



# VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND BADEN-WÜRTTEMBERG

## Im Namen des Volkes Urteil

In dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerde

des Herrn XXX

- Beschwerdeführer -

verfahrensbevollmächtigt:  
XXX

gegen

Art. 1 Nr. 3 des Gesetzes zur Änderung des Landeshochschulgebührengesetzes und anderer Gesetze vom 9. Mai 2017 (GBl. S. 245)

hat der Verfassungsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg gemäß § 58 Abs. 1 VerfGHG ohne mündliche Verhandlung am 10. Oktober 2022

unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsident Prof. Dr. Graßhof  
Vizepräsident Dr. Mattes  
Gneiting  
Fridrich  
Leßner  
Prof. Dr. Seiler  
Prof. Dr. Jäger  
Reger  
Prof. Dr. Abels

für Recht erkannt:

Die Verfassungsbeschwerde wird als unbegründet zurückgewiesen.

## Gründe

### A.

Der Beschwerdeführer wendet sich unmittelbar gegen Vorschriften des Gesetzes zur Änderung des Landeshochschulgebührengesetzes und anderer Gesetze vom 9. Mai 2017, welche die Erhebung von Studiengebühren für Internationale Studierende betreffen.

### I.

Der Landtag von Baden-Württemberg beschloss am 3. Mai 2017 das Gesetz zur Änderung des Landeshochschulgebührengesetzes und anderer Gesetze. Das Gesetz wurde am 16. Mai 2017 im Gesetzblatt verkündet (GBl. S. 245) und trat am 17. Mai 2017 in Kraft. Im Zentrum des Gesetzgebungsvorhabens stand die Neufassung des Zweiten Abschnitts des Landeshochschulgebührengesetzes (LHGebG) über „Studiengebühren“ (Art. 1 Nr. 3 des Gesetzes vom 9.5.2017) und dabei wiederum des Ersten Unterabschnitts „Studiengebühren für Internationale Studierende“.

Mit dem in diesem Ersten Unterabschnitt neu gefassten § 3 Abs. 1 LHGebG definierte der Landesgesetzgeber Studierende, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Union oder eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum besitzen, als Internationale Studierende und unterstellte sie ab dem Wintersemester 2017/2018 einer Pflicht zur Entrichtung von Studiengebühren in Höhe von 1.500 Euro je Semester. Erklärtes Ziel der Einführung der Studiengebühren war es, „zusätzliche Einnahmen zu erzielen“ (LT-Drs. 16/1617 S. 1). Dadurch sollten die Qualität und die Kapazitäten der Ausbildung an den baden-württembergischen Hochschulen langfristig gesichert werden (LT-Drs. 16/1617 S. 1).

Nach der Gesetzesbegründung wollte der baden-württembergische Gesetzgeber mit der Gebührenpflicht insbesondere die Internationalen Studierenden in Anspruch nehmen, die speziell zum Studium nach Deutschland gekommen sind und (noch) keinen „gefestigten Inlandsbezug“ bzw. keine „gewachsene engere Beziehung zum deutschen Lebens- und Kulturkreis“ haben (LT-Drs. 16/1617 S. 15). Diese stehen nach der

Einschätzung des Landesgesetzgebers als solche (noch) nicht in gleicher Weise in der Verantwortung der Solidargemeinschaft der im Lande lebenden und arbeitenden Bürgerinnen und Bürger, auch wenn diese unabhängig von der Staatsangehörigkeit und dem Aufenthaltsstatus definiert werde (LT-Drs. 16/1617 S. 16).

Demnach stellte der Landesgesetzgeber mit § 3 Abs. 2 LHGebG Internationale Studierende von der Gebührenpflicht frei, die bestimmte, enumerativ aufgezählte Formen der inländischen Hochschulzugangsberechtigung erworben haben. Ihnen liege jedenfalls typischerweise eine mehrjährige schulische oder berufliche Ausbildung im Inland zugrunde, sodass ein Inlandsbezug aufgebaut worden sei (LT-Drs. 16/1617 S. 21).

Von der Gebührenpflicht nahm der Gesetzgeber mit § 5 Abs. 1 LHGebG zudem diejenigen Internationalen Studierenden aus, die bereits einen gefestigten Inlandsbezug haben (LT-Drs. 16/1617 S. 22). Dieser manifestiere sich unter anderem in der Aufenthaltsdauer und einer typischerweise damit verbundenen Integration sowie in aller Regel auch in Beiträgen zur Infrastruktur und zum Sozialsystem, die von ihnen selbst oder von Familienangehörigen erbracht worden sind (LT-Drs. 16/1617 S. 16, 23). Weitere Ausnahmetatbestände ergäben sich aus Unions- und Völkerrecht sowie Bundesrecht (LT-Drs. 16/1617 S. 23).

## II.

1. Der am XXX geborene Beschwerdeführer ist vietnamesischer Staatsangehöriger. Jedenfalls bei Erhebung der Verfassungsbeschwerde war er im Besitz eines von der Ausländerbehörde der Stadt XXX ausgestellten Aufenthaltstitels (Aufenthaltserlaubnis), der als Aufenthaltswitzweck „Studium XXX im Fach XXX (Master)“ nannte. Mit Bescheid vom 19. September 2017 verpflichtete XXX den Beschwerdeführer, während der Dauer seiner Immatrikulation im Studiengang XXX (Master) XXX genannten XXX eine Studiengebühr in Höhe von 1.500 Euro je Semester an XXX zu zahlen.

Gegen diesen Bescheid hat der Beschwerdeführer beim Verwaltungsgericht Karlsruhe Klage erhoben; das Verfahren hat das Verwaltungsgericht Karlsruhe im Hinblick auf diese Verfassungsbeschwerde mit Beschluss vom 6. März 2019 - 11 K 14083/17 - ausgesetzt.

2. Mit der am 3. Mai 2018 beim Verfassungsgerichtshof eingegangenen Verfassungsbeschwerde rügt der Beschwerdeführer die Verletzung der Grundrechte aus Art. 11 Abs. 1 LV sowie Art. 2 Abs. 1 LV i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG.

a) Der Beschwerdeführer meint, die Verfassungsbeschwerde sei zulässig. Hierzu trägt er im Wesentlichen vor, die Verfassungsbeschwerde sei von allgemeiner Bedeutung; die Durchführung eines fachgerichtlichen Verfahrens sei nicht erforderlich, da keine Tatsachen oder Rechtsfragen ersichtlich seien, die der Aufklärung durch die Verwaltungsgerichte bedürften.

b) Die Verfassungsbeschwerde sei auch begründet. Die Erhebung der Studiengebühren sei mit Art. 11 Abs. 1 LV nicht vereinbar. Art. 11 LV gewährleiste auch ausländischen Staatsangehörigen den Zugang zur Hochschulausbildung.

Die Erhebung der Studiengebühren sei zudem nicht mit Art. 2 Abs. 1 LV i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar. Zur Begründung trägt der Beschwerdeführer im Wesentlichen vor, dass nach dem Wortlaut des § 3 Abs. 1 LHGebG unklar sei, welcher Gebührenzweck verfolgt werde. Unter Berücksichtigung der weiteren Ausführungen im Gesetzentwurf ergebe sich, dass alleiniger, bei der Beurteilung der Rechtfertigung der Ungleichbehandlung relevanter Zweck der Gebührenerhebung die Abwälzung der Kosten der Ausbildung sei. Es lägen keine die Ungleichbehandlung rechtfertigende Sachgründe, die mit der Hochschulausbildung im Zusammenhang stünden, vor. Zwar knüpfe die Erhebung von Studiengebühren an die Staatsangehörigkeit an; das eigentlich entscheidungsrelevante Hauptmerkmal sei jedoch der dauerhafte Aufenthalt in der Bundesrepublik. Der Gesetzgeber gehe hierbei zu Unrecht davon aus, dass die Internationalen Studierenden nach dem Studium in ihre Heimat zurückkehren und daher nach dem Studium keinen Beitrag zur Erhaltung der staatlichen Ressourcen leisten würden. Zudem nähmen Studierende mit deutscher Herkunft - im Gegensatz zu Internationalen Studierenden - in der Regel im Rahmen ihrer Schulausbildung in erheblichem Maße staatliche Ressourcen in Anspruch. Auch unter Beachtung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur bremischen Landeskinderklausel, wonach differenzierende Sachgründe mit der Hochschulausbildung im Zusammenhang stehen müssten, lägen keine, die Ungleichbehandlung rechtfertigende Gründe vor. Ferner

könnte die einseitige Erhebung von Studiengebühren auf die Ausschöpfung der Ausländerquote an Hochschulen und damit auf das bundesweit zusammenhängende System des Hochschulwesens Einfluss haben.

