

Az.: 6 K 1577/06
(Az.: 6 K 1582/06)
(Az.: 6 K 1587/06)

Niedergelegt auf der
Geschäftsstelle in
abgekürzter Fassung
am 17.09.2007
gez. Kaunert
als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle
Sf

Beschluss
In der Verwaltungsrechtssache

- 1.
- 2.
- 3.

Kläger zu 1. bis 3.,

Beklagte,

hat das Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 6. Kammer - durch Richter Hülle,
Richter Vosteen und Richterin Steinfatt sowie die ehrenamtlichen Richter H. Meyer und T.
Pikart aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 17.09.2007 am 17.09.2007 beschlossen:

**Die verbundenen Verfahren vor dem Verwaltungsgericht Bremen
werden ausgesetzt.**

**Die Sache wird dem Bundesverfassungsgericht zur Entschei-
dung der Frage vorgelegt, ob § 6 Satz 1 Bremisches Studienkon-
tengesetz vom 18.10.2005 – BremStKG - (BremGBI. S. 550)**

i. V. m. §§ 3 Abs. 1, 2 Abs. 1 BremStKG, soweit danach auswärtige Studierende – anders als Studierende mit Wohnung bzw. Hauptwohnung in der Freien Hansestadt Bremen – vom 3. bis zum 14. Semester zu einer Studiengebühr in Höhe von 500,00 Euro pro Semester herangezogen werden, gegen Art. 11 GG sowie gegen Art. 12 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. Art. 3 Abs. 1 GG verstößt.

gez. Hülle

gez. Vosteen

gez. Steinfatt

Gründe

I.

Die Kläger wenden sich gegen ihre Heranziehung zu Studiengebühren im Wintersemester 2006/2007 durch die Beklagte.

Die 1983 bzw. 1977 geborenen Kläger sind Studierende an der Beklagten und dort seit dem Wintersemester 2005/2006 (Klägerin zu 1. und Kläger zu 3.) bzw. seit dem Wintersemester 2004/2005 (Klägerin zu 2.) immatrikuliert. Für alle Kläger handelt es sich um ihre Erstausbildung. Alle drei Kläger haben ihren (Haupt-)Wohnsitz in Niedersachsen.

Am 25.10.2005 trat das Bremische Studienkontengesetz (BremStKG) vom 18.10.2005 (BremGBl. S. 550) in Kraft. Dieses enthält folgende Bestimmungen:

§ 2

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

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.

[...]

§ 6

Verbrauch des Studienguthabens

Von Studierenden, die ihr Studienguthaben nach den §§ 2 oder 3 verbraucht haben, ohne das Studium abzuschließen, erheben die Hochschulen Studiengebühren in Höhe von 500 Euro 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 des Bremischen Hochschulgesetzes 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

Stundung, Ermäßigung und Erlass

Die Studiengebühren nach § 6 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.

§ 13

Übergangsvorschriften

- (1) Alle Studierenden an den bremischen Hochschulen im Sinne des § 1 Abs. 2 Satz 1 des Bremischen Hochschulgesetzes werden vor Beginn des Wintersemesters 2005/2006 von den Hochschulen über die Höhe des Studienguthabens nach den §§ 2 und 3 informiert.
- (2) Studiengebühren nach § 6 werden bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen ab dem Wintersemester 2006/2007 erhoben.

Gemäß § 11 Satz 1 BremStKG stehen die Einnahmen aus den Studiengebühren nach § 6 den Hochschulen zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben nach § 4 des Bremischen Hochschulgesetzes zur Verfügung.

Auf Grundlage von § 12 Abs. 2 BremStKG erließ die Beklagte am 08.02.2006 die Ordnung der Universität zur Ausführung des Bremischen Studienkontengesetzes (Studienkontenordnung). Nach § 2 Abs. 1 dieser Studienkontenordnung erhalten die Studierenden bei der Einschreibung nach § 34 oder § 35 des Bremischen Hochschulgesetzes ein wohnsitzabhängiges einmaliges Studienguthaben in Form von gebührenfreien Studiensemestern (Satz 1). Die Berechnung des individuellen Guthabens erfolgt nach §§ 2 bis 5 BremStKG (Satz 2).

Studierende werden (nach Mahnung und Fristsetzung) von Amts wegen exmatrikuliert, wenn sie sich aus von ihnen zu vertretenden Gründen nicht zurückgemeldet haben oder die Rückmeldung versagt worden ist (§ 42 Abs. 3 BremHG i. d. Fassung d. Bekanntmachung v. 11.07.2003, Brem.GBl. S. 295, zuletzt geändert durch G. v. 23.03.2004, Brem.GBl. S. 182; ebenso die Neufassung der Bekanntmachung v. 09.05.2007, Brem.GBl. S. 339). Die Rückmeldung ist zu versagen, wenn die Studiengebühren nicht bezahlt worden sind (§ 6 Abs. 2 Nr. 2 i. V. m. § 2 Abs. 1 Nr. 8 Immatrikulationsordnung der Universität Bremen v. 16.02.2005, BremABl. S. 195).

Mit Gebührenbescheiden vom 16.05.2006 forderte die Beklagte die Kläger zur Zahlung einer Studiengebühr nach § 6 BremStKG für das Wintersemester 2006/2007 in Höhe von 500,00 Euro auf. Die Prüfung der Studiendaten habe ergeben, dass die Kläger gemäß Studienkontengesetz und Studienkontenordnung über kein Studienguthaben mehr verfügten. Ohne Entrichtung der Gebühren erfolge keine Rückmeldung zum Wintersemester 2006/2007.

Mit Schriftsätzen vom 03.06.2006 erhoben die Kläger Widerspruch und beantragten zugleich bei der Beklagten die Aussetzung der Vollziehung des Bescheides vom 16.05.2006. Der auf Grundlage des § 3 Abs. 1 BremStKG i. V. m. § 2 Abs. 1 Studienkontenordnung ergangene Gebührenbescheid verstoße gegen Art. 12 GG. Als Benutzergebühr sei die Studiengebühr wie eine Regelung der Berufsausübung zu behandeln und müsse daher durch vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls gerechtfertigt sein. Solche lägen nicht vor. Vielmehr gehe aus der Begründung zum Entwurf eines Bremischen Studienkontengesetzes vom 23.03.2005 wie auch aus der Mitteilung des Senats vom 27.09.2005 zur Drucks. 16/758 der Bremischen Bürgerschaft hervor, dass die Ausgestaltung der Gebührenerhebung dazu führen solle, dass die Studierenden durch Wohnsitznahme im Land Bremen und der damit einhergehenden Einwohnerbewertung im Länderfinanzausgleich oder alternativ durch Zahlung von Studiengebüh-

ren zur Finanzierung der Hochschulausbildung beitragen. Die Abkehr von den vom Landesgesetzgeber vorgesehenen regulären 14 gebührenfreien Semestern im Erststudium zum Nachteil aller außerhalb des Landes Bremen gemeldeten Studierenden stelle ein bloßes finanzielles Druckmittel gegenüber diesen Studierenden mit Blick auf die Einwohnerbewertung im Länderfinanzausgleich dar.

Die Gebühr verstoße auch gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Eine nach Art und Umfang gleiche Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung löse regelmäßig ohne Berücksichtigung persönlicher Eigenschaften des Nutzers in den Grenzen der Praktikabilität und Wirtschaftlichkeit gleich hohe Gebühren aus. Ein sachlicher Grund für die Benachteiligung der mit Hauptwohnsitz außerhalb Bremens gemeldeten Studierenden sei nicht ersichtlich, da sie weder unterschiedliche Leistungen im Universitätsbereich nutzten noch höhere Kosten verursachten oder einen größeren Vorteil aus dem Leistungsangebot der Universität zögen. Auch der Zweck, zusätzliche Mittel aus dem Länderfinanzausgleich zu erhalten, stelle keinen sachlichen Grund dar. Im Rahmen des Länderfinanzausgleichs sei die Mehrbelastung eines Stadtstaates bereits berücksichtigt.

Zudem bewirke die bezweckte Verlegung des Hauptwohnsitzes nach Bremen einen Nachteil desjenigen Bundeslandes, das die Aufgabe des Hauptwohnsitzes hinnehmen müsse, weshalb die Regelung als bundesunfreundliches Verhalten anzusehen sei.

Schließlich entfalte § 3 Abs. 1 BremStKG i. V. m. § 2 der Studienkontenordnung eine unzulässige Rückwirkung.

Mit Widerspruchsbescheiden vom 20.06.2006 wies die Beklagte die Widersprüche der Kläger als unbegründet zurück und lehnte den Antrag auf Aussetzung der Vollziehung ab. Die Kläger hätten das ihnen nach § 3 Abs. 1 BremStKG zustehende einmalige Studienguthaben von zwei Semestern verbraucht, weshalb sie nach § 13 Abs. 2 i. V. m. § 6 BremStKG ab dem Wintersemester 2006/2007 Studiengebühren in Höhe von 500,00 Euro pro Semester zu zahlen hätten.

