aufgrund der Begrenzungs- und Schutzfunktion der grundgesetzlichen Finanzverfassung nicht gegeben seien.

b) Die Einschränkung der allgemeinen Handlungsfreiheit sei auch in materieller Hinsicht verfassungsgemäß. Dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in seinen hier maßgeblichen Ausprägungen in Form des Kostendeckungs- und des Äquivalenzprinzips werde Rechnung getragen.

aa) Das Büchergeld sei zur Finanzierung des Lernmittelbedarfs ein geeignetes Mittel. Es diene ausschließlich der Beschaffung von Schulbüchern bzw. gleichge-

stellter Medien. Die Überlassung von Schulbüchern stelle eine öffentliche Leistung dar, deren Vorteil durch die Erhebung des Büchergelds abgeschöpft werde. Mit den Einnahmen werde darüber hinaus bezweckt, die Ausstattung der Schulen mit Schulbüchern zu modernisieren. Durch die Umstellung des Finanzierungssystems steige das Gesamtaufkommen für die Beschaffung von Schulbüchern von rund 31,6 Mio. € im Jahr 2004 auf rund 51,5 Mio. € jährlich. Die mit dieser Steigerung ermöglichte Verbesserung der Schulbuchausstattung sei erklärtes Ziel der Staatsregierung. Aus familien- und sozialpolitischen Gründen habe der Gesetzgeber Ausnahmen von der Büchergelderhebung für regelmäßig und typischerweise von besonderen finanziellen Belastungen betroffene Bevölkerungskreise vorgesehen.

Die Einführung der Elternbeteiligung als dritter Finanzierungssäule sei auch erforderlich. Eine Aufstockung des Staatshaushalts sei unter den gegebenen volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen haushaltsmäßig nicht darstellbar. Eine geringere Bemessung des Büchergeldbetrags hätte das Ziel, die Schulbuchbestände zu verbessern, außer Reichweite gerückt.

bb) Das Kostendeckungsprinzip sei gewahrt. Dieses sei primär kein Abrechnungsgrundsatz, sondern eine bloße Veranschlagungsmaxime. Danach müssten die Abgabeeinnahmen die ansatzfähigen Kosten der öffentlich-rechtlichen Leistung decken. Die Büchergeldeinnahmen seien ausschließlich für Schulbuchkäufe bestimmt und an die jeweilige Schule gebunden. Mehr- oder Mindereinnahmen, die trotz sachgerechter Veranschlagung entstünden, seien ohne Verstoß gegen das Kostendeckungsprinzip in künftige Haushaltsjahre übertragbar. Die öffentliche Schulbuchversorgung setze sich aus den Büchergeldeinnahmen (41,3 Mio. €), den staatlichen Zuweisungen an die Kommunen (6,8 Mio. €) und den kommunalen Sozialbeiträgen (3,4 Mio. €) zusammen. Die Einnahmen aus Leistungen der Unterhaltspflichtigen lägen unter der für Schulbuchkäufe insgesamt aufzuwendenden Summe. Für die etwa 305.000 Befreiungsfälle stünden in erster Linie die staatlichen und kommunalen Leistungen zur Verfügung, was einen im Verhältnis zu den Büchergeldzahlern vergleichbaren durchschnittlichen Geldbetrag von 33 € pro Schüler ergebe.

cc) Die Höhe der vereinnahmten nichtsteuerlichen Abgabe entspreche dem Ausmaß der Nutzung der jeweiligen öffentlich-rechtlichen Leistung (Äquivalenzprinzip). Die Büchergeldsätze von 20 € und 40 € lägen deutlich unter den Anschaffungskosten. Bei einer angenommenen Nutzungsdauer von vier Jahren bewegten sich die Sätze in den meisten Fällen in der Nähe des rechnerischen Durchschnittswerts. Die Pauschalierung durch den Landesgesetzgeber sei im Hinblick auf gewisse Unwägbarkeiten verfassungsrechtlich unbedenklich.

Im Übrigen sei beabsichtigt, nach Ablauf von drei Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes aufgrund von Erhebungen bei Schulen der einzelnen Schularten zu prüfen, ob mit den gesetzlich festgelegten Beträgen das Ziel einer verbesserten Ausstattung mit lernmittelfreien Schulbüchern erreicht werden kann oder welche Veränderungen der Beträge angemessen erscheinen.

Auch für Schüler in den Jahrgangsstufen auslaufender Schulformen sei die Zahlung von Büchergeld verhältnismäßig. In höheren Jahrgangsstufen überstiegen die Durchschnittskosten in der Regel den Büchergeldsatz von 40 €. Das Büchergeld schöpfe insoweit den Gebrauchsvorteil ab, der sich aus der zeitlich begrenzten Überlassung der Schulbücher ergebe. Abgabenhöhe und wirtschaftlicher Gegenwert seien überdies angemessen.

c) Die Praxis der Büchergelderhebung verletze die allgemeine Handlungsfreiheit in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 101, 3 Abs. 1 BV) nicht. Der Erlass eines Bescheids zur Feststellung der Rechtsfolgen beim Gesetzesvollzug sei nicht in jedem Fall geboten. Die beanstandete Norm selbst habe alle wesentlichen Entscheidungen getroffen und überlasse dem Vollzug keinen Raum von Bedeutung. Eine Wiederholung der Zahlungsvoraussetzungen in einem Einzelbescheid hätte hier keinen zusätzlichen Informationswert und würde zu einer nicht gerechtfertigten Erhöhung des Verwaltungsaufwands führen. Wolle der Normadressat rechtlich gegen die Inanspruchnahme vorgehen, werde ein förmlicher Leistungsbescheid durch den Sachaufwandsträger erlassen.

d) Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung werde nicht verletzt. Durch § 13 a Abs. 2 AVBaySchFG und die betreffende Vollzugsbekanntmachung seien die notwendigen datenschutzrechtlichen Vorkehrungen getroffen.

IV.

Die Popularklagen sind zulässig.

1. Nach Art. 98 Satz 4 BV hat der Verfassungsgerichtshof Gesetze und Verordnungen für nichtig zu erklären, die ein Grundrecht der Bayerischen Verfassung verfassungswidrig einschränken. Die Verfassungswidrigkeit kann jedermann durch Beschwerde (Popularklage) geltend machen (Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG). Ein besonderes Rechtsschutzinteresse oder ein gegenwärtiges und unmittelbares Betroffensein setzt die Popularklage nicht voraus (VerfGH vom 10.10.2001 = VerfGH 54, 109/133). Denn sie bezweckt im öffentlichen Interesse den Schutz der Grundrechte als Institution (VerfGH vom 23.3.1972 = VerfGH 25, 45/47). Es kommt deshalb nicht darauf an, ob die Antragsteller, etwa als Schüler oder deren Unterhaltspflichtige, gegenwärtig zur Abgabe herangezogen werden oder, etwa als Eltern noch nicht schulpflichtiger Kinder, damit rechnen müssen, zukünftig mit Büchergeld belastet zu werden.

