

VGH Baden-Württemberg
12.3.2009
2 S 1229/08

Das von § 6 Abs. 1 Satz 3 LHGebG a. F. eröffnete Ermessen ist nicht in der Weise gebunden, dass eine Studiengebührenbefreiung bei Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen der Vorschrift in aller Regel zu gewähren ist und nur in Ausnahmefällen verweigert werden kann. Das Gesetz stellt es den Hochschulen und Berufsakademien vielmehr frei, zwischen Gewährung und Versagung einer Gebührenbefreiung zu wählen. Es steht den Hochschulen und Berufsakademien ferner frei, ihre Entscheidung dahingehend zu treffen, dass nur einer der beiden in § 6 Abs. 1 Satz 3 LHGebG a. F. genannten Personengruppen eine Gebührenbefreiung gewährt werden soll.

Auf die Berufung der Beklagten wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Freiburg vom 14. November 2007 - 1 K 1146/07 - geändert. Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Der Kläger begehrt von der beklagten Universität Befreiung von der Studiengebührenpflicht.

Der Kläger legte seine Abiturprüfung mit der Note 1,0 ab (720 von 740 Punkten) und ist seit dem Wintersemester 2001/2002 bei der Beklagten immatrikuliert. Im Jahr 2004 war er für ein einjähriges Auslandsstudium an der University of Sydney beurlaubt. Der Kläger studierte zunächst Rechtswissenschaft und wissenschaftliche Politik. Am 9.1.2007 schloss er nach acht Semestern das Studium der Rechtswissenschaft mit der ersten juristischen Staatsprüfung ab, wobei er die Note "vollbefriedigend" (11,27 Punkte; Platzziffer 18 von 329 Kandidaten) erhielt. Seit 10.10.2007 ist er als Promotionsstudent bei der Beklagten eingeschrieben, nachdem er zum Wintersemester 2007/2008 auf seinen Antrag hin aus dem Magisterstudiengang Politikwissenschaft exmatrikuliert wurde. Sein rechtswissenschaftliches Studium wurde von März 2002 bis zur Beendigung des Studiums von der Studienstiftung des deutschen Volkes gefördert. Für sein Auslandsstudium erhielt er außerdem ein Stipendium des Deutschen Akademischen Austauschdienstes (DAAD).

Am 28.12.2005 trat das Gesetz zur Änderung des Landeshochschulgebührengesetzes (LHGebG) und anderer Gesetze vom 19.12.2005 in Kraft, das ab dem Sommersemester 2007 die Erhebung allgemeiner Studiengebühren für "grundständige Studiengänge und für konsekutive Masterstudiengänge" an staatlichen Hochschulen und an Berufsakademien in Höhe von 500 EUR je Semester vorsieht. Gestützt auf dieses Gesetz verpflichtete die Beklagte den Kläger mit Bescheid vom 6.12.2006, für die weitere Dauer seines Studiums in einem grundständigen Studiengang oder einem konsekutiven Masterstudiengang an der Universität Freiburg, beginnend ab dem Sommersemester 2007, eine Studiengebühr in Höhe von 500 EUR je Semester zu bezahlen. Die gegen diesen Bescheid erhobene Klage ruht derzeit.

Nach § 6 Abs. 1 S. 3 LHGebG in seiner Fassung durch das Gesetz vom 19.12.2005 können Studierende, die eine weit überdurchschnittliche Begabung aufweisen oder im Studium herausragende Leistungen erbringen, von der Studiengebühr befreit werden. Im Hinblick auf diese Regelung fasste das Rektorat der Beklagten am 29.11.2006 den Beschluss, weit überdurchschnittlich begabte Studierende von der Studiengebührenpflicht zu befreien und für das Vorliegen einer solchen Begabung den Nachweis einer Aufnahme des Studierenden in ein Stipendienprogramm eines anerkannten Begabtenförderungswerks zu fordern, für dessen Stipendienvergabe nicht vorwiegend soziale Komponenten, sondern zu einem Anteil von mindestens zwei Dritteln die Leis-

tungen des Studierenden das ausschlaggebende Entscheidungskriterium sind. Die Beklagte stellte dazu eine Liste von Begabtenförderungswerken auf, deren Auswahlkriterien nach ihrer Einschätzung den oben genannten Kriterien entsprechen. Das Rektorat der Beklagten fasste am 14.2.2007 ferner den Beschluss, darüber hinaus auch solche Studierende für drei Semester zu befreien, die einen aktuellen Hochbegabtentest oder ein aktuelles Hochbegabtenzertifikat vorlegen, mit dem ihnen ein IQ von mindestens 130 bescheinigt wird.

Mit Schreiben vom 10.4.2007 beantragte der Kläger, ihn wegen seiner weit überdurchschnittlicher Begabung gemäß § 6 Abs. 1 S. 3 LHGebG von der Studiengebührenpflicht zu befreien. Die Beklagte lehnte den Antrag am 23.4.2007 mit der Begründung ab, der Kläger habe weder nachgewiesen, dass er durch ein Begabtenförderungswerk im Sommersemester 2007 gefördert werde, noch eine Bescheinigung vorgelegt, dass er an einem IQ-Test mit einem Ergebnis von mindestens 130 teilgenommen habe.

Der Kläger hat am 21.5.2007 beim Verwaltungsgericht Freiburg Klage erhoben mit dem Antrag, die Beklagte unter Aufhebung ihres Bescheids vom 23.4.2007 zu verpflichten, über seinen Befreiungsantrag erneut zu entscheiden, und zur Begründung geltend gemacht: Die Klage sei zulässig, da § 6 Abs. 1 S. 3 LHGebG nicht nur einen bloßen Rechtsreflex, sondern ein subjektiv öffentliches Recht vermittele. Die Klage sei auch begründet. Die Entscheidung über die Festlegung von Kriterien für die Befreiungstatbestände gehöre gemäß § 19 Abs. 1 LHG zur Zuständigkeit des Senats der Beklagten und habe deshalb nicht durch das Rektorat getroffen werden dürfen. Davon abgesehen sei die Beklagte verpflichtet, die Befreiungsregelung in § 6 Abs. 1 S. 3 LHGebG im Lichte des Art. 12 GG anzuwenden und auszulegen. Selbst wenn ihr hinsichtlich der in § 6 Abs. 1 S. 3 LHGebG genannten Befreiungsmerkmale ein Beurteilungsspielraum zukomme, habe sie diesen mit dem generellen Ausschluss einer Befreiung bei herausragenden Studienleistungen und der ausschließlichen Möglichkeit eines Nachweises überdurchschnittlicher Begabung durch die Förderung eines Begabtenförderungswerks oder einen IQ-Test überschritten. Niemand dürfe faktisch gezwungen werden, eine Förderung durch eines der politisch, religiös oder weltanschaulich-sozial orientierten Begabtenförderungswerke zu beantragen, um seine Begabung nachzuweisen und auf diese Weise in den Genuss der Studiengebührenbefreiung zu gelangen. Es sei zudem schon nach der Selbstdarstellung dieser Förderungswerke zweifelhaft, dass deren Auswahl der Stipendiaten allein anhand des Kriteriums überdurchschnittlicher Begabung erfolge. Die Beklagte hätte deshalb zumindest alternativ ein eigenständiges Beurteilungsverfahren vorsehen müssen. Die Beklagte habe im Übrigen zu Unrecht außer Betracht gelassen, dass er bis zur Beendigung seines Jurastudiums tatsächlich Stipendiat der Studienstiftung des deutschen Volkes gewesen sei und er diese Förderung nicht deshalb verloren habe, weil er mittlerweile nicht mehr hochbegabt sei. Aus dem Fehlen einer aktuellen Förderung könne nicht auf das Fehlen einer zunächst festgestellten Hochbegabung geschlossen werden.