Darüber hinaus gelte im Abgabenrecht, dass bei gleicher Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung auch gleich hohe Gebühren zu zahlen seien und ein schlichter Auswärtigenzuschlag unzulässig sei. Jedoch sei es nicht ausgeschlossen, eine Ungleichbehandlung an Sachgründe zu knüpfen, die mit dem Wohnort untrennbar zusammenhängen. Ein solch legitimes Ziel könne die Versorgung mit wohnortnahen Bildungsangeboten, die Verursachung eines höheren Aufwands durch Auswärtige, die Konzentration von Haushaltsmitteln auf die Aufgabenerfüllung gegenüber den Gemeindewohnern oder ein Lenkungszweck sein. Da die Hochschulen in Baden-Württemberg auf Internationalität ausgerichtet seien, diene das Bildungsangebot jedoch nicht allein der „einheimischen Bevölkerung“. Da zudem ausdrücklicher Gebührenzweck die Abwälzung eines Teils der mit der Vorhaltung der Hochschuleinrichtung entstehenden Kosten sei, könne eine etwaige besondere Kostenverantwortlichkeit „auswärtiger Benutzer“ die Differenzierung nicht rechtfertigen; gleiches gelte für die Abgeltung besonderer Betreuungsleistungen.

Vorliegend könnten als mildere Mittel nachgelagerte Studiengebühren für den Fall der Wiederausreise aus Deutschland bzw. ein Erstattungsanspruch für den Verbleib in Betracht kommen.

c) Mit Schriftsatz vom 24. Mai 2019 äußerte sich der Verfahrensbevollmächtigte des Beschwerdeführers zu der Stellungnahme der Landesregierung vom 30. Oktober 2018 (siehe unter III. 2.). Entgegen deren Auffassung sei die Verfassungsbeschwerde zulässig. In Frage stehe nur die Verfassungsmäßigkeit der Norm und nicht die Anwendung der Norm auf den Beschwerdeführer.

Die Auffassung der Landesregierung, die Formulierung „jeder junge Mensch“ in Art. 11 Abs. 1 LV meine nur solche jungen Menschen, die einen gefestigten Inlandsbezug nachweisen könnten, widerspreche dem Wortlaut der Norm. Auch sei zweifelhaft, ob Zweck der Erhebung der Studiengebühren der Erhalt der Kapazitäten der Hochschu-

len und eine gute Betreuung der Studierenden sei. Von den jährlich 3.000 Euro Studiengebühren verblieben nur etwa 600 Euro pro Jahr bei der jeweiligen Hochschule; der größte Teil der Einnahmen bleibe im Landeshaushalt. Auch sei die Höhe der Studiengebühren mit 1.500 Euro nicht angemessen, da sie eine prohibitive Wirkung entfalte. Die hohen Gebühren seien ferner aufgrund der Konsumtätigkeiten der Internationalen Studierenden während ihres Studiums im Inland und den entsprechenden staatlichen Steuereinnahmen sowie dem Umstand, dass etwa 25 % der Internationalen Studierenden nach ihrem Studium in Deutschland verblieben und dem Arbeitsmarkt eine gewisse Zeit zur Verfügung stünden, nicht angemessen.

### III.

1. Die Verfassungsbeschwerde wurde dem Landtag von Baden-Württemberg, der Landesregierung, der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, der Landesstudierendenvertretung Baden-Württemberg, dem Deutschen Hochschulverband und dem Wissenschaftsrat zugestellt. Sowohl der Landtag von Baden-Württemberg als auch der Wissenschaftsrat haben von einer Stellungnahme abgesehen.

2. Die Landesregierung, die durch das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst vertreten wurde, trat der Verfassungsbeschwerde entgegen.

a) Die Verfassungsbeschwerde sei bereits mangels Erschöpfung des Rechtsweges unzulässig. Da sich im Zusammenhang mit der Verfassungsmäßigkeit der verfahrensgegenständlichen Normen tatsächliche und rechtliche Fragen stellten, die eine vorherige Klärung durch die Fachgerichte geboten erscheinen ließen, seien die Voraussetzungen des § 55 Abs. 2 Satz 2 VerfGHG für eine Entscheidung vor Erschöpfung des Rechtswegs nicht gegeben.

b) Jedenfalls sei die Verfassungsbeschwerde unbegründet. Art. 11 Abs. 1 LV stehe der Erhebung von Studiengebühren für Internationale Studierende nicht entgegen, denn das hierin normierte Teilhaberecht gelte nicht für Internationale Studierende ohne gefestigten Inlandsbezug. Da der Geltungsbereich der baden-württembergischen Verfassung auf das Land Baden-Württemberg beschränkt sei, könne aus dem Wortlaut

des Art. 11 Abs. 1 LV nicht gefolgert werden, dass das Land Baden-Württemberg jedwedem Menschen unabhängig davon Teilhaberechte habe zusprechen wollen, ob er Berührungspunkte zum baden-württembergischen Territorium habe. Die aus Art. 11 LV folgende Verpflichtung des Staates, Bildungseinrichtungen vorzuhalten, bestehe primär im Verhältnis zu den eigenen Einwohnern.

Auch sei die Heranziehung von Internationalen Studierenden zu Studiengebühren gemäß §§ 3 ff. LHGebG mit dem Gleichheitssatz gemäß Art. 2 Abs. 1 LV i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar; die Erhebung von Studiengebühren für Internationale Studierende sei verhältnismäßig. Das mit der Gebührenerhebung verfolgte Ziel der Einnahmeerzielung sei legitim und die Erhebung der Studiengebühren sei zur Zielerreichung geeignet, erforderlich und angemessen. Der die in §§ 3 ff. LHGebG vorgesehene Differenzierung rechtfertigende Sachgrund sei - neben besonderen völkerrechtlichen Verpflichtungen - der fehlende gefestigte Inlandsbezug der Internationalen Studierenden. Die Heranziehung Internationaler Studierender ohne gefestigten Inlandsbezug zu Studiengebühren sei gerechtfertigt, da diese Studierenden aufgrund ihrer nur losen Beziehung zum deutschen Lebens- und Kulturkreis regelmäßig einen zusätzlichen Betreuungsaufwand an den Hochschulen verursachten. Sie hätten regelmäßig weder selbst noch durch ihre Familienangehörigen einen wesentlichen Beitrag zur Finanzierung der öffentlichen Mittel geleistet, die einen Hochschulzugang ermöglichten. In Anbetracht der Begrenztheit der für die Hochschulfinanzierung zur Verfügung stehenden öffentlichen Mittel sei es gerechtfertigt, diese Internationalen Studierenden durch die Erhebung von Studiengebühren an der Finanzierung zu beteiligen. Die vom Beschwerdeführer erwähnte Rechtsprechung zur Einheimischenprivilegierungen im Kommunalrecht betreffe eine andere Konstellation. Jedenfalls sei die Erhebung von Studiengebühren für Internationale Studierende bei Übertragung der genannten Rechtsprechung gerechtfertigt.

3. Der Deutsche Hochschulverband hält das Gesetz unter Abwägung der Berücksichtigung der Aspekte Gerechtigkeit und Sozialverträglichkeit insgesamt für ausgewogen. Die Landesstudierendenvertretung unterstützt die Verfassungsbeschwerde und lehnt darüber hinaus jede Form von Bildungs- und Studiengebühren ab. Die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft spricht sich „klar“ für ein gebührenfreies Studium aus und lehnt jede Form von Bildungs- und Studiengebühren ab.

B.

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig (I.), aber nicht begründet (II.).

I.

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig.

1. Bei der gebotenen sachdienlichen Auslegung seines Begehrens wendet sich der Beschwerdeführer gegen die mit dem Gesetz zur Änderung des Landeshochschulgebührengesetzes vom 9. Mai 2017 erlassenen Vorschriften, die seine Gebührenpflicht begründen, also gegen § 3 Abs. 1 Satz 1 und § 4 Abs. 1 Satz 1 LHGebG.

