

Leitsätze

zum Beschluss des Ersten Senats vom 8. Mai 2013

- 1 BvL 1/08 -

Allgemeine Studiengebühren sind mit dem Teilhaberecht auf Zulassung zum Hochschulstudium aus Art. 12 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG und dem Sozialstaatsprinzip der Art. 20 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG vereinbar, solange sie nicht prohibitiv wirken und sozial verträglich ausgestaltet sind.

Die Bremische Landesregelung, die bei der Auferlegung von Studiengebühren nach der Wohnung zugunsten von Landeskindern unterscheidet, verstößt gegen Art. 12 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG, weil sie den danach notwendigen freien und gleichen Hochschulzugang in einem bundesweit zusammenhängenden System ohne hinreichenden Sachgrund beeinträchtigt.



Im Namen des Volkes

**In dem Verfahren
zur verfassungsrechtlichen Prüfung,**

ob § 6 Satz 1 des Bremischen Studienkontengesetzes vom 18. Oktober 2005 - BremStKG - (BremGBI S. 550) in Verbindung mit § 3 Abs. 1, § 2 Abs. 1 BremStKG, soweit danach auswärtige Studierende - anders als Studierende mit Wohnung beziehungsweise Hauptwohnung in der Freien Hansestadt Bremen - vom dritten bis zum 14. Semester zu einer Studiengebühr in Höhe von 500 € pro Semester herangezogen werden, gegen Art. 11 GG sowie gegen Art. 12 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG verstößt

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen vom 17. September 2007 (6 K 1577/06) -

hat das Bundesverfassungsgericht - Erster Senat - unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Vizepräsident Kirchhof,
Gaier,
Eichberger,
Schluckebier,
Masing,
Paulus,
Baer,
Britz

am 8. Mai 2013 beschlossen:

§ 6 Satz 1 des Bremischen Studienkontengesetzes vom 18. Oktober 2005 - BremStKG - (Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen Seite 550) in Verbindung mit § 3 Absatz 1 und § 2 Absatz 1 BremStKG, soweit Studierende mit Wohnung außerhalb der Freien Hansestadt Bremen vom dritten bis zum 14. Semester zu einer Studiengebühr in Höhe von 500 € pro Semester herangezogen wurden, ist mit Artikel 12 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes unvereinbar und nichtig.

Gründe:

A.

Das konkrete Normenkontrollverfahren betrifft die Frage, ob eine landesrechtliche Regelung, nach der auswärtige Studierende anders als Studierende mit Wohnsitz oder - bei mehreren Wohnungen - Hauptwohnsitz im betreffenden Bundesland vom dritten bis zum 14. Semester zu einer allgemeinen Studiengebühr in Höhe von 500 € pro Semester herangezogen werden, gegen das Grundgesetz verstößt.

1

I.

1. In Bremen galt zum entscheidungserheblichen Zeitpunkt eine Studiengebührenregelung, die Studierenden ein Studienguthaben von 14 Semestern zubilligte und sie danach zu Gebühren heranzog. Dies betraf jedoch nur „Landeskinder“ mit Wohnung oder, soweit mehrere Wohnungen bestehen, Hauptwohnung in Bremen; demgegenüber erhielten Auswärtige ein Studienguthaben von lediglich zwei Semestern, zahlten also ab dem dritten Semester Gebühren.

2

2. Nach § 109 Abs. 2 Satz 1 des Bremischen Hochschulgesetzes vom 11. Juli 2003 (BremHG; BremGBl S. 295) war das Studium bis zu einem ersten berufsqualifizierenden Abschluss, bei nicht weiterbildenden Studiengängen bis zu einem zweiten berufsqualifizierenden Abschluss nach Maßgabe des § 109a BremHG und des Bremischen Studienkontengesetzes vom 18. Oktober 2005 (BremStKG; BremGBl S. 550), das mit dem Wintersemester 2005/2006 in Kraft trat, gebührenfrei. Für einheimische Studierende garantierte der damalige § 2 Abs. 1 Satz 1 BremStKG ein gebührenfreies Studium von 14 Semestern. Demgegenüber begrenzte der Gesetzgeber das gebührenfreie Studium durch § 3 BremStKG, in Kraft vom 25. Oktober 2005 bis zum 30. Juni 2010, für auswärtige Studierende auf zwei Semester. § 6 BremStKG regelte die Erhebung von Gebühren in Höhe von 500 € pro Semester nach dem Verbrauch des Studienguthabens. Die dort vorgesehene Zahlungspflicht konnte allerdings auf Antrag aus sozialen oder hochschulpolitischen Gründen erlassen werden. Ein solcher Grund war die Pflege und Erziehung von Kindern von bis zu zwölf Jahren. Zudem verabschiedete der Gesetzgeber mit § 7 BremStKG eine Härtefallregelung. Auf Antrag konnten die Gebühren gestundet, ermäßigt oder ganz erlassen werden, wenn ihre Entrichtung zu einer unbilligen Härte führen würde, die der Gesetzgeber für Regelfälle definierte. Ein Regelfall war nach § 7 Nr. 1 BremStKG etwa eine Behinderung oder schwere Erkrankung, die eine Hauptwohnung außerhalb der Freien Hansestadt Bremen erforderte.

3

a) Die einschlägigen damals geltenden Regelungen lauteten:

4

§ 109a BremHG

5

Studienkonten

Die Studierenden erhalten mit der Einschreibung ein Studienkonto mit einem gebührenfreien Studienguthaben in Form von gebührenfreien Studiensemestern. Die Hö-

he des Studienguthabens, Art und Umfang der Berücksichtigung besonderer Lebens- und Studenumstände der Studierenden, die Gebührenhöhe nach Verbrauch des Studienguthabens und die Nutzung von nicht verbrauchten Studienguthaben werden durch gesondertes Gesetz bestimmt.

§ 2 BremStKG

6

Studienkonten und Studienguthaben für Studierende mit Wohnung in der Freien Hansestadt Bremen

(1) Die Studierenden mit Wohnung oder, soweit mehrere Wohnungen bestehen, mit Hauptwohnung in der Freien Hansestadt Bremen erhalten mit der Einschreibung nach den §§ 34 oder 35 des Bremischen Hochschulgesetzes ein einmaliges Studienguthaben von 14 Semestern.

...

§ 3 BremStKG

7

Studienkonten und Studienguthaben für Studierende mit Wohnung außerhalb der Freien Hansestadt Bremen

(1) Die Studierenden mit Wohnung oder, soweit mehrere Wohnungen bestehen, mit Hauptwohnung außerhalb der Freien Hansestadt Bremen erhalten mit der Einschreibung nach den §§ 34 oder 35 des Bremischen Hochschulgesetzes ein Studienkonto mit einem einmaligen Studienguthaben von zwei Semestern.

(2) Wird zu einem späteren Zeitpunkt ein Studienguthaben nach § 2 gewährt, erfolgt eine vollständige Anrechnung.

(3) Nach Vollendung des 55. Lebensjahres wird ein Studienguthaben nicht gewährt.