Die Beklagte hat Klagabweisung beantragt und erwidert: Dem Kläger fehle die Klagebefugnis. Bei § 6 Abs. 1 S. 3 LHGebG handle es sich um eine öffentlich-rechtliche Befugnisnorm zugunsten der Beklagten, die allein im öffentlichen Interesse eine Befreiung ermögliche. Die Befreiung von der Gebühr stelle danach für den Studierenden einen bloßen Rechtsreflex dar. Die Klage sei aber jedenfalls unbegründet. § 6 Abs. 1 S. 3 LHGebG stelle es in das Ermessen der Hochschule, bei Vorliegen einer Hochbegabung oder alternativ bei Vorliegen herausragender Leistungen oder kumulativ in beiden Fällen von den Studiengebühren zu befreien. Sie habe sich dafür entschieden, nur von der Möglichkeit einer Befreiung im Falle überdurchschnittlicher Begabung Gebrauch zu machen, hingegen eine Befreiung im Fall herausragender Studienleistungen nicht zu gewähren. Maßgebend dafür sei, dass dieses Merkmal angesichts der Vielfältigkeit der verschiedenen Fakultäten, Studiengänge und Schwierigkeitsgrade der Studiengänge unmöglich anhand gerechter Kriterien festzustellen sei. Mit einer solchen Feststellung wäre zudem ein unabsehbar großer, nicht zu leistender Verwaltungsaufwand verbunden. In manchen Massenfächern gebe es die Note sehr gut so gut wie gar nicht, in anderen Fächern mit einer nur kleinen Zahl von Studierenden sei hingegen selbst der Jahrgangsbeste womöglich nicht so qualifiziert wie ein sehr gut abschließender Studierender aus einem Kreis von 300 Studierenden. Das Abstellen auf die Stipendienvergabe eines Förderungswerkes sei sachgerecht und halte den Verwaltungsaufwand in Grenzen.

Mit Urteil vom 14.11.2007 hat das Verwaltungsgericht den Bescheid der Beklagten vom 23.4.2007 aufgehoben und die Beklagte verpflichtet, über den Antrag des Klägers auf Befreiung von der Studiengebührenpflicht für das Sommersemester 2007 unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu entscheiden. Zur Begründung hat es ausgeführt: Der Kläger sei klagebefugt, da § 6 Abs. 1 S. 3 LHGebG nicht nur im rein öffentlichen Interesse bestehe. Der Kläger könne daher rügen, dass die Beklagte bei der Anwendung der Vorschrift den Gleichbehandlungsgrundsatz verletze. Die Klage sei auch begründet. Die Ablehnung der beantragten Befreiung mit der Begründung, der Kläger habe keine weit überdurchschnittliche Begabung durch ein Stipendium eines anerkannten Förderungswerks oder einen IQ-Test nachgewiesen, sei rechtswidrig. § 6 Abs. 3 S. 1 LHGebG eröffne der Beklagte kein lediglich (hochschul-) politisches und daher rechtlich völlig ungebundenes Entschließungsermessen dahin, eine Studiengebührenbefreiung zu gewähren oder aber die Norm unangewendet zu lassen. Aus höherrangigem Recht ergebe sich zwar keine Verpflichtung des Gesetzgebers, in Fällen der Hochbegabung oder herausragender Studienleistungen eine Studiengebührenbefreiung zu gewähren. Der Landesgesetzgeber habe insoweit vielmehr einen ungebundenen legislativen politischen Handlungs- und Gestaltungsspielraum. Ein solcher Spielraum sei jedoch einer im Grundsatz lediglich mit dem Verwaltungsvollzug betrauten Verwaltungsbehörde regelmäßig nicht eingeräumt. Dazu bedürfe es vielmehr typischerweise der gesetzlichen Gewährung einer Satzungsautonomie. Der Gesetzgeber habe aber den Hochschulen hinsichtlich der Frage der Studiengebührenbefreiung gerade keine solche Satzungsautonomie verliehen. Auch die systematische Stellung der Vorschrift zeige, dass der Gesetzgeber den Hochschulen des Landes mit § 6 Abs. 1 S. 3 LHGebG kein bloßes "Normangebot" gemacht habe. Für diese Auslegung spreche ferner der in den Materialien zur Entstehung der Vorschrift zum Ausdruck gekommene historische Wille des Gesetzgebers. Bei § 6 Abs. 1 S. 3 LHGebG handele es sich demnach nicht um eine den einzelnen Hochschulen die Normanwendung anheimstellende Befugnisnorm, sondern um eine sogenannte Koppelungsvorschrift, die unbestimmte Rechtsbegriffe auf der Tatbestandsseite mit einem sogenannten intendierten Ermessen auf der Rechtsfolgen- seite verknüpfe. Das bedeute, dass beim Vorliegen der Tatbestandsmerkmale der Norm in aller Regel auch eine Studiengebührenbefreiung zu gewähren sei. Eine andere Entscheidung sei nur in Fällen möglich, in denen nach dem pflichtgemäßen, am gesetzlichen Förderungszweck orientierten Ermessen der Hochschule gleichwohl eine Befreiung mangels Förderungswürdigkeit nicht gewährt werden solle, etwa in Fällen eines hochschulschädigenden oder sonst treuwidrigen Verhaltens des Studierenden oder in Fällen eines Zweitstudiums. Der Beklagten stehe danach auch keine Wahlfreiheit hinsichtlich der Anwendung der beiden Befreiungstatbestände des § 6 Abs. 1 S. 3 LHGebG zu. Der durch die Vorschrift bezweckten Förderung hochbegabter Studierender werde nur eine Auslegung gerecht, welche die beiden Tatbestandsalternativen in Bezug zu dem jeweiligen Studienabschnitt setze, in dem sich der Studierende befinde. Da der Kläger in einem fortgeschrittenen Stadium seines Studiums sei, komme es für die begehrte Gebührenbefreiung nicht darauf an, ob er zu den für sein Studium "weit überdurchschnittlich Begabten" zähle. Vielmehr könne eine Befreiung für den Kläger nur nach dem von der Beklagten bislang rechtswidrig ausgeklammerten Befreiungstatbestand "herausragender Leistungen im Studium" in Betracht kommen. Die Beklagte müsse deshalb im Rahmen der Neubescheidung des Befreiungsantrags prüfen, ob die Leistungen des Klägers im Studium gemessen an den sonstigen Leistungen der Studierenden in seinem Fach an ihrer Hochschule "herausragend" seien und somit einen Befreiungsanspruch begründeten.