Das Studienkontengesetz sei ordnungsgemäß zustande gekommen. Die Differenzierung der Studiengebührenpflicht nach dem Wohnsitz sei sachlich gerechtfertigt, weil das Land Bremen proportional erheblich mehr Studienplätze bereitstelle, als es seinem Anteil an der Einwohnerzahl des Bundesgebietes und auch seinem Steuerbehalt entspreche. Vor diesem Hintergrund sei es gerechtfertigt, von Studierenden aus anderen Bundesländern, die von diesen Leistungen Bremens profitierten, einen moderaten und nicht kostendeckenden Anteil an diesen Auf-

wendungen zu fordern. Darüber hinaus seien die Wirkungen der Differenzierung nach dem Wohnort gering, weil sich jeder Studierende, der in Bremen ein Studium aufnehme, grundsätzlich durch die Anmeldung des Hauptwohnsitzes in Bremen ein gebührenfreies Studium verschaffen könne. Der unmittelbare Zugang zum Hochschulstudium sei durch die Gebührenerhebung nicht betroffen. Die Regelung sei auch deshalb nicht zu beanstanden, weil die nicht in Bremen wohnenden Studierenden nicht gänzlich von der Gewährung eines Studienguthabens ausgenommen seien und es ausreichende Ausnahmemöglichkeiten von der Gebührenpflicht aus sozialen und sonstigen Gründen gebe. Im Übrigen entfalte das Studienkontengesetz auch keine unzulässige Rückwirkung. Die Einführung von Studienkonten sei bereits seit der Neufassung des Bremischen Hochschulgesetzes vom 11.07.2003 in § 109a BremHG vorgesehen und das Studienkontengesetz sei bereits im Oktober 2005 in Kraft getreten. Allen Betroffenen sei somit ein angemessener Zeitraum eingeräumt worden, um sich auf die neue rechtliche Situation einzustellen.

Am 30.06.2006 haben die Kläger Klage erhoben. Am selben Tag haben sie beim Verwaltungsgericht um vorläufigen Rechtsschutz nachgesucht. Zur Begründung der Klage tragen sie ergänzend vor, die mit der getroffenen Gebührenregelung verbundene Bevorzugung der Einwohner des Bundeslandes Bremen sei mit Art. 12 GG i. V. m. Art. 33 Abs. 1 GG nicht vereinbar. Im Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 GG sei zu berücksichtigen, dass in Bremen gemeldete Studierende keine persönliche finanzielle Belastung erführen, während die Auswärtigen als Gebührenschuldner persönlich belastet würden. Dementsprechend sei das Kostentragungsrisiko ungleich verteilt, da ein Auswärtiger, der die Studiengebühr nicht aufbringen könne, nicht immatrikuliert bzw. zurückgemeldet werde. Insoweit stelle sich die Gebührenpflicht als subjektive Zulassungsbeschränkung dar. Im übrigen gebe es zwischen dem Hochschulstudium und dem Länderfinanzausgleich keine hinreichende sachliche Verknüpfung. Die Mittel aus dem Länderfinanzausgleich unterlägen keiner Zweckbindung und es sei unsicher, ob den Hochschulen tatsächlich effektiv zusätzliche Mittel zur Verfügung stünden oder solche an anderer Stelle gestrichen würden. Auch seien in den Zahlungen aus dem Länderfinanzausgleich bereits Belastungen eines Stadtstaates durch den Hochschulbetrieb berücksichtigt.

Die Einführung einer Studiengebühr durch das Bremische Studienkontengesetz stehe zudem im Widerspruch zu Art. 13 Satz 1 i. V. m. Art. 13 Satz 2 lit. c des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwirtR) vom 19.12.1966.

Die vom Gesetz bezweckte Verhaltenslenkung bewirke einen Eingriff nicht nur in das Recht auf freie Wahl der Ausbildungsstätte (Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG), sondern ebenso in das Recht auf gleiche Zugangschancen zur Hochschule (Art. 12 GG i. V. m. dem Sozialstaatsprinzip)

und in die freie Wahl der Wohnung (Art. 11 GG). Desweiteren trügen die normierten Ausnahme- und Härtefalltatbestände der Leistungsfähigkeit des einzelnen Studierenden nicht hinreichend Rechnung.

Die Kläger beantragen,

die Bescheide vom 16.05.2006, soweit darin eine Studiengebühr von 500,00 Euro für das Wintersemester 2006/2007 festgesetzt worden ist, sowie die Widerspruchsbescheide vom 20.06.2006 aufzuheben.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Art. 33 Abs. 1 GG stehe einer Differenzierung nach dem Wohnort aus sachlichen Gründen nicht entgegen, sofern - wie hier - eine Entwertung von Grundrechtspositionen durch die getroffenen Regelungen nicht eintrete.

Die durch Art. 11 GG gewährleistete Freizügigkeit werde durch das Studienkontengesetz nicht beschränkt. Berufsausübungsregelungen, die sich nur mittelbar auf die Freizügigkeit auswirkten, seien an Art. 12 GG zu messen. Das Studienkontengesetz erschwere die Wohnsitznahme nicht einmal mittelbar, da es allenfalls einen Anreiz zur Wohnsitznahme in der Freien Hansestadt Bremen setze.

In die durch Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG garantierte freie Wahl der Ausbildungsstätte und den Zugang zum Studium werde durch das Studienkontengesetz nicht eingegriffen, da bei der Zulassung zum Studium nicht zwischen Landeskindern und Auswärtigen differenziert werde. Soweit durch die Gebührenregelung die Studienbedingungen für auswärtige Studenten ausgestaltet und erschwert würden, sei die Studiengebühr durch vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls gerechtfertigt. Das Studienkontengesetz verfolge als legitime Zwecke zum einen die Zielsetzung, die Studierenden anzuhalten, zügig und effizient zu studieren, und zum anderen durch die Wohnsitznahme spätestens ab dem zweiten Semester oder durch Zahlung einer Studiengebühr einen finanziellen Beitrag für die Bereithaltung der Ausbildungskapazitäten zu leisten. Die eingenommenen Gebühren stünden allein den Hochschulen zur Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Aufgaben zur Verfügung.

Die Einführung einer Gebührenpflicht nach § 3 i. V. m. § 6 BremStKG für auswärtige Studierende stelle auch keinen unzulässigen Eingriff in Art. 3 GG dar, da die Differenzierung durch sachliche Gründe gerechtfertigt sei. So trügen die bremischen Studierenden bereits durch die grundgesetzliche, einwohnerbezogene Steuerverteilung und durch die auf sie entfallenden Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich zur Finanzierung der Hochschulen bei. Auch die engere Verbundenheit Bremer Einwohner mit ihrem Land und ihre spezifische Betroffenheit von landespolitischen Entscheidungen und haushalterischen Entwicklungen bildeten einen sachlichen Differenzierungsgrund. Im Übrigen sei der Haushaltsgesetzgeber befugt, Subventionstatbestände bzw. Gebührenermäßigungen auf Personen mit Wohnsitz in Bremen zu beschränken. Es müsse einem Land erlaubt sein, knappe finanzielle Mittel primär für die Aufgabenerfüllung zugunsten der im Land wohnhaften Personen einzusetzen bzw. umgekehrt von Auswärtigen eine höhere Kostenbeteiligung zu verlangen und damit indirekt bei den Landeskindern einen höheren Anteil der Studienkosten aus dem Landeshaushalt zu tragen. Schließlich würden auf landesgesetzlicher Grundlage gewährte freiwillige Sozialleistungen (wie z. B. das Bayerische Landeserziehungsgeldgesetz) i. d. R. ganz selbstverständlich auf Einwohner des Landes beschränkt. Da der Landesgesetzgeber nicht gehindert gewesen sei, eine allgemeine Studiengebühr ab dem ersten Semester zu erheben, stelle das gewährte Studienguthaben eine freiwillige bildungspolitische Sozialleistung dar, die auch vollständig auf die Einwohner des Landes habe beschränkt werden dürfen. Um Einwohner zu werben sei legitim und in allen Ländern üblich. Die finanzielle Privilegierung landesangehöriger Studierender sei mit dem verfassungsrechtlich unbedenklichen gemeindlichen Einwohnerprivileg vergleichbar.

Überdies sei die Erhebung von Studiengebühren von auswärtigen Studierenden eine notwendige Reaktion auf die Einführung allgemeiner Studiengebühren vieler anderer Bundesländer, in deren Folge anderenfalls eine erhebliche Zusatzbelastung durch weitere Studierende zu befürchten sei, die sich wegen der grundsätzlichen Gebührenfreiheit des Erststudiums für ein Studium in Bremen entschieden. Soweit die Gebührenerhebung die Studierenden dem Gesetzeszweck entsprechend zur Wohnsitznahme in Bremen motiviere, werde die Zusatzbelastung durch die gestiegenen Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich gemindert.

Zu berücksichtigen sei ebenfalls, dass der Verfassungsgesetzgeber im Zuge der Föderalismusreform eine Entscheidung für Partikularismus im Hochschulrecht getroffen habe. Die Regelung des Bremischen Studienkontengesetzes sei zum Erhalt legislativer Gestaltungsspielräume im föderalen System erforderlich.

Gebührenrechtlich sei die Regelung unbedenklich, solange das Verbot der Kostenüberschreitung und das Äquivalenzgebot beachtet würden. Die Differenzierung nach dem Wohnsitz sei

zur Verfolgung des zulässigen lenkenden Nebenzwecks, Studierende im Interesse zusätzlicher Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich zur Wohnsitznahme in der Freien Hansestadt Bremen zu motivieren, legitim.