2. Die Antragsteller der Verfahren Vf. 17-VII-05 bis 24-VII-05 haben in ausreichend substantiierter Weise geltend gemacht, dass die gesetzlichen Regelungen zum Büchergeld die gemäß Art. 101 BV verbürgte allgemeine Handlungsfreiheit verletzen, indem ohne ausreichende Gegenleistung finanzielle Lasten auferlegt würden.

Soweit sich der Antragsteller des Verfahrens Vf. 7-VII-06 auf die Lernmittelfreiheit beruft, verbürgt diese allerdings ebenso wenig wie Art. 129 Abs. 2 BV ein Grundrecht (Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 4. Aufl. 1992, RdNr. 4 zu Art. 129). Er stützt seine Popularklage jedoch darüber hinaus auf eine Verletzung

des Gleichheitssatzes (Art. 118 Abs. 1 BV). Insoweit rügt er vor allem, dass die pauschale Erhebung von Büchergeld unterschiedliche Vorteile für einzelne Schülergruppen aus der Bereitstellung von Schulbüchern nicht ausreichend berücksichtige. Ob daneben das von ihm ebenfalls als verletzt gerügte Äquivalenzprinzip zu den Grundrechten der Bayerischen Verfassung zählt oder aber im objektiven Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) wurzelt, bedarf keiner weiteren Untersuchung. Denn ist eine Popularklage in zulässiger Weise erhoben, erstreckt der Verfassungsgerichtshof seine Prüfung auf alle in Betracht kommenden Normen der Bayerischen Verfassung, selbst wenn sie nicht als verletzt bezeichnet worden sind oder wenn sie – wie das Rechtsstaatsprinzip – keine Grundrechte verbürgen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 25.1.2006 = VerfGH 59, 1/11).

Allerdings nimmt der Verfassungsgerichtshof im Rahmen von Popularklagen einzelner Bürger grundsätzlich auch dann keine Prüfung anhand des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts (Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV) vor, wenn die Popularklage – wie hier – mit einer anderen Rüge in zulässiger Weise erhoben worden ist (VerfGH vom 16.12.1986 = VerfGH 39, 169/173; VerfGH vom 18.12.1987 = VerfGH 40, 154/160; VerfGH vom 27.6.1997 = VerfGH 50, 115/124). Das Konnexitätsprinzip des Art. 83 Abs. 3 BV, das eine besondere Ausprägung des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts darstellt (VerfGH vom 6.2.2007), scheidet daher in den vorliegenden Verfahren als Prüfungsmaßstab aus.

V.

Die Popularklagen sind nicht begründet.

1. Die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 101 BV) und das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) werden durch die angegriffene Norm nicht verletzt.

a) Art. 21 BaySchFG greift in den Schutzbereich der allgemeinen Handlungsfreiheit ein, weil die Bestimmung eine gesetzliche Zahlungsverpflichtung von Schülern

und Unterhaltspflichtigen begründet. Art. 101 BV schützt vor der Auferlegung gesetzwidriger Zahlungsverpflichtungen (VerfGH vom 24.11.1989 = VerfGH 42, 156/165). Soweit gemäß Art. 21 Abs. 4 BaySchFG bestimmte Personengruppen von der Verpflichtung ausgenommen sind, gelten die Ausnahmen nicht kraft Gesetzes, sondern sind von einem Antrag der betroffenen Person abhängig. Deshalb schränkt das Gesetz auch insoweit die allgemeine Handlungsfreiheit ein. Dies ist jedoch nicht zu beanstanden, da die durch die angegriffene Norm begründeten Verpflichtungen auf einem verfassungsgemäßen Landesgesetz beruhen.

b) Das angegriffene Gesetz verletzt in formeller Hinsicht nicht das Rechtsstaatsprinzip. Insbesondere hält es sich im Rahmen der durch das Grundgesetz vorgegebenen Gesetzgebungskompetenzen.

Art. 105 GG begründet als spezielle finanzverfassungsrechtliche Norm Gesetzgebungskompetenzen für Steuern. Dagegen ist für nichtsteuerliche Abgaben, wie etwa Gebühren und Beiträge, die Gesetzgebungskompetenz aus den allgemeinen Regeln der Art. 70 ff. GG herzuleiten (BVerfG vom 19.3.2003 = BVerfGE 108, 1/13 m. w. N.).

aa) Die Einführung eines Büchergelds an Schulen beinhaltet keine steuerliche Gesetzgebung im Sinn des Art. 105 GG. Das Grundgesetz verwendet in Art. 105 ff. GG den Begriff der Steuer, ohne ihn selbst zu definieren; es setzt ihn vielmehr voraus. Nach herrschender Rechtsprechung (vgl. BVerfG vom 7.11.1995 = BVerfGE 93, 319/346; BayVGh vom 15.1.1963 = VGh n. F. 16, 10/12) ist an die Definition der Abgabenordnung anzuknüpfen. Gemäß § 3 Abs. 1 AO sind Steuern Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft. Demnach ist die fehlende Abhängigkeit von einer Gegenleistung für den Steuerbegriff konstitutiv (BVerfGE 93, 319/346).

bb) Das Büchergeld ist eine nichtsteuerliche Abgabe, weil es gegenleistungsabhängig ist. Es bildet eine öffentlich-rechtliche Geldleistung, die den Schülern bzw. den ihnen Unterhaltspflichtigen als Abgabenschuldnern für eine individuell zurechenbare öffentliche Leistung, nämlich die zeitlich begrenzte Gebrauchsüberlassung von Schulbüchern, auferlegt wird. Die Schüler erhalten im Gegenzug für die Dauer eines Schuljahrs ein Nutzungsrecht an den ihnen überlassenen Schulbüchern. Zusammen mit den staatlichen Zuweisungen (Art. 22 Abs. 1 Satz 1 BaySchFG) und dem kommunalen Sozialbeitrag (Art. 22 Abs. 2 BaySchFG) dient das Büchergeld dazu, die Kosten für die Beschaffung von Schulbüchern durch die öffentliche Hand zu decken (Art. 21 Abs. 3 Satz 1 BaySchFG). Das Büchergeld ist, worauf schon seine gesetzliche Bezeichnung hindeutet, nicht „voraussetzungslos“. Das verdeutlicht auch Art. 21 Abs. 5 BaySchFG, wonach die Eigenbeteiligung bei bestimmten Gruppen von Schülern entfällt. Gemeinsam ist diesen Gruppen, dass eine öffentlich-rechtliche Gegenleistung in Form einer Gebrauchsüberlassung aus unterschiedlichen Gründen nicht stattfindet. Demnach stellt das Büchergeld eine nichtsteuerliche Abgabe in Form einer Gebühr dar, das heißt eine öffentlich-rechtliche Geldleistung, die einen individuell zurechenbaren, von der öffentlichen Hand vermittelten Vorteil ausgleicht (Wertabschöpfung) oder als Ausgleich für den vom Einzelnen verursachten Aufwand (Kostenüberwälzung) erhoben wird (BVerfG vom 6.2.1979 = BVerfGE 50, 217/226; vgl. auch VG Ansbach vom 16.3.2006 Az. AN 2 K 05.04455).