Gegen das Urteil richtet sich die vom Senat wegen grundsätzlicher Bedeutung zugelassene Berufung der Beklagten. Zur Begründung macht die Beklagte geltend, entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts folge aus § 6 Abs. 1 S. 3 LHGebG kein Anspruch des Studierenden auf fehlerfreie Ermessensausübung über das Vorliegen der Befreiungsvoraussetzungen, wenn die Hochschule von der Befreiungsmöglichkeit keinen Gebrauch gemacht habe. Ein solcher Anspruch könne erst entstehen, wenn die Hochschule sich entschlüsse, Befreiungen nach § 6 Abs. 1 S. 3 LHGebG zu erteilen. Die Ansicht, die Vorschrift eröffne der Hochschule kein rechtlich ungebundenes, gerichtlich nicht nachprüfbares Entschließungsermessen, ob eine Gebührenbefreiung gewährt werde oder nicht, treffe ebenfalls nicht zu. Schon der Wortlaut der Vorschrift stütze die Auslegung des Verwaltungsgerichts nicht. Sie lasse sich auch nicht mit der Rechtsfigur des "inten-

dierten Ermessens" rechtfertigen. Wenn das Verwaltungsgericht Ausnahmen von der "Regelbefreiung" nur noch in Fällen von hochschulschädigendem oder treuwidrigem Verhalten anerkennen wolle, liege keine Ermessensentscheidung vor, sondern ein Regelbefreiungstatbestand, von dem nur in atypischen Fällen abgewichen werden könne. Eine so weitgehende Bindung der Verwaltung sei auch bei einem intendierten Ermessen nicht gegeben. Da es sich bei der Erhebung von Studiengebühren um eine Weisungsangelegenheit handele, könnten die Hochschulen in diesem Bereich auch keine Satzungen erlassen. Dies bedeute jedoch entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts nicht, dass § 6 Abs. 1 S. 3 LHGebG aus systematischen Gründen entgegen seinem eindeutigen Wortlaut als Sollvorschrift auszulegen sei. Um ein Entschließungs- oder Auswahlermessen der Verwaltung zu begründen, bedürfe es entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts nicht der Einräumung einer Satzungsautonomie. Der Gesetzgeber könne vielmehr das gleiche Ergebnis durch eine Ermessensvorschrift erreichen. Von einer grundsätzlichen Verpflichtung, weit überdurchschnittlich begabte Studierende sowie Studierende, die während ihres Studiums herausragende Leistung erbrächten, von der Studiengebühr zu befreien, sei auch in der Einzelbegründung zu § 6 Abs. 1 S. 3 LHGebG nicht die Rede. Die Hochschulen könnten deshalb nicht nur in atypischen Fällen von der Anwendung des § 6 Abs. 1 S. 3 LHGebG absehen. Zur Begründung genüge vielmehr jedes vernünftige öffentliche Interesse wie etwa das Interesse an der Herstellung der größtmöglichen Belastungsgleichheit für alle Studierenden. Die Ansicht des Verwaltungsgerichts, dass den Hochschule auch keine Wahlfreiheit hinsichtlich der Anwendung der beiden Befreiungstatbestände des § 6 Abs. 1 S. 3 LHGebG zustehe, sei ebenfalls unrichtig. Da es keine grundrechtlich gesicherten Ansprüche der Studierenden auf Anwendung dieser Rechtsvorschrift gebe, hätten die Hochschulen bei der Entscheidung, ob sie diese Norm anwendeten, ausschließlich öffentliche Interessen zu würdigen. Es sei daher zulässig, wenn aus sachlichen Gründen von der Anwendung einer der beiden Tatbestandsalternativen des § 6 Abs. 1 S. 3 LHGebG abgesehen werde. Studierende, die herausragende Leistungen im Studium erbracht hätten, würden zwar durch diese Entscheidung gegenüber Studierenden benachteiligt, die eine weit überdurchschnittliche Begabung besäßen. Diese Ungleichbehandlung sei jedoch durch die von ihr herangezogenen sachlichen Gründe gerechtfertigt, da es in Anbetracht der unterschiedlich breit angelegten Studiengänge nicht möglich sei, mit vertretbarem Verwaltungsaufwand gerechte Entscheidungen zu treffen und einen entsprechenden Kriterienkatalog aufzustellen.

Die Beklagte beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Freiburg vom 14.11.2007 - 1 K 1146/07 - zu ändern und die Klage abzuweisen.

Der Kläger beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Er verteidigt das angefochtene Urteil.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts wird auf die Akte des Verwaltungsgerichts sowie auf die Schriftsätze der Beteiligten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Die Berufung ist begründet. Die Entscheidung der Beklagten, dem Kläger die beantragte Befreiung von der Studiengebührenpflicht für das Sommersemester 2007 nicht zu gewähren, lässt entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts einen Ermessensfehler nicht erkennen. Der Kläger kann daher nicht beanspruchen, dass die Beklagte über seinen Befreiungsantrag erneut entscheidet.

I.

Das Verwaltungsgericht hat die Klage anhand des § 6 Abs. 1 S. 3 LHGebG in der am 28.12.2005 in Kraft getretenen Fassung des Gesetzes zur Änderung des Landeshochschulgebührengesetzes

und anderer Gesetze vom 19.12.2005 (GBl. 2005, S. 794, ber. GBl. 2006, S. 15) beurteilt. Danach können Studierende, die eine weit überdurchschnittliche Begabung aufweisen oder im Studium herausragende Leistungen erbringen, von der Studiengebühr befreit werden. Von dieser Vorschrift hat auch der Senat trotz des - mit verschiedenen, hier nicht interessierenden Ausnahmen - zum 1.3.2009 in Kraft getretenen Zweiten Gesetzes zur Umsetzung der Föderalismusreform im Hochschulbereich vom 3.12.2008 (GBl. 2008 S. 435) auszugehen. Durch Art. 7 Nr. 6 des genannten Gesetzes wurde § 6 Abs. 1 S. 3 LHGebG mit Wirkung zum 1.3.2009 aufgehoben und dafür in § 6 LHGebG ein neuer Abs. 1 a eingefügt, dessen erster Halbsatz mit der bisherigen Regelung in Abs. 1 S. 3 nahezu wörtlich übereinstimmt. Neu ist dagegen der folgende zweite Halbsatz, wonach die Hochschulen "das Nähere, insbesondere zu den Voraussetzungen, zum Umfang und zur Dauer der Befreiung" durch Satzung regeln. Nach der Übergangsvorschrift in Art. 27 § 4 des Gesetzes vom 3.12.2008 ist die Neufassung des § 6 LHGebG erstmals zum Sommersemester 2009 anzuwenden. Das Gesetz vom 3.12.2008 misst sich somit keine Rückwirkung bei. Für die Frage, ob der Kläger für das Sommersemester 2007 von der Studiengebührenpflicht befreit werden kann, ist deshalb weiterhin auf das bis dahin geltende Recht, d. h. auf § 6 Abs. 1 S. 3 LHGebG in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 19.12.2005 abzustellen.

II.

Das Verwaltungsgericht hält die auf diese Vorschrift gestützte Klage zu Recht für zulässig. Der Kläger besitzt insbesondere die erforderliche Klagebefugnis, da er geltend machen kann, durch die Ablehnung der von ihm begehrten Befreiung von der Studiengebührenpflicht in seinen Rechten verletzt zu sein (§ 42 Abs. 2 VwGO).