§ 6 BremStKG

8

Verbrauch des Studienguthabens

Von Studierenden, die ihr Studienguthaben nach den §§ 2 oder 3 verbraucht haben, ohne das Studium abzuschließen, oder ein Zweitstudium absolvieren, das nicht die Voraussetzungen des § 2 Absatz 4 erfüllt, erheben die Hochschulen Studiengebühren in Höhe von 500 € für jedes Semester. Auf Antrag werden hiervon ausgenommen:

1. Beurlaubte Studierende für die Dauer der Beurlaubung,
2. Studierende, die Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz erhalten,
3. Doktoranden, soweit sie ausschließlich nach § 34 Abs. 3 Bremisches Hochschulgesetz immatrikuliert sind, und Meisterschüler sowie Studierende mit dem Ziel des Konzertexamens an der Hochschule für Künste,
4. Studierende, denen aufgrund überregionaler Abkommen ein gebührenfreies Studium zusteht,

5. Studierende, die bereits an einer anderen Hochschule zum Studium in einem gemeinsamen Studiengang eingeschrieben sind und dort Studiengebühren bezahlen,
6. Studierende, die während ihres Studiums mindestens ein Kind im Alter von bis zu zwölf Jahren pflegen und erziehen, für die Dauer von bis zu sechs Semestern,
7. Studierende, die während ihres Studiums als gewählte Vertreter in Organen der Hochschule, der Studierendenschaft oder des Studentenwerks mitwirken oder das Amt einer Frauen- oder Gleichstellungsbeauftragten wahrnehmen, für die Dauer von bis zu insgesamt zwei Semestern.

§ 7 BremStKG

9

Stundung, Ermäßigung und Erlass

Die Studiengebühren können auf Antrag des Studierenden im Einzelfall gestundet, ermäßigt oder ganz erlassen werden, wenn die Entrichtung der Studiengebühren zu einer unbilligen Härte führen würde. Eine unbillige Härte liegt in der Regel insbesondere vor, wenn

1. eine Behinderung oder schwere Erkrankung Studienzeit verlängernde Auswirkungen hat oder die Begründung oder Beibehaltung der Wohnung oder, soweit mehrere Wohnungen bestehen, der Hauptwohnung außerhalb der Freien Hansestadt Bremen erfordert,
2. sich die Folgen als Opfer einer Straftat Studienzeit verlängernd auswirken, oder
3. eine wirtschaftliche Notlage während des Ablegens der Abschlussprüfungen aufgetreten ist.

In den Fällen der Nummern 2 und 3 kann eine Stundung, Ermäßigung oder ein Erlass von Studiengebühren nur erfolgen, wenn ein Studienguthaben nach § 2 verbraucht worden ist.

b) Das Land Bremen verfolgte mit diesen Regelungen ausweislich der Gesetzesbegründung (Bürgerschafts-Drucks 16/758, S. 5 f.) mehrere Zwecke: Sie dienten zunächst dazu, die Studierenden zu einem effizienten und zügigen Studium anzuhalten. Weiterhin zielten sie darauf, das Land Bremen in die finanzielle Lage zu versetzen, eine angemessene und wettbewerbsfähige Ausstattung der Hochschulen des Landes sowohl in personeller als auch in sachlicher Hinsicht zu gewährleisten. Dies könne im Wege der direkten Finanzierung durch die Studierenden per Studiengebühren bei einem Wohnsitz außerhalb Bremens geschehen oder über den Zuzug von Studierenden nach Bremen, da dies die Einnahmen des Landes im Rahmen des Länderfinanzausgleichs erhöhe. Die hochschulpolitische Zielsetzung werde dadurch unterstrichen, dass die über die Studiengebühren eingenommenen Mittel insbesondere zur Verbesserung der Lehre verwendet werden. Die Studiengebühren waren nach Auffassung der gesetzgebenden Körperschaft notwendig, um diese Ziele zu erreichen. Die melderechtlichen Bestimmungen verpflichteten nicht zum Erstwohnsitz am Studienort. In der Bevorzugung von Studierenden mit Wohnsitz in Bremen liege kein Eingriff in die freie Wahl der Ausbildungsstätte sowie in das Recht auf Freizügigkeit.

10

Eine etwaige Ungleichbehandlung im Sinne des Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip sei gerechtfertigt, weil es sich nicht um eine willkürliche, sachlich nicht gerechtfertigte Schlechterstellung handele. Etwaige Härtefälle seien in gesetzlichen Ausnahmeregelungen berücksichtigt worden.

In der Einzelbegründung zu § 3 BremStKG (Bürgerschafts-Drucks 16/758, S. 7) geht der Gesetzgeber ebenfalls davon aus, dass eine Differenzierung zwischen An-sässigen und Auswärtigen hinsichtlich des Studienguthabens zulässig sei. Im Übrigen befinde sich der Studienwohnsitz bei einem ernsthaft betriebenen Studium so-wieso am Studienort. 11

c) Im Jahr 2010 wurde durch Art. 13 Nr. 1 und 2 des Zweiten Hochschulreformge-setzes vom 22. Juni 2010 (BremGBI S. 375) die Landeskinderregelung des § 3 BremStKG aufgehoben und § 2 Abs. 1 Satz 1 BremStKG dem angepasst. Seit dem Wintersemester 2010/2011 erhalten alle Studierenden in Bremen mit der Einschrei-bung ein einmaliges Studienguthaben von 14 Semestern, das ein gebührenfreies Erststudium gewährleisten soll. Diese Gesetzesänderung sollte dem Umstand Rech-nung tragen, dass das Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen das hier zur Entscheidung stehende Vorlageverfahren eingeleitet hatte und das Ergebnis der verfassungsrechtlichen Überprüfung abgewartet werden sollte (Bürgerschafts-Drucks 17/1309, S. 7). 12

d) Für die Finanzierung der staatlichen Hochschulen in Bremen ist der Wohnsitz der Studierenden seit 2007 von Bedeutung. Nach § 106 Abs. 2 Satz 3 BremHG in der Fassung des Hochschulreformgesetzes vom 27. Februar 2007 (BremGBI S. 157) er-halten die Hochschulen von den Einnahmen des Landes aus den Steuereinnahmen nach Länderfinanzausgleich 1.000 € jährlich für Studierende, die als Einheimische ein Studienguthaben in Anspruch nehmen. 13

II.

1. Die Klägerinnen und der Kläger des Ausgangsverfahrens wehren sich gegen die Studiengebührenpflicht als auswärtige Studierende. Mit Gebührenbescheiden vom 16. Mai 2006 wurden sie für das Wintersemester 2006/2007 zur Zahlung einer Studi-engebühr nach § 6 BremStKG in Höhe von 500 € aufgefordert, weil sie bereits nach einem Studium von zwei Semestern über kein Studienguthaben mehr verfügten, das ein gebührenfreies Studium ermöglichte. Die Universität Bremen wies ihre Wider-sprüche dagegen als unbegründet zurück und lehnte die Anträge auf Aussetzung der Vollziehung ab. Im nachfolgenden Klageverfahren ordnete das Verwaltungsgericht die aufschiebende Wirkung der Widersprüche und der Klagen an. 14

2. Sodann hat das Verwaltungsgericht das Verfahren gemäß Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht die Frage zur Entscheidung vorgelegt, ob § 6 Satz 1 BremStKG in Verbindung mit § 3 Abs. 1 und § 2 Abs. 1 BremSt-KG, soweit danach auswärtige Studierende - anders als Studierende mit Wohnung beziehungsweise Hauptwohnsitz in Bremen - vom dritten bis zum 14. Semester zu ei- 15

ner Studiengebühr in Höhe von 500 € pro Semester herangezogen werden, gegen Art. 11 GG sowie gegen Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG verstoße.