Die mit der Zurverfügungstellung einer den Eigenbedarf übersteigenden Ausbildungskapazität verbundenen besonderen Belastungen des Landes seien auch nicht bereits im Länderfinanzausgleich berücksichtigt. Soweit für die Stadtstaaten eine sog. Einwohnerveredelung nach § 9 Abs. 2 Finanzausgleichsgesetz (FAG) vorgenommen werde, beruhe diese nicht auf exakt messbaren Indikatoren einer Mehrbedarfsnotwendigkeit, sondern einer Wertung. Konkrete Dienstleistungen, die Stadtstaaten gegenüber ihrem Umland erbrächten, würden durch die Einwohnerwertung nicht abgegolten, auch wenn in dem Großstadtvergleich, der der Festlegung der Einwohnerwertung des § 9 Abs. 2 FAG zugrunde gelegen habe, auch Hochschulausgaben berücksichtigt worden seien. Vielmehr sei ein Abschlag mit der Begründung vorgenommen worden, dass die Stadtstaaten nicht in gleichem Maße wie Hochschulstädte in Flächenstaaten verpflichtet seien, ein ausreichendes Angebot für das Umland vorzuhalten.

Dem Gebot des Art. 13 IPWirtR sei durch das Angebot eines unentgeltlichen Studiums in Form der Gewährung eines Bildungsguthabens und der Übergangsregelung für bei Inkrafttreten des Gesetzes Immatrikulierte hinreichend Rechnung getragen. Zudem verlange Art. 13 Abs. 2 lit. c) IPWirtR nicht zwingend ein unentgeltliches Studium, solange gewährleistet sei, dass jeder nach seinen Fähigkeiten unabhängig von seiner sozialen Herkunft und seinen finanziellen Möglichkeiten einen chancengleichen Zugang zur Hochschulbildung habe. Mit den vorgesehenen Ausnahmen und Befreiungen von der Zahlungspflicht sei den Anforderungen des Art. 13 Abs. 2 lit. c) IPWirtR Genüge getan.

Mittlerweile sei das Bremische Hochschulgesetz dahingehend geändert worden, dass die Hochschulen von den Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich für jeden immatrikulierten Studierenden zwischen dem 3. und 14. Semester 1.000,00 Euro pro Jahr erhielten. Dadurch sei ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen den Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und der Hochschulfinanzierung bzw. -nutzung sowie eine Zweckbindung der Einnahmen hergestellt. Die Mittelzuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich stellten somit ein Surrogat für die von Auswärtigen zu zahlenden Studiengebühren dar.

Mit Beschlüssen vom 16.08.2006 (6 V 1583/06, 6 V 1586/06 und 6 V 1588/06) hat das vorliegende Gericht die aufschiebende Wirkung der Widersprüche und der Klagen der Antragsteller gegen die Kostenbescheide vom 16.05.2006 angeordnet. Es bestünden ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit der angefochtenen Bescheide, weil mit der Abhängigkeit vom Wohnsitz

innerhalb oder außerhalb des Bundeslandes Bremen eine nicht mit Art. 3 Abs. 1 GG zu vereinbarende Ungleichbehandlung vorliege. In der Gewährung eines unterschiedlich hohen Studienguthabens liege eine Ungleichbehandlung, die nicht durch sachgerechte Erwägungen geboten oder gerechtfertigt und deshalb als willkürlich anzusehen sei, da es der Differenzierung nach dem Wohnsitz an einem unmittelbaren Bezug zum Benutzungsverhältnis fehle. Der Mittelzufluss aus dem Finanzausgleich sei mangels Sachnähe zum Benutzungsverhältnis ein unzulässiges Differenzierungskriterium für die Gebührenerhebung.

Durch Art. 1 Nr. 110 des Hochschulreformgesetzes vom 27.02.2007 (Brem.GBl. S. 157) ist § 106 Abs. 2 BremHG dahingehend geändert worden, dass nunmehr die Hochschulen von den Einnahmen, die die Freie Hansestadt Bremen aus den Steuereinnahmen nach Länderfinanzausgleich erzielt, für jeden immatrikulierten Studierenden mit einer Wohnung oder, soweit mehrere Wohnungen bestehen, mit Hauptwohnung in der Freien Hansestadt Bremen, soweit der Studierende mindestens im 3. und höchstens im 14. Semester in einem Studienangebot studiert, für das ein Studienguthaben nach § 2 des Bremischen Studienkontengesetzes gewährt wird, 1.000 Euro jährlich erhalten. Nach Art. 5 des Hochschulreformgesetzes tritt die Gesetzesänderung am Tag nach Ihrer Verkündung in Kraft; Übergangsvorschriften enthält das Gesetz nicht.

Mit Beschluss vom 17.09.2007 hat die Kammer die Klagen gemäß § 93 VwGO zur gemeinsamen Verhandlung und Entscheidung verbunden.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die gewechselten Schriftsätze nebst Anlagen verwiesen. Die Kammer hat die bei der Beklagten entstandenen Vorgänge sowie die Gesetzesmaterialien zum Bremischen Studienkontengesetz vom 18.10.2005 (Brem.GBl. S. 550) beigezogen. Sie waren Gegenstand der mündlichen Verhandlung, soweit die Entscheidung darauf beruht.

II.

Das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht Bremen ist gemäß Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG i. V. m. § 13 Nr. 11, § 80 BVerfGG auszusetzen und die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu der Frage einzuholen, ob § 6 Satz 1 Bremisches Studienkontengesetz vom 18.10.2005 - BremStKG - (BremGBI. S. 550) i. V. m. §§ 3 Abs. 1, 2 Abs. 1 BremStKG, soweit danach auswärtige Studierende – anders als Studierende mit Wohnung bzw. Hauptwohnung in der Freien Hansestadt Bremen – vom 3. bis zum 14. Semester zu einer Studiengebühr in Höhe von 500,00 Euro pro Semester herangezogen werden, gegen Art. 11 GG sowie gegen Art. 12 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. Art. 3 Abs. 1 GG verstößt. Das Gericht hält § 6 Satz 1 i. V. m. §§ 3 Abs. 1, 2 Abs. 1 BremStKG insoweit wegen Unvereinbarkeit mit Art. 12 Abs. 1 i. V. m. Art. 3 Abs. 1 GG sowie mit Art. 11 GG für verfassungswidrig und für die Entscheidung des Gerichts kommt es auf die Gültigkeit dieser gesetzlichen Regelung an. Die in diesen Bestimmungen geregelte, nach Wohnort differenzierende Gebührenerhebung steht mit den in Art. 12 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. Art. 3 Abs. 1 GG und in Art. 11 GG verbürgten Rechten nicht in Einklang.

1. Entscheidungserheblichkeit der Vorlagefrage

Die Frage der Verfassungsmäßigkeit der zur Überprüfung vorgelegten Vorschriften ist entscheidungserheblich: Bei Gültigkeit der Vorschriften kommt das Gericht zu einem anderen Ergebnis als im Falle ihrer Ungültigkeit.

a. Ergebnis bei Gültigkeit der Regelung

Wäre die Regelung der § 6 Satz 1 i. V. m. §§ 3 Abs. 1, 2 Abs. 1 BremStKG, auch soweit danach auswärtige Studierende – anders als Studierende mit Wohnung bzw. Hauptwohnung in der Freien Hansestadt Bremen – vom 3. bis zum 14. Semester zu einer Studiengebühr in Höhe von 500,00 Euro pro Semester herangezogen werden, verfassungsgemäß und gültig, so wären die als Anfechtungsklagen statthaften und auch im übrigen zulässigen Klagen aller drei Kläger als unbegründet abzuweisen. Die Gebührenbescheide wären in diesem Fall durch die Rechtsgrundlage der § 6 Satz 1 i. V. m. §§ 3 Abs. 1, 2 Abs. 1 BremStKG gedeckt. Die Beklagte hätte die Kläger zu Recht zur Entrichtung einer Studiengebühr von 500,00 Euro für das Wintersemester 2006/2007 herangezogen; die angefochtenen Bescheide wären somit rechtmäßig und verletzen die Kläger nicht in ihren Rechten.

Gemäß § 6 Satz 1 BremStKG erheben die Hochschulen von Studierenden, die ihr Studienguthaben nach den §§ 2 oder 3 verbraucht haben, ohne das Studium abzuschließen, Stu-

diengebühren in Höhe von 500 Euro für jedes Semester. Nach § 8 BremStKG sind die Studiengebühren bei Einschreibung bzw. Rückmeldung zu dem von der Hochschule festgesetzten Termin fällig. Die als Studierende an der Universität Bremen eingeschriebenen Kläger sind nach § 6 Satz 1 BremStKG zur Entrichtung von Studiengebühren verpflichtet, da sie ihr Studium noch nicht abgeschlossen haben, jedoch über kein Studienguthaben mehr verfügen. Auf die Kläger als Studierende mit Wohnung außerhalb der Freien Hansestadt Bremen (Cuxhaven, Verden und Oldenburg) findet § 3 BremStKG Anwendung. Nach dessen Abs. 1 erhalten sie mit der Einschreibung nach den §§ 34 oder 35 des BremHG ein Studienkonto mit einem einmaligen Studienguthaben von zwei Semestern. Die Klägerin zu 1. und der Kläger zu 3. sind seit dem Wintersemester 2005/2006, die Klägerin zu 2. seit dem Wintersemester 2004/2005 gemäß § 34 BremHG an der Universität Bremen immatrikuliert. Bei dem Wintersemester 2006/2007, für das nach § 13 BremStKG erstmals Studiengebühren erhoben werden, handelt es sich für die Klägerin zu 1. und den Kläger zu 3. demnach um das dritte, für die Klägerin zu 2. um das fünfte Semester.