An der Klagebefugnis fehlt es nur dann, wenn offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise subjektive Rechte des Klägers verletzt sein können. Davon kann im vorliegenden Fall nicht gesprochen werden. Der Zweck des § 6 Abs. 1 S. 3 LHGebG a.F. wird in der Begründung des Gesetzentwurfs (LT-Drs.13/4858, S. 23) mit der Förderung Hochbegabter erklärt. Der Gang des Gesetzgebungsverfahrens deutet allerdings darauf hin, dass die Vorschrift zumindest in erster Linie nicht im Interesse besonders begabter Studierender, sondern im Interesse der Hochschulen geschaffen wurde, um es ihnen zu ermöglichen, solche Studierende zu gewinnen und an sich zu binden (vgl. die Begründung des Gesetzes vom 3.12.2008, LT-Drs. 14/3390, S. 107, in der in Bezug auf die neue Regelung in § 6 Abs. 1a LHGebG von einem "Instrument zur Akquisition oder Erhaltung besonders begabter Studierender" die Rede ist). In den Stellungnahmen zum Anhörungsentwurf des Änderungsgesetzes vom 19.12.2005, in dem eine entsprechende Bestimmung noch nicht enthalten war, wurde von verschiedenen Seiten die Möglichkeit gefordert, aus den Gebühreneinnahmen Stipendien zu finanzieren oder wenigstens bei besonderen Studienleistungen von Gebühren zu befreien. Der Vorschlag, die Gebühreneinnahmen zur Finanzierung von Lebenshaltungsstipendien zu verwenden, wurde vom Gesetzgeber u. a. mit der Begründung abgelehnt, dass dies die Akzeptanz der Studiengebühren im Kreis der Studierenden gefährde. Der Forderung wurde jedoch insoweit Rechnung getragen, als in § 6 die hier in Rede stehende Bestimmung eingefügt wurde, nach der - wie es in der Begründung des Gesetzentwurfs (LT-Drs.13/4858, S. 38 f.) wörtlich heißt - "die Hochschulen Studierende, die eine weit überdurchschnittliche Begabung aufweisen oder im Studium herausragende Leistungen erbringen, von der Studiengebühr befreien können (Gebührenstipendium)".

Die Frage, ob § 6 Abs. 1 S. 3 LHGebG a. F. nur den Interessen der Hochschulen und Berufsakademien oder auch den Interessen des von der Vorschrift erfassten Personenkreises zu dienen bestimmt ist, kann jedoch letztlich dahin stehen, da auch eine gesetzlich vorgesehenen Begünstigung, deren Maßstab das öffentliche Interesse ist, zugleich das Interesse des einzelnen an der Begünstigung in der Weise rechtlich schützen kann, dass dieser eine rechtsfehlerfreie Entscheidung beanspruchen kann (BVerwG, Urt. v. 21.10.1986 - 1 C 44.84 - NJW 1987, 857). Davon ist im vorliegenden Fall auszugehen. Umstände, welche die Annahme rechtfertigten, das private Interesse des betreffenden Personenkreises an der Gewährung einer Gebührenbefreiung sei nur ein unbeabsichtigter "Rechtsreflex", sind nicht zu erkennen. Der Kläger hat daher - bei Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen des § 6 Abs. 1 S. 3 LHGebG - Anspruch auf rechtsfehlerfreie Aus-

übung des von der Vorschrift eröffneten Ermessens und kann folglich auch geltend machen, durch die Ablehnung der von ihm beantragten Befreiung in seinen Rechten verletzt zu sein.

III.

Die Klage ist jedoch nicht begründet. Die Beklagte hat mit der Ablehnung des Antrags des Klägers das ihr im Rahmen des § 6 Abs. 1 S. 3 LHGebG a. F. zustehende Ermessen rechtsfehlerfrei ausgeübt.

1. Die in § 6 Abs. 1 S. 3 LHGebG a. F. getroffene Regelung ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass § 3 LHGebG die staatlichen Hochschulen und Berufsakademien zur Erhebung von Studiengebühren nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet. Es handelt sich somit im Verhältnis zu § 3 LHGebG um eine Ausnahmegesetzgebung, welche die Hochschulen und Berufsakademien unter den in ihr genannten Voraussetzungen dazu ermächtigt, auf die Erhebung von Gebühren zu verzichten, die ohne diese Ermächtigung wegen der aus Art. 20 Abs. 3 GG folgenden strikten Bindung der Verwaltung an das Gesetz erhoben werden müssten.

Das von der Vorschrift eröffnete Ermessen ist entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts nicht in der Weise gebunden, dass eine Studiengebührenbefreiung bei Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen der Vorschrift in aller Regel zu gewähren ist und nur in Ausnahmefällen, in denen es trotz Vorliegen dieser Voraussetzungen an einer Förderungswürdigkeit des Studierenden fehlt, verweigert werden kann. Das Gesetz stellt es den Hochschulen und Berufsakademien vielmehr frei, zwischen Gewährung und Versagung einer Gebührenbefreiung zu wählen. Die von den Hochschulen und Berufsakademien getroffene Entscheidung, ob und in welcher Weise sie von der Befreiungsmöglichkeit Gebrauch machen wollen, ist dementsprechend nur daraufhin überprüfbar, ob die gesetzlichen Grenzen des Ermessens überschritten und von dem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung entsprechenden Weise Gebrauch gemacht worden ist (§ 114 S. 1 VwGO)

a) Für ein solches Verständnis der Vorschrift spricht außer dem Wortlaut der Vergleich mit den übrigen in § 6 Abs. 1 und 2 LHGebG enthaltenen Befreiungsregelungen. Diese Regelungen sind zum Teil zwingend und zum Teil als Soll- oder Kann-Vorschriften ausgebildet. Die in § 6 Abs. 1 S. 2 sowie Abs. 2 getroffenen Regelungen, nach denen Studierende unter bestimmten Voraussetzungen von der Gebührenpflicht befreit "sind", gehören zu der ersten Kategorie. § 6 Abs. 1 S. 1 ist dagegen als Sollvorschrift ausgestaltet. Die Befreiung wird in den dort aufgeführten Fällen als der gesetzliche Regelfall betrachtet und kann deshalb nur in atypischen Sonderfällen abgelehnt werden (so ausdrücklich die Begründung des Gesetzentwurfs, LT-Drs. 13/4858, S. 22). § 6 Abs. 1 S. 3 LHGebG a. F. bildet zusammen mit Abs. 2 S. 2 in rechtstechnischer Hinsicht eine dritte Gruppe, da in beiden Vorschriften davon die Rede ist, dass von der Studiengebühr (bzw. Gebührenpflicht) "befreit werden kann". Diese Formulierung kann angesichts des Zusammenhangs mit den zuvor getroffenen Regelungen in Abs. 1 S. 1 und 2 nur so verstanden werden, dass nach dem Willen des Gesetzgebers die Befreiung von der Studiengebührenpflicht insoweit gerade nicht der Regelfall sein soll.

b) Aus Sinn und Zweck der Vorschrift ergibt sich entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts nichts anderes. Das Verwaltungsgericht sieht den Zweck des § 6 Abs. 1 S. 3 LHGebG a.F. in der Förderung Hochbegabter. Ob das richtig ist, kann auch an dieser Stelle auf sich beruhen. Denn jedenfalls hat der Gesetzgeber mit der Vorschrift nicht zum Ausdruck gebracht, dass hochbegabte Studierende nach seinem Willen gefördert werden "sollen", sondern lediglich eine gesetzliche Ermächtigung geschaffen, die den staatlichen Hochschulen und Berufsakademien eine solche Förderung kraft eines eigenen Willenentschlusses ermöglicht. Die bereits geschilderte Entstehungsgeschichte der Vorschrift unterstreicht dies.