Die Verfassungsmäßigkeit der zur Überprüfung vorgelegten Vorschriften sei entscheidungserheblich, da das Gericht bei Gültigkeit der Vorschriften anders entscheiden würde als im Falle ihrer Ungültigkeit. Wäre die Regelung in § 6 Satz 1 BremStKG in Verbindung mit § 3 Abs. 1 und § 2 Abs. 1 BremStKG verfassungsgemäß, seien die zulässigen Anfechtungsklagen als unbegründet abzuweisen. Wäre die Heranziehung zur Zahlung von Studiengebühren für auswärtige Studierende hingegen verfassungswidrig, wären die Gebührenbescheide mangels erforderlicher Ermächtigungsgrundlage rechtswidrig, und den Klagen müsste stattgegeben werden.

16

Die vorgelegte Regelung verstoße gegen Art. 11 GG und Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG. Eine verfassungskonforme Auslegung sei nicht möglich.

17

Es liege ein Verstoß gegen das Grundrecht auf Freizügigkeit aus Art. 11 Abs. 1 GG vor, der das Recht gewährleiste, an jedem Ort innerhalb des Bundesgebietes Aufenthalt und Wohnung zu nehmen. Zwar hindere die zur Überprüfung gestellte Regelung Studierende nicht unmittelbar an der freien Wahl ihres Wohnortes; gleichwohl werde aber an diese Wahl eine nachteilige Rechtsfolge geknüpft. Die Studiengebührenpflicht für auswärtige Studierende ziele auf eine Einschränkung der Freizügigkeit und sei nicht nur eine melderechtliche Formalität. Wollten Studierende von einem Studienguthaben nach § 2 BremStKG profitieren, seien sie gezwungen, ihre Wohnung und melderechtlich auch ihren Lebensmittelpunkt nach Bremen zu verlegen. Die vorgelegten Regelungen knüpften an die Ausübung des Grundrechts der Freizügigkeit auch einen - gemessen an den typisierten wirtschaftlichen Verhältnissen von Studierenden - wirtschaftlich spürbaren Nachteil. Sie stellten damit eine mittelbare, zielgerichtete Beeinträchtigung des Grundrechts der Freizügigkeit dar. Dieser Eingriff in das Grundrecht der Freizügigkeit sei nicht zu rechtfertigen, da keiner der in Art. 11 Abs. 2 GG genannten Fälle vorliege.

18

Die Regelung in § 6 Satz 1 BremStKG in Verbindung mit § 3 Abs. 1 und § 2 Abs. 1 BremStKG verstoße auch gegen das in Art. 12 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG gewährleistete Recht auf diskriminierungsfreien Hochschulzugang. Die drohende Exmatrikulation bei Nichtzahlung stelle einen Eingriff in die Ausbildungsfreiheit dar. Dieser Eingriff in Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG lasse sich verfassungsrechtlich nicht mit den vom Gesetzgeber verfolgten Zielen rechtfertigen. Soweit einheimische und auswärtige Studierende ungleich behandelt würden, verstießen die Studiengebührenregelungen des Bremischen Studienkontengesetzes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Die Landeskinderklausel sei weder mit der Einwohnerprivilegierung auf kommunaler Ebene noch mit der Erhebung von Gastschulbeiträgen von auswärtigen Schülern und Schülerinnen im Rahmen der Subventionierung von Privatschulen vergleichbar. Da die nach Art und Umfang gleiche

19

Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung regelmäßig ohne Berücksichtigung persönlicher Eigenschaften der Nutzenden in den Grenzen der Praktikabilität und Wirtschaftlichkeit gleich hohe Gebühren auslöse, könne ferner niemand zu einer höheren Abgabe herangezogen werden, nur weil er oder sie nicht vor Ort wohne. Auch im Hinblick auf den Gebührenzweck der Kostendeckung sei kein Differenzierungsgrund ersichtlich. Soweit der Zweck darin liege, höhere Mittel aus dem Länderfinanzausgleich zu erhalten, fehle es an einem ausreichenden Zusammenhang zwischen dessen Zweck und dem Benutzungsverhältnis. Die Ausgleichszahlungen aus dem Finanzausgleich seien kein sachnahes Surrogat für Studiengebühren.

Eine verfassungskonforme Auslegung des § 6 Satz 1 BremStKG in Verbindung mit § 3 Abs. 1, § 2 Abs. 1 BremStKG komme nicht in Betracht. Sie scheitere daran, dass die ausdrückliche, in den Gesetzesmaterialien zum Ausdruck kommende Zielsetzung des Bremischen Studienkontengesetzes, Studierende zur Wohnsitznahme in Bremen zu bewegen, nicht so verstanden werden könne, dass damit lediglich oder vorrangig eine effektive Durchsetzung des Melderechts bezweckt werde. 20

III.

Zu der Vorlage haben der Senat der Freien Hansestadt Bremen, die Niedersächsische Landesregierung, die Landesregierung Nordrhein-Westfalen, der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts, die Hochschulrektorenkonferenz, der Deutsche Hochschulverband, die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, das Deutsche Studentenwerk, der Verband Hochschule und Wissenschaft im Deutschen Beamtenbund, der Freie Zusammenschluss von StudentInnenschaften e.V. und die Klägerinnen und der Kläger des Ausgangsverfahrens Stellung genommen. 21

1. Der Senat der Freien Hansestadt Bremen hat keine Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit der zur Prüfung vorgelegten Normen. 22

Art. 11 Abs. 1 GG sei von den vorgelegten Regelungen nicht berührt. Das Bremische Studienkontengesetz sei auch mit Art. 12 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG und dem Sozialstaatsprinzip vereinbar. Der Gesetzgeber habe das daraus folgende Teilhaberecht im Kern - den Zugang zur Hochschule - nur unter den Vorbehalt des Möglichen als Folge der Knappheit der Haushaltsmittel gestellt. Die Gebührenpflicht sei nach den Vorgaben des Sozialstaatsprinzips ausgestaltet und verhältnismäßig, insbesondere zumutbar. Bremen verfolge das legitime Ziel, sich gegen eine finanzielle Überlastung seiner Hochschulen durch auswärtige Studierende zu schützen, indem auch von diesen ein finanzieller Beitrag zu den Kosten ihres Studiums verlangt werde. Studiengebühren in Höhe von 500 € pro Semester seien zumutbar (Hinweis auf BVerfGE 112, 226 <245>). Auf Antrag könnten Studierende zudem von der Gebührenpflicht ausgenommen werden; § 7 BremStKG ermögliche Stundung, Ermäßigung oder Erlass bei einer unbilligen Härte. 23

Die Regelungen in § 2 Abs. 1 und § 3 Abs. 1 BremStKG seien mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar. Sie behandelten Studierende mit Wohnung in Bremen in Bezug auf das ih- 24

nen eingeräumte Studienguthaben zwar anders als Studierende mit Wohnung außerhalb Bremens. Dies sei jedoch gerechtfertigt. Anders als bei der Zulassung zum Studium sei das Hochschulwesen in Deutschland nicht als ein zusammenhängendes System anzusehen, das im Interesse länderübergreifender Nutzung der Ausbildungskapazitäten grundsätzlich eine bundesweite Reglementierung erfordere. Vielmehr entsprächen unterschiedliche Regelungen der bundesstaatlichen Ordnung. Zudem sei die Differenzierung sachlich begründet. In Bremen sollten alle Studierenden zu den erforderlichen Finanzmitteln für die Bereithaltung der Ausbildungskapazität bei angemessener Qualität beitragen (Bürgerschafts-Drucks 16/758, S. 5). Studierende mit Wohnung in Bremen täten dies indirekt über den Länderfinanzausgleich; Auswärtige zahlten Studiengebühren.