Die gesetzlichen Ausnahmeregelungen des § 6 Satz 2 BremStKG greifen zugunsten der Kläger ersichtlich nicht ein; die Kläger haben dementsprechend auch nicht beantragt, von der Erhebung von Studiengebühren ausgenommen zu werden. Gleiches gilt für die Härtefallregelung des § 7 BremStKG, dessen Satz 2 Nr. 2. und 3. auf die Kläger als außerhalb Bremens wohnende Studierende ohnehin keine Anwendung findet.

Auch wären die Kläger bei Gültigkeit der Regelung nicht bereits deshalb von der Gebührenpflicht ausgenommen, weil sie zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes bereits eingeschriebene Studierende an der Beklagten waren. Insoweit formuliert § 8 BremStKG zwar missverständlich, die Studiengebühren seien „erstmalig bei der Einschreibung, danach jeweils bei der Rückmeldung [...] fällig“. Dass hiermit jedoch nicht gemeint ist, dass lediglich Studierende, die nach dem Inkrafttreten des Bremischen Studienkontengesetzes ihr Studium aufnehmen, der Gebührenpflicht unterliegen, folgt bereits aus § 13 Abs. 1 BremStKG, demzufolge alle Studierenden vor Beginn des Wintersemesters 2005/2006 über die Höhe des Studienguthabens nach den §§ 2 und 3 informiert werden. Zudem ergibt sich dies auch aus der Gesetzesbegründung. In der Einzelbegründung zu § 8 BremStKG (Drucks. 16/758 der Bremischen Bürgerschaft - Landtag - v. 27.09.2005, S. 8) wird bestätigt, dass sich der Regelungsgehalt des § 8 darin erschöpft, den regelmäßigen Zeitpunkt der Zahlung der Studiengebühren mit der Entrichtung der sonstigen Beiträge und Zahlungen zur Deckung zu bringen und dass lediglich terminologisch zwischen der (Erst-)einschreibung und der Rückmeldung unterschieden wird.

Es kommt auch nicht aus anderen Gründen in Betracht, den Klagen gleichwohl stattzugeben. Namentlich war die Beklagte nach § 6 Satz 1 BremStKG zur Erhebung der Studiengebühren verpflichtet. Insbesondere eröffnet die Verordnungsermächtigung des § 12 Abs. 2 BremStKG der Beklagten auch keine Möglichkeit, außerhalb der bereits gesetzlich geregelten Tatbestände von der Gebührenerhebung abzusehen.

b. Ergebnis bei Ungültigkeit der Regelung

Erwiese sich hingegen § 6 Satz 1 i. V. m. §§ 3 Abs. 1, 2 Abs. 1 BremStKG, soweit danach auswärtige Studierende – anders als Studierende mit Wohnung bzw. Hauptwohnung in der Freien Hansestadt Bremen – vom 3. bis zum 14. Semester zu einer Studiengebühr in Höhe von 500,00 Euro pro Semester herangezogen werden, wegen Verstoßes gegen Art. 12 Abs. 1 i. V. m. Art. 3 Abs. 1 GG sowie Art. 11 GG als verfassungswidrig und nichtig, hätten die Klagen Erfolg. Die Gebührenbescheide wären rechtswidrig und gemäß § 113 Abs. 1 VwGO aufzuheben, weil sie auf einer unwirksamen Ermächtigungsgrundlage beruhten, eine anderweitige Ermächtigungsgrundlage nicht ersichtlich ist und die Kläger hierdurch in ihren Rechten verletzt wären.

§ 6 Satz 1 i. V. m. §§ 3 Abs. 1, 2 Abs. 1 BremStKG sind auch nicht aus anderen Gründen bereits nicht anwendbar. Das durch Art. 1 Nr. 3 des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes (6. HRGÄndG) vom 08.08.2002 (BGBl. I S. 3138) eingeführte bundesgesetzliche Verbot der Erhebung von Studiengebühren bis zu einem berufsqualifizierenden Abschluss hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 26.01.2005 (2 BvF 1/03 - BVerfGE 112, 226) für mit Art. 70, Art. 75 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. Art. 72 Abs. 2 GG a. F. unvereinbar und nichtig erklärt. Im übrigen wäre gemäß Art. 100 Abs. 1 Satz 2 GG auch für die Frage der Vereinbarkeit des Bremischen Studienkontengesetzes mit dem Bundesgesetz die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen.

Auch steht einer Anwendung der § 6 Satz 1 i. V. m. §§ 3 Abs. 1, 2 Abs. 1 BremStKG nicht bereits die Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland aus Art. 13 Abs. 1, Abs. 2 lit. c) des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwirtR) vom 19.12.1966 (BGBl. II 1973, S. 1570) entgegen (vgl. VG Hannover, Beschl. v. 08.06.2007 - 6 B 8296/06 - juris, m. w. N.). Mit Art. 13 Abs. 2 lit. c) IPwirtR haben sich die Vertragsstaaten lediglich verpflichtet, den Hochschulunterricht „auf jede geeignete Weise, insbesondere durch allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit, jedermann gleichermaßen entsprechend seinen Fähigkeiten zugänglich“ zu machen. Sofern danach ein Vertragsstaat den gleichen Zugang zum Hochschulstudium anderweitig als durch unentgeltlichen Unterricht gewährleistet, be-

gründet Art. 13 Abs. 2 lit. c) IPwirtR keine Pflicht für die Signatarstaaten, ein gebührenfreies Studium zur Verfügung zu stellen („insbesondere“). Zudem könnten die Kläger sich auf Art. 13 Abs. 1, Abs. 2 lit. c) IPwirtR nur dann berufen, wenn diese Vertragsnorm unmittelbar anwendbar wäre. Dies ist bereits deshalb nicht der Fall, weil sie nicht „geeignet und hinreichend bestimmt ist, wie eine innerstaatliche Vorschrift rechtliche Wirkung zu entfalten, also dafür keiner weiteren normativen Ausfüllung bedarf“ (vgl. BVerwG, Beschl. v. 05.10.2006 - 6 B 33.06 - Buchholz 421.2 Hochschulrecht Nr. 163; Urt. v. 03.12.2003 - 6 C 13.03 - Buchholz 421.2 Hochschulrecht Nr. 160). Im Gegenteil begründet Art. 13 Abs. 2 lit. c) IPwirtR gerade einen Regelungsauftrag. Im übrigen hat der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte am Rang des ihn umsetzenden Bundesgesetzes (BGBl. 1973 II S. 1570) teil und löste daher eine Unvereinbarkeit des Bremischen Studienkontengesetzes mit dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ebenfalls die Vorlagepflicht des Art. 100 Abs. 1 Satz 2 GG aus.

2. Verfassungswidrigkeit der Regelung

Auch die weitere Voraussetzung des Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG ist erfüllt. Die maßgebliche Ermächtigungsgrundlage in § 6 Satz 1 i. V. m. §§ 3 Abs. 1, 2 Abs. 1 BremStKG ist, soweit danach auswärtige Studierende – anders als Studierende mit Wohnung bzw. Hauptwohnung in der Freien Hansestadt Bremen – vom 3. bis zum 14. Semester zu einer Studiengebühr in Höhe von 500,00 Euro pro Semester herangezogen werden, nach der Überzeugung der Kammer nicht verfassungsgemäß. Es liegt ein rechtswidriger Eingriff in die Rechte der Kläger aus Art. 11 GG (a.) sowie aus Art. 12 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. Art. 3 Abs. 1 GG (b.) vor.

- a. Unvereinbarkeit von § 6 Satz 1 i. V. m. §§ 3 Abs. 1, 2 Abs. 1 BremStKG mit Art. 11 Abs. 1 GG

(1) Schutzbereich und Eingriff

Der persönliche Schutzbereich des Art. 11 Abs. 1 GG ist auf deutsche Staatsangehörige – wie die Kläger – beschränkt. In sachlicher Hinsicht umfasst nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Freizügigkeit im Sinne von Art. 11 Abs. 1 GG das Recht, an jedem Ort innerhalb des Bundesgebietes Aufenthalt und Wohnung zu nehmen; hierzu gehören die Einreise nach Deutschland zum Zwecke der Wohnsitznahme und die Freizügigkeit zwischen Ländern, Gemeinden und innerhalb einer Gemeinde (so zuletzt BVerfG, Urt. v.

17.03.2004 - 1 BvR 1266/00 - BVerfGE 110, 177, 190 f., m. w. N.). Als negative Freizügigkeit schützt Art. 11 Abs. 1 GG auch die Freiheit, Ortswechsel nicht vorzunehmen, also am Ort der Wahl zu bleiben (Pieroth/Schlink, Grundrechte Staatsrecht II, 19. Aufl., Rn. 800). § 6 Satz 1 i. V. m. §§ 3 Abs. 1, 2 Abs. 1 BremStKG betreffen die Wohnsitzbegründung und -beibehaltung in einem Bundesland.