Handelt es sich – wie hier – um eine nichtsteuerliche Abgabe in Form einer Gebühr, so ist die Gesetzgebungskompetenz aus den allgemeinen Regeln der Art. 70 ff. GG herzuleiten. Hierbei kommt es nicht darauf an, ob die nichtsteuerliche Abgabe aufgrund ihrer Bemessung sachlich gerechtfertigt oder möglicherweise unzulässig überhöht ist. Es würde der auf Formenklarheit und Formenbindung angelegten und angewiesenen Finanzverfassung zuwiderlaufen, wenn nichtsteuerliche Abgaben begrifflich (ganz oder teilweise) zu Steuern würden, sofern sie unzulässig überhöht bemessen sind. Die Trennung zwischen Begriff und Zulässigkeitsvoraussetzungen von Steuern einerseits und nichtsteuerlichen Abgaben andererseits

würde durch ein „materielles“ Verständnis der Gegenleistungsfunktion verwischt (BVerfGE 108, 1/13 f. m. w. N.).

cc) Die Kompetenz des Landesgesetzgebers zur Einführung einer Eigenbeteiligung für die Beschaffung von Lernmitteln folgt aus Art. 70 Abs. 1 GG. Das Bildungs- und Schulwesen, wozu auch dessen Finanzierung zählt, fällt in die Länderhoheit (BVerfG vom 26.3.1957 = BVerfGE 6, 309/354). Art. 21 BaySchFG dient entsprechend seiner in Absatz 3 Satz 1 definierten Zweckbestimmung zur Finanzierung der „Kosten der Lernmittelfreiheit“ und damit des Schulaufwands gemäß Art. 3 Abs. 2 Nr. 2 BaySchFG.

dd) Die Anforderungen, die sich bei der Erhebung und Bemessung aller nichtsteuerlichen Abgaben aus der Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung ergeben (BVerfGE 93, 319/343 f.; 108, 1/15 f.), wurden ausreichend beachtet.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind durch den Landesgesetzgeber eingeführte nichtsteuerliche Abgaben bereits aus kompetenzrechtlichen Gründen unzulässig, wenn ihnen eine besondere sachliche Rechtfertigung fehlt, die den bloßen Einnahmenerzielungszweck ergänzt oder ersetzt. Sowohl dem Grund wie der Höhe nach erfordert die Gebühr eine sachliche Rechtfertigung. Auch ihre Bemessung, insbesondere die Höhe des Gebührensatzes, bedarf kompetenzrechtlich im Verhältnis zur Steuer einer besonderen, unterscheidungskräftigen Legitimation (BVerfGE 108, 1/17).

Anerkannte Gebührenzwecke bilden die Kostendeckung und der Vorteilsausgleich. Beide Zwecke verfolgt das angegriffene Gesetz. Zum einen dient es der Erzielung von Einnahmen, um spezielle Kosten der individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung ganz oder teilweise zu decken (BVerfG vom 10.3.1998 = BVerfGE 97, 332/345); zum anderen schöpft es einen besonderen Vorteil ab, der durch die Inanspruchnahme einer öffentlichen Leistung entsteht (BVerfGE 93, 319/344). Wie sich aus den nachfolgenden Ausführungen ergibt, kann die Kompetenz des

Landesgesetzgebers zur Einführung des Büchergelds auch nicht etwa deshalb infrage gestellt werden, weil dessen Höhe in einem groben Missverhältnis zum Finanzierungsbedarf bei Schulbüchern oder zu den mit der Überlassung verbundenen Vorteilen stünde.

c) Die Büchergeldregelung in Art. 21 BaySchFG verletzt auch in materieller Hinsicht nicht die durch Art. 101 BV verbürgte allgemeine Handlungsfreiheit; die Zahlungspflichten verstoßen nicht gegen den im Rechtsstaatsprinzip des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV verankerten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Meder, RdNr. 7 zu Art. 101, RdNr. 16 zu Art. 3).

aa) Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs im Popularklageverfahren ist es, die angegriffene Norm auf ihre Vereinbarkeit mit der Bayerischen Verfassung hin zu kontrollieren. Er hat dagegen nicht zu überprüfen, ob der Normgeber die bestmögliche, zweckmäßigste oder gerechteste Lösung gewählt hat (VerfGH vom 2.7.1998 = VerfGH 51, 109/114; VerfGH vom 17.5.2006 = VerfGH 59, 63/73). Der Einwand, die Einführung des Büchergelds erscheine im Hinblick auf den mit der Erhebung verbundenen Verwaltungsaufwand nicht sinnvoll, kann daher im Popularklageverfahren keine Berücksichtigung finden.

bb) Die Büchergelderhebung verfolgt den legitimen Zweck der Kostendeckung. Der Zweck der Erzielung von Einnahmen zur Abdeckung einer speziellen öffentlichen Leistung ergibt sich unmittelbar aus der gesetzlichen Verknüpfung zwischen der Abgabe, deren Zufluss unmittelbar an den Schulaufwandsträger und dessen Verpflichtung, den Betrag ausschließlich für die Versorgung mit Schulbüchern oder schulbuchersetzenden digitalen Medien, soweit diese für die Hand des Schülers bestimmt sind, zu verwenden (Art. 21 Abs. 3 Sätze 1 und 2 BaySchFG).

Erforderlich ist insoweit eine sachgerechte Verknüpfung zwischen Kosten und Gebührenaufkommen. Aus der Zweckbindung ergibt sich jedoch keine verfassungsrechtlich begründete Begrenzung der Gebührenhöhe durch die tatsächlichen Kosten einer staatlichen Leistung (BVerfGE 97, 332/345). Das aus dem Kommunal-

abgabenrecht geläufige Kostendeckungsprinzip, das das Verhältnis des der öffentlichen Hand entstehenden Gesamtaufwands zu den insgesamt zu erhebenden Abgaben beschreibt (vgl. Thimet in Thimet/Nöth/Hürholz, Kommunalabgabenrecht in Bayern, Band I, Teil IV, Art. 8 KAG, Frage 3, Anm. 1, 2 und 2.1), hat keinen verfassungsrechtlichen Rang. Es gilt nur dann und insoweit, als es einfachgesetzlich geregelt ist.