Der Landesgesetzgeber dürfe bei der Belastung mit Abgaben für die Benutzung von Einrichtungen des Landes zwischen Personen mit Wohnsitz innerhalb und Personen mit Wohnsitz außerhalb des Landes unterscheiden. Die Regelung sei zudem mit der Rechtsprechung zur Zulässigkeit der Erhebung einer Zweitwohnungsteuer (BVerfGE 65, 325) vereinbar. Der Gesetzgeber könne auch entscheiden, welche über die Kostendeckung hinausgehenden Zwecke er mit einer Gebühr verfolge. Dazu gehörten Zwecke „einer begrenzten Verhaltenssteuerung“. Es sei ein sachlicher Grund für differenzierte Abgaben, dass Auswärtige für eine Gebietskörperschaft keine Teilhabe an Steuern beziehungsweise Schlüsselzuweisungen bewirkten. Die Ausgleichszuweisungen aus der primären Steuerverteilung und aus dem Finanzausgleich seien ein sachnahes Surrogat für Studiengebühren.

25

2. Der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts hat mitgeteilt, dass er sich bislang zwar grundsätzlich zur Vereinbarkeit von Studienbeiträgen beziehungsweise Studiengebühren mit Art. 12 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG geäußert habe (BVerwGE 134, 1). Die Besonderheit einer an den Wohnsitz anknüpfenden Studienabgabe habe dort jedoch keine Rolle gespielt. Der Senat bezweifelt, dass die bremische Regelung mit dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar ist.

26

3. Die Hochschulrektorenkonferenz macht sich hinsichtlich der Vereinbarkeit der vorgelegten Normen mit Art. 12 Abs. 1 GG die Ausführungen des vorlegenden Gerichts zu eigen. Mit der Erhebung eines Studienbeitrags in Höhe von 500 € pro Semester sei jedoch kein spürbarer wirtschaftlicher Nachteil im Sinne eines Eingriffs in Art. 11 GG verbunden.

27

4. Der Deutsche Hochschulverband hält § 6 Satz 1 BremStKG in Verbindung mit § 3 Abs. 1, § 2 Abs. 1 BremStKG für verfassungswidrig. Zwar stehe das Grundgesetz der bislang praktizierten Erhebung von Studienbeiträgen mit gesetzlich ausgestalteten Sicherungen wie in §§ 6 und 7 BremStKG, durch die insbesondere einkommensschwachen Bevölkerungsschichten ein gleichberechtigter Hochschulzugang ermöglicht wird, nicht entgegen. Doch sei die Landeskinderregelung ein nicht gerechtfertigter Eingriff in Art. 11 Abs. 1 GG. Studiengebühren in Höhe von 500 € für ein Semester seien ein wirtschaftlich spürbarer Nachteil. Schließlich stehe der primäre Gesetzes-

28

zweck der Einwohnergewinnung zur zusätzlichen Einnahmenerzielung nicht in unmittelbarem Zusammenhang zur Inanspruchnahme der Hochschulen Bremens.

5. Das Deutsche Studentenwerk, der Verband Hochschule und Wissenschaft im Deutschen Beamtenbund, die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft und der Freie Zusammenschluss von StudentInnenschaften e.V. folgen im Wesentlichen dem vorlegenden Gericht. Studiengebühren stellen die Chancengleichheit beim Hochschulzugang und im Studium in Frage und seien unsozial, insofern sie ein Studium von der finanziellen Leistungsfähigkeit der Einzelnen abhängig machten. Die bestehenden Ungleichheiten im Bildungssystem würden durch sie noch verstärkt. Die Länder seien der Forderung des Bundesverfassungsgerichts (Hinweis auf BVerfGE 112, 226) nach Sozialverträglichkeit von Studiengebühren nicht nachgekommen. 29

6. Die Klägerinnen und der Kläger des Ausgangsverfahrens halten die zur Prüfung gestellte Regelung für verfassungswidrig. Auch sie teilen im Wesentlichen die Auffassung des vorlegenden Gerichts. Die bremische Regelung sei mit Art. 12 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG und dem Sozialstaatsprinzip unvereinbar, da der Gesetzgeber seiner Regelungspflicht im Hinblick auf soziale Ausgleichsmaßnahmen zur Vermeidung faktischer Diskriminierung wegen der sozialen Herkunft Studierwilliger nicht nachkomme. Das Land Bremen sehe keine Darlehenslösung vor und habe Studierende nicht bereits dadurch ausreichend von der Erhebung von Studiengebühren befreit, indem es Empfänger von Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz von der Studiengebührenpflicht ausgenommen habe. Allgemeine Studiengebühren seien darüber hinaus mit Art. 3 Abs. 1 und 2 GG sowie Art. 13 Abs. 1 und 2 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966 (IPwskR; in Kraft getreten am 3. Januar 1976, UNTS Bd. 993, S. 3, BGBl II S. 428) und Art. 2 des Ersten Zusatzprotokolls zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 20. März 1952 (ZP I EMRK; in Kraft getreten am 13. Februar 1957, ETS Nr. 9, BGBl II S. 226) in Verbindung mit Art. 14 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK; in Kraft getreten am 3. September 1953, ETS Nr. 5, BGBl II 1954 S. 14) unvereinbar. 30

B.

Die Vorlage ist zulässig. 31

§ 3 BremStKG in der Fassung der Bekanntmachung des Bremischen Studienkontengesetzes vom 18. Oktober 2005 (BremGBl S. 550) wurde zwar durch Art. 13 Nr. 2 des Zweiten Hochschulreformgesetzes vom 22. Juni 2010 (BremGBl S. 375) aufgehoben. Doch ist eine Vorlage im Rahmen des Art. 100 GG weiter zulässig, solange sich die Ausgangsverfahren mit dem Außerkrafttreten nicht erledigt haben (vgl. BVerfGE 16, 6 <15>; 29, 325 <326>; 47, 46 <64>). Eine Erledigung ist hier nicht eingetreten, denn die in den Ausgangsverfahren angegriffenen Bescheide stützen sich auf die vom Verwaltungsgericht vorgelegten Normen. 32

Die Anforderungen aus § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG an die Begründung einer Vorlage nach Art. 100 Abs. 1 GG sind erfüllt. 33

C.

Die in Bremen ehemals geltende Regelung, nach der auswärtige Studierende – im Unterschied zu Studierenden mit Wohnung in der Freien Hansestadt Bremen – zur Zahlung von allgemeinen Studiengebühren in Höhe von 500 € vom dritten bis zum 14. Semester herangezogen wurden, ist mit dem Grundgesetz nicht vereinbar. Zwar ergibt sich aus der Verfassung kein grundsätzliches Verbot der Erhebung allgemeiner Studiengebühren, wenn diese tatsächlich den verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine sozial zumutbare Ausgestaltung gerecht werden (I). Doch ist die Belastung allein auswärtiger Studierender mit solchen Gebühren verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen (II). 34

I.