Die mit der Regelung der § 6 Satz 1 i. V. m. §§ 3 Abs. 1, 2 Abs. 1 BremStKG bewirkte Einräumung eines – erheblich – geringeren Studienguthabens für Studierende mit Wohnung außerhalb der Freien Hansestadt Bremen im Vergleich zu den Studierenden mit Wohnung im Land Bremen stellt einen rechtswidrigen Eingriff in das Freizügigkeitsgrundrecht aus Art. 11 Abs. 1 GG dar. Zwar hindert sie die Studierenden nicht unmittelbar an der freien Wahl ihres Wohnortes. Es knüpft an diese jedoch eine nachteilige Rechtsfolge.

In der verfassungsrechtlichen Kommentarliteratur ist umstritten, welche Anforderungen an die Qualität einer Beeinträchtigung des Freizügigkeitsrechts zu stellen sind. Während zum Teil nur „gezielte oder unmittelbare, rechtliche oder faktische Maßnahmen der öffentlichen Gewalt“ als Eingriff in Art. 11 GG verstanden werden (so Gusy in: Starck (Hrsg.), Das Bonner Grundgesetz, 4. Aufl., Art. 11, Rn. 49; ähnlich Kunig in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 5. Aufl., Art. 11, Rn. 19), versteht die Gegenauffassung „jede rechtliche oder faktische, auch finanziell-fiskalische Behinderung oder Belastung“ der Aufenthaltsnahme als Beeinträchtigung des Grundrechts der Freizügigkeit (so Pernice in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, 2. Aufl., Art. 11, Rn. 22; ebenfalls für eine Einbeziehung mittelbarer Maßnahmen Pagenkopf in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Aufl., Art. 11, Rn. 20). Letztgenannter Auffassung liegt die Überlegung zugrunde, dass die Möglichkeit des Ortswechsels regelmäßig zu wirtschaftlichen oder persönlichen Zwecken in Anspruch genommen wird, der Ortswechsel also in den seltensten Fällen lediglich Selbstzweck ist. Zum Teil fordert allerdings auch diese Auffassung, dass die betrachtete staatliche Maßnahme die selbstbestimmte Entscheidung des Grundrechtsträgers so nachhaltig beeinträchtigt, dass dies bei wertender Betrachtung einem unmittelbaren Eingriff gleich zu erachten ist (vgl. Caspar, Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Landeskinderklauseln, RdJB 2003, 48, 56 mit Nachweisen zum Meinungsstand, der bei der Erhebung einer Studiengebühr von 500 € pro Semester die danach erforderliche Eingriffsintensität verneint; nach Durner - in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Stand: Juni 2007, Art. 11, Rn. 119 - können Studiengebühren für Nicht-Landeskinder „nicht ohne weiteres“ als Eingriffe in das Freizügigkeitsgrundrecht angesehen werden).

Vor dem Hintergrund der neueren verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung kann nach Überzeugung der Kammer nicht (mehr) darauf abgestellt werden, ob die in Frage stehende Maß-

nahme eine unmittelbare Beeinträchtigung darstellt oder einer solchen gleichkommt. Das Bundesverfassungsgericht hat zum Begriff des Eingriffs wiederholt betont, Grundrechte könnten auch durch mittelbare Maßnahmen beeinträchtigt sein. Das Grundgesetz binde den Schutz vor Grundrechtsbeeinträchtigungen nicht an den Begriff des Eingriffs oder gebe diesen inhaltlich vor. Auch staatliche Maßnahmen, die eine mittelbare oder faktische Wirkung entfalten, könnten Grundrechte beeinträchtigen und müssten daher von Verfassungs wegen hinreichend gerechtfertigt sein. Solche Maßnahmen könnten in ihrer Zielsetzung und Wirkung einem normativen und direkten Eingriff gleichkommen und müssten dann wie dieser behandelt werden (so BVerfG, Urt. v. 17.03.2004 - 1 BvR 1266/00 - BVerfGE 110, 177, 191, m. w. N.).

Im Urteil vom 17.03.2004 (1 BvR 1266/00 - BVerfGE 110, 177) hat das Bundesverfassungsgericht einen solchen Fall mit der Begründung für gegeben erachtet, dass die angegriffene Regelung für auf Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz angewiesene Spätaussiedler an die Ausübung des Grundrechts der Freizügigkeit einen wirtschaftlich spürbaren Nachteil knüpfe, um damit den Inhaber des Grundrechts an den Zuweisungsort zu binden. Es hat darin eine mittelbare zielgerichtete Beeinträchtigung des Grundrechts gesehen, deren Verfassungsmäßigkeit an Art. 11 Abs. 1 GG zu messen sei. Genügt demnach eine solche Regelung den Anforderungen des Art. 11 Abs. 2 GG nicht, so stellt sie einen verfassungswidrigen Eingriff dar.

Auch die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung geht davon aus, dass Maßnahmen, die darauf zielen, Grundrechtsträger von der Wahrnehmung der durch Art. 11 GG gewährten Freizügigkeit abzuhalten, gegen Art. 11 Abs. 1 GG verstoßen (so Bad.-Württ. VGH, Beschl. v. 26.05.1982 – 6 S 429/82 – NDV 1982, 365 (zit. nach juris); zustimmend Hess. VGH, Beschl. v. 10.01.1986 – 9 TG 857/85 – NVwZ 1986, 860).

Die Regelung der § 6 Satz 1 i. V. m. §§ 3 Abs. 1, 2 Abs. 1 BremStKG zielt im Sinne dieser Rechtsprechung darauf, auf staatliche Leistungen (hier: Bereitstellung von Studienplätzen) angewiesene Grundrechtsträger von der Wahrnehmung der durch Art. 11 Abs. 1 GG gewährten Freizügigkeit abzuhalten.

Durch § 6 Satz 1 i. V. m. §§ 3 Abs. 1, 2 Abs. 1 BremStKG wird Einheimischen und Auswärtigen ein unterschiedliches Studienguthaben eingeräumt. Dies begründet der Gesetzgeber im allgemeinen Teil der Gesetzesbegründung (Drucks. 16/758, S. 5) wie folgt:

„Mit dem vorliegenden Gesetz wird die Gebührenfreiheit eines Erststudiums ermöglicht, Ausnahmen aber einerseits für das Überschreiten einer angemessenen Studierendauer und andererseits für solche Studierende vorgesehen, die ihren Hauptwohnsitz im Sinne des Melderechts auch nach der Absolvierung eines Studiums von zwei Semestern nicht an ihren Studienort, also in das Land Bremen, verlegen“.

Nach der Gesetzesbegründung verfolgt der Gesetzgeber demnach die Zielsetzung, einerseits Studierende zum zügigen und effektiven Studieren anzuhalten, andererseits, sie dazu zu bewegen, ihren Hauptwohnsitz in das Land Bremen zu verlegen. Im allgemeinen Teil der Gesetzesbegründung (a. a. O., S. 5) heißt es weiter, es werde die Zielsetzung verfolgt, die Studierenden dazu „anzuhalten [...] durch Wohnsitznahme im Land Bremen oder alternativ durch die Zahlung von Studiengebühren dazu beizutragen, dass das Land und die von ihm unterhaltenen Hochschulen in die Lage versetzt werden, die erforderlichen Finanzmittel für die Bereithaltung der Ausbildungskapazität [...] aufzubringen“.

Als Gebührenzwecke nennt die Gesetzesbegründung neben der teilweisen Deckung der Kosten für ein Hochschulstudium und der Erzielung eines gewissen Vorteilsausgleichs für die Nutzer der Hochschuleinrichtung ausdrücklich eine Verhaltenslenkung: Es soll darauf hingewirkt werden, dass die Studierenden einerseits zügig und zielstrebig studieren, andererseits sollen sie einen „direkten oder indirekten Beitrag zur Sicherung der finanziellen Basis der von ihnen genutzten Hochschule leisten, indem sie entweder ihren Hauptwohnsitz am Studienort nehmen und so zur Steigerung der Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich beitragen oder einen finanziellen Eigenbeitrag leisten.“ (a. a. O., S. 5, 6). Hinsichtlich der Auswärtigen soll hiernach vornehmlich ein Anreiz dafür geschaffen werden, dass sie ihren Wohnsitz am Studienort nehmen.

In einer Senatsvorlage vom 08.04.2005 für die Sitzung des Senats am 12.04.2005 zum Thema Finanzrahmen 2004/2009 (Dokument abrufbar unter <http://www.personalrat.uni-bremen.de/public/Aktuell/Senatsvorlage%2012.04.2005.pdf>) führte der Senator für Finanzen unter „Eckwerte Jahre 2006/2007“ zum Stichpunkt Wissenschaft aus (S. 25):

„In der Erwartungshaltung, dass die Einführung einer Studiengebühr insbesondere in erheblichem Umfang zu einer Wohnsitzummeldung führen wird („Landeskinder“), sind zunächst lediglich finanzielle Konsequenzen für den Länderfinanzausgleich unterstellt worden. Ausgehend von rd. 10.000 nicht in Bremen gemeldeten Studentinnen und Studenten sind zusätzliche Einnahmeerwartungen i. H. v. 10 Mio. € für 2006 und 20 Mio € in 2007 eingestellt worden (Hinweis: jeder zusätzliche Einwohner führt durchschnittlich zu einem Mehraufkommen von rd. 3.000 €).“

Auch in einem Vermerk vom 11.04.2005 zur Vorbereitung der Sondersitzung der Deputation für Wissenschaft am 15.04.2005, der in den Gesetzesmaterialien (Bd. 3 der beigezogenen

Akten des Senators für Bildung und Wissenschaft) enthalten ist, werden die finanziellen Auswirkungen des Bremischen Studienkontengesetzes geschätzt. Die Einnahmen aus Langzeitstudiengebühren werden darin für alle Hochschulen mit 3 Mio. Euro angegeben; das aus Ummeldungen resultierende potentielle Plus im Länderfinanzausgleich wird auf 25 Mio. Euro beziffert.