Dem Gebührenzweck der Kostendeckung widerspricht das Büchergeld nicht. Der Gesetzgeber errechnet aus Büchergeldeinnahmen sowie staatlichen und kommunalen Zuschüssen einen Gesamtetat von 51,5 Mio. €, der ab 2005 jährlich für die Anschaffung von Schulbüchern zur Verfügung steht (vgl. LT-Drs.15/3148 S. 5). Die Eigenbeteiligung in Form des Büchergelds beläuft sich mit ca. 41,3 Mio. € auf rund 80 % dieses Etats. Zwar lagen die Aufwendungen in den vorangegangenen Jahren mit rund 33 Mio. € um etwa ein Drittel niedriger als die nun veranschlagte Gesamtsumme für Lernmittel, und selbst die Büchergeldeinnahmen allein übertreffen noch den bisherigen Etat um ca. 20 %. Berücksichtigt man jedoch das zulässige Anliegen, eine Aktualisierung des überalterten Bestands sowie eine gezielte Qualitätsverbesserung der Schulbuchausstattung zu erreichen, bewegt sich dies im Rahmen des dem Gesetzgeber eingeräumten Ermessens. Von einem krassen Missverhältnis (vgl. VerfGH vom 9.4.1980 = VerfGH 33, 47/62; VerfGH vom 17.5.1982 = VerfGH 35, 56/71; VerfGH vom 26.4.1984 = VerfGH 37, 43/48) zwischen dem erforderlichen Gesamtaufwand für die Anschaffung von Schulbüchern und den dafür insgesamt erhobenen Abgaben kann keine Rede sein.

Im Übrigen hat der Gesetzgeber für die erhobenen Beträge eine strikte Zweckbindung auf Schulbücher und schulbuchersetzende digitale Medien, soweit diese für die Hand des Schülers bestimmt sind, vorgesehen (Art. 21 Abs. 3 Satz 2 Halbsatz 1 BaySchFG). Die ordnungsgemäße Verwendung der staatlichen Zuweisungen kann überprüft (Art. 22 Abs. 1 Satz 2 BaySchFG) und damit eine zweckwidrige Verwendung unterbunden werden.

cc) Die gesetzliche Büchergeldregelung verstößt nicht gegen das in der Rechtsprechung überwiegend aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV, Art. 20 Abs. 3 GG) abgeleitete Äquivalenzprinzip (vgl. BVerwG vom 25.8.1999 = BVerwGE 109, 272/274; VerfGH vom 6.7.1978 = VerfGH 31, 158/167), in dem der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Abgabenrecht zum Ausdruck kommt. Dieses Prinzip besagt, dass die Gebühr nicht in einem Missverhältnis zu der vom Träger der öffentlichen Verwaltung erbrachten Leistung stehen darf, und beschreibt somit das Verhältnis der Abgabenbelastung des Pflichtigen zur Leistung. Die Gebührenhöhe hat sich am Wert des Vorteils auszurichten (vgl. Schiller, NVwZ 2003, 1337/1340). Das Äquivalenzprinzip ist aber nur bei einer gröblichen Störung des Ausgleichsverhältnisses zwischen der Abgabe und dem Wert der Leistung für den Empfänger verletzt und lässt Raum für die Praktikabilität der Abgabenerhebung (VerfGH vom 9.2.1968 = VerfGH 21, 28/30; BVerwG vom 25.7.2001 = BVerwGE 115, 32/44; BVerwG vom 30.4.2003 = NVwZ 2003, 1385; Thimet, a. a. O., Art. 8 KAG, Frage 3, Anm. 1 m. w. N.). Es liegt auf der Hand, dass der Zweck der Abgabe infrage gestellt, wenn nicht vereitelt würde, wenn ihre Erhebung komplizierte und differenzierte, die Verhältnisse an den einzelnen Schultypen oder gar der konkreten Schule stärker berücksichtigende Regelungen voraussetzen würde. In Anbetracht der landesweiten Erhebung des Büchergelds an unterschiedlichen Schultypen und seiner relativ gesehen geringen Höhe – die maximal mögliche monatliche Belastung einer Familie liegt bei etwa 6,70 € – konnte der Gesetzgeber die Möglichkeit der Typisierung und Pauschalierung in einem erheblichen Umfang nutzen.

In erster Linie hat der Gesetzgeber darüber zu entscheiden, welche Gebührenmaßstäbe und Gebührensätze er für eine individuell zurechenbare öffentliche Leistung aufstellt. Die verfassungsrechtliche Kontrolle der gesetzgeberischen Gebührenbemessung, die ihrerseits Kalkulationen, Bewertungen, Einschätzungen und Prognosen voraussetzt, darf nicht überspannt werden (BVerfGE 108, 1/19 m. w. N.). Der Verfassungsgerichtshof kann fachbezogene Erwägungen des Gesetzgebers, wie hier die Kostenabschätzung für Schulbuchanschaffungen, nur daraufhin überprüfen, ob sie offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar sind;

er kann nicht seine eigenen Wertungen und Einschätzungen an die Stelle derjenigen des Gesetzgebers setzen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 15.7.2002 = VerfGH 55, 98/120 f. m. w. N.). Deshalb obliegt es beispielsweise nicht der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs, ob eine durchschnittlich vierjährige, eine längere oder aber eine kürzere Nutzungsdauer von Schulbüchern einer angemessenen Versorgung mit Lernmitteln besser entspricht.

Die angegriffene Regelung verletzt die dargelegten Anforderungen nicht; von einem groben Missverhältnis zwischen Gebühr und Leistung kann nicht ausgegangen werden. Maßgeblich ist eine sachgerechte Prognose des Gesetzgebers im Zeitpunkt des Gesetzeserlasses. Unter Berücksichtigung der in den Vorjahren verausgabten absoluten Beträge und des Ziels einer Bestandsaktualisierung in angemessenen Zeitabständen sowie einer allgemeinen Qualitätsverbesserung hält sich die in zwei Gruppen von Schultypen vorgenommene Pauschalierung noch in den Grenzen des gesetzgeberischen Ermessens.

Nach den stichprobenartigen Erhebungen des Staatsministeriums für Unterricht und Kultus (Stand: März 2004) liegen die Büchergeldsätze für jeden Schulzweig deutlich unter den Anschaffungskosten. Müssten Unterhaltspflichtige die Bücher selbst kaufen, hätten sie demnach einen jeweils merklich über der Eigenbeteiligung liegenden finanziellen Aufwand, allerdings auch den Vorteil, über die dann in ihrem Eigentum stehenden Bücher selbst verfügen und sie insbesondere auch wirtschaftlich verwerten zu können. Indes werden Schulbücher im Allgemeinen über mehrere Schuljahre verwendet und an mehrere Schüler ausgeliehen. Aber auch bei einer pauschal unterstellten vierjährigen Nutzungsdauer liegt die Eigenbeteiligung in keinem der verglichenen Fälle um ein Mehrfaches über dem verlangten Betrag. Die größte Spanne besteht in diesem Fall bei Grundschulern der 1. Klasse, für die sich bei vierjähriger Nutzungsdauer ein rechnerischer Gegenwert von nur 12,25 € (rund 60 % der Eigenbeteiligung von 20 €) ergibt. Bei diesen Beträgen ist noch nicht die Möglichkeit berücksichtigt, das verfügbare Geld auch zur Anschaffung von schulbuchersetzender Lernsoftware, die für die Hand des Schülers bestimmt ist, einzusetzen. Das liegt, auch mit Blick auf die geringe Höhe der

Gebühr, im Rahmen dessen, was eine zulässige Typisierung und Pauschalierung mit sich bringen kann.