Die von § 6 Abs. 1 S. 3 LHGebG a.F. ermöglichte Gebührenbefreiung kann auch im Hinblick auf den Zusammenhang, der zwischen der Vorschrift und den übrigen Bestimmungen des Landeshochschulgebührengesetzes besteht, nicht als der Regelfall aufgefasst werden. Mit der Erhebung allgemeiner Studiengebühren sollen den Hochschulen zusätzliche Einnahmen verschafft werden,

um so die Studienbedingungen zu verbessern und die Qualität der Lehre weiter zu steigern (vgl. LT-Drs. 13/4858, S. 1, 16). Die Verbesserung der Studienbedingungen und der Qualität der Lehre soll allen Studierenden und nicht nur solchen mit einer besonderen Begabung zugute kommen. Der Umstand, dass ein Studierender eine weit überdurchschnittliche Begabung aufweist oder im Studium herausragende Leistungen erbringt, kann es gleichwohl aus der Sicht der Hochschule rechtfertigen, den Betroffenen von der Pflicht zur Bezahlung von Studiengebühren zu befreien, um so im "Wettbewerb um die besten Köpfe" zu bestehen. Die damit verbundene Bevorzugung gegenüber anderen Studierenden, die eine solche Begabung nicht besitzen und jedenfalls bisher nicht durch herausragende Leistungen im Studium aufgefallen sind, versteht sich jedoch keineswegs von selbst. Das gilt umso mehr, als jede zusätzliche Befreiung zu einer (weiteren) Schmälerung des Gebührenaufkommens führt und den einzelnen Hochschulen und Berufsakademien damit weniger Geld zur Verfügung steht, um die mit der Erhebung von Studiengebühren in erster Linie verfolgten Zwecke zu verwirklichen.

c) Die vom Verwaltungsgericht für richtig gehaltene Auslegung des § 6 Abs. 1 S. 3 LHGebG a. F. kann auch nicht damit begründet werden, dass der Landesgesetzgeber die Erhebung von Studiengebühren nicht durch eine entsprechende Satzungsermächtigung der "politischen Gestaltungsfreiheit der Hochschulen" überlassen hat. Mit dem Hinweis auf das Fehlen einer Satzungsermächtigung hebt das Verwaltungsgericht auf den Umstand ab, dass der Landesgesetzgeber die Erhebung von Studiengebühren selbst gesetzlich geregelt hat, während das Landeshochschulgebührengesetz für die Erhebung der sonstigen Gebühren, Verwaltungskostenbeiträge und Auslagen lediglich "Rahmenbestimmungen" enthält. § 1 Abs. 2 LHGebG verweist zwar für die Erhebung der sonstigen Gebühren, Verwaltungskostenbeiträge und Auslagen auf verschiedene Bestimmungen des Landesgebührengesetzes. Die gebührenpflichtigen Tatbestände, die Höhe der Gebühren sowie die Voraussetzungen für Erlass, Ratenzahlung oder Stundung werden aber von den Hochschulen durch Satzung festgesetzt (§ 2 Abs. 2 S. 1 LHGebG) und damit den Hochschulen zur eigenen Rechtsetzung überlassen. Was die Berufsakademien betrifft, erfolgen diese Festsetzungen durch eine vom Wissenschaftsministerium erlassene Rechtsverordnung (§ 2 Abs. 2 S. 3 LHGebG). Für die Erhebung von Studiengebühren gilt dies nicht. Die gebührenpflichtigen Tatbestände, die Höhe der Gebühren sowie die Voraussetzungen für Erlass, Ratenzahlung oder Stundung dieser Gebühren hat der Gesetzgeber in den §§ 3 - 12 LHGebG selbst festgelegt und damit insoweit eine gesetzliche "Vollregelung" getroffen.

Für das Verständnis des als Ermessensvorschrift konzipierten § 6 Abs. 1 S. 3 LHGebG a. F. ergeben sich daraus jedoch keine Folgerungen. Auch wenn der Gesetzgeber die erforderlichen Regelungen selbst trifft, statt bestimmte Teilbereiche den Hochschulen zur eigenen Rechtsetzung zu überlassen, ist er nicht daran gehindert, den mit der Rechtsanwendung betrauten Stellen durch eine entsprechende Ausgestaltung der von ihm getroffenen Regelungen einen Spielraum zur eigenen und eigenverantwortlichen Entscheidung zu verleihen. Eine Quasi-Normsetzungsbefugnis ist mit einer solchen Ermächtigung nicht verbunden (Schenke in Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 19 Abs. 4, Rn. 321). Um so weniger kann in Fällen, in denen die Verwaltung davon absieht, von einer gesetzlichen Ermächtigung Gebrauch zu machen, davon gesprochen werden, sie maße sich damit eine Art Normverwerfungskompetenz an. Aus dem Umstand, dass der Landesgesetzgeber die Voraussetzungen, unter denen Studierende über die in Abs. 1 S. 1 und 2 sowie Abs. 2 genannten Fälle hinaus von der Studiengebührenpflicht befreit werden können, in § 6 Abs. 1 S. 3 LHGebG selbst festgelegt hat, kann daher nicht auf einen nur eingeschränkten Entscheidungsspielraum der mit der Anwendung dieser Vorschrift betrauten Hochschulen und Berufsakademien oder gar das Fehlen eines solchen Spielraums geschlossen werden.

d) Der vom Verwaltungsgericht gezogene Schluss, dass bei Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen der Vorschrift in aller Regel auch eine Studiengebührenbefreiung zu gewähren sei, lässt sich auch nicht damit begründen, dass es sich bei § 6 Abs. 1 S. 3 LHGebG a.F. "nicht um eine den einzelnen Hochschulen die Normanwendung anheimstellende Befugnisnorm, sondern um eine sogenannte Koppelungsvorschrift" handele.

Klarzustellen ist zunächst, dass sich die vom Verwaltungsgericht verwendeten Begriffe "Befugnisnorm" und "Koppelungsvorschrift" auf verschiedenen Ebenen bewegen und sich deshalb nicht gegenseitig ausschließen. Der Begriff Befugnisnorm wird üblicherweise im Gegensatz zum Begriff Aufgabennorm oder (genauer) Aufgabenzuweisungsnorm verwendet und steht im Zusammenhang mit der Frage, ob aus Vorschriften, in denen einer Behörde bestimmte Aufgaben übertragen oder Zuständigkeiten im Verhältnis zu anderen Stellen der Verwaltung eingeräumt werden, auf die Befugnis zu Eingriffen in die Rechte der Bürger geschlossen werden kann.

Der Begriff Koppelungsvorschrift hat mit dieser Fragestellung nichts zu tun. Er beschreibt Vorschriften, die auf der Tatbestandsseite einen unbestimmten Rechtsbegriff und auf der Rechtsfolgenseite eine Ermessensermächtigung enthalten (Ossenbühl in Erichsen, Allgemeines Verwaltungsrecht, 10. Aufl., § 10 Rn. 47 f.; Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. Aufl., § 7 Rn. 48 f.; Ule/Laubinger, Verwaltungsverfahrenrecht, 4. Aufl., § 55 Rn. 3; Sachs in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 7. Aufl., § 40 Rn. 36 mit weiteren Nachweisen). Ob diese Ermächtigung dahingehend auszulegen ist, dass sie die Ermessensausübung der Verwaltung für den Regelfall in eine bestimmte Richtung festlegt, ist - anders als das Verwaltungsgericht offenbar annimmt - kein Bestandteil dieses Begriffs. Aus der Qualifizierung einer Vorschrift als Koppelungsvorschrift kann daher für sich allein nicht auf ein intendiertes, d.h. ein auf ein bestimmtes Ergebnis ausgerichtetes Ermessen geschlossen werden. Etwas anderes gilt nur in Fällen, in denen bei der Anwendung des unbestimmten Rechtsbegriffs bereits ein großer Teil der Gesichtspunkte zu berücksichtigen ist, die auch Bedeutung für die Ermessensausübung haben, und sich damit bei der Normanwendung Überschneidungen zwischen der Tatbestands- und der Rechtsfolgenseite ergeben. Die Feststellung, dass die tatbestandlichen Voraussetzungen der Norm gegeben sind, bedeutet in diesen Fällen zugleich, dass der Behörde für die Ausübung ihres Ermessens nur noch ein entsprechend eingeschränkter Spielraum verbleibt. Ein Beispiel dafür ist § 4 Abs. 1 S. 1 ZDG, der die Voraussetzungen der Anerkennung als Beschäftigungsstelle regelt und diese Voraussetzungen mit einer Ermessensermächtigung verbindet. Aus dem Umstand, dass sämtliche Fragen der Eignung der vorgesehenen Beschäftigung einschließlich der Eignung der Beschäftigungsstelle bereits durch die Rechtsvoraussetzungen der Anerkennung absorbiert werden, hat das Bundesverwaltungsgericht (Urt. v. 29.4.1988 - 8 C 69.86 - BVerwGE 79, 274) auf ein eingegengtes Ermessen der für die Anerkennung zuständigen Behörde geschlossen, da es bei der Ermessensausübung einzig noch um Fragen des Unterbringungsbedarfs gehen könne.

Das Gleiche oder etwas Ähnliches kann für § 6 Abs. 1 S. 3 LHGebG a. F. nicht gesagt werden, da sich bei der Anwendung dieser Vorschrift keine Überschneidungen zwischen der Tatbestands- und der Rechtsfolgenseite ergeben. Zwischen der Frage, ob die Voraussetzungen der Norm gegeben sind, der Studierende also entweder eine weit überdurchschnittliche Begabung aufweist oder im Studium herausragende Leistungen erbringt, und der Frage, ob dieser Personenkreis gegenüber anderen Studierenden durch eine Befreiung von der Studiengebührenpflicht bevorzugt werden soll, kann vielmehr ohne weiteres getrennt werden.

e) Schließlich gebietet auch das durch Art. 12 GG gewährleistete Recht auf freie Wahl des Berufs und der Ausbildungsstätte nicht, das von § 6 Abs. 1 S. 3 LHGebG a.F. eröffnete Ermessen als intendiertes Ermessen zu begreifen. Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG dürfte in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG und dem Sozialstaatsgebot die staatliche Verpflichtung zu entnehmen sein, ein entweder für jedermann tragbares oder aber ein um ein finanzielles Ausbildungsförderungssystem ergänztes Ausbildungsangebot zu schaffen, welches allen dazu Befähigten ein Studium ermöglicht und eine Sonderung der Studierenden nach den Besitzverhältnissen der Eltern verhindert (BVerwG, Urt. v. 23.10.1996 - 6 C 1.94 - BVerwGE 102, 142; Urt. v. 25.7.2001 - 6 C 8.00 - BVerwGE 115, 32; Urt. des Senats vom 12.2.2009 - 2 S 1855/07 - Juris). Die Länder haben danach, wenn sie Studiengebühren einführen, eine sozialstaatliche, auf die Wahrung gleicher Bildungschancen bedachte Regelung zu treffen, welche den Belangen einkommensschwacher Bevölkerungskreisen angemessen Rechnung trägt (vgl. BVerfG, Urt. v. 26.1.2005 - 2 BvF 1/03 - BVerfGE 112, 226, 245). Der Landesgesetzgeber hat sich im Hinblick hierauf um eine sozialverträgliche Ausgestaltung der Studiengebührenpflicht bemüht. Das vom Landesgesetzgeber dazu entwickelte Konzept sieht in erster Linie die allen Studienbewerbern und Studierenden gemäß § 7 LHGebG offen stehende Möglich-

keit vor, bei der Landeskreditbank Baden-Württemberg ein privatrechtliches Darlehen zur Finanzierung der Studiengebühren aufzunehmen. Ein weiteres Element dieses Konzepts bildet § 6 Abs. 1 S. 1 LHGebG, der mit Rücksicht auf besondere Lebenslagen oder Erschwernisse Gebührenbefreiungen vorsieht. § 6 Abs. 1 S. 3 LHGebG a. F. verfolgt dagegen keine in diesem Sinn als sozial zu bezeichnenden Zwecke. Die Auslegung dieser Vorschrift wird daher durch Art. 12 GG nicht in der vom Verwaltungsgericht angenommenen Weise beeinflusst.

2. Ob die staatlichen Hochschulen und Berufsakademien von der ihnen durch § 6 Abs. 1 S. 3 LHGebG a. F. eröffneten Befugnis Gebrauch machen, Studierende von der Studiengebühr zu befreien, die eine weit überdurchschnittliche Begabung aufweisen oder im Studium herausragende Leistungen erbringen, ist damit ihrer Entscheidung überantwortet. Das schließt die Möglichkeit ein, dass die Hochschulen und Berufsakademien sich mit Rücksicht auf die mit der Gewährung zusätzlicher Befreiungen verbundene (weitere) Schmälerung des Gebührenaufkommens sowie im Hinblick auf ihr Interesse, den im Zusammenhang mit der Erhebung von Studiengebühren entstehenden Verwaltungsaufwand möglichst gering zu halten, generell gegen eine solche Befreiung entscheiden. Es steht den Hochschulen und Berufsakademien ferner frei, ihre Entscheidung dahingehend zu treffen, dass nur einer der beiden in § 6 Abs. 1 S. 3 LHGebG genannten Personengruppen eine Gebührenbefreiung gewährt werden soll.