Diese Schätzungen zeigen, dass rein quantitativ dem Lenkungszweck im Vergleich zum Kostendeckungszweck durch Gebühren eine deutlich größere Bedeutung zugemessen wurde. Zum einen legt dies bereits der Umstand nahe, dass jeder zusätzliche Einwohner zu einem Mehraufkommen von ca. 3.000 Euro im Jahr führt, während die Studiengebühren für ein Jahr lediglich 1.000 Euro betragen. Zum anderen ist offenbar davon ausgegangen worden, dass die Gebührenpflicht in erheblichem Umfang zu einer Ummeldung der Studierenden führen werde. Vorrangiges Ziel des Gesetzes, das vom Gesetzgeber ohne Änderungen des vom Senat eingebrachten Entwurfes verabschiedet worden ist, war danach die Einwohnergewinnung für das Bundesland Bremen.

Insoweit zielt die Regelung auf eine Einschränkung der Freizügigkeit, nicht nur auf die Vornahme einer melderechtlichen Formalität. Dem Studierenden ist es nicht möglich, seine (Haupt-)wohnung auf dem Gebiet der Freien Hansestadt Bremen anzumelden, wenn hierfür die melderechtlichen Voraussetzungen nicht vorliegen. Wohnung ist nach § 11 Abs. 5 Satz 1 MRRG (i. d. Fassung d. Bekanntmachung v. 19.04.2002, BGBl. I S. 1342, zuletzt geändert durch Artikel 3 d. G. v. 20.07.2007, BGBl. I S. 1566) und den insoweit wortgleichen landesrechtlichen Regelungen in § 15 Satz 1 BremMG (i. d. Fassung d. Bekanntmachung v. 20.01.1986, Brem.GBl. S. 1) und § 7 Satz 1 NMG (i. d. Fassung d. Bekanntmachung v. 25.01.1998, Nds. GVBl. S. 56, zuletzt geändert durch G. v. 12.10.2006, Nds. GVBl. S. 444) jeder umschlossene Raum, der zum Wohnen oder Schlafen benutzt wird. Hauptwohnung ist gemäß § 12 Abs. 2 Satz 1 und 5 MRRG sowie nach § 16 Abs. 2 Satz 1 und 5 BremMG und § 8 Abs. 2 Satz 1 und 5 NMG die vorwiegend benutzte Wohnung, in Zweifelsfällen dort, wo der Schwerpunkt der Lebensbeziehungen liegt. Studierende sind danach gezwungen – vom Gesetzgeber bezweckt –, ihre Wohnung und im Zweifel den Schwerpunkt ihrer Lebensbeziehungen ins Landesgebiet der Freien Hansestadt Bremen zu verlagern, wenn sie von einem Studienguthaben nach § 2 BremStKG profitieren wollen. Dies bedeutet zugleich eine Beeinträchtigung in der freien Wahl der Wohnung.

Auch knüpfen § 6 Satz 1 i. V. m. §§ 3 Abs. 1, 2 Abs. 1 BremStKG an die Ausübung des Grundrechts der Freizügigkeit einen wirtschaftlich spürbaren Nachteil im Sinne der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung.

In seiner Entscheidung zur Frage der Verfassungsmäßigkeit von Artikel 1 Nummern 3 und 4 des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes (6. HRGÄndG) vom 8. August 2002 (BGBl. I Seite 3138) – zur Frage der Regelungskompetenz des Bundes hinsichtlich Studiengebühren – hat das Bundesverfassungsgericht dargelegt, es sei ungewiss, inwieweit finanzielle Erwägungen bei der Wahl des Studienortes eine Rolle spielten. Es hat weiter ausgeführt:

„Soweit finanzielle Erwägungen danach bei der Wahl des Studienorts überhaupt eine Rolle spielen, ist zu beachten, dass Studiengebühren in der bislang diskutierten Größenordnung von 500 € je Semester im Vergleich zu den - von Ort zu Ort unterschiedlichen - Lebenshaltungskosten von nachrangiger Bedeutung sind.“ (BVerfG, Ur. v. 26.01.2005 – 2 BvF 1/03 – BVerfGE 112, 226, 245).

Diese Überlegung lässt sich entgegen der Auffassung der Beklagten, die sich in der mündlichen Verhandlung auf diese verfassungsgerichtliche Rechtsprechung gestützt hat, für die hier zu beantwortende Frage, ob die Belastung mit der Studiengebühr einen wirtschaftlich spürbaren Nachteil darstellt, allerdings nicht nutzbar machen. Denn sie beruht darauf, dass die Höhe der Studiengebühr zu den Lebenshaltungskosten am jeweiligen Studienort in Relation gesetzt wird. Die Frage, ob eine finanzielle Belastung wirtschaftlich spürbar ist, ist jedoch von den übrigen Kosten zunächst weitgehend unabhängig. Ein Vergleich mit den Lebenshaltungskosten ist zudem bereits deshalb nicht angezeigt, weil bei hohen Lebenshaltungskosten eine Studiengebühr in Höhe von 500,00 Euro pro Semester nur einen geringeren Anteil an den Gesamtkosten darstellen wird, sich aber zugleich gerade dort die zusätzliche Belastung mit Studiengebühren besonders deutlich auswirken wird.

Vielmehr ist zur Beantwortung der Frage, ob die Belastung wirtschaftlich spürbar im Sinne der zitierten verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ist, typisierend auf die wirtschaftlichen Verhältnisse von Studierenden abzustellen. Danach wird man bei einem Betrag von 500,00 Euro pro Semester von einem wirtschaftlich spürbaren Nachteil ausgehen müssen. Dies ergibt sich aus folgenden Überlegungen: Sind BAföG-Empfänger von der Gebührenpflicht zwar befreit, so dürfte doch ein Unterhaltsanspruch von Studierenden gegenüber ihren Eltern häufig in einer dem BAföG-Satz entsprechenden Höhe – also nach § 13 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 Nr. 2, Abs. 3 BAföG ca. 530,00 Euro monatlich – bestehen. Die Kammer geht davon aus, dass ein wirtschaftlicher Nachteil jedenfalls dann spürbar ist, wenn er etwa 10% der monatlich verfügbaren Summe ausmacht. Dies ist bei 500,00 Euro pro Semester (entspricht gerundet 83,30 Euro pro Monat) – gemessen an der typischen wirtschaftlichen Situation eines Studierenden – der Fall.

Zudem ging der Gesetzgeber offenbar selbst davon aus, dass die Erhebung von Studiengebühren in Höhe von 500,00 Euro einen hinreichend großen Anreiz darstellen werde, einen Wohnsitzwechsel vorzunehmen, da anderenfalls das Gesetz zur Erreichung des Lenkungszwecks nicht geeignet wäre. Seine Anreizfunktion kann die Regelung aber nur erfüllen, wenn die Folgen für die Betroffenen spürbar sind.

Damit knüpft das Gesetz an die Ausübung des Grundrechts der Freizügigkeit in der Variante der Beibehaltung eines gewählten Wohnsitzes einen wirtschaftlich spürbaren Nachteil, um damit den Inhaber des Grundrechts an den Studienort zu binden. Darin liegt nach Auffassung der Kammer eine mittelbare zielgerichtete Beeinträchtigung des Grundrechts.

(2) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Dieser Eingriff in das Grundrecht der Freizügigkeit ist nicht gerechtfertigt. Dass der Gesetzesvorbehalt des Art. 11 Abs. 2 GG vorliegend nicht greift, liegt auf der Hand: Gemäß Art. 11 Abs. 2 GG darf die Freizügigkeit nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes und nur für die Fälle eingeschränkt werden, in denen eine ausreichende Lebensgrundlage nicht vorhanden ist und der Allgemeinheit daraus besondere Lasten entstehen würden oder in denen es zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes, zur Bekämpfung von Seuchengefahr, Naturkatastrophen oder besonders schweren Unglücksfällen, zum Schutze der Jugend vor Verwahrlosung oder um strafbaren Handlungen vorzubeugen, erforderlich ist. Auf solche Fälle ist § 6 Satz 1 i. V. m. §§ 3 Abs. 1, 2 Abs. 1 BremStKG nicht beschränkt und zielt auch darauf nicht.

(3) verfassungskonforme Auslegung

Es ist auch keine Möglichkeit ersichtlich, § 6 Satz 1 i. V. m. §§ 3 Abs. 1, 2 Abs. 1 BremStKG verfassungskonform auszulegen. Insbesondere kann die ausdrückliche Zielsetzung, Studierende zur Wohnsitznahme im Land Bremen zu bewegen, nicht dahingehend verstanden werden, dass damit lediglich oder vorrangig eine effektivere Durchsetzung des Melderechts bezweckt sein sollte. Der Annahme, der Gesetzgeber habe mit seiner Begründung einer Gebührenpflicht auf diejenigen Studierenden gezielt, die in Wirklichkeit über eine Wohnung (im melderechtlichen Sinne) am Studienort verfügen, diese jedoch nicht angemeldet haben, steht die Gesetzesbegründung entgegen, derzufolge die Studierenden zur Wohnsitznahme im Land Bremen angehalten werden sollen (a. a. O., S. 5) und eine Ausnahme von der grundsätzlichen Gebührenfreiheit des Erststudiums für diejenigen Studierenden gemacht wird, „die ihren

Hauptwohnsitz im Sinne des Melderechts auch nach der Absolvierung eines Studiums von zwei Semestern nicht an ihren Studienort, also in das Land Bremen, verlegen“ (ebd.).