Ein Vergleich der absolut aufgewandten Beträge untermauert diese Erhebung. So beliefen sich die Leistungen für die Lernmittelfreiheit im Jahr 2003 auf 32,6 Mio. €; der Haushaltsansatz für 2004 betrug 33,1 Mio. €. Diese Leistungen reichten offensichtlich nicht aus, um den Anforderungen an einen aktuellen und gebrauchsfähigen Bücherbestand zu genügen. Nach der Gesetzesbegründung ist es erklärtes Ziel des Gesetzgebers, eine Verbesserung der Ausstattung mit Schulbüchern zu erreichen, weil der Schulbuchbestand zum Teil überaltert und Schulbücher über viele Jahre in Gebrauch seien; dies erschwere einen zeitgemäßen Unterricht und habe immer wieder zu Beschwerden wegen des abgenutzten Zustands von Schulbüchern geführt (LT-Drs.15/3148 S. 1). Eine Aufstockung der zur Beschaffung bereitstehenden Mittel ist zielführend und durch die mit der Abgabe verbundenen, auf 41,3 Mio. € geschätzten Einnahmen erreichbar.

Die strikte Koppelung der Leistung an die Gegenleistung in Form der Überlassung von Lernmitteln wird abgesichert durch den gesetzlich gebundenen Zufluss der Gelder an die Schule, an der sie erhoben wurden (§ 13 a Abs. 2 Satz 2 AVBaySchFG), sowie durch das Mitspracherecht des Elternbeirats bei der Einführung zugelassener Lernmittel (Art. 51 Abs. 3 BayEUG). Der Gesetzgeber schafft damit eine Einflussmöglichkeit auf die Verwendung der eingezogenen Finanzmittel im Rahmen ihrer Zweckbestimmung. Da eine Verwendung der Gelder für allgemeine Verwaltungskosten, auch solche im Zusammenhang mit der Büchergelderhebung, gesetzlich unzulässig ist (Art. 21 Abs. 3 Satz 2 BaySchFG, § 13 a Abs. 2 Satz 1 AVBaySchFG), ist es ausgeschlossen, dass der Staat die Abgabe als allgemeines Finanzierungsinstrument zur Erzielung von Einnahmen zweckentfremdet.

dd) Im Hinblick auf die in der Gesetzesbegründung enthaltenen Kostenprognosen ist allerdings nicht zu übersehen, dass der Gesetzgeber als Grundlage nur ein in mehrfacher Hinsicht eingeschränktes Datenmaterial, etwa zum Bestand, zum Al-

ter, zum Gebrauchszustand und zur Verwendbarkeit vorhandener Schulbücher, zur Verfügung hatte. Auch die Nutzungsdauer neu angeschaffter Schulbücher lässt sich nur schwer einschätzen. Sie unterscheidet sich deutlich von Schultyp zu Schultyp wie von Schulfach zu Schulfach.

Ungewissheit über die Auswirkungen eines Gesetzes in einer ungewissen Zukunft schließt die Befugnis des Gesetzgebers, ein Gesetz zu erlassen, nicht aus. Ihm kommt dann ein spezifischer Prognosespielraum zu, der von verschiedenen Faktoren abhängt, insbesondere von der Eigenart des in Rede stehenden Sachbereichs, den Möglichkeiten, sich ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden, wie auch von der Bedeutung der auf dem Spiel stehenden Rechtsgüter (BVerfG vom 1.3.1979 = BVerfGE 50, 290/332 f.). Bei komplexen, in der Entwicklung begriffenen Sachverhalten räumt die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung dem Normgeber darüber hinaus einen zeitlichen Anpassungsspielraum ein (BVerfG vom 3.6.1980 = BVerfGE 54, 173/202; BVerfG vom 14.3.1989 = BVerfGE 80, 1/30 f.). Dieser kann unter Umständen „schrittweise“ vorgehen, das heißt auf der Grundlage seiner Prognose eine Regelung treffen, die Entwicklung beobachten und – falls erforderlich – die Regelung später der Entwicklung anpassen (VerfGH vom 12.1.1998 = VerfGH 51, 1/15). Da der voraussichtliche, nach der einzelnen Schule, nach dem einzelnen Schulzweig wie auch nach den Finanzierungsvorgaben des jeweiligen Sachaufwandsträgers sehr unterschiedliche Bedarf bei der erstmaligen landesrechtlichen Einführung eines Büchergelds nicht hinreichend sicher abzusehen ist, erscheint es vertretbar, dem Gesetzgeber eine angemessene Zeit zur Sammlung praktischer Erfahrungen einzuräumen. Erst wenn der Gesetzgeber eine spätere Überprüfung trotz dann vorhandenen ausreichenden Datenmaterials unterlässt, können die mit einer gröberen Typisierung und Generalisierung einhergehenden Unzuträglichkeiten Anlass zur verfassungsrechtlichen Beanstandung geben (BVerfGE 54, 173/202; BVerwG vom 19.1.2000 = BVerwGE 110, 265/276).

Mit Rücksicht auf die mit dem Büchergeld einhergehenden, noch überschaubaren Zusatzbelastungen hält der Verfassungsgerichtshof die von Verfassungen wegen an die Prognose zu stellenden Anforderungen für noch ausreichend gewahrt. Der

Verfassungsgerichtshof kann Prognosen des Gesetzgebers über die sachliche Eignung und die Auswirkungen einer gesetzlichen Regelung nur dann beanstanden, wenn sie im Ansatz oder in der Methode offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar sind. Dies ist hier nicht der Fall. Die unsichere Datenlage im Zeitpunkt des Gesetzeserlasses hat allerdings die Verpflichtung des Gesetzgebers zur Folge, die tatsächliche Entwicklung sorgfältig zu beobachten und nachträglichen Erkenntnissen, etwa zur Höhe der zur Zweckerreichung benötigten Mittel, in geeigneter Form Rechnung zu tragen (VerfGH 51, 1/15), wie dies von der Staatsregierung auch in Aussicht gestellt wurde (LT-Drs. 15/3148 S. 14).