2. Der Beschwerdeführer ist beschwerdebefugt im Sinne von § 55 Abs. 1 VerfGHG. Er macht geltend, durch die Gebührenpflicht des § 3 Abs. 1 Satz 1 LHGebG in Rechten aus Art. 11 LV und Art. 2 Abs. 1 LV i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG verletzt zu sein, deren Verletzung nicht von vornherein ausgeschlossen ist.

Darüber hinaus ist der Beschwerdeführer durch die angegriffenen Vorschriften beschwert. Die Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde gegen ein Gesetz setzt insofern voraus, dass der Beschwerdeführer durch die angegriffene Norm selbst, gegenwärtig und unmittelbar in seinen Rechten betroffen ist (StGH, Urteil vom 17.6.2014 - 1 VB 15/13 -, Juris Rn. 159; BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 19.7.2000 - 1 BvR 539/96 -, BVerfGE 102, 197, 206, Juris Rn. 46).

Der Beschwerdeführer ist von der Gebührenpflicht des § 3 Abs. 1 LHGebG für Internationale Studierende selbst betroffen, da er Adressat der Regelung ist (vgl. StGH, Urteil vom 17.6.2014 - 1 VB 15/13 -, Juris Rn. 160; BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 19.7.2000 - 1 BvR 539/96 -, BVerfGE 102, 197, 206 f., Juris Rn. 46). Er hat die vietnamesische Staatsangehörigkeit und damit nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats der Europäischen Union oder eines anderen Vertragsstaates des Europäischen Wirtschaftsraums.

Der Beschwerdeführer ist von der Gebührenpflicht des § 3 Abs. 1 Satz 1 LHGebG auch gegenwärtig betroffen. Gegenwärtig ist die Betroffenheit, wenn die angegriffene Vorschrift auf die Rechtsstellung des Beschwerdeführers aktuell einwirkt, wenn das Gesetz die Normadressaten mit Blick auf seine künftig eintretende Wirkung zu später nicht mehr korrigierbaren Entscheidungen zwingt oder wenn klar abzusehen ist, dass und wie der Beschwerdeführer in der Zukunft von der Regelung betroffen sein wird (StGH, Urteil vom 17.6.2014 - 1 VB 15/13 -, Juris Rn. 161). Im Regelfall geht von einem in Kraft getretenen Gesetz eine gegenwärtige Beschwerde aus. § 3 Abs. 1 Satz 1 LHGebG ordnet die Gebührenpflicht für bestimmte Studierende an. Die Eigenschaft als Studierender entsteht nach dem Landeshochschulgesetz mit der Immatrikulation (§ 60 Abs. 1 Satz 1 LHG). Der Beschwerdeführer war ausweislich der Beschwerdeschrift jedenfalls bei Erhebung der Verfassungsbeschwerde XXX immatrikuliert und unterlag damit der Gebührenpflicht. Da der die Gebührenpflicht des Beschwerdeführers regelnde Gebührenbescheid auch nach einer etwaigen Exmatrikulation des Beschwerdeführers für die Semester, in denen der Beschwerdeführer an der Hochschule immatrikuliert war, bestehen bleibt und somit Rechtsgrund für das Land Baden-Württemberg für das Behaltendürfen der entrichteten Studiengebühren ist, ist der Beschwerdeführer auch im Falle einer zwischenzeitlichen Exmatrikulation weiterhin gegenwärtig von der Gebührenpflicht betroffen.

Der Beschwerdeführer ist von der Gebührenpflicht des § 3 Abs. 1 Satz 1 LHGebG schließlich unmittelbar betroffen. Unmittelbare Betroffenheit liegt vor, wenn die angegriffene Bestimmung, ohne eines weiteren Vollzugsakts zu bedürfen, die Rechtsstellung des Beschwerdeführers verändert (StGH, Urteil vom 17.6.2014 - 1 VB 15/13 -, Juris Rn. 162). Von einer unmittelbaren Betroffenheit ist auch auszugehen, wenn die Norm ihren Adressaten bereits vor konkreten Vollzugsakten zu später nicht mehr revidierbaren Dispositionen veranlasst (StGH, Urteil vom 17.6.2014 - 1 VB 15/13 -, Juris Rn. 162). Das Landeshochschulgebührengesetz sieht vor, dass ein Vollzugsakt in Gestalt eines „Gebührenbescheids“ ergehen muss. Der Erlass eines Gebührenbescheids bei Bestehen der Gebührenpflicht ist zwingend vorgesehen. Die Betroffenen müssen also mit Sicherheit von dem Erlass ausgehen und ihre finanziellen Planungen daran orientieren.

3. Ein nach § 55 Abs. 2 Satz 1 VerfGHG zu beschreitender Rechtsweg gegen die angegriffenen Regelungen ist nicht vorgesehen (VerfGH, Beschluss vom 18.9.2019 - 1 VB 30/18 -, Juris Rn. 4; vgl. auch VerfGH, Urteil vom 14.11.2016 - 1 VB 16/15 -, Juris Rn. 118; StGH, Urteil vom 17.6.2014 - 1 VB 15/13 -, Juris Rn. 171). Gleichwohl folgt aus dem in § 55 Abs. 2 VerfGHG zum Ausdruck kommenden Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde, dass der Beschwerdeführer vor einer Verfassungsbeschwerde gegen ein Gesetz die Fachgerichte mit seinem Anliegen befassen muss. Er muss daher grundsätzlich den Vollzug des Fachgesetzes abwarten oder einen Vollzugsakt herbeiführen und hiergegen dann den fachgerichtlichen Rechtsweg beschreiten (vgl. VerfGH, Urteil vom 14.11.2016 - 1 VB 16/15 -, Juris Rn. 118; StGH, Urteil vom 17.6.2014 - 1 VB 15/13 -, Juris Rn. 171). Von diesem Subsidiaritätserfordernis kann der Verfassungsgerichtshof ausnahmsweise absehen, wenn die Verfassungsbeschwerde von allgemeiner Bedeutung ist oder wenn dem Beschwerdeführer ein schwerer und unabwendbarer Nachteil entstünde, falls er zunächst auf den Rechtsweg verwiesen würde (§ 55 Abs. 2 Satz 2 VerfGHG). Darüber hinaus ist das vorherige gerichtliche Vorgehen gegen einen Vollzugsakt dann nicht geboten, wenn dies für den Beschwerdeführer aus sonstigen Gründen unzumutbar ist, insbesondere, wenn dies offensichtlich aussichtslos erscheint (vgl. VerfGH, Urteil vom 14.11.2016 - 1 VB 16/15 -, Juris Rn. 118; StGH, Urteil vom 17.6.2014 - 1 VB 15/13 -, Juris Rn. 172).

Auf die vollständige Beschreitung des fachgerichtlichen Rechtsweges kann hier nach § 55 Abs. 2 Satz 2 VerfGHG wegen allgemeiner Bedeutung der Verfassungsbeschwerde ausnahmsweise verzichtet werden, auch wenn der Beschwerdeführer beim Verwaltungsgericht Karlsruhe bereits einen entsprechenden Rechtsbehelf ergriffen hat.

Allgemeine Bedeutung hat eine Verfassungsbeschwerde, wenn über den Einzelfall hinaus Klarheit über die Rechtslage in einer Vielzahl gleichgelagerter Fälle geschaffen werden soll (StGH, Urteil vom 17.6.2014 - 1 VB 15/13 -, Juris Rn. 174). Jedoch setzt das Absehen von der Pflicht zur Erschöpfung des fachgerichtlichen Rechtswegs auch voraus, dass eine vorherige fachgerichtliche Klärung in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht nicht erforderlich ist. Dem Verfassungsgerichtshof steht nach § 55 Abs. 2

Satz 2 VerfGHG ein Ermessen („kann“) darüber zu, ob er eine Vorabentscheidung treffen will.