Zudem wird im allgemeinen Teil der Gesetzesbegründung (a. a. O., S. 5) ausgeführt, die verfolgten Ziele (Finanzierung der Hochschulen) seien mit melderechtlichen Bestimmungen nicht zu erreichen, zumal es nach ständiger Auslegung der geltenden rahmenrechtlichen und landesrechtlichen Normen des Melderechts für Studierende mit mehreren Wohnsitzen zumindest keine Pflicht zur Anmeldung eines Hauptwohnsitzes am Studienort gebe.

Zwar heißt es in der Einzelbegründung zu § 3 BremStKG (a. a. O., S. 7):

„Im Übrigen ist davon auszugehen, dass sich bei ernsthaft betriebenem Studium die am meisten genutzte Wohnung am Studienort befindet. Eine Ummeldung an den Studienort entspricht damit den melderechtlichen Vorgaben des § 16 des Gesetzes über das Meldewesen des Landes Bremen.“

Im Kontext des nächsten Satzes der Begründung gibt dies zwar die Einschätzung wieder, dass die mit dem Lenkungszweck verfolgte Ummeldung nach Bremen bei ernsthaft betriebenem Studium („damit“) auch den melderechtlichen Vorgaben von § 16 Abs. 2 BremMG („vorwiegend benutzte Wohnung“) entspreche. Dem lässt sich allerdings kein eigenständiger oder gar im Vordergrund stehender Lenkungszweck entnehmen. Denn zum einen knüpft dieser Hinweis in ersichtlich lediglich ergänzender Funktion an den Lenkungszweck an, der in der allgemeinen Begründung für Auswärtige genannt ist und auf den auch die Einzelbegründung zu § 3 BremStKG vorrangig verweist („Eine Differenzierung der Höhe des Studienguthabens ist unter den im allgemeinen Teil der Begründung ausgeführten Aspekten rechtlich zulässig.“, a. a. O., S. 7) und zieht lediglich „im übrigen“ die pauschale Behauptung, ein ernsthaftes Studium erfordere eine Hauptwohnung am Studienort, ergänzend heran. Zum anderen widerspricht dieses Verständnis den im allgemeinen Teil der Gesetzesbegründung gemachten Ausführungen, dass melderechtliche Bestimmungen von Studierenden nicht grundsätzlich eine Anmeldung der Hauptwohnung am Studienort verlangen. Angesichts dessen erscheint es fernliegend anzunehmen, der Gesetzgeber könne mit der Einzelbegründung zu § 3 BremStKG gemeint haben, ein ordnungsgemäßes Studium an Bremischen Hochschulen sei nur möglich, wenn sich der Hauptwohnsitz innerhalb der Landesgrenzen befinde.

Es ist zudem auch offensichtlich, dass Studierende angesichts der vorlesungsfreien Zeiten, Wochenenden und etwaigen Praktikumszeiten, die ohne Beeinträchtigung des Studiums an einem anderen Ort als dem Studienort verbracht werden können, ein Studium durchaus ernsthaft betreiben können, ohne am Studienort eine „vorwiegend benutzte Wohnung“ i.S.v.

§ 16 BremMG zu haben (vgl. VG Hamburg, Beschl. v. 31.01.2005 – 6 E 4707/04 - juris). Gerade aus diesem Grund gibt es – wie im allgemeinen Teil der Gesetzesbegründung zutreffend angemerkt – keine allgemeine Pflicht zur Anmeldung eines Hauptwohnsitzes am Studienort. Welche Wohnung als Hauptwohnung im melderechtlichen Sinne anzusehen ist, lässt sich nur anhand des Einzelfalls ermitteln. Die pauschale Behauptung, ein ernsthaft betriebenes Studium erfordere eine (Haupt-)wohnung am Studienort, ließe im übrigen nicht erkennen, auf welchen Überlegungen diese Einschätzung beruhte. Dass sie – entsprechend der Formulierung „im übrigen“ – nicht die tragende Erwägung für die gesetzgeberische Entscheidung gewesen sein kann, ergibt sich zudem bereits aus der Überlegung, dass nach der Fassung des Gesetzes auch ein in Bremerhaven wohnender und an der Beklagten in Bremen immatrikulierter Studierender ein Studienguthaben nach § 2 BremStKG erhält, obwohl er nach Auffassung des Gesetzgebers ein ernsthaftes Studium zu betreiben nicht in der Lage wäre, wohingegen ein in einer Nachbargemeinde Bremens im niedersächsischen Umland wohnender Studierender unter § 3 BremStKG fällt.

Eine etwa im Zusammenhang mit der Ausbildung an der Hochschule stehende und durch sie zwingend erforderliche „Residenzpflicht“ von Studierenden im Land Bremen, die lediglich mittelbare Rückwirkungen auf die durch Art. 11 GG garantierte Freizügigkeit hätte, liegt also gerade nicht vor (vgl. zur Residenzpflicht für Patentanwälte BVerfG, Urt. v. 04.10.1983 - 1 BvR 1633/82, 1 BvR 1549/82 - BVerfGE 65, 116 bzw. für Notare BVerfG, Beschl. v. 03.12.1991 - 1 BvR 1477/90 - NJW 1992, 1093, für die das Bundesverfassungsgericht gefordert hat, dass sie aus beruflichen Gründen notwendig sein muss, um im Lichte von Art. 12 Abs. 1 GG gerechtfertigt zu sein).

- b. Unvereinbarkeit von § 6 Satz 1 i. V. m. §§ 3 Abs. 1, 2 Abs. 1 BremStKG mit Art. 12 Abs. 1 i. V. m. Art. 3 Abs. 1 GG

Nach Überzeugung der Kammer hält die unterschiedliche Belastung der Einheimischen einerseits und der Auswärtigen andererseits auch den Anforderungen der Art. 12 Abs. 1, 3 Abs. 1 GG nicht stand. Während gegen die bloße Einführung einer Studiengebühr durch § 6 Satz 1 BremStKG keine grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen (vgl. BVerwG, Urt. v. 25.07.2001 – 6 C 8.00 – BVerwGE 115, 32), liegt in dem Umstand, dass § 2 Abs. 1 und § 3 Abs. 1 BremStKG die Höhe eines einem Studierenden zu gewährenden Studienguthabens davon abhängig machen, ob der Betroffene seinen Wohnsitz innerhalb oder außerhalb des Bundeslandes Bremen hat, eine nicht mit Art. 12 Abs. 1, 3 Abs. 1 GG zu ver-

einbarende Ungleichbehandlung von deutschen Staatsbürgern, die ihren Anspruch aus Art. 12 Abs. 1 GG auf diskriminierungsfreien Hochschulzugang in Anspruch nehmen wollen.

(1) Schutzbereich und Eingriff in Art. 12 Abs. 1, 3 Abs. 1 GG

Art. 12 Abs. 1 GG garantiert neben der freien Wahl von Beruf und Arbeitsplatz auch die freie Wahl der Ausbildungsstätte. Wie das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 18.07.1972 (1 BvL 32/70, 1 BvL 25/71 - BVerfGE 33, 303) dargelegt hat, verfolgt Art. 12 Abs. 1 GG im Hinblick auf die Ausbildung das Ziel, „dem Einzelnen ein Abwehrrecht gegen Freiheitsbeschränkungen im Ausbildungswesen“ zu gewähren. Die Verpflichtung zur Zahlung einer Studiengebühr greift in den Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG in seiner Funktion als Abwehrrecht gegen ausbildungsbezogene Belastungen ein (vgl. hierzu BVerfG, Beschl. v. 31.03.2006 - 1 BvR 1750/01 -, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20060331_1bvr175001.html, zur Studiengebühr für Langzeitstudierende). In seiner Entscheidung zur Langzeitstudiengebühr hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, Gebührenregelungen berührten den Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG auch dann, wenn sie in engem Zusammenhang mit dem Besuch einer Ausbildungsstätte im Hinblick auf die spätere Ausübung eines Berufes stünden und – objektiv – eine berufsregelnde Tendenz erkennen ließen. Diese folge bei den Langzeitstudiengebühren aus der mit der Gebühr verbundenen Steuerung des Ausbildungsverhaltens. Die Gebührenpflicht solle unter anderem als Steuerungsinstrument für ein zielgerichtetes Studieren dienen (BVerfG, a. a. O., Rn. 27). Als solches sei sie durch ausreichende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt (BVerfG, a. a. O., Rn. 28 ff.).

In seiner Entscheidung zu Langzeitstudiengebühren hat das Bundesverfassungsgericht zudem einen Eingriff der Gebührenregelung in die Ausbildungsfreiheit darin gesehen, dass das Universitätsgesetz des beteiligten Landes als Rechtsfolge der fehlenden Entrichtung der Studiengebühr die Exmatrikulation von Amts wegen bestimmte (BVerfG, a. a. O., Rn. 27).