Das von den Antragstellern vorgelegte Zahlenmaterial zum tatsächlichen Lernmitelaufwand pro Schüler ändert an dieser Bewertung nichts; es ist den Kostenschätzungen des Gesetzgebers nicht überlegen. Beim Vergleich des Büchergelds mit den im Jahr 2001 statistisch aufgewandten Beträgen für Lernmittel ergeben sich zwar Unterschiede bis zum Vierfachen des tatsächlichen Aufwands. Abgesehen vom Alter der Statistik ist hierbei insbesondere nicht der erklärte Zweck, eine verbesserte Schulbuchausstattung unter Einbeziehung schulbuchersetzender digitaler Medien zu gewährleisten, berücksichtigt worden. Auch die aus dem Jahr 2003 stammenden Durchschnittszahlen ausgewählter Schulen stehen den Bedarfseinschätzungen des Gesetzgebers unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten nicht entgegen. Soweit einzelne (Haupt-)Schulen im ländlichen Raum aufgeführt werden, die mit nur geringfügigen Büchergeldetats von deutlich unter 10 € pro Jahr und Schüler auskommen, lassen sich diese nicht als repräsentativ heranziehen. Zudem erlauben derartige ausgewählte Zahlen nicht den Schluss, dass kein Bedarf an einer Erneuerung oder Erweiterung des Schulbuchbestands vorhanden wäre.

ee) Das Rechtsstaatsprinzip ist auch unter dem Gesichtspunkt einer unzulässigen Rückwirkung der angegriffenen Regelung nicht verletzt.

Eine echte Rückwirkung ist gegeben, wenn ein Gesetz nachträglich ändernd in bereits abgewickelte, der Vergangenheit angehörende Tatbestände eingreift (vgl.

VerfGH vom 17.5.2006 = VerfGH 59, 63/77). Dies ist bei der angegriffenen Regelung nicht der Fall. Denn Büchergeld wird nur von Schülern erhoben, die aktuell zu einem bestimmten Stichtag die Schule besuchen. Hingegen ist eine unechte Rückwirkung, also die Anknüpfung der Regelung an einen gegenwärtigen, noch nicht abgeschlossenen Sachverhalt, wie etwa den laufenden Schulbesuch, grundsätzlich zulässig (VerfGH 59, 63/77 f.). Ein Vertrauensschutz, dass die finanziellen Rahmenbedingungen über sämtliche Jahre des Schulbesuchs die gleichen wie im Zeitpunkt der Einschulung oder eines Schulwechsels bleiben, lässt sich im Hinblick auf das vom Gesetzgeber verfolgte Gemeinwohlziel nicht bejahen. Gegen einen Vorrang des Vertrauensschutzes sprechen auch die begrenzte Höhe des jährlichen Betrags sowie die vor allem aus sozialen Gründen in Art. 21 Abs. 4 BaySchFG vorgesehenen Ausnahmefälle.

ff) Soweit sich die Popularkläger gegen die Erhebungspraxis wenden und im Hinblick auf Art. 21 Abs. 3 Satz 2 Halbsatz 2 BaySchFG, Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b und Abs. 2 KAG, § 155 AO in jedem einzelnen Erhebungsfall einen Verwaltungsakt in Form des Abgabenbescheids für notwendig halten, betrifft dies den Gesetzesvollzug. Ein etwa fehlerhafter Vollzug gesetzlicher Vorschriften in der Praxis würde aber nicht dazu führen, dass die betreffenden Vorschriften als solche verfassungswidrig sind (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 31.7.1996 = VerfGH 49, 120/122; VerfGH vom 11.11.1997 = VerfGH 50, 226/245 m. w. N.). Die Beurteilung, ob das Einzugsverfahren rechtmäßig ist, obliegt den Fachgerichten. Im Hinblick auf das Rechtsstaatsgebot des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV ist maßgeblich, dass Ansprüche aus einem Abgabenverhältnis nicht erst durch Geltendmachung, sondern schon dann entstehen, wenn der Tatbestand verwirklicht ist, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft (Art. 13 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. b KAG i. V. m. § 38 AO). Die zwangsweise Durchsetzung von Ansprüchen aus dem Abgabenverhältnis setzt jedoch einen förmlichen, mit Rechtsmittelbelehrung versehenen Abgabenbescheid voraus (Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 Buchst. a KAG i. V. m. § 218 AO, Art. 23 Abs. 1 VwZVG), gegen den der in Anspruch Genommene den Rechtsweg beschreiten kann. Dies wird durch Art. 21 BaySchFG nicht infrage gestellt.

2. Die angegriffene Regelung verstößt nicht gegen Art. 118 Abs. 1 BV.

Der Gleichheitssatz untersagt dem Normgeber, gleich liegende Sachverhalte, die aus der Natur der Sache und unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit eine gleichartige Regelung erfordern, ungleich zu behandeln. Er verbietet Willkür, verlangt aber keine schematische Gleichbehandlung, sondern lässt Differenzierungen zu, die durch sachliche Erwägungen gerechtfertigt sind. Der Normgeber handelt nicht schon dann willkürlich, wenn er unter mehreren Lösungen nicht die zweckmäßigste, vernünftigste oder gerechteste gewählt hat. Nur wenn die äußersten Grenzen des normgeberischen Ermessens überschritten sind, wenn für die getroffene Regelung jeder sachlich einleuchtende Grund fehlt, ist der Gleichheitssatz verletzt (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 24.7.2006 m. w. N.).

Im Abgabenrecht kommt dem Gleichheitssatz die Aufgabe zu, eine gleichmäßige Verteilung des Aufwands unter den Abgabepflichtigen zu erzielen. Er betrifft somit das Verhältnis der Abgabenbelastung der Pflichtigen untereinander (Thimet, a. a. O., Art. 8 KAG, Frage 3, Anm. 1). Dabei hat der Normgeber auch im Bereich des Abgabenrechts eine weitgehende Gestaltungsfreiheit. In deren Rahmen kann er entscheiden, welchen Sachverhalt er zum Anknüpfungspunkt einer Regelung macht. Seine Gestaltungsfreiheit endet erst dort, wo die Gleich- oder Ungleichbehandlung der Tatbestände, von denen die Höhe der Abgabe abhängig gemacht wird, nicht mehr mit einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise vereinbar ist, das heißt, wenn die Regelung unter dem Gesichtspunkt der Abgabengerechtigkeit zu einem unerträglichen Ergebnis führen würde, also willkürlich wäre (VerfGH vom 3.11.1986 = BayVBI 1987, 235).

a) Soweit eine Benachteiligung von Unterhaltspflichtigen schulpflichtiger Kinder gegenüber kinderlosen Personen gerügt wird, scheidet eine Verletzung des Art. 118 Abs. 1 BV schon deshalb aus, weil vergleichbare Sachverhalte nicht vorliegen. Kinderlose Paare erzielen aus der Schulbuchbeschaffung keinen durch eine Gebrauchsüberlassung entstehenden Vorteil. Die Forderung, auch Kinderlose über allgemeine Steuern an der Finanzierung von Lernmitteln zu beteiligen, ist

politischer Art. Die Verfassungswidrigkeit der vom Gesetzgeber gewählten Lösung, die Schulbuchbeschaffung über eine Abgabe nur derjenigen Personen zu finanzieren, die einen unmittelbaren Nutzen aus der Überlassung ziehen, lässt sich damit nicht begründen (vgl. VerfGH vom 28.10.2004 = VerfGH 57, 156/158 f.).