Dementsprechend sieht der Verfassungsgerichtshof bei Abwägung der für und gegen eine Vorabentscheidung sprechenden Umstände hier vom Erfordernis der vorherigen Erschöpfung des fachgerichtlichen Rechtsweges ab. Die angegriffenen Regelungen betreffen eine Vielzahl von Fällen im Land. Ausweislich der vom Beschwerdeführer vorgelegten Pressemitteilung des Statistischen Landesamtes vom 8. Mai 2018 fingen im Wintersemester 2017/2018 rund 6.000 grundsätzlich der Gebührenpflicht unterfallende Personen mit einem Hochschulstudium in Baden-Württemberg an. Es gibt darüber hinaus Anhaltspunkte dafür, dass die Einführung der Gebühr zumindest zunächst zu einem Rückgang der Zahl neu eingeschriebener Internationaler Studierender geführt hat. Im Wintersemester 2016/2017 fingen ausweislich der Pressemitteilung noch 7.700 grundsätzlich von der Gebührenpflicht betroffene Personen ein Studium an.

Weder in rechtlicher noch in tatsächlicher Hinsicht bedürfen die angegriffenen Regelungen einer weiteren fachgerichtlichen Aufklärung. Es ist nicht ersichtlich, dass im verwaltungsgerichtlichen Verfahren eine andere Frage entscheidungserheblich sein könnte als diejenige der Verfassungsmäßigkeit der Gebührenpflicht. Insbesondere spricht nichts dafür, dass der Beschwerdeführer über eine inländische Hochschulzugangsberechtigung verfügt (§ 3 Abs. 2 Satz 1 LHGebG) oder zu dem von der Gebührenpflicht nach § 5 Abs. 1 LHGebG ausgenommenen Personenkreis gehört. Ebenso gibt es keine Anhaltspunkte, dass der Beschwerdeführer einen Anspruch auf Befreiung von der Gebührenpflicht nach der vom Wissenschaftsministerium erlassenen Verordnung über die Befreiung von Studiengebühren für Internationale Studierende vom 27. Juli 2017 (GBl. S. 474) hat.

Auch bedarf es keiner vorherigen fachgerichtlichen Klärung, wann von einem gefestigten Inlandsbezug auszugehen ist. Die Vorschriften über die Studiengebühren sehen kein Tatbestandsmerkmal „gefestigter Inlandsbezug“ vor, sondern formen dieses Kriterium, das erkennbar Leitidee der gesetzlichen Einführung der Studiengebühren war, in verschiedenen Einzelmerkmalen aus, deren einfachrechtliche Beurteilung im vorliegenden Fall nicht umstritten ist. Die von den Beteiligten angesprochene Frage, ob In-

ternationale Studierende nach dem Studium in ihre Heimat zurückkehren, betrifft - allenfalls - die Verfassungsmäßigkeit der Gebührenpflicht. Ein etwaiger besonderer Sachverstand der Verwaltungsgerichte wäre bei dieser Frage nicht erforderlich.

4. Die Verfassungsbeschwerde wurde zudem innerhalb der Frist des § 56 Abs. 4 VerfGHG erhoben und in einer den Anforderungen der §§ 15 Abs. 1 Satz 2 und 56 Abs. 1 VerfGHG noch genügenden Weise begründet.

## II.

Die Verfassungsbeschwerde ist nicht begründet. Art. 11 Abs. 1 LV steht den angegriffenen Regelungen nicht entgegen (1.). Diese verletzen den Beschwerdeführer zudem weder in seinem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 LV i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG (2.) noch in seiner allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 LV i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG (3.).

1. Der Beschwerdeführer kann seine Verfassungsbeschwerde nicht mit Erfolg auf Art. 11 Abs. 1 LV stützen.

Nach Art. 11 Abs. 1 LV hat jeder junge Mensch ohne Rücksicht auf Herkunft oder wirtschaftliche Lage das Recht auf eine seiner Begabung entsprechende Erziehung und Ausbildung.

a) Bei dieser Vorschrift handelt es sich nicht um einen bloßen Programmsatz, sondern um ein Verfassungsgebot, das in erster Linie für die Legislative, aber auch für die Exekutive gilt (vgl. VerfGH, Urteil vom 30.5.2016 - 1 VB 15/15 -, Juris Rn. 49; StGH, Urteil vom 2.8.1969 - 3/1969 - ESVGH 20, 1). Darüber hinaus kann aus Art. 11 Abs. 1 LV ein subjektives Teilhaberecht auf Zugang zu den vom Staat geschaffenen öffentlichen berufsbezogenen Ausbildungseinrichtungen abgeleitet werden, das jedoch im Einzelnen der staatlichen Ausgestaltung bedarf (VerfGH, Urteil vom 30.5.2016 - 1 VB 15/15 -, Juris Rn. 50 m.w.N., 54; Ebert, in: Haug, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 2018, Art. 11 Rn. 1, 20). Der Verfassungsrechtssatz des Art. 11 Abs. 1 LV bezieht das gesamte Erziehungs- und Ausbildungswesen, also auch den Bereich der

Hochschulen ein (VerfGH, Urteil vom 30.5.2016 - 1 VB 15/15 -, Juris Rn. 50 m.w.N.). Das Nähere ist nach Art. 11 Abs. 4 LV durch Gesetz zu regeln.

b) Art. 11 Abs. 1 LV schützt nicht gegen eine gesetzliche Ausgestaltung, die die Gewährung von staatlichen Erziehungs- und Ausbildungsleistungen an einen gefestigten Inlandsbezug knüpft. Art. 11 LV ist - neben der zugleich persönlichkeitsbildenden Funktion von Erziehung und Ausbildung - in erster Linie eine bildungsrechtliche Konkretisierung des Sozialstaatsprinzips des Art. 23 Abs. 1 LV (vgl. hierzu Hofmann, in: Haug, Verfassung des Landes Baden-Württemberg 2018, Art. 23 Rn. 21). Die Vorschrift richtet sich damit primär an deutsche Staatsbürger sowie die im Land lebenden Ausländer (vgl. zum Adressatenkreis des Sozialstaatsprinzips BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 20.3.1979 - 1 BvR 111/74, 1 BvR 283/78 -, BVerfGE 51, 1, 27, Juris Rn. 85; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 20 Rn. 163 m.w.N.; Wittreck, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 20 Rn. 36 m.w.N.). Bei dieser Personengruppe kann die sozialstaatliche Verantwortung des Landes Baden-Württemberg zu dem einzelnen Personen gegenüber unterschiedlich ausgeprägt sein (vgl. BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 13.1.1993 - 1 BvR 1690/92 -, Juris Rn. 5 f.; BVerwG, Urteil vom 18.10.1979 - V C 16.77 -, Juris Rn. 12).

Art. 11 Abs. 1 LV ist damit in persönlicher Hinsicht weiter gefasst als Art. 12 GG, der ausschließlich deutsche Staatsbürger einbezieht, berücksichtigt aber auch, dass der deutsche Staat auf dem Gebiet des Hochschulwesens ein faktisches, nicht beliebig aufgebbares Monopol für sich in Anspruch nimmt. Als notwendige Voraussetzung für die Verwirklichung insbesondere der Berufsfreiheit ist der Hochschulzugang deshalb freiheits- und gleichheitsgerecht auszugestalten (vgl. VerfGH, Urteil vom 30.5.2016 - 1 VB 15/15 -, Juris Rn. 50; zu Art. 12 GG BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 8.5.2013 - 1 BvL 1/08 -, BVerfGE 134, 1 Rn. 40 ff., 54 ff., Juris Rn. 40 ff., 54 ff.; BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 18.7.1972 - 1 BvL 32/70, 1 BvL 25/71 -, BVerfGE 33, 303, 331 f., Juris Rn. 60). Dieser Zusammenhang von faktischem Staatsmonopol und staatlicher Verantwortung für Grundrechtsvoraussetzungen beruht auf dem besonderen Herrschafts- und Abhängigkeitsverhältnis, dem in erster Linie die eigenen Bürger des Staates sowie ihnen gleichzustellende Personen unterliegen. Für ausländische Studierende ohne gefestigten Inlandsbezug besteht ein solches Verhältnis zu ihren

Heimatländern, nicht jedoch zum Land Baden-Württemberg (ähnlich Faisst, in: Haug, Das Hochschulrecht in Baden-Württemberg, 3. Aufl. 2020, Rn. 1406).

c) Die nähere Ausgestaltung des hiernach zulässigerweise vorauszusetzenden gefestigten Inlandsbezuges obliegt nach Art. 11 Abs. 4 LV dem Landesgesetzgeber, der insofern über einen weiten Gestaltungsspielraum verfügt und auch bereichsspezifische Differenzierungen treffen darf. Jedenfalls für Konstellationen der vorliegenden Art, bei denen kein über die Inanspruchnahme eines Studienplatzes im Erststudium hinausgehender Inlandsbezug existiert, hindert Art. 11 Abs. 1 LV den Landesgesetzgeber daher nicht, Studiengebühren einzuführen. Anhaltspunkte dafür, dass der Landesgesetzgeber durch die Ausgestaltung der Studiengebühren für Internationale Studierende seinen weiten Gestaltungsspielraum überschritten haben könnte, sind nicht ersichtlich.

2. Die Erhebung von Studiengebühren für Internationale Studierende ist mit dem allgemeinen Gleichheitssatz gemäß Art. 2 Abs. 1 LV i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar. Für die vom Landesgesetzgeber vorgenommene Differenzierung zwischen den der Gebührenpflicht unterliegenden Internationalen Studierenden und den inländischen Studierenden sowie den nach dem Landeshochschulgebührengesetz privilegierten ausländischen Studierenden, denen ein kostenfreies Studium ermöglicht wird, gibt es sachliche Gründe, die die Benachteiligung der Internationalen Studierenden rechtfertigen.

a) Der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 2 Abs. 1 LV i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG) gebietet dem Gesetzgeber, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln (VerfGH, Urteil vom 31.1.2019 - 1 VB 51/17 -, Juris Rn. 31 m.w.N.). Er gilt für ungleiche Belastungen wie auch für ungleiche Begünstigungen. Aus dem allgemeinen Gleichheitssatz ergeben sich je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen für den Gesetzgeber, die vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse reichen (VerfGH, Urteil vom 31.1.2019 - 1 VB 51/17 -, Juris Rn. 31). Grundsätzlich ist der Gesetzgeber frei, aus der Vielzahl der Lebenssachverhalte die Tatbestandsmerkmale auszuwählen, die für die Gleich- oder Ungleichbehandlung maßgebend sein sollen. Der Verfassungsgerichtshof kann dabei nicht überprüfen, ob der Gesetzgeber die ge-

rechtteste, zweckmäßigste und vernünftigste Regelung getroffen hat. Knüpft eine Ungleichbehandlung nicht an personenbezogene, sondern an situationsgebundene Kriterien an und enthält zudem keine Differenzierungsmerkmale, die in der Nähe des Art. 3 Abs. 3 GG angesiedelt sind, steht dem Gesetzgeber ein größerer Regelungsspielraum offen; dies gilt insbesondere dann, wenn die Betroffenen die Anwendung der eine Ungleichbehandlung auslösenden Regelung durch Gebrauchmachen einer Wahlmöglichkeit beeinflussen oder gar ausschließen können. Für die Anforderungen an Rechtfertigungsgründe für gesetzliche Differenzierungen kommt es wesentlich darauf an, in welchem Maß sich die Ungleichbehandlung von Personen oder Sachverhalten auf die Ausübung grundrechtlich geschützter Freiheiten auswirken kann. Genauere Maßstäbe und Kriterien dafür, unter welchen Voraussetzungen der Gesetzgeber den Gleichheitssatz verletzt, lassen sich allerdings nicht abstrakt und allgemein, sondern nur in Bezug auf die jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereiche bestimmen.

Darüber hinaus muss bei der Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben der Grundsatz der Abgabengerechtigkeit sowie daraus abgeleitet der Grundsatz der Belastungsgleichheit als besondere Ausprägung des allgemeinen Gleichheitssatzes beachtet werden (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 25.6.2014 - 1 BvR 668/10, 1 BvR 2104/10 -, BVerfGE 137, 1 Rn. 48, Juris Rn. 48 m.w.N.; BVerwG, Urteile vom 15.12.2010 - 6 C 10.09 -, Juris Rn. 29 und vom 29.4.2009 - 6 C 16.08 -, Juris Rn. 39; BVerwG, Beschluss vom 28.3.1996 - 8 N 3.93 -, Juris Rn. 11). Der Schuldner einer nichtsteuerlichen Abgabe ist regelmäßig zugleich Steuerpflichtiger und wird als solcher schon zur Finanzierung der die Gemeinschaft treffenden Lasten herangezogen (vgl. BVerfG, Beschlüsse des Zweiten Senats vom 6.11.2012 - 2 BvL 51/06, 2 BvL 52/06 -, BVerfGE 132, 334 Rn. 49, Juris Rn. 49 und vom 7.11.1995 - 2 BvR 413/88, 2 BvR 1300/93 -, BVerfGE 93, 319, 343, Juris Rn. 152 m.w.N.). Die Gleichheit der Abgabenbelastung wäre nicht gewahrt, wenn Einzelne daneben ohne besondere, die Abgabenerhebung - auch der Höhe nach - rechtfertigende Sachgründe zusätzlich herangezogen werden könnten (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 6.11.2012 - 2 BvL 51/06, 2 BvL 52/06 -, BVerfGE 132, 334 Rn. 49, Juris Rn. 49 m.w.N.). Insofern können rein fiskalische Interessen eine unterschiedliche Behandlung vergleichbarer Personengruppen nicht rechtfertigen (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 7.2.2012 - 1 BvL 14/07 -, BVerfGE 130, 240, 258 f., Juris Rn. 54; BVerfG, Urteil des

Zweiten Senats vom 9.12.2008 - 2 BvL 1/07, 2 BvL 2/07, 2 BvL 1/08, 2 BvL 2/08 -, BVerfGE 122, 210, 233, Juris Rn. 61; BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 6.7.2004 - 1 BvL 4/97, 1 BvL 5/97, 1 BvL 6/97 -, BVerfGE 111, 160, 172, Juris Rn. 55). Finanzpolitische Belange dürfen aber dann berücksichtigt werden, wenn ein darüberhinausgehender sachlicher Differenzierungsgrund vorhanden ist (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 7.2.2012 - 1 BvL 14/07 -, BVerfGE 130, 240, 259, Juris Rn. 54).

b) Vorliegend unterliegt der Gesetzgeber keinem bloßen Willkürverbot. Die Erhebung von Studiengebühren für Internationale Studierende knüpft mit der Staatsangehörigkeit eines Staates, der nicht Mitgliedstaat der Europäischen Union oder eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum ist (§ 3 Abs. 1 Satz 1 LHGebG), sowie mit der den Privilegierungen in § 3 Abs. 2 LHGebG und § 5 LHGebG zugrundeliegenden Leitidee des gefestigten Inlandsbezugs an Merkmale an, die den gebührenpflichtigen Personen kaum verfügbar sind bzw. die sie durch ihr Verhalten regelmäßig nicht oder nicht ohne erheblichen Aufwand selbst beeinflussen können (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 28.6.2022 - 2 BvL 9/14, 2 BvL 10/14, 2 BvL 13/14, 2 BvL 14/14 -, Juris Rn. 72 m.w.N.; BVerfG, Beschlüsse des Ersten Senats vom 7.2.2012 - 1 BvL 14/07 -, BVerfGE 130, 240, 256, Juris Rn. 45 und vom 6.7.2004 - 1 BvL 4/97 -, BVerfGE 111, 160, 169 f., Juris Rn. 47).

c) Unter Beachtung der insoweit relevanten Verhältnismäßigkeitserfordernisse ist die Entscheidung des Gesetzgebers, Internationale Studierende zu Studiengebühren heranzuziehen, nicht zu beanstanden. Zwar verfolgt der Landesgesetzgeber mit der Erhebung von Studiengebühren für Internationale Studierende fiskalische Interessen (aa)), jedoch beruht die Differenzierung zwischen den der Gebührenpflicht unterliegenden Internationalen Studierenden und den inländischen Studierenden sowie den nach dem Landeshochschulgebührengesetz privilegierten ausländischen Studierenden, denen ein kostenfreies Studium ermöglicht wird, auf sachgerechten, über diese fiskalischen Interessen hinausgehenden Gründen (bb)). Die Differenzierung ist zur Erreichung der verfolgten Zwecke auch geeignet, erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinne (cc)).

aa) Mit der Erhebung der Studiengebühren für Internationale Studierende verfolgt der Gesetzgeber das legitime Ziel, zusätzliche Einnahmen zu erzielen (LT-Drs. 16/1617 S. 1). Dadurch sollen die Qualität und die Kapazitäten der Ausbildung an den baden-württembergischen Hochschulen langfristig gesichert werden (LT-Drs. 16/1617 S. 1, 15).

Ausweislich des Gesetzeswortlauts und der Gesetzesbegründung dient die Erhebung von Studiengebühren für Internationale Studierende darüber hinaus der (teilweisen) Kostendeckung. Nach § 3 Abs. 1 Satz 1 LHGebG wird die Gebühr als Gegenleistung für das Lehrangebot an den staatlichen Hochschulen einschließlich der damit verbundenen spezifischen Betreuung an einer staatlichen Hochschule des Landes Baden-Württemberg erhoben. Nach dem Willen des Gesetzgebers erscheine es angemessen, Internationale Studierende über Studiengebühren an der Finanzierung ihrer Ausbildung zu beteiligen (LT-Drs. 16/1617 S. 15).

bb) Für die Differenzierung zwischen den Internationalen Studierenden einerseits und der Gruppe der Studierenden, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Union oder eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum besitzen, sowie der nach dem Landeshochschulgebührengesetz privilegierten Gruppe der ausländischen Studierenden bestehen über die oben genannten fiskalischen Interessen hinausgehende Sachgründe. Die Differenzierung beruht zum einen auf unions- und völkerrechtlichen sowie bundesrechtlichen Verpflichtungen, die die Gleichbehandlung mit deutschen Staatsangehörigen gebieten, zum anderen auf dem Gedanken der Verbundenheit zur Solidargemeinschaft.

Soweit Studierende, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Union besitzen, aufgrund des restriktiven personellen Anwendungsbereichs des § 3 Abs. 1 Satz 1 LHGebG keiner Gebührenpflicht unterliegen, beruht dies auf Art. 18 AEUV und somit europäischem Primärrecht. Studierende, die die Staatsangehörigkeit eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum besitzen, sind aufgrund völkerrechtlicher Regelungen Studierenden mit deutscher Staatsangehörigkeit gleichzustellen. Das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum vom 2. Mai 1992 (EWR-Abkommen, BGBl. II 1993 S. 266; für

die Bundesrepublik Deutschland am 1.1.1994 in Kraft getreten, BGBl. II S. 515) verbietet in Art. 4 - unbeschadet besonderer Bestimmungen des Abkommens - jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit. Ebenso setzen die, unter dem Differenzierungskriterium des gefestigten Inlandsbezugs gefassten Ausnahmetatbestände des § 5 Abs. 1 Nr. 1, 3 und 4 LHGebG unions-, bundes- und völkerrechtliche Verpflichtungen zur Gleichbehandlung um.

Zudem hat der Landesgesetzgeber mit den Regelungen in § 3 Abs. 2 LHGebG sowie den Ausnahmetatbeständen des § 5 Abs. 1 LHGebG diejenigen Personen von der Gebührenpflicht freigestellt, bei denen bereits ein gefestigter Inlandsbezug besteht. Anders als der Beschwerdeführer meint, hat der Landesgesetzgeber nicht darauf abgestellt, dass bei Internationalen Studierenden allgemein davon auszugehen sei, dass diese nach ihrem Studium in ihre Heimatländer zurückkehren. Den Erwägungen des Landesgesetzgebers lag somit nicht eine Differenzierung nach einem prognostizierten längerfristigen Aufenthalt und einer dementsprechend zu erwartenden zukünftigen Verbindung zur hiesigen Gesellschaft zugrunde.

Das Differenzierungskriterium des gefestigten Inlandsbezugs soll nach dem Willen des Landesgesetzgebers gewährleisten, dass unter die Studiengebührenpflicht für Internationale Studierende vor allem die Studierenden fallen, die speziell zum Studium nach Deutschland bzw. Baden-Württemberg gekommen sind (LT-Drs. 16/1617 S. 15). Diese stehen als solche (noch) nicht in gleicher Weise in der Verantwortung der Solidargemeinschaft der im Land lebenden und arbeitenden Bürgerinnen und Bürger, auch wenn diese unabhängig von der Staatsangehörigkeit und dem Aufenthaltsstatus definiert wird (LT-Drs. 16/1617 S. 16). Nach dem Willen des Landesgesetzgebers sollen demnach alle Studierenden, die über einen gefestigten Inlandsbezug (LT-Drs. 16/1617 S. 15, 16) und somit über ein gewisses gefestigtes Band zur Bundesrepublik und der Solidargemeinschaft verfügen, von der Gebührenpflicht ausgenommen sein. Dieser privilegierende Inlandsbezug manifestiert sich nach dem Willen des Gesetzgebers unter anderem in einem längeren - legalen - Aufenthalt und einer typischerweise damit verbundenen Integration (vgl. § 5 Abs. 1 Nr. 2 LHGebG; LT-Drs. 16/1617 S. 16, 23) sowie in aller Regel auch in Beiträgen zur Infrastruktur und zum Sozialsystem, die von den Studierenden selbst oder von ihren Familienangehörigen erbracht worden sind (vgl. § 5 Abs. 1 Nr. 8, 9 LHGebG; LT-Drs. 16/1617 S. 16, 23). Dazu kommt

eine kulturelle Komponente im Sinne einer gewachsenen engen Beziehung zum deutschen Lebens- und Kulturkreis (LT-Drs. 16/1617 S. 16). Außerdem hat der Landesgesetzgeber zahlreiche Ausnahmen für besondere Situationen im Ausländer- und Flüchtlingsrecht vorgesehen (vgl. § 5 Abs. 1 Nr. 5, 6, 7 LHGebG).

cc) Die Differenzierung ist zur Erreichung der verfolgten Zwecke geeignet, erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinne.

(1) Die Ungleichbehandlung ist zur Erreichung der Einnahmeerzielungs- und Kostendeckungszwecke geeignet. Da Gebühreneinnahmen von Verfassungen wegen keiner Zweckbindung unterliegen (vgl. P. Kirchhof, in: HStR V, 3. Aufl. 2007, § 119 Rn. 57), steht der Eignung zur Erreichung des Zweckes, zusätzliche Einnahmen zur langfristigen Sicherung der Qualität und Kapazitäten der Ausbildung an den hiesigen Hochschulen zu erzielen, nicht entgegen, dass die baden-württembergischen Hochschulen nach § 4 Abs. 3 Satz 1 LHGebG unmittelbar nur einen Betrag in Höhe von 20 Prozent je eingekommener Studiengebühr erhalten, den sie für die Betreuung und die Förderung sonstiger Belange der Internationalen Studierenden verwenden sollen. Dem Gesetzgeber steht es jedoch frei, eine Zweckbindung einfachgesetzlich vorzuschreiben (vgl. § 8 Satz 2 LHO). Von dieser Befugnis hat der Landesgesetzgeber mit § 4 Abs. 3 Satz 1 LHGebG in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise Gebrauch gemacht.

(2) Für die Erreichung der verfolgten Ziele ist die Ungleichbehandlung zudem erforderlich im verfassungsrechtlichen Sinne. Insbesondere im Hinblick auf den Zweck der Einnahmeerzielung zur langfristigen Sicherung der Qualität und Kapazitäten der Ausbildung sind strukturelle Einsparungen keine geeignete Alternative, da diese zu Lasten der Qualität und der Kapazitäten der Hochschulen in Baden-Württemberg gehen würden (vgl. LT-Drs. 16/1617 S. 2). Auch wäre eine - mit haushalterisch gleichem Ergebnis mögliche - Verringerung des von Internationalen Studierenden nutzbaren Studienplatzangebots (LT-Drs. 16/1617 S. 16) kein milderes Mittel. Ebenso sind die vom Beschwerdeführer vorgebrachten Alternativvorschläge der Erhebung nachgelagerter Studiengebühren für den Fall der Wiederausreise aus der Bundesrepublik Deutschland bzw. eines Erstattungsanspruchs für den Verbleib - insbesondere angesichts des

bürokratischen Aufwandes und der Frage der tatsächlichen Umsetzbarkeit - nicht gleich wirksam.

(3) Die Ungleichbehandlung ist zudem verhältnismäßig im engeren Sinne. Die Differenzierung beruht auf sachgerechten Gründen. Dies gilt sowohl im Hinblick auf die unions-, bundes- und völkerrechtlichen Verpflichtungen zur Gleichbehandlung (ähnlich bei der Ungleichbehandlung im Rahmen der Gewährung eines Darlehensanspruchs Bay. VerFGH, Entscheidung vom 28.5.2009 - Vf. 4-VII-07 -, Juris Rn. 178), als auch hinsichtlich des Differenzierungskriteriums des gefestigten Inlandsbezugs (vgl. ähnlich zu den Regelungen der Ausbildungsförderung im Sinne des Ausbildungsförderungsgesetzes BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 13.1.1993 - 1 BvR 1690/92 -, Juris Rn. 5 f.; BVerwG, Urteil vom 18.10.1979 - V C 16.77 -, Juris Rn. 12; sowie Bay. VerFGH, Entscheidung vom 28.5.2009 - Vf. 4-VII-07 -, Juris Rn. 178; vgl. von Weschpfennig, OdW 2017, 175, 188 f.).

Von Verfassungs wegen ist es nicht zu beanstanden, dass der Landesgesetzgeber im Hinblick auf die Beschränktheit öffentlicher Mittel Internationale Studierende, die keinen über die Inanspruchnahme eines Studienplatzes im Erststudium hinausgehenden Inlandsbezug aufweisen, nicht mit inländischen oder den nach dem Landeshochschulgebührengesetz privilegierten Studierenden gleichstellt. Es ist verfassungsrechtlich legitim, die zur Verfügung stehenden öffentlichen Mittel primär für deutsche Staatsangehörige und ihnen gleichzustellende bzw. „privilegierte“ ausländische Studierende einzusetzen. Die eigenen Staatsangehörigen sowie die weiteren nach dem Landeshochschulgebührengesetz privilegierten Studierenden stehen in einem besonderen Beziehungsverhältnis zur deutschen Gesellschaft bzw. in einer besonderen Nähebeziehung zur deutschen Staatsangehörigkeit. Zudem hat der Landesgesetzgeber Personengruppen ausgenommen, bei denen aufgrund ihrer Rechtsstellung beispielsweise als heimatlose Ausländer, anerkannte Asylberechtigte und Flüchtlinge anzunehmen ist, dass sie in besonderer Weise auf den Schutz und die Verwirklichung ihrer Lebenschancen in der Bundesrepublik angewiesen sind (zu den entsprechenden Regelungen des § 8 BAföG vgl. Siehr, Die Deutschengrundrechte des Grundgesetzes, 2001, S. 427). Dem Beschwerdeführer gegenüber trägt der Staat nicht die gleiche Verantwortung wie gegenüber deutschen Staatsangehörigen oder im Inland verankerten Personen (vgl. von Weschpfennig, OdW 2017, 175, 190).

Diese unterschiedliche Ausprägung der staatlichen Verantwortung zeigt sich hier im Besonderen im Hochschulbereich. Zwar hat der Gesetzgeber aufgrund seiner faktischen Monopolstellung im Hochschulwesen den gleichen und freien Zugang zu diesen Einrichtungen und somit die Bildungschancengleichheit zu gewährleisten (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 8.5.2013 - 1 BvL 1/08 -, BVerfGE 134, 1 Rn. 40 ff., Juris Rn. 40 ff.), jedoch gilt dies nur gegenüber den eigenen Staatsangehörigen und denjenigen Personen, die in besonderer Weise darauf vertrauen können oder darauf angewiesen sind, ihre Bildungschancen in der Bundesrepublik zu verwirklichen. Ihnen gegenüber besteht ein besonderes Herrschafts- und Abhängigkeitsverhältnis, das gegenüber Internationalen Studierenden, die freiwillig und speziell zum Hochschulstudium nach Baden-Württemberg kommen, nicht besteht.

Eine Gleichbehandlung von Studierenden, die erst während oder nach dem Studium Beiträge zum Sozialstaatssystem erbringen, mit deutschen Staatsangehörigen oder mit Personen, die bereits aufgrund langjähriger Aufenthalts und Erwerbstätigkeit in Deutschland Steuern und Sozialbeiträge erbracht haben, ein besonderes Schutzbedürfnis aufweisen oder aufgrund ihrer Aufenthaltsdauer in der Bundesrepublik integriert sind, ist verfassungsrechtlich nicht geboten. Der Landesgesetzgeber hat nicht auf das Differenzierungskriterium der Beteiligung an der Staatsfinanzierung abgestellt, sondern im Rahmen des ihm zustehenden Gestaltungsspielraums eine pauschalisierende und typisierende Regelung dahingehend getroffen, dass Ausländerinnen und Ausländer nach einer gewissen Mindestaufenthaltszeit bzw. Erwerbstätigkeit einen gefestigten Inlandsbezug aufweisen (vgl. LT-Drs. 16/1617 S. 16, 23). Verfassungsrechtliche Bedenken hiergegen bestehen nicht (vgl. zur entsprechenden Regelung des jetzigen § 8 Abs. 3 Nr. 1 BAföG BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 13.1.1993 - 1 BvR 1690/92 -, Juris Rn. 5 f.).

Der Zulässigkeit der Differenzierung bei der Erhebung von Studiengebühren für Internationale Studierende steht auch nicht die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur der bremischen Landeskinderregelung (BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 8.5.2013 - 1 BvL 1/08 -, BVerfGE 134, 1 Rn. 54 ff., Juris Rn. 54 ff.) entgegen. Das Bundesverfassungsgericht hat in dieser Entscheidung - bei grundsätzlicher Akzeptanz der Möglichkeit der Besser- und Schlechterstellung eigener Landeskinder -

aufgrund der spezifischen gesamtstaatlichen Dimension landesrechtlicher Regelungen im Bereich des Hochschulwesens - in Erweiterung des grundsätzlich nur innerhalb des eigenen Kompetenzbereichs relevanten Gleichbehandlungsgebots - die besondere Rücksichtnahme der Länder untereinander verlangt und insofern den Rechtfertigungsgrund des Wohnsitzes oder Hauptwohnsitzes und den hieraus folgenden Zugehörigkeitsstatus zum Land Bremen als die Ungleichbehandlung sachlich nicht tragend angesehen (BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 8.5.2013 - 1 BvL 1/08 -, BVerfGE 134, 1 Rn. 60 ff., Juris Rn. 60 ff.). Anders als deutschen Staatsangehörigen steht jedoch ausländischen Staatsangehörigen nicht ein in allen Bundesländern gleichermaßen anerkanntes Teilhaberecht zu. Dies gilt selbst dann, wenn die Einführung der Studiengebühren für Internationale Studierende in Baden-Württemberg Einfluss auf die Ausschöpfung der Ausländerquote in zulassungsbeschränkten Studienfächern und insofern auf ein bundesweit zusammenhängendes System haben könnte. Auch kommt weder § 20 Abs. 3 Nr. 1 AufenthG, wonach Ausländern nach erfolgreichem Abschluss ihres Studiums im Bundesgebiet eine Aufenthaltserlaubnis zur Suche nach einem Arbeitsplatz erteilt werden kann, noch § 16 AufenthG eine dem deutschen Staatsangehörigen bundesweit zuerkannten Teilhaberecht des Art. 12 Abs. 1 GG vergleichbare verfassungsrechtliche Bedeutung zu.

Eine andere Beurteilung ist auch nicht unter Berücksichtigung der vom Beschwerdeführer angeführten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Einheimischenprivilegierungen im Kommunalrecht (vgl. BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom 19.7.2016 - 2 BvR 470/08 -, Juris) geboten. Es bestehen bereits Zweifel, ob diese Rechtsprechung auf die vorliegende Fallkonstellation übertragbar ist. Zum einen knüpft die Erhebung von Studiengebühren für Internationale Studierende nicht an den Wohnort der Gebührenpflichtigen, sondern insbesondere an ihre Verbundenheit zur Solidargemeinschaft an. Zum anderen betrifft die Abgabepflicht Auswärtiger im Kommunalrecht - im Gegensatz zu den Studiengebühren für Internationale Studierende bei Zugang zu einer baden-württembergischen Hochschule, die nur ausländische Studierende ohne gefestigten Inlandsbezug treffen - die Ungleichbehandlung aller nicht einheimischen Benutzer einer kommunalen Einrichtung. Dessen ungeachtet ist die Differenzierung bei der Erhebung von Studiengebühren für Internationale Studierende auch unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Einheimischenprivilegierungen aufgrund der verfassungsrechtlich

zulässigen Konzentration von Haushaltsmitteln auf die Aufgabenerfüllung gegenüber den deutschen Staatsangehörigen und ihnen gleichzustellenden Personen gerechtfertigt.

Auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Rechtfertigung einer Benachteiligung ausländischer Staatsangehöriger (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 28.6.2022 - 2 BvL 9/14, 2 BvL 10/14, 2 BvL 13/14, 2 BvL 14/14 -, Juris; BVerfG, Beschlüsse des Ersten Senats vom 10.7.2012 - 1 BvL 2/10, 1 BvL 3/10, 1 BvL 4/10, 1 BvL 3/11 -, BVerfGE 132, 72, Juris und vom 6.7.2004 - 1 BvL 4/97 -, BVerfGE 111, 160, Juris und - 1 BvR 2515/95 -, BVerfGE 111, 176, Juris) schließt eine Differenzierung nach der Art und Intensität der Beziehung zur Solidargemeinschaft nicht aus. Diese Entscheidungen ergingen zu differenzierenden Regelungen, deren Sachgrund eine fehlende Bleibeperspektive ausländischer Staatsangehöriger und nicht deren (bereits vorhandene) Verbundenheit zur deutschen Solidargemeinschaft war.

Die Verhältnismäßigkeit der Ungleichbehandlung begegnet auch unter Berücksichtigung der Höhe der Gebühr keinen Bedenken. Dies gilt zunächst hinsichtlich des Umstands, dass der Landesgesetzgeber für alle Internationalen Studierenden gleich welchen Studienfaches und -ganges eine einheitliche Studiengebühr in Höhe von 1.500 Euro pro Semester erhebt. Der Gesetzgeber war nicht verpflichtet, bei der Höhe der Studiengebühr nach den unterschiedlichen Kosten der Studienfächer und Studiengänge zu differenzieren (vgl. BVerwG, Urteile vom 15.12.2010 - 6 C 9.09 -, Juris Rn. 30, vom 29.4.2009 - 6 C 16.08 -, Juris Rn. 41 und vom 25.7.2001 - 6 C 8.00 -, Juris Rn. 45 ff.). Nach der plausiblen und vom Beschwerdeführer nicht beanstandeten Feststellung des Gesetzgebers liegt die Abgabenhöhe weit unterhalb der anteiligen Kosten für die Ausbildung jedes Studierenden (vgl. LT-Drs. 16/1617 S. 21).

Unverhältnismäßig ist auch nicht die Höhe der Studiengebühren als solche. Der Gesetzgeber trägt besonderen persönlichen Härtefällen durch zahlreiche Ausnahme-, Befreiungs- und Ermäßigungstatbestände Rechnung, neben die mit § 7 LHGebG eine Stundungs- und Erlassregelung tritt; im Übrigen greift auch die allgemeine Härtefallregelung des § 1 Abs. 2 LHGebG i.V.m. § 21 LGebG. Der Betrag von 1.500 Euro je Semester stellt angesichts des Differenzierungsgrundes der fehlenden Verantwortung

der Solidargemeinschaft für Internationale Studierende ohne gefestigten Inlandsbezug, der typischerweise mit einem Studium verbundenen langfristigen wirtschaftlichen Vorteile sowie des Umstands, dass die Abgabenhöhe nicht kostendeckend ist, keine unzumutbare Belastung dar.

3. Die Erhebung und Bemessung der Studiengebühren für Internationale Studierende verstößt auch nicht gegen die allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 LV i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG.

Soweit die Erhebung der Studiengebühren für Internationale Studierende einen Eingriff in die persönliche Freiheitsentfaltung im vermögensrechtlichen Bereich (vgl. nur BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 25.6.2014 - 1 BvR 668/10, 1 BvR 2104/10 -, BVerfGE 137, 1 Rn. 37 m.w.N., Juris Rn. 37 m.w.N.) darstellt, ist dieser Eingriff gerechtfertigt.

a) Die Regelungen sind in formeller Hinsicht nicht zu beanstanden. Entgegen dem Vorbringen des Beschwerdeführers begegnet es mit Blick auf den Vorbehalt des Gesetzes keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, dass das Landeshochschulgebührengesetz selbst nicht alle Einzelheiten der Befreiung der Studiengebühren abschließend regelt, sondern eine Verordnungsermächtigung zur Schaffung von Ermäßigungs- und Befreiungstatbeständen in § 6 Abs. 3 LHGebG bzw. eine Satzungsermächtigung zur Schaffung eines Befreiungstatbestandes aufgrund besonderer Begabung in § 6 Abs. 4 Satz 1 LHGebG vorsieht. Der Vorbehalt des Gesetzes gestattet auch eine Regelung unwesentlicher Einzelheiten durch sonstiges materielles Recht, wie zum Beispiel Rechtsverordnungen (und Satzungen), die aufgrund einer förmlichen Ermächtigung erlassen werden. Die zusätzlichen Gebührenermäßigungs- und Befreiungstatbestände der § 6 Abs. 3 und 4 LHGebG sind keine für die Wahrnehmung grundrechtlicher Ansprüche wesentlichen Entscheidungen, die der Gesetzgeber selbst treffen müsste.

b) Die Studiengebühren für Internationale Studierende beruhen zudem auf einer gesetzlichen Grundlage, welche die finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen an die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben wahrt (vgl. zu dem insoweit relevanten Maßstab

nur BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17.1.2017 - 2 BvL 2/14, 2 BvL 3/14, 2 BvL 4/14, 2 BvL 5/14 -, BVerfGE 144, 369 Rn. 62 ff., Juris Rn. 62 ff. m.w.N.).

Die Studiengebühren sind nach den Maßstäben, die sich aus der Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung in Art. 104a ff. GG ergeben, als sogenannte Vorzugslasten dem Grunde nach bereits durch ihre Ausgleichsfunktion sachlich gerechtfertigt (vgl. nur BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17.7.2003 - 2 BvL 1/99, 2 BvL 4/99, 2 BvL 6/99, 2 BvL 16/99, 2 BvL 18/99, 2 BvL 1/01 -, BVerfGE 108, 186, 216, Juris Rn. 119; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 19.3.2003 - 2 BvL 9/98, 2 BvL 10/98, 2 BvL 11/98, 2 BvL 12/98 -, BVerfGE 108, 1, 17, Juris Rn. 53).

Die Bemessung der Studiengebühren in Höhe von 1.500 Euro begegnet ebenfalls keinen finanzverfassungsrechtlichen Bedenken. Sie wird durch den Zweck der (zumindest anteiligen) Kostenbeteiligung, den der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Studiengebühren - wie oben dargelegt - unter entsprechender Auslegung hinreichend erkennbar verfolgt hat, legitimiert (siehe zu den anerkannten, die Bemessung einer Gebühr legitimierenden Zwecken sowie zum Erfordernis der hinreichenden Erkennbarkeit des Gebührenzweckes bei der Gebührenbemessung BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17.1.2017 - 2 BvL 2/14, 2 BvL 3/14, 2 BvL 4/14, 2 BvL 5/14 -, BVerfGE 144, 369, Rn. 64 f., Juris Rn. 64 f. m.w.N.). Da, wie dargelegt, die Abgabenhöhe weit unterhalb der anteiligen Kosten für die Ausbildung jedes Studierenden liegt, steht die Gebührenhöhe auch in keinem groben Missverhältnis zu diesem Zweck (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 6.11.2012 - 2 BvL 51/06, 2 BvL 52/06 -, BVerfGE 132, 334, 350, Juris Rn. 52 m.w.N.). Es ist zudem weder vorgetragen noch ersichtlich, dass die einheitlichen Studiengebühren für Internationale Studierende in einem groben Missverhältnis zu den gebotenen Vorteilen stehen, so dass auch eine Verletzung des Äquivalenzprinzips als gebührenrechtliche Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nicht ersichtlich ist.

C.

Das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof ist kostenfrei (§ 60 Abs. 1 Satz 1 VerfGHG). Gründe für eine Anordnung der (teilweisen) Erstattung der notwendigen Auslagen des Beschwerdeführers gemäß § 60 Abs. 4 VerfGHG trotz der Erfolglosigkeit der Verfassungsbeschwerde bestehen nicht.

gez. Prof. Dr. Graßhof

gez. Dr. Mattes

gez. Gneiting

gez. Fridrich

gez. Leßner

gez. Prof. Dr. Seiler

gez. Prof. Dr. Jäger

gez. Reger

gez. Prof. Dr. Abels