Die Erhebung von allgemeinen Studiengebühren ist im Ausgangspunkt mit dem Grundgesetz vereinbar, solange und soweit die Gebühren nicht prohibitiv wirken und sozial verträglich ausgestaltet sind. 35

1. Schafft der Staat mit öffentlichen Mitteln Studienangebote, so muss er den freien und gleichen Zugang zu ihnen gewährleisten (vgl. BVerfGE 85, 36 <53>). Aus Art. 12 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG und dem Sozialstaatsprinzip der Art. 20 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG ergibt sich für diejenigen, die dafür die subjektiven Zulassungsvoraussetzungen erfüllen, im Rahmen der vom Staat geschaffenen Ausbildungseinrichtungen ein Recht auf freien und gleichen Zugang zum Hochschulstudium ihrer Wahl (vgl. BVerfGE 85, 36 <53 f.>; grundlegend BVerfGE 33, 303 <331 f.>; vgl. auch BVerwGE 134, 1 <7 f.>). 36

a) Art. 12 Abs. 1 GG gewährleistet das Recht, die Ausbildungsstätte frei zu wählen (BVerfGE 85, 36 <53>). Dieses steht in engem Zusammenhang mit dem Recht der freien Berufswahl, da die Ausbildung in der Regel die Vorstufe einer Berufsaufnahme ist, beide also integrierende Bestandteile eines zusammengehörenden Lebensvorganges darstellen (vgl. BVerfGE 33, 303 <329 f.>, unter Hinweis auf BVerfGE 7, 377 <401, 406>). Der verfassungsrechtliche Grundrechtsschutz zielt dabei nicht nur auf die Abwehr von Eingriffen der öffentlichen Gewalt, sondern auch auf Teilhabe an staatlichen Leistungen (vgl. BVerfGE 33, 303 <330 f.>). 37

b) Aus diesem Teilhaberecht resultiert kein Anspruch auf Kostenfreiheit des Hochschulstudiums, doch dürfen Gebühren für ein Studium nicht prohibitiv wirken (aa) und müssen sozial verträglich ausgestaltet sein (bb). 38

Die Inanspruchnahme staatlicher Ressourcen durch einen eingeschränkten Nutzerkreis kann eine Abgabepflicht auslösen. Daher ist der Gesetzgeber nicht daran gehindert, bestimmte öffentliche Leistungen der Berufsausbildung, auch soweit diese bisher abgabefrei waren, künftig nicht mehr kostenlos anzubieten (vgl. BVerwGE 39

134, 1 <8> m.w.N.).

aa) Art. 12 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG und dem Sozialstaatsprinzip verpflichten den Gesetzgeber jedoch, auch im Bereich des Hochschulzugangs für die Wahrung gleicher Bildungschancen zu sorgen (vgl. BVerfGE 112, 226 <245>); er muss Auswahl und Zugang nach sachgerechten, auch für die Benachteiligten zumutbaren Kriterien regeln (vgl. BVerfGE 43, 291 <345>). Der Gesetzgeber darf den Zugang zu staatlich geschaffenen Ausbildungseinrichtungen nicht prohibitiv gestalten. Gebühren dürfen keine unüberwindliche soziale Barriere vor dem Hochschulzugang errichten (vgl. BVerwGE 102, 142 <147>; 115, 32 <37>; 134, 1 <8, 14>; BVerwG, Urteil vom 15. Dezember 2010 - BVerwG 6 C 9.09 -, juris, Rn. 19, 25). Unzulässig ist eine Gebührenregelung, wenn sie ihrer Höhe nach in einem nicht mehr hinnehmbaren Maße abschreckende Wirkung entfaltet (vgl. BVerwG, Urteil vom 15. Dezember 2010 - BVerwG 6 C 9.09 -, juris, Rn. 25).

40

bb) Das bedeutet nicht, dass Erschwernisse, die mit der Erhebung von Studienabgaben verbunden sind, vollständig durch soziale Begleitmaßnahmen kompensiert werden müssen (vgl. BVerwGE 134, 1 <14>). Die Verfassung gebietet nicht den Ausgleich jeglicher sozialen, insbesondere ökonomischen, Ungleichheit, die auch in der familiären, sozialen oder individuellen Herkunft der Ausbildungswilligen ihre Ursache haben kann (vgl. BVerwGE 134, 1 <14>). Der Gesetzgeber darf diese Umstände jedoch nicht völlig unberücksichtigt lassen, soweit sie zu ungleichen Ausbildungschancen führen. Er darf Studierwillige also beispielsweise nicht schlicht auf die Möglichkeit verweisen, für die Finanzierung eines Studiums marktübliche Kredite in Anspruch zu nehmen.

41

Verfassungsrechtlich geboten ist damit ein sozial verträgliches, also entweder ein grundsätzlich für alle finanziell tragbares oder aber ein um ein Ausbildungsförderungssystem ergänztes Ausbildungsangebot, das im Rahmen der staatlich geschaffenen Ausbildungskapazitäten allen entsprechend Qualifizierten ein Studium ermöglicht und den Zugang zum Studium insbesondere nicht von den Besitzverhältnissen der Eltern abhängig macht (vgl. BVerwGE 102, 142 <147>; 115, 32 <37>; 134, 1 <8>). Das Grundgesetz verbietet es, die nur begrenzt verfügbaren öffentlichen Mittel beim Hochschulzugang bevorzugt einem privilegierten Teil der Bevölkerung zu Gute kommen zu lassen (vgl. BVerfGE 33, 303 <334 f.>). Bei der Erhebung von Studiengebühren ist folglich den Belangen einkommensschwacher Bevölkerungskreise angemessen Rechnung zu tragen (vgl. BVerfGE 112, 226 <245>; BVerwGE 134, 1 <9 ff.>); entscheidend ist, wie schwer eine Gebührenlast unter den konkreten Bedingungen ihrer Ausgestaltung wiegt und ob sie im Ergebnis allen Betroffenen tatsächlich zumutbar ist. Der Gesetzgeber hat den Zugang zu Einrichtungen zur Ausübung grundrechtlicher Freiheit insgesamt so zu gestalten, dass die sozialen Gegensätze hinreichend ausgeglichen werden und soziale Durchlässigkeit gewährleistet wird (Rüfner, in: Bonner Kommentar, Bd. 1, Art. 3 Abs. 1 Rn. 63, Oktober 1992; s.a. Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 20 Rn. 119; Robbers, in: Bonner Kommentar, Bd. 5, Art. 20 Abs. 1 Rn. 1412, April 2009). Das Sozialstaatsprinzip ver-

42

langt darüber hinaus eine Ausgestaltung der Studiengebühren, die angemessen Rücksicht auf Belastungen Studierender nimmt, die aufgrund persönlicher Lebensumstände oder gesellschaftlicher Benachteiligung in ihrer persönlichen und sozialen Entfaltung behindert sind (vgl. BVerfGE 45, 376 <387>). Das gilt für Menschen mit Behinderungen (Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG) ebenso wie für Studierende mit Kindern oder Pflegeverantwortung in der Familie (Art. 6 Abs. 1 und 2 GG).