b) Dass der Gesetzgeber – über Art. 21 Abs. 3 Satz 1 BaySchFG hinaus – nicht weitergehend zwischen einzelnen Schülergruppen differenziert, bewirkt keine Verletzung des Art. 118 Abs. 1 BV.

aa) Der Gesetzgeber unterscheidet bei der Höhe des Büchergelds zwischen Schülern an Grundschulen, im Berufsvorbereitungsjahr und in Teilzeitklassen an beruflichen Schulen einerseits sowie an Hauptschulen und sonstigen Schulen andererseits. Dies erscheint sachgerecht, weil Grundschüler und diesen gleichgestellte Schüler nach den Erhebungen des Staatsministeriums für Unterricht und Kultus einen deutlich niedrigeren Schulbuchbedarf haben als Schüler weiterführender Schulen. Im Einzelnen begründet die Staatsregierung die jeweilige Höhe des Büchergelds und die vorgenommene Differenzierung in zwei Gruppen – wie bereits dargelegt – mit den Durchschnittskosten für die in den jeweiligen Schulformen anfallenden Bücher. Verfassungsrechtlich ist es unbedenklich, dass der Gesetzgeber eine pauschale Differenzierung anhand eines für die jeweilige Schulart typischen Bedarfs vorgenommen hat. Ergänzend ist auf die Ausführungen oben unter V. 1. c) cc) und dd) zu verweisen.

bb) Der Gesetzgeber konnte ohne Verstoß gegen den Gleichheitssatz von einer weitergehenden Differenzierung innerhalb der in Art. 21 Abs. 3 Satz 1 Nrn. 1 und 2 BaySchFG zusammengefassten beiden Schülergruppen absehen. Dies gilt insbesondere für die von den Antragstellern angesprochenen „Sondergruppen“, wie die Schüler von Abschlussklassen (9. Klasse Hauptschule, gymnasiale Oberstufe), die Schüler in neu eingerichteten (G 8) oder in auslaufenden (G 9) Schulformen oder aber in Schulversuchsklassen (G 8), die nach dem neuen G 9-Lehrplan unterrichtet werden. Denn es ist verfassungsrechtlich nicht geboten, dem unterschiedlichen

Maß der Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen genau Rechnung zu tragen. Eine Pauschalierung unter dem Gesichtspunkt der Verwaltungsvereinfachung ist zulässig. Ein striktes Gebot der abgabenrechtlichen Leistungsproportionalität gibt es nicht. Neuanschaffungen können auch Schülern von Abschlussklassen noch zugute kommen; diese sind nicht typischerweise vorteilslos. Zudem ist nicht ersichtlich, dass es für einzelne Schulformen keinen vorhandenen Büchermarkt gäbe. So haben nach der Stellungnahme der Staatsregierung die Schulbuchverlage zugesagt, Bücher für auslaufende Schulformen bei Bedarf nachzudrucken. Gäbe es für einzelne Schulformen tatsächlich keinerlei Bücher, entfielen überdies gemäß Art. 21 Abs. 5 Nr. 4 BaySchFG die Eigenbeteiligung. Wäre die Einziehung des Büchergelds im Einzelfall unbillig, ist auch die Möglichkeit eines Erlasses gemäß Art. 21 Abs. 3 Satz 2 Halbsatz 2 BaySchFG, Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 Buchst. a KAG, § 227 AO in Betracht zu ziehen.

c) Das Gleichbehandlungsgebot des Art. 118 Abs. 1 BV wird nicht durch die gesetzliche Regelung über die Befreiung von der Eigenbeteiligung (Art. 21 Abs. 4 BaySchFG) verletzt.

aa) Sinn der Vorschrift ist es, die Lernmittelfreiheit für einen Personenkreis, der dem Gesetzgeber unter sozialen Gesichtspunkten typischerweise förderungsbedürftig erscheint, uneingeschränkt aufrechtzuerhalten. Dabei greift Art. 21 Abs. 4 Satz 1 BaySchFG auf andere Leistungsbezüge zurück, deren Voraussetzungen außerhalb dieses Gesetzes festgelegt sind, und knüpft hieran die Befreiung von der Eigenbeteiligung. Dies ist nicht zu beanstanden, zumal Verwaltungsvereinfachung und Praktikabilität für eine derartige Konstruktion sprechen (vgl. VerfGH vom 18.4.2002 = VerfGH 55, 57/62). Der Gesetzgeber geht insoweit verfassungsrechtlich unbedenklich davon aus, dass die Verwaltung mit einer eigenständigen Prüfung vergleichbarer Bedürftigkeitskriterien, die den durch Leistungsbezug nach anderen Gesetzen nachgewiesenen entsprechen, überfordert wäre und dies zu unüberwindbaren bürokratischen Hürden führen würde.

bb) Es ist verfassungsrechtlich im Ergebnis auch nicht zu beanstanden, dass die Ausnahmeregelung Leistungsberechtigte nach § 1 AsylbLG nicht erfasst.

Personen mit gewöhnlichem Aufenthalt in Bayern, die selbst oder deren Erziehungsberechtigte Anspruch auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz haben, unterliegen gemäß Art. 35 Abs. 1 BayEUG grundsätzlich der Schulpflicht. Für die Erstreckung von Ausnahmeregelungen auf weitere denkbare Fälle gilt zwar nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass niemand daraus, dass einer Gruppe aus besonderem Anlass besondere Vergünstigungen zugestanden werden, ein verfassungsrechtliches Gebot herleiten kann, dieselben Vorteile für sich in Anspruch nehmen zu dürfen (BVerfG vom 27.9.1978 = BVerfGE 49, 192/208; BVerfG vom 8.3.1983 = BVerfGE 63, 255/265 f.; BVerfG vom 17.7.1984 = BVerfGE 67, 231/238). Das besagt aber noch nicht, ob die Norm, in der eine Ausnahnevorschrift nicht auf einen bestimmten weiteren Fall ausgedehnt worden ist, den Anforderungen des Gleichheitssatzes genügt (Sachs, DÖV 1984, 411/415 f.; Rübner in Bonner Kommentar zum GG, RdNr. 127 zu Art. 3). Der Gesetzgeber muss daher gemäß Art. 118 Abs. 1 BV für die Entscheidung, einen weiteren Fall der Ausnahmeregelung nicht zu unterstellen, einen sachlichen Grund haben. Ihm steht in diesen Fällen jedoch ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Die verfassungsrechtlichen Grenzen seiner Gestaltungsfreiheit überschreitet der Gesetzgeber nur, wenn er eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten anders behandelt, obgleich zwischen den beiden Gruppen keine Unterschiede solcher Art und solchen Gewichts bestehen, dass sie eine ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten (VerfGH vom 6.11.1991 = VerfGH 44, 124/132 f.; VerfGH vom 8.11.2002 = VerfGH 55, 143/155 m. w. N.).