Die Ausführungen des Verwaltungsgerichts über das Verhältnis, in dem die beiden Tatbestandsalternativen des § 6 Abs. 1 S. 3 LHGebG zueinander stehen, rechtfertigen keine andere Beurteilung. Zwischen dem Merkmal der Begabung für ein Studium und dem Merkmal der - infolge einer Umsetzung dieser Begabung erbrachten - herausragenden Studienleistungen besteht nach Ansicht des Verwaltungsgerichts ein enger untrennbarer Zusammenhang, da diese Merkmale nicht "beliebig alternativ, sondern konsekutiv zeitlich gestaffelt nebeneinander" stünden. Daran ist richtig, dass ein Studierender, der sein Studium eben erst begonnen hat, noch keine herausragenden Studienleistungen erbracht haben kann, weshalb in der Anfangsphase des Studiums eine Befreiung auf der Grundlage des § 6 Abs. 1 S. 3 LHGebG nur wegen einer weit überdurchschnittlichen Begabung in Betracht kommen kann. Nicht zwingend ist dagegen die Annahme des Verwaltungsgerichts, dass es in den Fällen, in denen das Studium über seine Anfangsphase hinaus gekommen ist, für die Befreiung nicht mehr darauf ankommen könne, ob der Studierende eine überdurchschnittliche Begabung besitze, weshalb eine Befreiung in diesem Stadium nur noch aufgrund der Tatbestandsalternative herausragender Leistungen im Studium erfolgen könne, die nunmehr aufgrund der erbrachten Studienleistungen (Teil-, Zwischenprüfungen etc.) feststellbar seien. Das kann jedoch auf sich beruhen, da dem Bedenken des Verwaltungsgerichts auch dadurch Rechnung getragen werden kann, dass auf die zweite Tatbestandsalternative des § 6 Abs. 1 S. 3 LHGebG beschränkte Befreiungen bspw. nur für die Anfangssemester erteilt werden. Die Hochschulen und Universitäten sind deshalb nicht gezwungen, von der Ermächtigung des § 6 Abs. 1 S. 3 LHGebG nur in der Weise Gebrauch zu machen, dass sie sowohl Studierende, die eine weit überdurchschnittliche Begabung aufweisen, als auch Studierende, die im Studium herausragende Leistungen erbringen, von der Gebührenpflicht befreien.

3. Das Rektorat der Beklagten hat in seiner Sitzung vom 29.11.2006 entschieden, von der Möglichkeit, Studierende von der Studiengebühr zu befreien, die im Studium herausragende Leistungen erbringen, keinen Gebrauch zu machen, und zur Begründung sinngemäß angeführt, dass es in Anbetracht der unterschiedlichen und breit angelegten Disziplinen der Universität nicht oder jedenfalls nur mit einem unvertretbar hohen Verwaltungsaufwand möglich sei, das Vorliegen dieser Voraussetzung festzustellen. Im Hinblick auf Möglichkeit, auch Studierende von der Gebührenpflicht zu befreien, die eine weit überdurchschnittliche Begabung aufweisen, wurde ferner festgelegt, solchen Studierenden eine Befreiung zu gewähren, die Aufnahme in ein Stipendienprogramm der Begabtenförderungswerke gefunden haben, wobei für die Stipendienvergabe nicht vorwiegend soziale Komponenten, sondern zu einem Anteil von mindestens zwei Dritteln die Leistungen des Studierenden das ausschlaggebende Entscheidungskriterium sein müssen. In der Sitzung vom 14.2.2007 wurde ferner beschlossen, dass der Nachweis einer weit überdurchschnittlichen Begabung auch durch Vorlage eines Hochbegabtentests bzw. eines Hochbegabtenzertifikats geführt werden könne, in dem ein Intelligenzquotient von mindestens 130 bescheinigt werde. Die Gebüh-

renbefreiung ist allerdings insoweit auf drei Semester beschränkt. Die Beklagte hat damit allgemeine Richtlinien erlassen, die das ihr im Rahmen des § 6 Abs. 1 S. 3 LHGebG zustehende Ermessen lenken und binden sollen.

a) Der im erstinstanzlichen Verfahren erhobene Einwand des Klägers, die Entscheidung über die Festlegung von Kriterien für die Handhabung des § 6 Abs. 1 S. 3 LHGebG habe nicht durch das Rektorat getroffen werden dürfen, da sie gemäß § 19 Abs.1 LHG zur Zuständigkeit des Senats der Beklagten gehöre, ist unbegründet. Nach § 16 Abs. 3 LHG ist der Vorstand bzw. das Rektorat für alle Angelegenheiten zuständig, für die im Landeshochschulgesetz oder in der Grundordnung der Hochschule nicht ausdrücklich eine andere Zuständigkeit festgelegt ist. Was die Entscheidung über die Festlegung von Kriterien für eine Befreiung gemäß § 6 Abs. 1 S. 3 LHGebG a. F. betrifft, fehlt es an einer solchen anderweitigen Zuständigkeitsbestimmung. Die Festlegung dieser Kriterien ist daher Sache des Vorstands bzw. des Rektorats.

b) Die vom Rektorat der Beklagten festgelegten Kriterien für die Handhabung des § 6 Abs. 1 S. 3 LHGebG a. F. sind auch inhaltlich nicht zu beanstanden. Sie widersprechen weder dem Zweck dieser Vorschrift noch verletzen sie den Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 GG.

Die Entscheidung der Beklagten, von der Möglichkeit, Studierende von der Studiengebühr zu befreien, die im Studium herausragende Leistungen erbringen, im Hinblick auf den damit verbundenen Verwaltungsaufwand keinen Gebrauch zu machen, stößt auf keine Bedenken. Die Schwierigkeiten, die mit der Feststellung verbunden sind, ob ein Studierender im Studium herausragende Leistungen erbringt, hat die Beklagte in ihrer Klageerwiderung plausibel erklärt. Die Beklagte hat dabei u. a. auf die unterschiedliche Praxis bei der Notenvergabe in den einzelnen Fachdisziplinen hingewiesen und ferner angeführt, dass in Studiengängen mit nur wenigen Studierenden nicht zwingend auf das Erbringen herausragender Leistungen geschlossen werden könne, wenn ein Studierender zu den Jahrgangsbesten gehöre. Diese Schwierigkeiten sind allerdings nicht unlösbar. So wäre zumindest in den Fächern mit einer größeren Zahl von Studierenden denkbar, auf das Ergebnis einer Zwischenprüfung abzustellen. Damit wäre das von der Beklagten genannte Problem jedoch nur teilweise beseitigt, da in diesem Fall überdurchschnittliche Leistungen im Studium erst nach dem Ablegen der Zwischenprüfung berücksichtigt werden könnten. Zu bedenken ist ferner, dass sich das Hochschulsystem in Baden-Württemberg in einer Umstellungsphase von den traditionellen Diplom- und Magisterstudiengängen auf ein gestuftes Studiensystem in Form von Bachelor- und Masterstudiengängen befindet. Eine Zwischenprüfung ist in Bachelor- und Masterstudiengängen nicht mehr vorgesehen.

Die weitere Entscheidung der Beklagten, Studierende, die eine weit überdurchschnittliche Begabung aufweisen, von der Gebührenpflicht zu befreien, und als Nachweis einer solchen Begabung entweder die Aufnahme in ein nicht vorwiegend von sozialen Komponenten bestimmtes Stipendienprogramm der Begabtenförderungswerke oder aber die Vorlage eines Hochbegabtentests bzw. eines Hochbegabtenzertifikats zu verlangen, erklärt sich ebenfalls mit dem Bestreben der Beklagten, im Rahmen des § 6 Abs. 1 S. 3 LHGebG a.F. auf einfache, leicht feststellbare Kriterien zurückzugreifen und so den Verwaltungsaufwand möglichst gering zu halten. Auch gegen diese Festlegung bestehen keine durchgreifenden Bedenken. Der Vorwurf des Verwaltungsgerichts, es stelle einen sachwidrigen, denkgesetzlich unzulässigen Schluss dar, aus dem bloßen Umstand einer fehlenden Förderung durch ein Stipendienwerk auf das Fehlen herausragender Leistungen zu schließen, ist in dieser Form schon deshalb verfehlt, weil sich die Beklagte dazu entschlossen hat, Studierende, die im Studium herausragende Leistungen erbringen, von der Studiengebühr gerade nicht zu befreien. Der Beklagten könnte daher allenfalls vorgehalten werden, dass aus der fehlenden Förderung durch ein Stipendienwerk nicht auf das Fehlen einer herausragenden Begabung geschlossen werden kann. Ein solcher Schluss wird von der Beklagten jedoch ebenfalls nicht gezogen. Dass die Beklagte sich dafür entschieden hat, die Aufnahme in ein nicht vorwiegend von sozialen Komponenten bestimmtes Stipendienprogramm der Begabtenförderungswerke zu verlangen, erklärt sich vielmehr allein mit der dadurch bewirkten Verwaltungsvereinfachung. Ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG ist damit nicht verbunden.

Aus dem Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG folgt die Verpflichtung, Gleiches gleich und Ungleiches seiner Eigenart entsprechend verschieden zu behandeln. Dies gilt jedoch nicht ausnahmslos, sondern nur, wenn die Gleichheit oder Ungleichheit der Sachverhalte so bedeutsam sind, dass ihre Beachtung unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten geboten erscheint. Durchbrechungen des Gleichheitssatzes durch Typisierungen und Pauschalierungen können - insbesondere bei der Regelung von Massenerscheinungen - durch Erwägungen der Verwaltungsvereinfachung und -praktikabilität gerechtfertigt sein, solange die durch jede typisierende Regelung entstehende Ungerechtigkeit noch in einem angemessenen Verhältnis zu den steuerlichen Vorteilen der Typisierung steht (vgl. u. a. BVerwG, Urt. v. 19.1.2000 - 11 C 8.99 - BVerwGE 110, 265). Die Entscheidung der Beklagten, für eine Befreiung von der Studiengebührenpflicht die Aufnahme in ein nicht vorwiegend von sozialen Komponenten bestimmtes Stipendienprogramm der Begabtenförderungswerke zu fordern und sich damit eigene Feststellungen zu ersparen, verstößt danach nicht gegen Art. 3 GG, zumal die Beklagte daneben auch die Vorlage eines Hochbegabtentests bzw. eines Hochbegabtenzertifikats genügen lässt.

Das gilt auch in Anbetracht des weiteren Einwands des Verwaltungsgerichts, dass es Fälle gebe, in denen ein Studierender trotz herausragender Begabung kein Stipendium bekomme, weil er es nicht darauf angewiesen sei oder weil er die geforderten zusätzlichen Qualifikationen wie etwa soziales Engagement, kulturelle Kompetenz, Beherrschung eines Musikinstruments oder dergleichen nicht aufzuweisen habe oder weil er aus persönlichen Gründen ablehne, sich an ein sozial, religiös oder politisch orientiertes Förderwerk zu wenden. Ob und inwieweit ein finanziell gut gestellter Studierender daran gehindert ist, in ein nicht vorwiegend von sozialen Komponenten bestimmtes Stipendienprogramm der Begabtenförderungswerke aufgenommen zu werden, kann dabei dahinstehen, da es jedenfalls auf keine Bedenken stößt, wenn solche Studierende trotz überdurchschnittlich hoher Begabung nicht in den Genuss der von § 6 Abs. 1 S. 3 LHGebG ermöglichten Gebührenbefreiung kommen. Der Hinweis auf die genannten persönlichen Hinderungsgründe kann ebenfalls nicht verfangen, da es mit der Studienstiftung des deutschen Volkes und der Stiftung der Deutschen Wirtschaft auch Begabtenförderungswerke gibt, die nicht sozial, religiös oder politisch orientiert sind.

Die von der Beklagten getroffene Regelung kann schließlich auch nicht aus anderen Gründen als zweck- oder sachwidrig angesehen werden. Für die Ansicht des Verwaltungsgerichts, es sei sinnlos, Studierende auch noch in höheren Semestern durch eine Studiengebührenbefreiung zu fördern, die zwar eine weit überdurchschnittliche Begabung besäßen, denen es aber nicht gelungen sei, ihre Begabung im Studium erfolgreich umzusetzen, mag es gute Gründe geben. Zu einer solchen Förderung von - in den Worten des Verwaltungsgerichts - "nicht förderungswürdigen Studienversagern" kann es jedoch nach der Praxis der von der Beklagten angeführten Begabtenförderungswerke allenfalls ausnahmsweise kommen. Im Fall der Studienstiftung des deutschen Volkes, deren Stipendien fast die Hälfte aller von einem Begabtenförderungswerk vergebenden Stipendien ausmachen, (vgl. die Antwort der Bundesregierung vom 28.3.2007 auf eine Kleine Anfrage zur sozialen Zusammensetzung der Stipendiatinnen und Stipendiaten, BT-Drs. 16/4849, S. 2 und 3) sieht diese Praxis wie folgt aus: Der Großteil der Stipendiatinnen und Stipendiaten der Stiftung wird nach dem Abitur aufgenommen. Diese Aufnahme ist jedoch zunächst nur vorläufig. Über die endgültige Aufnahme wird erst nach der Anfangsphase des Studiums anhand bestimmter von dem Studierenden zu erbringenden Leistungsnachweise entschieden. Die Stiftung vergibt daneben auch Stipendien an bereits Studierende, die während des Studiums durch besondere Leistungen aufgefallen sind. Eine leistungsunabhängige Förderung erfolgt somit nicht. Das Gleiche gilt für zumindest die meisten der anderen Begabtenförderungswerke. So kennen die Friedrich-Ebert-Stiftung sowie die Konrad-Adenauer-Stiftung nur eine vorläufige Aufnahme; über die endgültige Aufnahme wird erst nach zwei bis drei Semestern entschieden. Die Friedrich-Naumann-Stiftung nimmt im Grundsatz nur Studierende ab dem dritten Semester auf und bietet daneben eine schon vorher mögliche Aufnahme zur Probe an. Das Cusanuswerk sowie die Stiftung der Deutschen Wirtschaft beschränken die Vergabe auf bereits Studierende und verlangen, dass bereits erste Leistungsergebnisse vorliegen. Die bloße Begabung ist danach jedenfalls ganz überwiegend nicht ausreichend, um auf Dauer in eines von der Beklagten genannten Begabtenförderungswerke aufgenommen zu werden.

4. Der Bescheid vom 23.4.2007, mit dem die Beklagte den Befreiungsantrag des Klägers abgelehnt hat, kann danach nicht als ermessensfehlerhaft angesehen werden. Die von der Beklagten festgelegten Kriterien für eine Gebührenbefreiung werden vom Kläger nicht erfüllt. Der Bescheid steht somit im Einklang mit den von der Beklagten zulässigerweise erlassenen Ermessensrichtlinien.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Die in § 132 Abs. 2 VwGO genannten Voraussetzungen für eine Zulassung der Revision liegen nicht vor.

Beschluss

Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird gemäß § 52 Abs. 3 GKG auf 500 EUR festgesetzt.

Der Beschluss ist unanfechtbar.