Wie der Gesetzgeber dem Verfassungsgebot zur sozialen Ausgestaltung allgemeiner Studiengebühren im Einzelnen Rechnung trägt, ist in weitem Umfang seiner freien Gestaltung überlassen. Er kann die von der Verfassung geforderte Chancengleichheit insbesondere durch die Höhe von Studiengebühren, durch Stipendien, spezielle Studienkredite und durch Härtefall- und Ausnahmeregelungen zu wahren suchen. Das Bundesverwaltungsgericht hat ausgeführt (BVerwGE 134, 1 <19 ff.>; BVerwG, Urteil vom 15. Dezember 2010 - BVerwG 6 C 9.09 -, juris, Rn. 32), dass bei der entsprechenden Ausgestaltung von Studiengebühren die völkerrechtlichen Anforderungen zu beachten sind, hier aus Art. 10 Nr. 4 Buchstabe a der Europäischen Sozialcharta vom 18. Oktober 1961 (ESC; in Kraft getreten am 26. Februar 1965, ETS Nr. 35, BGBl II S. 1122), aus Art. 13 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 13 Abs. 2 Buchstabe c IPwskR (vgl. auch UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, The right to education (Art. 13), UN Doc. E/C.12/1999/10 vom 8. Dezember 1999, Z. 19 f. zu Art. 13 Abs. 2 Buchstabe c IPwskR) und aus Art. 2 ZP I EMRK in Verbindung mit Art. 14 EMRK. Dagegen ist von Verfassungs wegen nichts zu erinnern.

43

2. Nach diesen Maßgaben sind Studiengebühren im Umfang von 500 € je Semester bei Bereitstellung hinreichender sozialer Ausgleichsmaßnahmen nicht schon grundsätzlich verfassungsrechtlich ausgeschlossen.

44

a) Als Voraussetzung der Teilnahme am Studium beschränken Studiengebühren den grundrechtlichen Teilhabeanspruch. Diese Beschränkung stützt sich auf das legitime Ziel, eine ergänzende Einnahmequelle zur Finanzierung der Studienangebote zu schaffen, und ist hierfür auch geeignet und erforderlich.

45

b) Der Teilhabeanspruch wird durch Studiengebühren im hier in Rede stehenden Umfang nicht übermäßig beschränkt. Eine prohibitive Wirkung ist bei einer Studiengebühr in Höhe von 500 € derzeit nicht ersichtlich (vgl. BVerwGE 134, 1 <14>; Bay-VerfGH, Urteil vom 28. Mai 2009 - Vf. 4-VII-07 -, juris, Rn. 145). Eine Gebühr in Höhe von 500 € im Semester wirkt nicht abschreckend oder sonst von vornherein unangemessen.

46

Allerdings ist eine Gebühr in dieser Höhe keine vernachlässigbare Größe. Zwar mag eine solche Gebühr in Bezug auf die Gesamtkosten des Studiums geringfügig und kompetenzrechtlich von nachrangiger Bedeutung sein (vgl. BVerfGE 112, 226 <245>). Aus Sicht der Studierenden, deren Gesamtunterhaltsbedarf je nach Quelle mit zwischen circa 530 € und 812 € pro Monat angegeben wird (vgl. auch HIS, Heine/Quast, Studienentscheidung im Kontext der Studienfinanzierung, 2011, S. 26) ist

47

auch dies als deutlich spürbar einzustufen (so für Baden-Württemberg auch BVerwG, Urteil vom 15. Dezember 2010 - BVerwG 6 C 9.09 -, juris, Rn. 21; Urteil vom 15. Dezember 2010 - BVerwG 6 C 10.09 -, juris, Rn. 21).

Dass Studiengebühren in dem hier in Frage stehenden Umfang eine abschreckende Wirkung begünstigen können, ist nicht ausgeschlossen. So gaben bei einer Befragung von 5.240 Schulabgängerinnen und -abgängern im Jahr 2006 in Nordrhein-Westfalen 2,4 % beziehungsweise 6,5 % der Studienberechtigten an, aufgrund von Studiengebühren auf ein Studium zu verzichten oder es zu verzögern (HIS, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen, 2010, S. 10); im bundesweiten Vergleich lag die Quote 2006 bei 3,6 % (HIS, Heine/Quast/Spangenberg, Studiengebühren aus der Sicht von Studienberechtigten, 2008, S. 15 f.) und im Jahr 2008 bei 5,3 % (HIS, Heine/Quast, Studienentscheidung im Kontext der Studienfinanzierung, 2011, S. 58).

48

Aus der nicht unerheblichen Belastung von Studierenden durch Studiengebühren in Höhe von 500 € je Semester folgt jedoch nicht ohne weiteres, dass diese angesichts der derzeitigen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von Studierenden insgesamt prohibitiv wirkt. Eine „Gebührenflucht“ aus Ländern mit in Länder ohne Studiengebühren ist nicht erkennbar. Nach der Einführung allgemeiner Studiengebühren sank die Wahrscheinlichkeit, im Heimatland ein Studium beginnen zu wollen, ausweislich der vorliegenden Studien in Gebührenländern lediglich um rund zwei Prozentpunkte (vgl. Deutsches Studentenwerk, Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland 2009, 19. Sozialerhebung 2010, S. 63 f.; Dwenger/Storck/Wrohlich, Do Tuition Fees Affect the Mobility of University Applicants? Evidence from a Natural Experiment, Discussion Paper Nr. 926, 2009, S. 15 f.). Eine prohibitive Wirkung von Studiengebühren auf potentielle Studienanfängerinnen und -anfänger war 2008 nicht nachzuweisen, soweit Studierquoten und Studienanfängerzahlen von Ländern mit und ohne Gebühren miteinander verglichen werden (vgl. HIS, Heine/Quast/Spangenberg, Studiengebühren aus Sicht von Studienberechtigten, 2008, S. 15).

49

c) Studiengebühren der hier in Rede stehenden Art bedürfen allerdings flankierender Maßnahmen, die soziale Verträglichkeit und damit den Anspruch auf einen möglichst chancengleichen Zugang zum Studium gewährleisten.

50

aa) Fehlen flankierende Maßnahmen, verstärken sich aufgrund unzureichender finanzieller Mittel und in Familien ohne akademischen Bildungsabschluss bestehende Nachteile beim Zugang zum Hochschulstudium und bei der Erlangung eines entsprechenden Abschlusses. Nach der 19. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks 2009 studierten 71 % der Kinder aus Familien, in denen ein akademischer Bildungsabschluss vorhanden war, dagegen nur 24 % der Kinder aus Familien ohne einen solchen Abschluss (Deutsches Studentenwerk, Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland 2009, 19. Sozialerhebung

51

2010, S. 10 ff.; vgl. zur Entwicklung auch Vodafone Stiftung, Schindler, Aufstiegsangst? Eine Studie zur sozialen Ungleichheit im historischen Zeitverlauf, 2012). Bei der Entscheidung für oder gegen ein Hochschulstudium ist die finanzielle Belastung von erheblicher Bedeutung (vgl. Institut für Demoskopie Allensbach, Chancengerechtigkeit? Studienfinanzierung als wichtiger Faktor der Entscheidungsfindung für die Aufnahme bzw. den Abbruch eines Hochschulstudiums, 2009, S. 13). Bei der Studienentscheidung wächst die Unsicherheit, je weniger die Finanzierung des Studiums von den Eltern geleistet werden kann, was Kinder aus ökonomisch schwächeren Familien benachteiligt. Studierende, die von ihren Eltern finanziert werden, sehen ihr Studium weit häufiger als sicher finanziert an als jene, die einen Kredit in Anspruch nehmen müssen (vgl. HIS, Heine/Quast/Spangenberg, Studiengebühren aus der Sicht von Studienberechtigten, 2008, S. 17 f.).

bb) Eines der zentralen Mittel zur Gewährleistung einer sozialverträglichen Absicherung von Studiengebühren ist die Bereitstellung von angemessen ausgestalteten Studiendarlehen. Maßgeblich für eine angemessene Ausgestaltung kann hierfür insbesondere sein, dass diese erst nach dem Abschluss des Studiums zurückzuzahlen und je nach persönlicher Situation Stundung, Niederschlagung oder Erlass möglich sind (vgl. BVerwGE 134, 1 <10 ff.>). Daneben kommen auch weitere Mittel in Betracht wie Ausnahme-, Ermäßigungs- und Erlassstatbestände für sozial schwächere Personen, also auch zur Rücksichtnahme auf Belange einkommensschwacher Bevölkerungskreise (vgl. BVerfGE 112, 226 <245>). Schließlich wird der Gesetzgeber auch Maßnahmen in Blick auf besondere Familiensituationen und die besonderen Gleichbehandlungsgebote des Grundgesetzes in Erwägung zu ziehen haben.

52

3. Ob die Bremer Regelung der Studiengebühren den Anforderungen an eine soziale Ausgestaltung des chancengleichen Zugangs zu einem Hochschulstudium in jeder Hinsicht entspricht, ist nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Die Erhebung von Studiengebühren, wie sie mit der Bremer Regelung ins Werk gesetzt wird, ist jedoch nicht von vornherein mit der Verfassung unvereinbar. Ihr Umfang wirkt als solcher nicht prohibitiv und ist von dem Anspruch getragen, den Zugang zum Studium sozial verträglich auszugestalten.

53

II.

Die zur Prüfung gestellten Regelungen des § 6 Satz 1 in Verbindung mit § 3 Abs. 1, § 2 Abs. 1 BremStKG, die auswärtige Studierende anders als Landeskinder behandeln, indem sie nach dem (Haupt-)Wohnsitz in Bremen unterscheiden und nur Auswärtigen ab dem dritten Semester eine Gebührenpflicht auferlegten, verstoßen gegen das Teilhaberecht aus Art. 12 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG auf freien und gleichen Hochschulzugang in einem bundesweit zusammenhängenden System.

54

1. Der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gebietet dem Normgeber, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln (vgl. BVerfGE 98, 365 <385>; stRspr). Er gilt sowohl für ungleiche Belastungen als auch

55

für ungleiche Begünstigungen (vgl. BVerfGE 79, 1 <17>; 126, 400 <416> m.w.N.).

Dabei gilt ein stufenloser am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab, dessen Inhalt und Grenzen sich nicht abstrakt, sondern nur nach den jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbe-
reichen bestimmen lassen (vgl. BVerfGE 75, 108 <157>; 93, 319 <348 f.>; 107, 27
<46>; 126, 400 <416>; 129, 49 <69> m.w.N.). Eine strengere Bindung des Gesetzge-
bers ergibt sich unter anderem aus jeweils betroffenen Grundrechten (vgl. BVerfGE
88, 87 <96>). Hier folgt ein strengerer Rechtfertigungsmaßstab aus dem Teilhabe-
recht des Art. 12 Abs. 1 GG für den besonderen Sachbereich des Hochschulzugangs
(vgl. BVerfGE 33, 303 <329 ff., 352 f.>). 56

2. Die vorgelegten Regelungen begründen eine rechtfertigungsbedürftige Ungleich-
behandlung gleicher Sachverhalte. 57

Studierende, die an Hochschulen in Bremen studieren und in Bremen wohnen, und
solche, die in Bremen studieren, aber außerhalb Bremens ihren Wohnsitz haben, be-
finden sich hinsichtlich der Ausbildung, für die in den vorgelegten Vorschriften Ge-
bühren erhoben werden, in einer vergleichbaren Lage. Beide nehmen das Studienan-
gebot Bremens in gleicher Weise in Anspruch. Werden nur auswärtige Studierende
zwischen dem dritten und 14. Semester mit Gebühren belegt, ist dies eine an den An-
forderungen des Art. 3 Abs. 1 GG zu messende Ungleichbehandlung. 58

3. Es sind keine tragfähigen Sachgründe für die Rechtfertigung dieser Ungleichbe-
handlung erkennbar. 59

a) Als Rechtfertigungsgrund kann nicht allein auf den Wohnsitz oder Hauptwohnsitz
und den hieraus folgenden Zugehörigkeitsstatus zum Land Bremen als solchen ver-
wiesen werden. 60

aa) Allerdings sind unterschiedliche Regelungen in verschiedenen Ländern und ver-
schiedenen Gemeinden verfassungsrechtlich nicht nur möglich, sondern sogar ge-
wollt. Die Ermöglichung von Vielfalt ist ein wesentliches Element des Bundesstaats-
prinzips wie auch der kommunalen Selbstverwaltung. Der Gleichheitssatz ist daher
nicht anwendbar, wenn es um eine Ungleichbehandlung durch Regelungen verschie-
dener Kompetenzträger geht (vgl. BVerfGE 10, 354 <371>; 93, 319 <351>). Inner-
halb des eigenen Kompetenzbereichs ist der Landesgesetzgeber prinzipiell nicht ge-
hindert, von der Gesetzgebung anderer Länder abweichende Regelungen zu treffen,
auch wenn dadurch Landeskinder praktisch begünstigt oder auch belastet werden
(vgl. BVerfGE 33, 303 <352>). Wenn insoweit in einigen Ländern Studiengebühren
erhoben werden, in anderen dagegen nicht, ist dies aus Gleichheitsgesichtspunkten
schon grundsätzlich nicht zu beanstanden (vgl. aus kompetenzrechtlicher Sicht
BVerfGE 112, 226 <244 f.>). Anwendbar ist der Gleichheitssatz dagegen, soweit es
wie hier um die Ungleichbehandlung von Landeskindern und anderen Personen in ei-
ner Landesregelung geht. 61

bb) Vorliegend scheidet eine Rechtfertigung der Ungleichbehandlung in bloßer An- 62

knüpfung an den Wohnsitz aufgrund der Besonderheiten des geregelten Sachbereichs aus. Landesrechtliche Regelungen im Bereich des Hochschulwesens haben eine spezifische gesamtstaatliche Dimension, die besondere Rücksichtnahme der Länder untereinander verlangt. Fällt eine Materie in die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers, greift aber der zu regelnde Lebenssachverhalt seiner Natur nach über Ländergrenzen hinaus und berührt wie hier das in allen Ländern gleichermaßen anerkannte Teilhaberecht auf freien und gleichen Hochschulzugang, dann sind einseitige Begünstigungen der Angehörigen eines Landes nur unter gesteigerten Anforderungen an ihre Rechtfertigung zulässig. Das Hochschulwesen ist ein solches bundesweit zusammenhängendes System, das zwar weithin in die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers fällt, in dem aber nicht alle Studiengänge überall angeboten werden und eine Nutzung der Ausbildungskapazitäten über die Ländergrenzen hinweg erforderlich ist (vgl. BVerfGE 33, 303 <352>). Daher darf beim Zugang zum Studium nicht pauschal nach Ländern differenziert werden (vgl. BVerfGE 33, 303 <355 f.>; 37, 104 <119 f.>). Entsprechend hatte sich auch der Parlamentarische Rat ausdrücklich gegen Landeskinder-Privilegien beim Zugang zu universitären Studien ausgesprochen (Parlamentarischer Rat, StenBer. über die 44. Sitzung des Hauptausschusses vom 19. Januar 1949, S. 569 <575 f.>; zitiert bereits in BVerfGE 33, 303 <329>).

b) Tragfähige Sachgründe für die Rechtfertigung der differenzierenden bremischen Gebührenregelung, die mit der Hochschulausbildung in Zusammenhang stehen, sind vorliegend nicht ersichtlich. Die in der bremischen Regelung vorgenommene Gebührendifferenzierung ist nicht durch eine unterschiedliche Nutzung des Studienangebots gerechtfertigt (aa). Auch kann sich der Gesetzgeber zur Rechtfertigung nicht darauf berufen, mit der Regelung zur Wohnsitznahme in Bremen motivieren zu wollen, um so erhöhte Mittelzuweisungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs zu erlangen (bb): Die Gebühr lässt sich nicht mit dem Argument rechtfertigen, die aus dem Finanzausgleich dem Land zufließenden Zuweisungen enthielten einen Betrag zur Finanzierung der Ausbildung der Studierenden mit Wohnung in Bremen; deshalb dürften auswärtige Studierende landesgesetzlich verpflichtet werden, gleichfalls - statt über den Finanzausgleich durch Gebühren - ihren bremischen Studiengang finanziell mitzutragen. Das Gleiche gilt bei einer gezielten Zuweisung im Landeshaushaltsgesetz ausschließlich für Studierende mit Wohnung in Bremen.

63

aa) Die Gebührendifferenzierung dient nicht dem Ausgleich einer unterschiedlichen Inanspruchnahme des Studienangebots. Es ist nicht ersichtlich, dass Studierende mit (Haupt-)Wohnsitz außerhalb von Bremen Leistungen der bremischen Hochschulen in anderer Weise nutzten als Studierende mit (Haupt-)Wohnsitz in Bremen. Auswärtige Studierende verursachen weder höhere Kosten noch ziehen sie einen größeren Vorteil aus den von einer bremischen Hochschule angebotenen Leistungen. Der Wohnsitz, an den das Studienkontengesetz die Studiengebührenpflicht knüpft, hat keinen unmittelbaren Bezug zum Benutzungsverhältnis (so auch Kugler, Allgemeine Studiengebühren und die Grundrechte der Studierenden, 2009, S. 194).

64

bb) Auch das Ziel des Landes Bremen, durch finanziellen Druck Studierende zu einer Wohnsitznahme in Bremen zu veranlassen, damit das Land erhöhte Mittel im Rahmen des Finanzausgleichs erhält, trägt die Ungleichbehandlung nicht. Zwar sind die Länder und auch Gemeinden grundsätzlich nicht gehindert, Personen, die ihre Einrichtungen nutzen wollen, durch finanzielle Anreize oder finanziellen Druck zu veranlassen, auch ihren (Haupt-)Wohnsitz in das eigene Gebiet zu verlegen. So kann bei doppeltem Wohnsitz etwa auf das Melde- oder - in Form einer Zweitwohnungsteuer - auf das Steuerrecht zurückgegriffen werden. Für die Erhebung von Studiengebühren, die (auch) dazu dienen, zur Wohnsitznahme zu motivieren, um so zusätzliche Mittel aus dem Länderfinanzausgleich zu erlangen, fehlt es jedoch an dem im Bereich des Hochschulwesens erforderlichen Sachzusammenhang.

65

Das Land Bremen erhält zwar Ausgleichszuweisungen nach §§ 4 ff. Finanzausgleichsgesetz (FAG) und Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 FAG aus dem Finanzausgleich. Sie dienen aber in der Regel der Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs des Landes (§§ 4 ff. und § 11 Abs. 1 und 2 FAG); die sonstigen Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 Abs. 3 bis 4 FAG sind anderen Zwecken als der Hochschulfinanzierung gewidmet. Alle Zuweisungen fließen zudem in den Haushalt des Landes Bremen. Der bremische Haushaltsgesetzgeber entscheidet dann in eigener Verantwortung in seinem Budget über die Verwendung dieser Finanzmittel. Damit ist der Sachzusammenhang zwischen den Ausgleichszuweisungen des Finanzausgleichs und der Finanzierung der Hochschulen gelöst. Deswegen können auch keine bestimmten Beträge daraus allein den Studierenden mit Wohnung in Bremen zugeordnet werden; ebenso wenig kann ein Fehlbetrag den Studierenden ohne Wohnung in Bremen zugerechnet werden (vgl. auch BVerfGE 65, 325 <355 f.>). Eine Rechtfertigung der Studiengebühr für auswärtige Studierende vom dritten bis zum 14. Semester ist sachlich nicht möglich, denn es fehlt an einem hinreichenden Sachzusammenhang zwischen den Finanzausgleichsmitteln als allgemeinen Einnahmen des Landeshaushalts, der Verwendungsentscheidung des Landeshaushaltsgesetzgebers sowie der Studiengebühr für Auswärtige. Ein Versuch einer Rechtfertigung der Studiengebühr durch Zuordnung von Ausgleichszuweisungen zum Aufwand für Ausbildungsplätze bremischer Studierender würde außerdem zugleich den berechtigten Einwand hervorrufen, gerade diese Ausbildungsplätze seien von dritter Seite - nämlich den Geberländern des Finanzausgleichs - mitfinanziert worden; auf diese Weise würde das Land Bremen letztlich aus einer Zuwendung von außen eine Studiengebühr für auswärtige Studierende zu legitimieren versuchen.

66

Gleiches würde gelten, falls das bremische Landeshaushaltsgesetz selbst den Hochschulen Finanzmittel ausschließlich für die Finanzierung der Studierenden mit Wohnung in Bremen zuwiese, denn es besteht angesichts des bundesweiten Zusammenhangs des Hochschulsystems kein Sachgrund, auswärtige Studierende gezielt vom Studium fernzuhalten. Jedenfalls könnte eine derartige Vorschrift nicht dazu eingesetzt werden, den Aufwand für bremische Studierende als finanziert, den für auswärtige Studierende aber für ungedeckt zu betrachten, denn damit würde das Teilha-

67

begründet des Art. 12 GG, das ein bundesweit zusammenhängendes Hochschulangebot gleicher Zugangskonditionen verlangt (vgl. grundlegend dazu BVerfGE 33, 303 <329 ff.>), verkannt, indem das Land im Haushalt nur Ausgaben für Studierende mit Wohnung in Bremen vorsähe. In haushaltsrechtlicher Hinsicht würde es dann ein Hochschulangebot allein für bremische Studenten schaffen. Ob eine solche Vorschrift allein als Berechnungsmethode für die Gesamtaufwendungen der bremischen Hochschulen zulässig wäre, war vom Senat nicht zu entscheiden.

D.

Die Entscheidung ist zu C. II. mit 6 : 2 Stimmen ergangen.

68

Kirchhof	Gaier	Eichberger
Schluckebier	Masing	Paulus
Baer		Britz

Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Ersten Senats vom 8. Mai 2013 - 1 BvL 1/08

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 8. Mai 2013 - 1 BvL 1/08 - Rn. (1 - 68), http://www.bverfg.de/e/ls20130508_1bvl000108.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2013:ls20130508.1bvl000108