Nach § 2 AsylbLG gilt für Leistungsberechtigte gemäß § 1 AsylbLG nach einer Aufenthaltsdauer von insgesamt 36 Monaten das Bundessozialhilferecht (SGB XII), so dass dieser Personenkreis unmittelbar nach Art. 21 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BaySchFG von der Eigenbeteiligung zu befreien ist. Im Übrigen können nach § 6 Abs. 1 Satz 1 AsylbLG an Asylbewerber sonstige Leistungen gewährt werden, wenn sie im Einzelfall zur Deckung besonderer Bedürfnisse von Kindern geboten

oder zur Erfüllung einer verwaltungsrechtlichen Mitwirkungspflicht erforderlich sind. Unter besonderen Umständen sind die Leistungen auch als Geldleistungen zu gewähren (§ 6 Abs. 1 Satz 2 AsylbLG). Zwar ist der Verwaltung insoweit – im Gegensatz zu den Befreiungstatbeständen des Art. 21 Abs. 4 BaySchFG – ein Ermessensspielraum eingeräumt. Die Rechtsposition des Betroffenen verdichtet sich jedoch unter verfassungsrechtlichen Aspekten zu einem Rechtsanspruch (Hohm, Gemeinschaftskommentar zum Asylbewerberleistungsgesetz, RdNrn. 11 f., 207 zu § 6). Die Regelungen in Art. 21 Abs. 4 BaySchFG sind daher nicht isoliert zu betrachten. Vielmehr ist es angesichts des weiten Gestaltungsspielraums, den der Normgeber bei der Frage des Umfangs einer begünstigenden Ausnahmeregelung hat, hinnehmbar, dass eine verhältnismäßig kleine Gruppe bedürftiger Personen zwar von der Eigenbeteiligung nicht befreit werden kann, dafür aber eine individuelle Erstattungsleistung in Betracht kommt. Hierbei hat der Verfassungsgerichtshof nicht zu prüfen, ob der Gesetzgeber die bestmögliche und gerechteste Lösung gewählt hat (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH 55, 143/157). Ergänzend ist auch hier auf die Möglichkeit hinzuweisen, dass Gebühren im Einzelfall unter Billigkeitsgesichtspunkten erlassen werden können (Art. 21 Abs. 3 Satz 2 Halbsatz 2 BaySchFG, Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 Buchst. a KAG, § 227 AO).

d) Ein Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot lässt sich auch nicht damit begründen, dass Schulen mit hohen Anteilen an Befreiungsfällen gemäß Art. 21 Abs. 4 BaySchFG benachteiligt würden. Zwar wird das Büchergeld der Schule zur Verfügung gestellt, an der es erhoben wurde (§ 13 a Abs. 2 Satz 2 AVBaySchFG). Der Ausfall durch Befreiungen nach Art. 21 Abs. 4 BaySchFG wird jedoch durch die pauschalierten staatlichen Zuweisungen (Art. 22 Abs. 1 BaySchFG) sowie die kommunalen Beiträge (Art. 22 Abs. 2 BaySchFG) im Wesentlichen ausgeglichen. Denn diese sind nicht an bestimmte Schulen gebunden und sollen nach § 13 a Abs. 5 AVBaySchFG vorrangig für die Befreiungsfälle eingesetzt werden. Einen Anspruch auf eine bestimmte Verwendung allgemeiner Steuermittel, aus denen sich staatliche Zuweisungen und kommunale Lernmittelbeiträge speisen, hat der einzelne Bürger nicht (vgl. BVerfG vom 18.4.1984 = BVerfGE 67, 26/37).

3. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, das nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs (VerfGH vom 20.1.1987 = VerfGH 40, 7/12 f.; VerfGH vom 11.11.1997 = VerfGH 50, 226/246 f.) zwar kein besonderes Grundrecht, aber eine Ausprägung der Menschenwürde und der Handlungsfreiheit (Art. 100, 101 BV) darstellt, wird durch die angegriffene Norm nicht verletzt.

Soweit die Praxis der Büchergelderhebung unmittelbar an der Schule, insbesondere durch Lehrkräfte und den Klassenleiter, beanstandet wird, beruht diese nicht auf der angegriffenen Norm. Vielmehr wird nach Art. 21 Abs. 3 Satz 2 Halbsatz 1 BaySchFG das Büchergeld von den kommunalen Körperschaften als Trägern des Schulaufwands (vgl. Art. 8 Abs. 1 Satz 1 BaySchFG) erhoben. Das ist sachgerecht, weil zum Schulaufwand der Sachaufwand gehört und dieser die Lernmittel umfasst, soweit für sie Lernmittelfreiheit gewährt wird. § 13 a Abs. 2 Satz 6 AVBaySchFG schreibt die strikte Zweckbindung der übermittelten personenbezogenen Daten vor. Die Bediensteten des Schulaufwandsträgers haben gemäß Art. 5 BayDSchG das Datengeheimnis zu wahren. Flankiert wird diese Verpflichtung durch strafrechtliche Sanktionen (vgl. §§ 203, 353 b StGB). Insoweit bestehen gegen Art. 21 BaySchFG unter dem Gesichtspunkt des Datenschutzes keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

Soweit Art. 60 Satz 2 Nr. 7 BaySchFG das Staatsministerium für Unterricht und Kultus ermächtigt, durch Verordnung das Nähere über eine Beteiligung der Schulen an der Erhebung der Eigenbeteiligung zu regeln, und der Ordnungsgeber sich dazu entschlossen hat, dass die staatlichen Schulen an der Erhebung der Eigenbeteiligung mitwirken (vgl. § 13 a Abs. 2 Satz 3 AVBaySchFG), sind diese Bestimmungen mit den Popularklagen nicht angegriffen. Im Übrigen ist nach dem Wortlaut des § 13 a Abs. 2 AVBaySchFG schon fraglich, ob die einem Befreiungsantrag zugrunde liegenden Sozialdaten stets von der Schule zu erheben sind oder ob auch eine Antragstellung unmittelbar beim Schulaufwandsträger in Betracht kommt.

4. Ein Verstoß gegen Art. 129 Abs. 2 BV liegt ebenfalls nicht vor. Schon dessen Wortlaut besagt lediglich, dass der Unterricht an der Volksschule und an der Berufsschule unentgeltlich ist. Der Bestimmung lässt sich nicht entnehmen, dass sämtliche mit dem Schulbesuch verbundenen Aufwendungen vom Staat zu tragen wären. Das Verfassungsgebot der Unentgeltlichkeit in Art. 129 Abs. 2 BV bezieht sich nach ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs nicht auf die Lernmittelfreiheit (vgl. VerfGH vom 28.10.2004 = VerfGH 57, 156/160 f.; Meder, RdNr. 4 zu Art. 129). Der Umfang der Lernmittelfreiheit wird vielmehr durch einfaches Landesgesetz (vgl. Art. 3 Abs. 2 Nr. 2 BaySchFG) bestimmt.

VI.

Die Verfahren sind kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG).