

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
vom 22. Oktober 2012
über die Vorlage
des Bayerischen Staatsministeriums des Innern

betreffend den Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens „Grundrecht auf Bildung
ernst nehmen – Studienbeiträge abschaffen!“

Aktenzeichen: Vf. 57-IX-12

Leitsätze:

1. Art. 73 BV, wonach über den Staatshaushalt kein Volksentscheid stattfindet, steht der Zulassung des auf die Abschaffung der Studienbeiträge gerichteten Volksbegehrens nicht entgegen, weil ein Wegfall dieser Beiträge nur in den Körperschaftshaushalten der Hochschulen zu Mindereinnahmen führen würde.
2. Soweit Einnahmen aus Studienbeiträgen nach derzeitiger Praxis von den Hochschulen an den Staatshaushalt abgeführt und über diesen verausgabt werden, handelt es sich um Durchlaufposten, aus denen sich für den Staatshaushalt weder Einsparungen noch zusätzliche Belastungen ergeben.
3. Da der Freistaat Bayern rechtlich nicht verpflichtet ist, eine bei Abschaffung der Studienbeiträge entstehende Finanzierungslücke im Hochschulbereich durch die Bereitstellung zusätzlicher Haushaltsmittel auszugleichen, wird der Anwendungsbereich des Art. 73 BV auch unter diesem Gesichtspunkt nicht eröffnet.

Entscheidung:

1. Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens „Grundrecht auf Bildung ernst nehmen – Studienbeiträge abschaffen!“ sind gegeben.
2. Dem Beauftragten des Volksbegehrens sind die ihm durch das Verfahren entstandenen notwendigen Auslagen aus der Staatskasse zu erstatten.

Gründe:

I.

Gegenstand des Verfahrens ist die Frage, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung eines Volksbegehrens zur Abschaffung der Studienbeiträge gegeben sind.

Am 12. Juni 2012 wurde beim Bayerischen Staatsministerium des Innern der Antrag gestellt, ein Volksbegehren unter dem Titel „Grundrecht auf Bildung ernst nehmen – Studienbeiträge abschaffen!“ zuzulassen. Das Staatsministerium des Innern hat mitgeteilt, es seien 27.048 gültige Unterschriften eingereicht worden.

Der Gesetzentwurf des Volksbegehrens lautet:

§ 1

Art. 71 des Bayerischen Hochschulgesetzes (BayHSchG) vom 23. Mai 2006 (GVBl S. 245, BayRS 2210-1-1-WFK), zuletzt geändert durch § 1 des Gesetzes vom 23. Februar 2011 (GVBl S. 102), wird wie folgt geändert:

1. Abs. 1 erhält folgende Fassung:

„(1) ¹Das Studium bis zum ersten berufsqualifizierenden Abschluss und das Studium in einem konsekutiven Studiengang, der zu einem weiteren berufsqualifizierenden Abschluss führt, ist studienbeitragsfrei. ²Dies gilt auch, wenn die Immatrikulation zum Zweck einer Promotion erfolgt. ³Abweichend von Satz 1 werden Gebühren und Entgelte nach Maßgabe der folgenden Absätze erhoben.“

2. Die Abs. 2 bis 7 werden gestrichen.

3. Im bisherigen Abs. 8 wird der Satz 5 gestrichen und die bisherigen Abs. 8 bis 10 werden 2 bis 4.

§ 2

Dieses Gesetz tritt am ... in Kraft.

Begründung:

Art. 71 des Bayerischen Hochschulgesetzes regelt bisher die Erhebung von Studienbeiträgen und Gebühren. Die Erhebung von Studienbeiträgen stellt eine große finanzielle Belastung für die Studierenden und ihre Familien dar, wirkt sozial selektiv, macht Bildung zur Ware und verstärkt die Abhängigkeit der Studierenden vom Geldbeutel ihrer Eltern. Daher werden künftig keine Studienbeiträge mehr erhoben.

Zu Nr. 1: Durch die in Nr. 1 vorgesehene Änderung wird klargestellt, dass zukünftig für ein Erststudium und jeden Studiengang, der direkt im Anschluss an einen Bachelor und ohne Berufserfahrung studiert werden kann, keine Studienbeiträge mehr erhoben werden. Dasselbe gilt für ein Promotionsstudium.

Zu Nr. 2: Die bisherigen Regelungen zu den Studienbeiträgen werden gestrichen.

Zu Nr. 3: Die bisherigen Absätze zur Erhebung von Gebühren und Entgelten werden beibehalten. Dies sind die Regelungen zu Gaststudierenden, zu den weiterbildenden sowie berufsbegleitenden Studiengängen. Ebenso die Regelungen für Hochschulprüfungen und staatliche Prüfungen, für besondere Aufwendungen im Ausland bei der Auswahl ausländischer Studienbewerber/innen und für die Eignungsprüfungen in künstlerischen Studiengängen. Aufgrund der Streichung der Abs. 2 bis 7 erhalten diese eine neue Absatznummerierung. Der Verweis im bisherigen Abs. 8 Satz 5 auf Abs. 7 wird aufgrund des Wegfalls des Abs. 7 ebenfalls gestrichen.

II.

Das Bayerische Staatsministerium des Innern hat am 24. Juli 2012 gemäß Art. 64 Abs. 1 Satz 1 LWG die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs beantragt, weil es die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens nicht für gegeben erachtet. Das Volksbegehren sei mit Art. 73 BV und Art. 62 Abs. 2 Satz 1 LWG, wonach über den Staatshaushalt kein Volksentscheid stattfinden, nicht vereinbar.

1. Mit der Einführung der Studienbeiträge zum Sommersemester 2007 habe der Gesetzgeber die Intention verfolgt, den Studierenden möglichst optimale Ausbildungsbedingungen zu bieten. Die dafür erforderlichen Verbesserungen in der akademischen Lehre könnten in Anbetracht der Haushaltssituation nicht allein vom Staat finanziert werden. Um künftige Generationen nicht durch die Aufnahme von Schulden zu belasten, sollten – zusätzlich zur staatlichen Grundfinanzierung – die Studierenden selbst zur Finanzierung von Verbesserungen der Studienbedingungen beitragen. Sie erhielten einen Mehrwert durch optimierte Ausbildungsbedingungen. Als Mitfinanzierer der Hochschulen würden sie sich des Wertes ihrer Ausbildung stärker bewusst und dadurch zu einem ernsthaften und zielstrebigem Studienverhalten angeregt. Dass keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Erhebung von Studienbeiträgen bestünden, habe der Verfassungsgerichtshof bereits entschieden.

Die Erhebung der Studienbeiträge sei gemäß Art. 71 Abs. 1 Satz 1 BayHSchG eine Körperschaftsangelegenheit. Sie würden in den jeweiligen Körperschaftshaushalten vereinnahmt und könnten auch über diese unmittelbar für Maßnahmen zur Verbesserung der Studienbedingungen verausgabt werden. Erstmals für 2007/2008 habe der Haushaltsgesetzgeber ferner die Möglichkeit geschaffen, Mittel aus Studienbeiträgen im Staatshaushalt zu vereinnahmen und über diesen zu verausgaben. Die Hochschulen entschieden autonom, ob und in welchem Umfang sie diese Möglichkeit nutzten. Im Doppelhaushalt 2011/2012 seien für alle Hochschulen entsprechende Einnahme- und Ausgabebetitel im Einzelplan 15 des Bayeri-

schen Staatsministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst enthalten. Damit werde die Anwendung der für den staatlichen Haushaltsvollzug geltenden und bewährten Instrumentarien, wie etwa die Inanspruchnahme der Staatsoberkassen für Auszahlungen, ermöglicht. Vor allem könnten das zur Verbesserung der Studienbedingungen einzustellende Personal als staatliches Personal beschäftigt (vgl. erstmals Art. 6 Abs. 7 HG 2007/2008) und die für die Verwaltung des staatlichen Personals vorhandenen Einrichtungen des Freistaates genutzt werden. Art. 73 Abs. 4 BayHSchG erlaube den Hochschulen lediglich die Beschäftigung von Körperschaftsbediensteten im Angestelltenverhältnis, mangels Dienstherrenfähigkeit jedoch nicht die Beschäftigung von verbeamtetem Personal.

Überwiegend würden die Hochschulen durch den Freistaat Bayern finanziert, der ihnen nach Maßgabe des Staatshaushalts Stellen und Mittel zur Verfügung stelle. Der Umfang orientiere sich an dem zur Erfüllung der Aufgaben nach Art. 2 BayHSchG erforderlichen Bedarf. Im Jahr 2011 seien den Hochschulen aus dem Staatshaushalt Landesmittel in Höhe von 2.398,9 Mio. € und damit 63,8 % ihrer Gesamteinnahmen zur Verfügung gestellt worden. Der Anteil der Studienbeiträge an der Gesamtfinanzierung der Hochschulen betrage allein bezogen auf die im Staatshaushalt veranschlagten Mittel etwa 4,4 %. Darüber hinaus wären noch diejenigen Studienbeiträge zu berücksichtigen, die nicht an den Staatshaushalt abgeführt würden. Seit dem Sommersemester 2007 bis Ende 2011 hätten die Hochschulen insgesamt rund 801 Mio. € an Studienbeiträgen eingenommen. Rund 82 % davon seien in den Staatshaushalt überführt und über diesen – im Wesentlichen für die Beschäftigung von staatlichem Personal – verausgabt worden.

2. Bei der Beurteilung der Zulässigkeit des Volksbegehrens sei von folgenden Überlegungen auszugehen:

Nach Art. 73 BV seien auch Gesetzesvorhaben von der Volksgesetzgebung ausgeschlossen, die auf die Aufhebung eines der Finanzierung staatlicher oder staatlich zu verantwortender Aufgaben dienenden Abgabengesetzes gerichtet seien, ohne dass gleichzeitig die Aufgabe und damit der mit den Abgaben zu deckende

Finanzbedarf entfalle. Gegenstand und vorrangiger Regelungszweck eines der Aufgabenfinanzierung dienenden Abgabengesetzes seien die Erzielung von Einnahmen und ihre dem Finanzierungszweck gemäße Verwendung. Etwaige sachpolitische Motive änderten nichts am vorrangig haushaltsrechtlichen Charakter seiner Aufhebung. Hierdurch werde das Budgetrecht des Parlaments beeinträchtigt, da die Verfügbarkeit der Mittel aus der Abgabenerhebung für den Haushaltsgesetzgeber eine „feste Planungsgröße“ sei. Bei ihrem Wegfall stelle sich – auch wenn für den Staat keine rechtliche Verpflichtung zum Ausgleich bestehe – die Frage, ob zur Aufrechterhaltung des bisherigen Mitteleinsatzes weitere Mittel aus dem Staatshaushalt unter Hintanstellung anderer Aufgaben zur Verfügung gestellt werden sollten. Die parlamentarische Budgetverantwortung beziehe sich nicht nur auf die Entscheidung, wie viele Mittel für die Erfüllung staatlicher oder staatlich zu verantwortender Aufgaben zur Verfügung gestellt würden, sondern auch darauf, wie und von wem diese Mittel – im Rahmen eines Gesamtkonzepts – aufgebracht und wie damit die Lasten der Finanzierung verteilt werden sollten.

Mit der Möglichkeit der Aufhebung eines Abgabengesetzes durch ein Volksbegehren wachse die Gefahr eines Missbrauchs der Volksgesetzgebung durch wirkmächtige Interessengruppen, da finanzielle Lasten ohne Rücksicht auf den Haushalt und ohne umfassende Abwägung herabgesetzt werden könnten. In diesem Zusammenhang müssten dem Volksgesetzgeber letztlich auch Entscheidungen über Umschichtungen im Haushalt erlaubt werden. Dem stünden aber Art. 78 und 79 BV entgegen, die die Haushaltsaufstellung und etwaige Änderungen dem Verfahren der parlamentarischen Haushaltsgesetzgebung vorbehielten.

Die Auswirkungen auf den Staatshaushalt und das parlamentarische Budgetrecht entfielen nicht dadurch, dass die Abgaben aufgrund einer vom parlamentarischen Gesetzgeber getroffenen Entscheidung von einer Körperschaft des öffentlichen Rechts erhoben und verwendet würden. Die Einnahmen aus der Abgabenerhebung seien ungeachtet ihrer Veranschlagung im Staatshaushalt bei der im Rahmen der Haushaltsaufstellung zu treffenden Gesamtabwägung zu berücksichtigen,

wenn eine staatliche Verantwortung für die zu erfüllende Aufgabe und ihre Finanzierung bestehe.

Von einer wesentlichen und damit unzulässigen Beeinträchtigung des parlamentarischen Budgetrechts sei jedenfalls dann auszugehen, wenn den Einnahmen auch ihrer Höhe nach eine nicht nur unerhebliche Bedeutung für den Gesamtbestand des Haushalts zukomme oder ihr Wegfall mittel- und langfristige Auswirkungen auf künftige Haushalte haben könne. Die Aufhebung eines Abgabengesetzes könne außerdem rechtliche Wirkungen und funktionale Bedeutung für einzelne Titel im Staatshaushalt haben und insoweit als Akt der Haushaltsgesetzgebung zu qualifizieren sein. Solche Auswirkungen auf einzelne Haushaltstitel ergäben sich, soweit Einnahmen aus der Erhebung von Abgaben in den Staatshaushalt eingestellt und über diesen auch wieder verausgabt würden. Dies gelte unabhängig davon, ob die aus der Abgabenerhebung erzielten Einnahmen unmittelbar im Staatshaushalt vereinnahmt oder ob sie erst aufgrund der Entscheidung einer rechtlich selbständigen Körperschaft an den Staatshaushalt abgeführt würden.

Anhaltspunkte dafür, dass Abgabengesetze aufgrund ihrer Haushaltsrelevanz gemäß Art. 73 BV von der Volksgesetzgebung auszunehmen seien, könnten aus der Entstehungsgeschichte der Verfassung gewonnen werden. Alle übrigen Landesverfassungen schlossen neben Haushaltsentscheidungen auch Abgaben bzw. Abgabengesetze ausdrücklich von der Volksgesetzgebung aus.

3. Die Anwendung dieser Grundsätze führe zu dem Ergebnis, dass die Voraussetzungen für die Zulassung des beantragten Volksbegehrens nicht gegeben seien.

Die aus der Abgabenerhebung erzielten Einnahmen dienten der Finanzierung von Verbesserungen der Studienbedingungen und damit dem Studium sowie der Lehre als Aufgaben der staatlichen Hochschulen, für die eine staatliche Finanzierungsverantwortung bestehe. Dies bedeute, dass der Freistaat Bayern die Finanzmittel, die für die Gewährleistung angemessener Studienbedingungen benötigt würden, entweder aus allgemeinen Haushaltsmitteln bereitstellen oder die

Hochschulen in die Lage versetzen müsse, eigene Einnahmen zu erzielen. Die Ausgestaltung als Körperschaftsangelegenheit ändere nichts daran, dass der Staat mit der Verpflichtung der Hochschulen, zur Verbesserung der Studienbedingungen Studienbeiträge zu erheben, seine Finanzierungsverantwortung wahrnehme. Der vorrangige Finanzierungszweck der Studienbeiträge werde nicht durch andere, unabhängig von ihm verfolgte Nebenzwecke, wie etwa die Anregung zu einem zielstrebigem Studium, infrage gestellt. Auch entfalle der mit den Studienbeiträgen zu deckende Finanzbedarf nicht durch die Streichung des Art. 71 Abs. 1 Satz 2 BayHSchG. Diese Regelung, wonach die Studienbeiträge zur Verbesserung der Studienbedingungen zu verwenden seien, diene allein der Zweckbindung der Mittel. Ihr Wegfall verändere nicht die Aufgabe der Hochschulen und senke auch keine Ausbildungsstandards.

Die begehrte Abschaffung der Studienbeiträge beeinträchtigt das parlamentarische Budgetrecht, weil getroffene Haushaltsentscheidungen nicht unverändert bleiben könnten. Die Prioritätensetzung und die für die Hochschulfinanzierung festgelegte Gesamtkonzeption des Haushaltsgesetzgebers müssten neu bewertet und gegebenenfalls angepasst werden. Im Hinblick auf laufende Beschäftigungsverhältnisse, bereits begonnene Baumaßnahmen sowie Softwarelizenzen und ähnliche Dauerverträge könne sich sogar eine Verpflichtung zur Anschlussfinanzierung aus staatlichen Mitteln ergeben. Die Beauftragten des Volksbegehrens hätten sich bei dessen Vorstellung für einen Ausgleich der Einnahmen aus Studienbeiträgen durch allgemeine Haushaltsmittel ausgesprochen.

Mit der Abstimmung über die Abschaffung der Studienbeiträge wäre eine umfassende, auch deren Folgen einbeziehende Abwägung nicht gewährleistet. Die Konsequenzen für die Studienbedingungen wären ebenso wenig Gegenstand der Abstimmung wie die Frage, ob diese Lasten künftig durch die Allgemeinheit getragen werden sollten.

Der Wegfall der Einnahmen aus Studienbeiträgen hätte finanzielle Auswirkungen, die auch der Höhe nach für den Gesamtbestand des Staatshaushalts von Bedeu-

tung seien. Die Größenordnung des Einnahmeausfalls belaufe sich in Relation zum Gesamthaushalt des Freistaates Bayern auf Prozentsätze um 0,3 und 0,4. Allein die Ausgaben für Personal, das in Erwartung weiterer Einnahmen aus Studienbeiträgen an den staatlichen Hochschulen eingestellt worden sei und weiter finanziert werden müsse, machten in den Jahren 2012 und 2013 jeweils ca. 110 Mio. €, im Jahr 2014 65 Mio. € und ab 2015 jährlich 45 Mio. € aus. Auch der Anteil der Studienbeiträge an der Finanzierung der Hochschulen falle allein in Bezug auf die im Staatshaushalt ausgewiesenen Beträge mit etwa 4,4 % deutlich ins Gewicht. Im Hinblick auf seine rechtlichen Wirkungen und seine funktionale Bedeutung für einzelne staatliche Haushaltstitel sei das Gesetzesvorhaben zudem als Akt der Haushaltsgesetzgebung zu qualifizieren.

III.

1. Der Bayerische Landtag vertritt die Ansicht, das Volksbegehren verstoße gegen Art. 73 BV, da sein Regelungsgehalt allein haushaltsrechtlicher Natur sei.

Der Gesetzentwurf des Volksbegehrens greife durch seine Auswirkungen auf den Gesamthaushalt in erheblicher Weise in die Budgethoheit des Landtags ein, zu der auch der Stellenplan gehöre. Langfristig gehe es um fast 2.000 Beschäftigungsverhältnisse, die über Studienbeiträge finanziert bzw. mitfinanziert würden. Dass die Abschaffung der Studienbeiträge eine grundsätzliche, strukturelle und langfristige Regelung der Haushaltsgesetzgebung sei, zeigten auch die Auswirkungen der Abschaffung in anderen Bundesländern. Beispielsweise habe die nordrhein-westfälische Landesregierung infolgedessen jährlich 249 Mio. € als Kompensationsmittel in den Haushalt eingestellt. Zwar habe der Gesetzgeber die Studienbeiträge in Bayern als zusätzliche Einnahmen zu der vom Freistaat garantierten Grundfinanzierung konzipiert. Die staatliche Gewährleistungsverantwortung für die Hochschulen nach Art. 138 BV sei jedoch nicht auf eine Grundfinanzierung beschränkt.

Alleiniger Regelungsgehalt des Volksbegehrens sei die Abschaffung von Einnahmen der öffentlichen Hand in einem Bereich der Leistungs- und Gewährleistungsverantwortung des Freistaates Bayern, deren Kehrseite die Entlastung Beitragspflichtiger darstelle. Gegen die Anwendbarkeit des Art. 73 BV spreche nicht, dass die Studienbeiträge als Körperschaftsmittel vereinnahmt würden. Den Hochschulen sei nicht freigestellt, ob sie Beiträge erheben; eine Entscheidungskompetenz sei ihnen lediglich im Hinblick auf die Höhe übertragen. Die Ausgestaltung als Abgabe, die bei den Hochschulen anfalle, entspreche einer dezentralen Ressourcenverwaltung, ändere aber nichts an der Gesamtverantwortung des Freistaates für seine Hochschulen. Die freiwillige Abwicklung eines großen Teils der Einnahmen aus Studienbeiträgen über den Staatshaushalt unterstreiche die enge Verzahnung und die Zuordnung der Schaffung wie Abschaffung einer Beitragserhebungsmöglichkeit zu dieser Gewährleistungsverantwortung. Da Lehre und Sicherstellung eines ordnungsgemäßen Studiums zentrale Aufgaben der staatlichen Hochschulen seien, betreffe die Abschaffung der Studienbeiträge die staatliche Finanzierungsverantwortung.

2. Der Beauftragte des Volksbegehrens ist der Auffassung, Art. 73 BV stehe der Zulässigkeit des Volksbegehrens nicht entgegen, da der Staatshaushalt weder direkt noch indirekt betroffen sei.

a) Art. 71 Abs. 1 Satz 1 BayHSchG lege ausdrücklich fest, dass die Hochschulen Studienbeiträge von den Studierenden als Körperschaftsangelegenheit erheben. Die Studienbeiträge würden als Einnahmen der Körperschaft grundsätzlich in den jeweiligen Körperschaftshaushalten vereinnahmt, die getrennt vom Landesvermögen geführt würden. Über die Körperschaftshaushalte könnten die Hochschulen direkt und unmittelbar Mittel zur Verbesserung der Studienbedingungen verausgaben. Die Studienbeiträge dienten nicht der Finanzierung von Staatsaufgaben. Dem widerspreche nicht, dass sie aus Gründen der Übersichtlichkeit – wie z. B. auch Drittmittel aus dem Bereich des Bundes und der Gemeinden – im Staatshaushalt aufgeführt seien. Der weite Gestaltungsspielraum, den die Hochschulen im Hin-

blick auf die Höhe der Beiträge hätten, spreche ebenfalls für eine Entkoppelung vom Staatshaushalt.

b) Auch die Historie der Einführung der Studienbeiträge lege es nahe, sie nicht als Teil des Staatshaushalts anzusehen. Bei den Einnahmen aus Studienbeiträgen handle es sich nach der Gesetzesbegründung um Mittel, die den Hochschulen zusätzlich und nicht als Teil der staatlichen Grundfinanzierung zufließen sollten. Daher könne ihr Wegfall auch nicht direkt in die staatliche Grundfinanzierung eingreifen.

c) Das Volksbegehren sei nicht nur auf die Aufhebung eines Abgabengesetzes gerichtet; vielmehr wohne ihm ein eigener sachpolitischer Regelungsgehalt inne. Mit dem gebührenfreien Erststudium werde eine grundsätzliche sachpolitische Entscheidung getroffen, die zwar finanzwirksam sei, aber keine reine Haushaltsgesetzgebung darstelle. Es gehe im Kern auch um die zentrale Entscheidung, wer für die Finanzierung der Hochschulen zuständig sei. Die Unterzeichner des Antrags auf ein Volksbegehren seien der Ansicht, dass insoweit gemäß Art. 128 Abs. 1, Art. 138 Abs. 1 BV der Freistaat Bayern in die Pflicht zu nehmen sei und nicht die Studierenden zur Finanzierung der Hochschulen herangezogen werden sollten. Im Vordergrund stehe daher die Grundsatzentscheidung über die staatliche Verantwortung im Bildungswesen.

d) Die „Rückführung“ von Geldern aus Studienbeiträgen in den staatlichen Haushalt ändere nichts daran, dass es sich bei der Einnahme und Ausgabe dieser Beiträge um eine Körperschaftsangelegenheit handle. Die erstmals im Haushaltsgesetz 2007/2008 vorgesehene Ermächtigung des Staatsministeriums der Finanzen zur Schaffung von Planstellen für Beamte und Stellen für Arbeitnehmer aus Studienbeiträgen führe zu einer rechtlich problematischen, politisch nicht hinnehmbaren Verquickung von Mitteln aus Studienbeiträgen und direkten staatlichen Zuwendungen, da die Finanzierung nur mit bis zu 75 % aus Studienbeiträgen erfolgen dürfe. Dass mittlerweile rund 82 % der durch Studienbeiträge erzielten Einnahmen von den Hochschulen in den Staatshaushalt überführt würden, stelle eine

Umgehung des Bayerischen Hochschulgesetzes dar; auch insoweit erscheine eine rechtliche Klärung dringend geboten. Die Finanzierung unbefristeter Beamtenstellen aus Studienbeiträgen sei unzulässig. Eine solche Vorgehensweise könne jedenfalls nicht dazu herangezogen werden, eine Abschaffung der Studienbeiträge durch ein Volksbegehren als unzulässig darzustellen, weil damit eine Abstimmung über den Staatshaushalt gegeben sei.

e) Selbst wenn man davon ausginge, dass durch die Abschaffung der Studienbeiträge der Staatshaushalt zumindest teilweise betroffen würde, wäre eine Anwendbarkeit des Art. 73 BV fraglich. In den Beratungen des Verfassungsausschusses der Bayerischen Verfassunggebenden Landesversammlung sei klar zwischen dem Haushaltsplan und den Einzelgesetzen unterschieden worden. Im Interesse der Volksgesetzgebung habe sich der Verfassungsgeber bewusst für eine Begrenzung des Art. 73 BV auf den Haushaltsplan „als solchen“ entschieden, dessen Materie für die Volksabstimmung „zu kompliziert“ sei. Demgegenüber erscheine die Entscheidung über die Erhebung von Studienbeiträgen für die Volksgesetzgebung durchaus geeignet.

f) Angesichts der hohen Wertschätzung, die die Bayerische Verfassung der Volksgesetzgebung entgegenbringe, sei es folgerichtig, nur solche Gesetzesvorhaben hiervon auszuschließen, die direkt das Haushaltsgesetz beträfen oder die Budgetverantwortung des Parlaments wesentlich beeinträchtigten. Um durch eine aktive Beteiligungsdemokratie steigender Politikverdrossenheit entgegenzuwirken, dürfe Art. 73 BV nicht zu restriktiv ausgelegt werden. Der Staatshaushalt würde durch den Wegfall der Studienbeiträge nicht automatisch belastet. Zwar sähen die Unterstützer des Volksbegehrens es als politisches Ziel an, Hochschulen mit staatlichen Mitteln besser auszustatten. Eine rechtliche Verpflichtung zum Ausgleich wegfallender Einnahmen durch den Staat bestehe jedoch nicht. Darüber hinaus liege der Anteil der Studienbeiträge am Gesamthaushalt des Freistaates Bayern deutlich unter 1 %, sodass das Gleichgewicht des Gesamthaushalts nicht gestört würde. Mit einem Anteil zwischen 0,35 % und 0,38 % in den Jahren 2010 und

2011 halte sich der Einfluss auf das Budgetrecht des Landtags in sehr überschaubaren Grenzen, zumal es sich nur um Durchlaufposten handle.

IV.

Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens „Grundrecht auf Bildung ernst nehmen – Studienbeiträge abschaffen!“ sind gegeben.

Der Verfassungsgerichtshof hat gemäß Art. 67 BV i. V. m. Art. 64 Abs. 1 Satz 1 LWG über die Zulassung des Volksbegehrens zu entscheiden. Dabei hat er vor allem zu klären, ob der zugrunde liegende Gesetzentwurf mit der Bayerischen Verfassung im Einklang steht (VerfGH vom 31.3.2004 = VerfGH 53, 42/60; VerfGH vom 6.5.2005 = VerfGH 58, 113/124; VerfGH vom 4.4.2008 = VerfGH 61, 78/84). Im vorliegenden Verfahren kommt es allein auf die Vereinbarkeit mit Art. 73 BV an. Es ist dagegen nicht Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs, darüber zu befinden, ob die Erhebung von Studienbeiträgen bildungs- und sozialpolitisch zweckmäßig erscheint (vgl. VerfGH vom 17.11.1994 = VerfGH 47, 276/292; VerfGH 61, 78/84).

Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen, durch die die derzeit nach Art. 71 Abs. 1 bis 7 BayHSchG bestehende Verpflichtung der Hochschulen zur Erhebung von Studienbeiträgen abgeschafft und die Beitragsfreiheit des Erststudiums, des Studiums in einem konsekutiven Studiengang sowie des Promotionsstudiums normiert werden sollen, stehen nicht im Widerspruch zu Art. 73 BV. Danach findet über den Staatshaushalt kein Volksentscheid statt; bereits ein Volksbegehren, das auf die Herbeiführung eines entsprechenden Volksentscheids zielt, ist unzulässig (VerfGH vom 15.12.1976 = VerfGH 29, 244/263; VerfGH 47, 276/303; 61, 78/84).

1. Die Studienbeiträge sind Abgaben, die in den Körperschaftshaushalten der Hochschulen vereinnahmt werden. Sie werden seit dem Sommersemester 2007

erhoben und tragen als nichtstaatliche Mittel zur Finanzierung der Hochschulen bei.

a) Bei den Studienbeiträgen, wie sie nach der derzeit geltenden Rechtslage erhoben werden (vgl. zur Rechtsnatur und zur Verfassungsmäßigkeit ihrer Erhebung VerfGH vom 28.5.2009 = VerfGH 62, 79), handelt es sich um eine Gegenleistung für eine öffentliche Leistung. Die Studienbeiträge werden nach Art. 71 Abs. 1 Satz 1 BayHSchG von den Studierenden erhoben, also von denjenigen Personen, die an einer staatlichen Hochschule Bayerns für ein Studium immatrikuliert sind (vgl. Art. 42 Abs. 2 Satz 2 BayHSchG). Damit wird nicht nur der Kreis der Abgabepflichtigen bestimmt, sondern zugleich zum Ausdruck gebracht, dass die Abgabe für das Studienangebot der Hochschule verlangt wird. Mit ihr wird der besondere und abgrenzbare Aufwand, der durch die Einrichtung und den Betrieb der Hochschulen als staatlicher Infrastruktureinrichtungen im Bereich der Lehre insgesamt entsteht, teilweise auf die Personengruppe abgewälzt, die durch ihren Status zur Inanspruchnahme der universitären Leistungen für ein Studium berechtigt ist. Die Studierenden werden an den Kosten ihrer Hochschulausbildung beteiligt und so „Mitfinanzierer der Hochschulen“ (LT-Drs. 15/4396 S. 4). Der Studienbeitrag ist – wie schon seine gesetzliche Bezeichnung nahelegt – als nichtsteuerliche Abgabe in der Form eines Beitrags anzusehen, nicht als Gebühr; denn er wird als Gegenleistung für die potenzielle, nicht für die tatsächliche Inanspruchnahme des von der Hochschule bereitgestellten Lehrangebots erhoben (VerfGH 62, 79/93).

Dass die Studienbeiträge nach Art. 71 Abs. 1 Satz 2 BayHSchG der Verbesserung der Studienbedingungen dienen, steht dem Verständnis des Studienbeitrags als Abgabe „für das Studium“ nicht entgegen. Diese Vorschrift betrifft nicht den Abgabentatbestand und ist daher nicht so zu verstehen, dass die Abgabe im Sinn eines Verbesserungsbeitrags als Gegenleistung „für die Verbesserung der Studienbedingungen“ erhoben wird. Art. 71 Abs. 1 Satz 2 BayHSchG regelt vielmehr, wie das Aufkommen aus der Beitragserhebung von den Hochschulen zu verwenden ist, und hat daher für die Hochschulen allein haushaltsrechtliche Bedeutung. Da Beitragseinnahmen von Verfassungen wegen keiner Zweckbindung unterliegen,

haben die Beitragszahler keinen Anspruch auf eine bestimmte, ihnen nutzbringende Verwendung der Beiträge. Haushaltsrechtlich dienen vielmehr alle Einnahmen grundsätzlich als Deckungsmittel für alle Ausgaben (Art. 105 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. Art. 8 Satz 1 BayHO). Dem Gesetzgeber steht es jedoch frei, eine Zweckbindung einfachgesetzlich vorzuschreiben (vgl. Art. 8 Satz 2 Nr. 1 Alt. 1 BayHO). Von dieser Befugnis hat er mit Art. 71 Abs. 1 Satz 2 BayHSchG Gebrauch gemacht, um sicherzustellen, dass mit der Beitragspflicht ein entsprechender Mehrwert durch Verbesserungen in der akademischen Ausbildung korreliert (vgl. LT-Drs. 15/4396 S. 65; VerfGH 62, 79/93 f.).

b) Die Erhebung der Studienbeiträge ist – wie Art. 71 Abs. 1 Satz 1 BayHSchG ausdrücklich bestimmt – eine Körperschaftsangelegenheit. Damit wird zugleich klargestellt, dass es sich um keine staatliche Angelegenheit im Sinn des Art. 12 Abs. 3 Nr. 2 BayHSchG (Haushalts- und Wirtschaftsangelegenheiten, insbesondere die Verwendung und Bewirtschaftung der den Hochschulen zugewiesenen Landesmittel, landeseigenen Liegenschaften und Vermögensgegenstände) oder des Art. 12 Abs. 3 Nr. 7 BayHSchG (Erhebung von Gebühren, Verwaltungskostenbeiträgen und Auslagen) handelt (Reich, BayHSchG, 5. Aufl. 2007, RdNrn. 2, 5 und 10 zu Art. 12). Die Beitragserhebung ist – von den Ausnahmen des Art. 71 Abs. 5 BayHSchG abgesehen – als Verpflichtung ausgestaltet; innerhalb des durch Art. 71 Abs. 1 Satz 3 BayHSchG eröffneten Rahmens haben die Hochschulen bei der Festsetzung der Höhe des Studienbeitrags einen Gestaltungsspielraum (LT-Drs. 15/4396 S. 65). Als nichtstaatliche Mittel gehören die Einnahmen aus Studienbeiträgen zum Körperschaftsvermögen im Sinn des Art. 73 BayHSchG, das getrennt vom Landesvermögen verwaltet wird (Reich, RdNrn. 1 f. zu Art. 73); sie fließen nicht in den allgemeinen Staatshaushalt (LT-Drs. 15/4396 S. 47). Über die Verwendung der Mittel des Körperschaftsvermögens entscheidet die Hochschulleitung auf der Grundlage des vom Hochschulrat festgestellten Körperschaftshaushalts oder Wirtschaftsplans (Art. 73 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 1 BayHSchG). Sie können also unmittelbar von der Hochschule für Maßnahmen zur Verbesserung der Studienbedingungen verausgabt werden.

c) Der Haushaltsgesetzgeber hat allerdings im Haushaltsplan 2007/2008 und in den nachfolgenden Haushaltsplänen durch die Aufnahme entsprechender Titel im Einzelplan 15 des Bayerischen Staatsministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst auch die Möglichkeit geschaffen, Einnahmen aus Studienbeiträgen von den Körperschaftshaushalten in den Staatshaushalt zu übertragen und über diesen zu verausgaben. Die Hochschulen entscheiden autonom, ob und in welchem Umfang sie diese Möglichkeit nutzen. Im Einzelplan 15 des Doppelhaushalts 2011/2012 sind in den Haushaltskapiteln aller bayerischer Hochschulen solche Einnahme- und Ausgabebetitel enthalten. Die Hochschulen können so die für den staatlichen Haushaltsvollzug bestehenden Strukturen, wie z. B. die Staatsoberkasse für Auszahlungen, in Anspruch nehmen und müssen keine eigene Körperschaftsverwaltung zur Personal- und Sachmittelbewirtschaftung aufbauen. Vor allem kann das zur Verbesserung der Studienbedingungen einzustellende Personal als staatliches Personal beschäftigt werden. Da die Hochschulen über keine eigene Dienstherrenfähigkeit verfügen (vgl. Art. 73 Abs. 4 BayHSchG), kommt auf diese Weise überhaupt erst die Beschäftigung von zusätzlichen Beamten in Betracht. Zur Umsetzung der Möglichkeit, staatliches Personal einzustellen, wurde das Bayerische Staatsministerium der Finanzen erstmals in Art. 6 Abs. 7 HG 2007/2008 ermächtigt, im Staatshaushalt aus Studienbeitragsmitteln Planstellen für Beamte und Stellen für Arbeitnehmer zu schaffen; hierfür darf bis zu 75 v. H. des Beitragsaufkommens eingesetzt werden.

d) Der Anteil der Studienbeiträge an der Gesamtfinanzierung der Hochschulen beläuft sich, bezogen auf die in den Staatshaushalt überführten Mittel (ca. 82 % der Einnahmen aus Studienbeiträgen), auf etwa 4,4 %. Nachdem die übrigen ca. 18 % der Einnahmen aus Studienbeiträgen von den Hochschulen unmittelbar über die Körperschaftshaushalte ausgegeben werden, dürfte der Anteil der Studienbeiträge an der Finanzierung der Hochschulen insgesamt bei rund 5,4 % liegen. Die Studienbeiträge tragen damit nur zu einem verhältnismäßig kleinen Prozentsatz zur Finanzierung der Hochschulen bei. Weit überwiegend werden die Hochschulen aus staatlichen Mitteln finanziert. Im Jahr 2011 belief sich dieser Anteil des Freistaates Bayern auf 63,8 %. Damit kommt der Staat seiner sich aus Art. 138

Abs. 1 Satz 1 BV, Art. 5 Abs. 1 Satz 1 BayHSchG ergebenden Verpflichtung zur Finanzierung der Hochschulen nach (vgl. Lindner in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2009, RdNr. 12 zu Art. 138; Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 4. Aufl. 1992, RdNr. 3 zu Art. 138).

2. Das Volksbegehren zur Abschaffung der Studienbeiträge ist mit Art. 73 BV vereinbar.

a) Der Ausnahmetatbestand des Art. 73 BV beschränkt sich auf den „Staatshaushalt“. Demgegenüber schließen alle übrigen Landesverfassungen neben Haushaltsentscheidungen auch Abgaben bzw. Abgabengesetze ausdrücklich von der Volksgesetzgebung aus (Art. 60 Abs. 6 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Art. 62 Abs. 2 der Verfassung von Berlin, Art. 76 Abs. 2 der Verfassung des Landes Brandenburg, Art. 70 Abs. 2 der Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, Art. 50 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, Art. 124 Abs. 1 Satz 3 der Verfassung des Landes Hessen, Art. 59 Abs. 3 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Art. 48 Abs. 1 Satz 3 der Niedersächsischen Verfassung, Art. 68 Abs. 1 Satz 4 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, Art. 109 Abs. 3 Satz 3 der Verfassung für Rheinland-Pfalz, Art. 99 Abs. 1 Satz 3 der Verfassung des Saarlandes, Art. 73 Abs. 1 der Verfassung des Freistaates Sachsen, Art. 81 Abs. 1 Satz 3 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt, Art. 41 Abs. 2 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Art. 82 Abs. 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen).

Auf dieser Grundlage hat das Hamburgische Verfassungsgericht ein Volksbegehren als unzulässig angesehen, soweit es die Forderung zum Gegenstand hatte, dass an den Hamburger Hochschulen keine Gebühren für ein Studium erhoben werden (VerfG Hamburg vom 22.4.2005 = DVBl 2006, 631). Der Thüringer Verfassungsgerichtshof hat entschieden, dass ein Volksbegehren zur Familienpolitik, das die Reduzierung der für die Betreuung in Kindertagesstätten anfallenden Gebühren betraf, unzulässig war. Auch kommunale Abgaben seien von dem Ausnahmetatbestand erfasst, zumal deren Erhebung bzw. Nichterhebung über den

kommunalen Finanzausgleich Rückwirkungen auf den Landeshaushalt und die Finanzgesetzgebung habe (VerfGH Thüringen vom 5.12.2007 = ThürVBI 2008, 56).

Eine Übertragung dieser Rechtsprechung auf die Rechtslage in Bayern ist jedoch wegen der abweichenden Regelung der Bayerischen Verfassung, die keinen gesonderten Ausschlusstatbestand für Abgaben oder Abgabengesetze enthält, grundsätzlich nicht möglich. Art. 73 BV schließt abgabenrelevante Volksbegehren nur dann aus, wenn sie zugleich den Staatshaushalt zum Gegenstand haben.

b) Der Begriff „Staatshaushalt“ hat in der Bayerischen Verfassung keinen eindeutig festgelegten Inhalt; er erscheint an verschiedenen Stellen der Verfassung (Art. 70 Abs. 2, Art. 73, 78 Abs. 4 BV). Einmal wird der Begriff im weiteren Sinn als die Gesamtheit der Einnahmen und Ausgaben des Staates verwendet (Art. 70 Abs. 2 BV); zum anderen aber wird der Begriff „Staatshaushalt“ in Art. 78 Abs. 4 BV gleichbedeutend mit „Haushaltsgesetz“ gebraucht (VerfGH 29, 244/263 f.).

aa) Der Verfassungsgerichtshof geht in gefestigter Rechtsprechung davon aus, dass der Begriff „Staatshaushalt“ in Art. 73 BV nicht nur das formelle Haushaltsgesetz umfasst, sondern die Gesamtheit der Einnahmen und Ausgaben des Staates. Diesen Inhalt des Art. 73 BV hat der Verfassungsgerichtshof aufgrund einer Analyse der historischen Vorbilder des Art. 73 BV, der Entstehungsgeschichte und der Äußerungen der Berichterstatter in der Verfassunggebenden Landesversammlung sowie anhand einer systematischen und teleologischen Auslegung festgestellt (VerfGH 29, 244/267 ff.; 47, 276/303 ff.; 53, 42/67 f.; 61, 78/84 ff.). Seine Beurteilung entspricht der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sowie der meisten anderen Landesverfassungsgerichte zu vergleichbaren landesrechtlichen Regelungen (BVerfG vom 3.7.2000 = BVerfGE 102, 176 zur Rechtslage in Schleswig-Holstein; VerfGH Berlin vom 22.11.2005 zur früheren Rechtslage; VerfG Brandenburg vom 20.9.2001 = LVerfGE 12, 119; StGH Bremen vom 17.6.1997 = NVwZ 1998, 388; vom 11.5.1998 = LVerfGE 8, 203; vom 14.2.2000 = NVwZ-RR 2001, 1; VerfG Hamburg vom 22.4.2005 = DVBI 2006, 631 zur früheren

Rechtslage; VerfGH Nordrhein-Westfalen vom 26.6.1981 = NVwZ 1982, 188; VerfGH Saarland vom 23.1.2006; VerfGH Thüringen vom 19.9.2001 = LKV 2002, 83; a. A. VerfGH Berlin vom 6.10.2009 zum Ausschluss von Volksabstimmungen über das „Staatshaushaltsgesetz“ nach der neuen Rechtslage; VerfGH Sachsen vom 11.7.2002 = LVerfGE 13, 315 zum Ausschluss von Volksbegehren bei „Haushaltsgesetzen“).

bb) Gesetzesvorhaben können auf unterschiedliche Weise Einfluss auf das staatliche Finanzwesen nehmen. Dabei unterscheidet der Verfassungsgerichtshof in seiner bisherigen Rechtsprechung nach dem Regelungsgehalt zwischen der Haushaltsgesetzgebung einerseits und sonstigen finanzwirksamen Gesetzesvorhaben andererseits (VerfGH 29, 244; 47, 276; 53, 42; 61, 78).

(1) Finanzielle Auswirkungen haben zum einen Gesetzesvorhaben, die unmittelbar den Haushalt im Ganzen oder einzelne Haushaltsansätze betreffen, die also in erster Linie bestimmte Einnahmen oder Ausgaben zum Gegenstand haben. Alle Einnahmen und Ausgaben des Staates müssen für jedes Jahr veranschlagt und in den Haushaltsplan eingestellt werden, der vor Beginn des Rechnungsjahres durch Gesetz festgestellt wird (Art. 78 Abs. 1 und 3 BV). Der Haushaltsplan dient der Feststellung und Deckung des Finanzbedarfs, der zur Erfüllung der Aufgaben des Staates im Bewilligungszeitraum voraussichtlich notwendig ist; er ist Grundlage für die Haushalts- und Wirtschaftsführung (Art. 2 Sätze 1 und 2 BayHO). Dabei liegt jedem Ausgabenposten insofern eine „sachliche“ Entscheidung zugrunde, als der Haushaltsgesetzgeber darüber zu befinden hat, ob und wofür Ausgaben getätigt werden. Damit wird zugleich über die Realisierung bestimmter Anliegen und Projekte entschieden. Einen darüber hinausgehenden, gesonderten sachpolitischen Inhalt hat die Einstellung eines Ausgabenansatzes in den Staatshaushalt jedoch nicht.

Für die verfassungsrechtliche Einordnung gilt Entsprechendes, wenn der einem Volksbegehren zugrunde liegende Gesetzentwurf zwar nicht unmittelbar eine Änderung des Haushaltsplans vorsieht, aber mithilfe eines gesonderten Gesetzge-

bungsvorhabens die gleiche Wirkung erzielt werden soll. Dies kann z. B. dann der Fall sein, wenn dem Freistaat Bayern in einem vom Haushaltsgesetz getrennten, eigenständigen Gesetz untersagt werden soll, sich finanziell an einem bestimmten Vorhaben zu beteiligen (VerfGH 61, 78/86 ff.).

(2) Andererseits können Gesetzentwürfe, die nicht den Haushalt selbst betreffen, sondern einen an sich rein sachpolitischen Regelungsgehalt aufweisen, dann finanzwirksam werden, wenn sie in der Praxis vollzogen werden, weil ihre Umsetzung beispielsweise zusätzliches Personal erfordert oder sonstige Ausgaben verursacht. In diesem Fall sind die finanziellen Auswirkungen Folge eines konkreten inhaltlichen Regelungsvorschlags. Ihnen muss der Haushaltsgesetzgeber wiederum Rechnung tragen, indem er etwa voraussichtliche (Mehr-)Ausgaben im Haushaltsplan ansetzt und für den notwendigen Ausgleich sorgt.

(3) Art. 73 BV verbietet nicht nur Volksbegehren über den Staatshaushalt im Ganzen, sondern auch über einzelne Haushaltsansätze. Dies gilt unabhängig davon, ob diese Regelungen unmittelbar im Haushaltsplan oder in einem gesonderten Gesetz enthalten sind und in welchem Umfang sie finanzielle Auswirkungen haben. Bei Volksbegehren, die keine Haushaltsansätze betreffen, sondern finanzwirksame sachpolitische Anliegen zum Gegenstand haben, ist dagegen entscheidend, welche finanziellen Auswirkungen das begehrte Gesetz nach seinem Gesamtinhalt auf die Haushaltsplanung im Ganzen hat. Mit Art. 73 BV unvereinbar sind insoweit Volksbegehren, die auf den Gesamtbestand des Haushalts Einfluss nehmen, demnach das Gleichgewicht des gesamten Haushalts stören und damit zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des Budgetrechts des Parlaments führen können.

c) Für die Beurteilung der Frage, ob und inwieweit die Grundsätze, die der Verfassungsgerichtshof in früheren Entscheidungen (VerfGH 29, 244; 47, 276; 53, 42; 61, 78) zu Art. 73 BV entwickelt hat, im konkreten Fall Anwendung finden, ist maßgeblich, welchen Regelungsgehalt im Einzelnen der Gesetzentwurf des Volksbegehrens hat.

Durch diesen Gesetzentwurf soll die derzeit bestehende Regelung in Art. 71 Abs. 1 bis 7 BayHSchG beseitigt werden. Die Hochschulen wären nicht mehr verpflichtet, Studienbeiträge zur Verbesserung der Studienbedingungen zu erheben. Dass Abgaben dann auch nicht mehr erhoben werden dürften, wird durch Art. 71 Abs. 1 BayHSchG in der Fassung des Volksbegehrens, wonach das Erststudium, das Studium in einem konsekutiven Studiengang sowie das Promotionsstudium studienbeitragsfrei sind, ausdrücklich klargestellt. Diese Regelung bezieht sich nicht nur auf die Hochschulen, sondern auch auf den Freistaat Bayern. Sie schließt Beiträge nicht nur zur Verbesserung der Studienbedingungen, sondern auch zur Sicherstellung der finanziellen Grundausstattung aus und gilt unabhängig davon, ob solche Abgaben in die Körperschaftshaushalte der Hochschulen oder in den Staatshaushalt fließen. Faktisch ergäbe sich bei Annahme des Gesetzentwurfs eine Verringerung der derzeitigen Mittelausstattung, weil die zur Verbesserung der Studienbedingungen dienenden zusätzlichen Einnahmen aus den Studienbeiträgen nicht mehr zur Verfügung stünden.

d) Dieser Regelungsgehalt des Gesetzentwurfs hat nicht zur Folge, dass das Volksbegehren nach Art. 73 BV unzulässig ist.

aa) Aus den Regelungen im Gesetzentwurf des Volksbegehrens ergeben sich Auswirkungen für die Körperschaftshaushalte der Hochschulen. Da die beabsichtigte Änderung des Art. 71 BayHSchG die Beitragsfreiheit des Studiums normiert und eine Erhebung von Studienbeiträgen durch die Hochschulen damit ausschließt, würden die derzeit gemäß Art. 71 Abs. 1 Satz 1 BayHSchG in den Körperschaftshaushalten der Hochschulen vereinnahmten Mittel aus Studienbeiträgen entfallen.

Hierdurch wird der Anwendungsbereich des Art. 73 BV jedoch nicht eröffnet. Diese Verfassungsnorm, die – als Ausnahmeregelung zum Grundsatz der Gleichrangigkeit von Parlaments- und Volksgesetzgebung gemäß Art. 5 Abs. 1, Art. 71, 72 Abs. 1 BV (VerfGH 29, 244/265) – Volksentscheide und ihnen vorausgehende

Volksbegehren für nicht statthaft erklärt, beschränkt sich dem Wortlaut nach auf den Staatshaushalt, also auf die vom Landtag durch formelles Gesetz festzustellenden Einnahmen und Ausgaben (Art. 70 Abs. 2, Art. 78 Abs. 1 und 3 BV). Die Körperschaftshaushalte der Hochschulen (Art. 73 BayHSchG i. V. m. Art. 105 ff. BayHO) lassen sich auch bei einer Auslegung nach dem Sinn und Zweck der Vorschrift nicht unter den Anwendungsbereich subsumieren. Durch Art. 73 BV wird das Budgetrecht des Parlaments gesichert, das in dem durch die Dreiteilung der Gewalten geprägten demokratischen Rechtsstaat von zentraler Bedeutung ist und dessen Aufrechterhaltung zu den demokratischen Grundgedanken der Verfassung im Sinn des Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV gehört (VerfGH 47, 276/304 f.; 53, 42/64 f.). Dieser Haushaltsvorbehalt zugunsten des Parlaments erstreckt sich aber nicht auf die Körperschaftshaushalte der staatlichen Hochschulen, für die vielmehr nach der ausdrücklichen Bestimmung des Art. 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 11 BayHSchG der jeweilige Hochschulrat zuständig ist. Es besteht auch keine Verzahnung zwischen dem Staatshaushalt und den Körperschaftshaushalten der Hochschulen dergestalt, dass diese Haushalte im Hinblick auf Art. 73 BV gleichsam als Einheit zu betrachten wären. Zwar handelt es sich jeweils um einen Haushalt der öffentlichen Hand. Die Körperschaftshaushalte der Hochschulen, mit denen die nichtstaatlichen Mittel und die nicht mit staatlichen Mitteln erworbenen Vermögensgegenstände verwaltet werden (Reich, a. a. O., RdNr. 1 zu Art. 73), sind jedoch Ausdruck des Selbstverwaltungsrechts der Hochschulen gemäß Art. 138 Abs. 2 BV und stehen daher eigenständig neben dem Staatshaushalt. Eine analoge Anwendung des Art. 73 BV auf die Körperschaftshaushalte der Hochschulen kommt angesichts des Charakters der Vorschrift als Ausnahmeregelung ebenfalls nicht in Betracht.

bb) Allerdings hätte die im Gesetzentwurf des Volksbegehrens vorgesehene Abschaffung der Studienbeiträge auch zur Folge, dass eine Übertragung entsprechender Mittel aus den jeweiligen Körperschaftshaushalten der Hochschulen in den Staatshaushalt – wie sie derzeit im Hinblick auf 82 % der Einnahmen aus Studienbeiträgen praktiziert wird – nicht mehr in Betracht käme. Daher könnten künftig Einnahmen aus Studienbeiträgen, die von den Hochschulen nicht über den

Körperschaftshaushalt selbst abgewickelt werden, sondern zur Verbesserung der Studienbedingungen dem Staatshaushalt zugeführt werden, nicht im Haushaltsplan des Freistaates Bayern ausgewiesen und auch nicht über diesen verausgabt werden (vgl. Haushaltsplan 2011/2012, Einzelplan 15 für den Geschäftsbereich des Bayerischen Staatsministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst, Kap. 1507, 1512, 1517, 1519, 1521, 1523, 1524, 1526, 1527, 1532 – 1548 und 1559 – 1565, jeweils TG 96 sowie die Erläuterungen hierzu).

Gleichwohl stellen sich die im Gesetzentwurf des Volksbegehrens enthaltenen Regelungen nach ihrer funktionalen Bedeutung und ihrer rechtlichen Wirkung nicht als Akt der Haushaltsgesetzgebung dar (vgl. VerfGH 61, 78/86). Da die Erhebung der Studienbeiträge nach Art. 71 Abs. 1 Satz 1 BayHSchG eine Körperschaftsangelegenheit darstellt, fließen die damit verbundenen Einnahmen (zunächst) in den Körperschaftshaushalt der jeweiligen Hochschule. Ob und inwieweit die vereinnahmten Mittel an den Staatshaushalt weitergeleitet werden, entscheiden die Hochschulen gemäß Art. 73 BayHSchG im Rahmen ihrer Haushaltsführung autonom. Es steht ihnen frei, von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch zu machen, sondern die Einnahmen – ohne Zwischenschaltung des Staatshaushalts – unmittelbar für Maßnahmen zur Verbesserung der Studienbedingungen einzusetzen. Im Haushaltsplan des Freistaates Bayern stellen diese Mittel, deren Verwendung auch bei einer Verausgabung über den Staatshaushalt an den in Art. 71 Abs. 1 Satz 2 BayHSchG normierten Zweck gebunden ist, daher lediglich Durchlaufposten dar, aus denen sich für den Staatshaushalt grundsätzlich weder Einsparungen noch zusätzliche Belastungen ergeben.

cc) Der Anwendungsbereich des Art. 73 BV ist auch nicht etwa deshalb betroffen, weil durch den Wegfall der Einnahmen aus den Studienbeiträgen eine Finanzierungslücke bei den Hochschulen entstünde, die durch den Freistaat Bayern zu schließen wäre.

Allerdings verfolgen die Initiatoren des Volksbegehrens das politische Ziel, dass die Hochschulen mit staatlichen Mitteln besser ausgestattet werden. Bei der Vor-

stellung ihres Begehrens haben sich die Beauftragten des Volksbegehrens für einen Ausgleich der wegfallenden Einnahmen aus Studienbeiträgen durch allgemeine Haushaltsmittel ausgesprochen (SZ vom 13.6.2012, S. 47; vgl. auch www.fwbayern.de/volksbegehren-nein-zu-studiengebuehren/ unter Fakten, Argumente und häufig gestellte Fragen). Eine entsprechende Rechtsfolge ergibt sich aus dem Volksbegehren jedoch nicht.

Durch den dem Volksbegehren zugrunde liegenden Gesetzentwurf wird die Beitragspflicht der Studenten mit der Folge abgeschafft, dass die Einnahmen aus den Studienbeiträgen ersatzlos wegfallen. Im Rahmen eines Volksbegehrens wäre die Anordnung einer Kompensation durch den Staatshaushalt jedenfalls nicht möglich. Dem stünden bereits Art. 78 und 79 BV entgegen, die die Haushaltsaufstellung und etwaige Änderungen im Haushalt dem Verfahren der parlamentarischen Haushaltsgesetzgebung vorbehalten (VerfGH 61, 78/89). Zudem verböte Art. 73 BV ein entsprechendes Volksbegehren.

Es besteht auch keine rechtliche Verpflichtung des Haushaltsgesetzgebers, für einen Ausgleich zu sorgen. Nach Art. 138 Abs. 1 Satz 1 BV ist neben der Errichtung auch die Verwaltung der Hochschulen Sache des Staates. Damit trifft den Staat eine über den bloßen Errichtungsakt hinausgehende Verantwortung für die Funktionsfähigkeit der Hochschulen. Hierzu gehört auch die Finanzierung, insbesondere die Ausstattung mit Mitteln und Stellen (Lindner, a. a. O., RdNr. 12 zu Art. 138; Meder, RdNr. 3 zu Art. 138). Gemäß dieser verfassungsrechtlichen Verpflichtung stellt der Freistaat Bayern den staatlichen Hochschulen nach Maßgabe des Staatshaushalts Stellen und Mittel zur Durchführung ihrer Aufgaben zur Verfügung (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 BayHSchG), wobei die Zuweisung der staatlichen Mittel sich u. a. an dem zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Bedarf orientiert (Art. 5 Abs. 2 Satz 1 BayHSchG). Auf der Basis dieser Ausführungsbestimmungen zu Art. 138 Abs. 1 Satz 1 BV ist der Staat verpflichtet, eine Grundfinanzierung der Hochschulen sicherzustellen (vgl. Reich, a. a. O., RdNr. 1 zu Art. 5). Es ist nicht ersichtlich, dass durch den Wegfall der Einnahmen aus den Studiengebühren eine ausreichende Grundausstattung der Hochschulen infrage gestellt würde. Dagegen

spricht bereits, dass diese Einnahmen nach der haushaltsrechtlichen Zweckbestimmung des Art. 71 Abs. 1 Satz 2 BayHSchG der Verbesserung der Studienbedingungen dienen, also die Erreichung eines über den bestehenden Ausbildungsstandard hinausgehenden Niveaus bezwecken. Auch nach den Vorstellungen des Gesetzgebers sollen die Studienbeiträge den Hochschulen zusätzlich zur staatlichen Grundfinanzierung zur Verfügung stehen (vgl. LT-Drs. 15/4396 S. 47).

An dem Ergebnis, dass kein Anwendungsfall des Art. 73 BV vorliegt, vermag der Einwand des Staatsministeriums des Innern, bei einem Erfolg des Volksbegehrens könne ein politisch-faktischer Zwang für den Haushaltsgesetzgeber zur Neubewertung und Anpassung der getroffenen Entscheidungen entstehen, nichts zu ändern. Da es sich hierbei um eine Wirkung handelt, die sich nicht anhand objektiver rechtlicher Maßstäbe erfassen lässt, muss dieser Einwand bei der Prüfung der verfassungsrechtlichen Frage, ob ein Anwendungsfall des Art. 73 BV gegeben ist, außer Betracht bleiben.

dd) Das Argument des Staatsministeriums des Innern, der Wegfall der Studienbeiträge könne wegen einer künftigen Verpflichtung zur Anschlussfinanzierung aus staatlichen Mitteln Auswirkungen auf den Staatshaushalt haben, führt zu keiner anderen Beurteilung.

Die über den Staatshaushalt mit Mitteln aus Studienbeiträgen finanzierten Stellen sind, wenn sie nicht ohnehin befristet sind, mit kw-Vermerken versehen. Nach Art. 6 Abs. 7 Satz 2 HG dürfen diese Stellen nur so lange in Anspruch genommen werden, als die Personalaufwendungen (im Fall von Planstellen grundsätzlich mit Versorgungszuschlag) aus Studienbeiträgen finanziert werden können. Nach der Gesetzeslage ist der Einsatz von Studienbeiträgen für die Finanzierung zusätzlichen Personals somit ausdrücklich auf die – zum Zeitpunkt der Schaffung der Stellen – tatsächlich zur Verfügung stehenden, d. h. den Hochschulen bereits zugeflossenen Mittel beschränkt. Dementsprechend stellt ein Vermerk bei den Titelgruppen 96 im Haushaltsplan des Freistaates Bayern klar, dass die Ausgabebefugnis von den jeweiligen Einnahmen abhängig ist. Diese Einschränkung gilt nicht

nur für zusätzliches Personal, sondern auch für sonstige Maßnahmen, wie z. B. Bauvorhaben, die Beschaffung von Literatur oder den Erwerb von Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen.

Soweit der Freistaat Bayern aufgrund im Staatshaushalt ausgewiesener Mittel beispielsweise durch die Schaffung von Beamtenstellen oder durch Baumaßnahmen längerfristige Verpflichtungen eingegangen sein sollte, ohne dass dafür durch die Hochschulen bereits Einnahmen aus Studienbeiträgen bereitgestellt wurden, beruht dies auf einer eigenständigen Entscheidung des staatlichen Haushaltsgesetzgebers zur Übernahme der künftigen Finanzierung. Die bloße Erwartung, die betroffenen Hochschulen würden dafür auch in künftigen Jahren ausreichende Finanzmittel an den Staatshaushalt abführen, ändert in rechtlicher Hinsicht nichts an der alleinigen Finanzierungsverantwortung des Staates für die betreffenden Planstellen bzw. Investitionsvorhaben. Eine Abschaffung der Studienbeitragspflicht kann daher nicht dazu führen, dass der Anwendungsbereich des Art. 73 BV eröffnet wird.

ee) Schließlich führt der Umstand, dass der Gesetzentwurf des Volksbegehrens die Erhebung von Studienbeiträgen auch zugunsten der Staatskasse ausschließt, zu keiner anderen Bewertung. Der Staatshaushalt wird hierdurch schon deshalb nicht berührt, weil der Gesetzentwurf insoweit nicht auf eine Änderung der geltenden Rechtslage abzielt. Für eine entsprechende Beitragspflicht fehlt es schon bisher an der erforderlichen gesetzlichen Grundlage.

V.

Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG). Dem Beauftragten des Volksbegehrens sind die ihm durch das Verfahren entstandenen notwendigen Auslagen aus der Staatskasse zu erstatten (Art. 27 Abs. 5 VfGHG).

Zwei Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs haben gemäß Art. 25 Abs. 5 VfGHG folgendes Sondervotum zur Entscheidung vom 22. Oktober 2012 Vf. 57-IX-12 zu den Akten niedergelegt.

Sondervotum

1. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Regelung, durch die die derzeit nach Art. 71 Abs. 1 bis 7 BayHSchG bestehende Verpflichtung der Hochschulen zur Erhebung von Studienbeiträgen abgeschafft und die Beitragsfreiheit des Erststudiums, des Studiums in einem konsekutiven Studiengang sowie des Promotionsstudiums normiert werden sollen, stehen im Widerspruch zu Art. 73 BV.

Die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs stellt entscheidend darauf ab, dass die Studienbeiträge nach der Regelung in Art. 71 BayHSchG nicht in den Staatshaushalt, sondern in den Körperschaftshaushalt fließen (Leitsatz 1). Ihre Abschaffung würde folglich nur den Körperschaftshaushalt der Hochschulen, nicht den Staatshaushalt im Sinne Art. 73 BV berühren. Dass sich eventuell aus politischen Erwägungen die Notwendigkeit ergebe, den Hochschulen aus Mitteln des Staatshaushalts einen Ausgleich für die entfallenden Studienbeiträge zu gewähren, spiele für die verfassungsrechtliche Bewertung unter dem Gesichtspunkt des Art. 73 BV keine Rolle.

2. Dieser Bewertung kann nicht gefolgt werden.

a) Nach Art. 73 BV findet über den Staatshaushalt kein Volksentscheid statt. Der Begriff „Staatshaushalt“ hat in der Bayerischen Verfassung keinen eindeutig festgelegten Inhalt (so auch die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs Seite 18, Zeile 11 f.). Eine Auslegung nach dem Wortlaut ist daher nicht ohne Weiteres möglich. Insbesondere würde eine Argumentation, der Begriff Staatshaushalt könne von vornherein den Körperschaftshaushalt nicht mit umfassen, zu

kurz greifen. Der Verfassungsgerichtshof hat in gefestigter Rechtsprechung den Inhalt des Art. 73 BV anhand der Entstehungsgeschichte und insbesondere anhand einer systematischen und teleologischen Auslegung festgestellt:

b) Konkret unterscheidet der Verfassungsgerichtshof in seiner bisherigen Rechtsprechung nach dem Regelungsgehalt zwischen Haushaltsgesetzgebung einerseits und sonstigen finanzwirksamen Gesetzesvorhaben andererseits. Für die Beurteilung der Frage, ob und inwieweit die Grundsätze, die der Verfassungsgerichtshof in früheren Entscheidungen zu Art. 73 BV entwickelt hat, im konkreten Fall Anwendung findet, ist maßgeblich, welchen Regelungsgehalt im Einzelnen der Gesetzentwurf des Volksbegehrens hat. Durch den Gesetzentwurf soll die derzeit bestehende Regelung des Art. 71 Abs. 1 bis 7 BayHSchG beseitigt werden. Die Hochschulen wären nicht mehr verpflichtet, Studienbeiträge zu erheben. Dabei wird ausdrücklich klargestellt, dass auch der Freistaat Bayern dann keine Studienbeiträge mehr erheben dürfte, und zwar unabhängig davon, ob solche Abgaben in die Körperschaftshaushalte der Hochschulen oder in den Staatshaushalt fließen würden. Schon an dieser Stelle wird deutlich, dass durch diese notwendige Implikation auch der Staatshaushalt betroffen ist.

c) Es besteht weitgehend Einvernehmen darüber, dass ein Volksbegehren mit dem Ziel der Abschaffung der Studienbeiträge nach Art. 73 BV dann nicht zulässig wäre, wenn eine gesetzliche Regelung die Erhebung der Studienbeiträge durch den Staat und die Veranschlagung im Staatshaushalt vorsehen würde. Denn unter dem Begriff des Staatshaushalts im Sinne Art. 73 BV werden nicht nur das Haushaltsgesetz bzw. der Haushaltsplan, sondern die Gesamtheit der Einnahmen und Ausgaben des Staatshaushalts verstanden. Art. 73 BV will vermeiden, dass durch Volksbegehren auf den Gesamtbestand des Haushalts Einfluss genommen und dadurch dessen Gleichgewicht gestört wird.

d) Zweifellos bedeutet die Abschaffung der Studiengebühren den Wegfall von Einnahmen. Dass diese aufgrund der Konstruktion in Art. 71 BayHSchG nicht als Einnahmen des Staates zum Staatshaushalt, sondern als Einnahmen der Hoch-

schulen in deren Körperschaftshaushalte vorgesehen sind, kann im Hinblick auf die Finanzierungsverantwortung des Staates für die Hochschulen keinen für die hier zu treffende Bewertung entscheidenden Unterschied machen.

Die Einführung der Studiengebühren entsprach nicht einem freien Belieben des Gesetzgebers. Er hat vielmehr nach Art. 138 BV zu prüfen, welche finanzielle Ausstattung den Hochschulen zur Verfügung zu stellen ist, damit diese ihre in Art. 2 BayHSchG festgelegten Aufgaben wahrnehmen können. Die Hochschulen haben über Jahre ihre defizitäre finanzielle und personelle Ausstattung beklagt und Mängel im Ausbildungsbereich, speziell auch die zum Teil überlangen Studienzeiten, auf ihre Unterfinanzierung durch den Staat zurückgeführt. Vor diesem Hintergrund hat sich der Gesetzgeber dazu entschlossen, die Hochschuletats finanziell aufzustocken, angesichts der schwierigen Haushaltssituation des Staates aber die hierfür nötigen Mittel nicht durch Umschichtungen innerhalb der bestehenden Staatshaushaltsansätze, sondern über den Studierenden aufzuerlegende Beiträge zu gewinnen. Da diese mit einer Zweckbindung – Verwendung zur Verbesserung der Studienbedingungen – versehen wurden, konnte man sie unmittelbar den Hochschulen in deren Körperschaftshaushalte zuführen. Dabei sollte das Volumen der zu erhebenden Beiträge von den Hochschulen innerhalb eines vorgegebenen Rahmens je nach der von ihnen konkret einzuschätzenden Bedarfslage bestimmt werden können.

Der hiermit gewählte Weg ändert aber nichts daran, dass der Staat mit der Einführung der Studienbeiträge seiner Verantwortung aus Art. 138 BV Rechnung trug. Es kann nicht entscheidend sein, ob der Gesetzgeber Studienbeiträge zur Leistung in den Staatshaushalt verlangt und den Hochschulen dann die entsprechenden Mittel zweckgebunden zuweist oder ob er diese so konzipiert, dass sie mit gleicher Zweckbindung unmittelbar in die Körperschaftshaushalte der Hochschulen geleitet werden. Der Gesetzgeber signalisiert die Wahrnehmung seiner Finanzierungsverantwortung nicht zuletzt mit dieser Zweckbindung.

e) Dass der Gesetzgeber mit der Einführung der Studienbeiträge seinem Auftrag zur Finanzierung der Hochschulen nachkommen wollte und nachkam, zeigt sich zudem in der nachträglich eingefügten Regelung, dass die Hochschulen die in ihren Körperschaftshaushalt fließenden Mittel zu dem Zweck in den Staatshaushalt überführen können, ihnen zu ermöglichen, bei der Verausgabung der Mittel staatliche Einrichtungen zu nutzen, speziell in der Personalbewirtschaftung auch mit Beamtenverhältnissen arbeiten zu können. Dies lässt sich nur vor dem Hintergrund erklären, dass der Staat hiermit seiner Verantwortung zur finanziellen Absicherung der Hochschulen Rechnung trägt. Dies liegt auch im Hinblick darauf nahe, dass die Hochschulen als Einrichtung des Landes Teil des staatlichen Gefüges sind und dem Staat die Finanzhoheit zukommt; ihm obliegt es, die wirtschaftlich-finanziellen Angelegenheiten der Hochschule zu besorgen (so Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 138 Anm. 3 und 4). Das den Hochschulen zuerkannte Selbstverwaltungsrecht sollte die Freiheit von Wissenschaft und Lehre absichern. Es berührt nicht die finanzielle Verantwortung des Staates.

f) Es ist unerheblich und kann deshalb dahinstehen, ob der Staat aus Art. 138 BV rechtlich verpflichtet ist, im Fall des Wegfalls der Studiengebühren zugunsten der Hochschulen einen finanziellen Ausgleich aus Mitteln des staatlichen Haushalts zur Verfügung zu stellen. Entscheidend ist, dass die von ihm bei der Erstellung des Staatshaushalts zugrunde gelegte Konzeption über die Finanzausstattung der einzelnen staatlichen Bereiche, die auch die für geboten erachtete Finanzausstattung der Hochschulen und deren teilweise Finanzierung mittels Studienbeiträgen einschloss, missachtet wird. Der staatliche Gesetzgeber muss, wenn er die von ihm als notwendig erachtete Finanzausstattung der Hochschulen nicht reduzieren will, zulasten anderer Bereiche Haushaltsmittel umschichten – oder eben seine Entscheidung über die Finanzausstattung der Hochschulen revidieren. Das bedeutet, dass in die ihm vorbehaltene Entscheidungsfreiheit über die Gestaltung und Bemessung der Haushaltsansätze eingegriffen wird. Zugleich wird die ihm vorbehaltene Gewichtung bei der Aufteilung der Haushaltsmittel – und bei Studienbeiträgen auch der Belastung der Bürger – gefährdet. Gerade dies will aber Art. 73 BV verhindern.

Dies entspricht auch der Bewertung des Verfassungsgerichtshofs. In seiner Entscheidung vom 17.11.1994, VerfGH 47, 276, hat er in aller Deutlichkeit darauf hingewiesen, dass allein der parlamentarische Gesetzgeber in der Lage ist, alle Einnahmen und notwendige Ausgaben insgesamt in den Blick zu fassen, diese unter Beachtung eines von ihm demokratisch zu verantwortenden Gesamtkonzepts in eine sachgerechte Relation zueinander zu setzen und für den Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben zu sorgen, gegebenenfalls auch durch Kreditaufnahme und Steuererhöhungen. In diesem Rahmen ist auch darüber zu befinden, ob und wie weit diejenigen, denen eine Einrichtung zugutekommt, hierfür beitragsmäßig zu belasten sind. Ein auf einzelne Einnahmen- und Ausgabenansätze zielendes Volksbegehren kann diesen notwendigen Gesamtausgleich nicht bewältigen.

g) Schließlich kann in diesem Zusammenhang auch die Differenzierung zwischen einer vom Staat zu gewährleistenden Grundfinanzierung der Hochschulen einerseits und Finanzleistungen „on top“ andererseits nicht überzeugen, soweit damit die Konsequenz verbunden wird, dass ein Volksbegehren nur dann problematisch wäre, wenn es die Grundfinanzierung der Hochschulen beeinträchtigt, bei deren Wegfall der Staat für einen Ausgleich zu sorgen habe, dass es aber unproblematisch wäre, wenn die darüber hinausgehende Finanzierung „on top“ betroffen sei, was bei der Studienbeitragserhebung in Bayern in Anbetracht der vorher bereits gegebenen Funktionsfähigkeit der Hochschulen der Fall wäre. Eine solche Differenzierung ist in Art. 138 BV nicht angelegt. Der Gesetzgeber entscheidet, welchen Standard seine Hochschulen aufweisen sollen. Danach richtet sich die ihnen zuzuweisende Finanzausstattung, gleich ob mittels staatlich veranschlagter Haushaltsmittel oder über die Erhebung von Studienbeiträgen zum Staats- oder Hochschulhaushalt. Die Abschaffung der Studienbeiträge würde in jedem Falle das vom parlamentarischen Gesetzgeber austarierte und zu verantwortende Gesamtsystem der staatlichen Einnahmen und Ausgaben, wie es im Staatshalt Niederschlag findet, stören.