Nicht anders liegt der Fall hier: Auch ein Studierender der Beklagten, der die Studiengebühr nicht bezahlt, ist nach § 42 Abs. 3 BremHG i. V. m. § 6 Abs. 2 Nr. 2 i. V. m. § 2 Abs. 1 Nr. 8 Immatrikulationsordnung der Universität Bremen v. 16.02.2005 (BremABI. S. 195) von Amts wegen zu exmatrikulieren. Entgegen der Auffassung der Beklagten fehlt es nicht deshalb bereits an einem Eingriff, weil das den Bremer Studierenden eingeräumte Studienguthaben als bildungspolitisch motivierte Sozialleistung zu betrachten wäre, die den Auswärtigen nicht zu Gute kommt. Objektiv liegt eine ausbildungsbezogene Belastung vor und stellt die drohende

Exmatrikulation bei Nichtentrichtung der Studiengebühr einen Eingriff in die Ausbildungsfreiheit dar.

(2) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Nach Überzeugung der Kammer lässt sich dieser Eingriff in die Ausbildungsfreiheit nicht mit den vom Gesetzgeber erkennbar verfolgten Zielen rechtfertigen.

(a) Gesetzesvorbehalt des Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG

Die Berufsfreiheit kann nach Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes geregelt werden. Ein zulässiger Eingriff setzt eine diesen Anforderungen entsprechende Norm voraus, die zudem kompetenzgemäß erlassen worden ist und auch den übrigen an sie zu stellenden verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt (vgl. BVerfG, Urt. v. 07.05.1998 - 2 BvR 1991/95, 2 BvR 2004/95 - BVerfGE 98, 106, 117 sowie BVerfG, Urt. v. 16.03.2004 - 1 BvR 1778/01 - BVerfGE 110, 141, 157). Das Bremische Studienkontengesetz genügt als formelles Landesgesetz den formellen Anforderungen des Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG und entspricht auch der Kompetenzordnung des Grundgesetzes. Es genügt jedoch nicht den übrigen verfassungsrechtlichen Anforderungen.

Die Gesetzgebungskompetenz ergibt sich für nichtsteuerliche Abgaben aus den allgemeinen Regeln der Art. 70 ff. GG (vgl. BVerfG, Urt. v. 19.03.2003 - 2 BvL 9/98, 2 BvL 10/98, 2 BvL 11/98, 2 BvL 12/98 - BVerfGE 108, 1, 13; st. Rspr.). Die Studiengebühr ist dem Hochschulwesen zuzuordnen, die nach der Regel des Art. 70 Abs. 1 GG grundsätzlich der Gesetzgebungskompetenz der Länder unterliegt. Der Bund hatte zwar zum Zeitpunkt des Erlasses des Bremischen Studienkontengesetzes nach Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG a. F. (Art. 75 GG aufgehoben durch Gesetz vom 28.08.2006, BGBl. I S. 2034) für die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens eine Rahmenkompetenz. Das unter Berufung auf diese Kompetenznorm erlassene Verbot der Erhebung von Studiengebühren bis zu einem berufsqualifizierenden Abschluss durch Art. 1 Nr. 3 des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes (6. HRGÄndG) vom 08.08.2002 (BGBl. I S. 3138) hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 26.01.2005 (2 BvF 1/03 - BVerfGE 112, 226) jedoch für mit Art. 70, Art. 75 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. Art. 72 Abs. 2 GG a. F. unvereinbar und nichtig erklärt. Es hat darin ausgeführt, Studiengebühren könnten in den Ländern unterschiedlich geregelt werden, weil sie grundsätzlich keine bundesweite Reglementierung verlangten. Das schließt aber nicht aus, dass die Länder dabei übergreifende Pflichten wahrzunehmen hätten, wie et-

wa die, Gebührenregelungen sozialstaatlich verantwortbar auszugestalten (BVerfG, Urt. v. 26.01.2005 - 2 BvF 1/03 - BVerfGE 112, 226, 244 ff.). Ebenso hat sich der Gesetzgeber, wenn er sich für die Einführung von Studiengebühren entscheidet, im durch die Grundrechte gezogenen Rahmen zu halten.

(b) Übrige verfassungsrechtliche Anforderungen

Regelungen der Berufsausübung – wie eine solche ist die Belastung mit Studiengebühren zu behandeln (vgl. BVerwG, Urt. v. 25.07.2001 – 6 C 8/00 – BVerwGE 115, 32, 39) – sind statthaft und bleiben im Rahmen des dem Gesetzgeber durch Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG eingeräumten Regelungsauftrages, wenn sie durch hinreichende Gründe des Allgemeinwohls gerechtfertigt werden, wenn die gewählten Mittel zur Erreichung des verfolgten Zweckes geeignet und auch erforderlich sind und wenn bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt wird (BVerfG, Beschl. v. 15.12.1987 - 1 BvR 563/85, 1 BvR 582/85, 1 BvR 974/86 und 1 BvL 3/86 - BVerfGE 77, 308, 332 m. w. N.; st. Rspr.). Dabei steht dem Gesetzgeber nicht nur bei der Festlegung der von ihm ins Auge gefassten Regelungsziele, sondern auch bei der Beurteilung dessen, was er zur Verwirklichung dieser Ziele für geeignet und erforderlich halten darf, ein weiter Einschätzungs- und Prognosespielraum zu (BVerfG, Urt. v. 16.03.2004 - 1 BvR 1778/01 - BVerfGE 110, 141, 157).

Ein Eingriff in die Ausbildungsfreiheit wie der vorliegende muss danach durch vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls gerechtfertigt und verhältnismäßig sein (vgl. BVerfG, Beschl. v. 31.03.2006 - 1 BvR 1750/01 -, Rn. 28 ff., http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20060331_1bvr175001.html). Daran fehlt es vorliegend, soweit einheimische und auswärtige Studierende ungleich behandelt werden.

Zwar ist der Landesgesetzgeber im Grundsatz nicht gehindert, innerhalb seines Kompetenzbereichs Regelungen zu treffen, die im praktischen Ergebnis Einwohner seines Landes mehr belasten oder begünstigen (so BVerwG, Urt. v. 20.04.1990 - 7 C 34.89 - Buchholz 421 Kultur- und Schulwesen Nr. 103; juris zur Erhebung von Gastschulbeiträgen nach dem Schleswig-Holsteinischen Schulgesetz). Auch kann die Differenzierung nach dem Wohnsitz durch die Konzentration der Haushaltsmittel auf die Aufgabenerfüllung gegenüber landesansässigen Einwohnern gerechtfertigt sein (vgl. BVerfG, Beschl. v. 23.11.2004 - 1 BvL 6/99 - BVerfGE 112, 74, 87 zu einer Bremer Regelung, die bei der Privatschulsubventionierung nur bremische Schüler berücksichtigte).

(i) Fehlende Vergleichbarkeit mit kommunalrechtlichen Sachverhalten

Entgegen der Auffassung der Beklagten ist die Regelung der § 6 Satz 1 i. V. m. §§ 3 Abs. 1, 2 Abs. 1 BremStKG jedoch weder mit der Gebührenermäßigung für Gemeindegewohner bei der Nutzung kommunaler Einrichtungen (sog. gemeindliches Einwohnerprivileg) noch mit der Erhebung von Gastschulbeiträgen vergleichbar (a. A. Pieroth, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen von Vergünstigungen für Landeskinder bei der Erhebung von Studiengebühren, Rechtsgutachten erstattet dem Minister für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur des Landes Rheinland-Pfalz, September 2004, S. 37 ohne Problematisierung der besonderen Grundrechtsrelevanz der Ausgestaltung von Studienbedingungen).

Soweit für den Bereich gemeindlicher Einrichtungen die Ortszugehörigkeit als Kriterium für die differenzierte Gebührenerhebung als zulässig angesehen wird (zum Meinungsstand: Dahmen in Driehaus (Hrsg.), Kommunalabgabenrecht, Stand: Sept. 2007, Teil III, § 4 Rdnr. 175), rechtfertigt sich dies aus dem Umstand, dass gemeindliche Einrichtungen regelmäßig kraft gesetzlichen Auftrags in den Gemeindeordnungen für die Gemeindegewohner und ihren Bedarf errichtet und betrieben werden. Deshalb steht es zunächst im Ermessen der Gemeinde, ob und inwieweit sie auch ortsfremde Dritte zulässt. Somit kann allenfalls eine Verletzung in Rechten aus Art. 3 GG i. V. m. einer abweichenden Verwaltungspraxis in Betracht kommen. In der Erhebung nicht kostendeckender Gebühren liegt eine Subventionierung der Nutzer, die die Gemeinde aus sachlichen Gründen auf ihre Einwohner beschränken kann (Dahmen, Kein Ortsfremdenzuschlag auf kommunale Friedhofsgebühren?, KStZ 1978, 228, 229). Die gebührenrechtliche Privilegierung der Gemeindegewohner ist hier insbesondere dadurch gerechtfertigt, dass diese auch die Lasten der Einrichtung zu tragen haben (Ossenbühl, Zulassung zu öffentlichen Stadthallen, DVBl. 1973, 289, 295; im Ergebnis ebenso: BVerwG, Beschluss v. 30.01.1997 - 8 NB 2.96 - BVerwGE 104, 60). Bei gemeindlichen Einrichtungen handelt es sich zudem i. d. R. um freiwillige Leistungen, zu deren Bereitstellung die Gemeinde nicht verpflichtet ist.

Auch öffentliche Schulen dienen vorwiegend den Einwohnern der eigenen Gemeinde, weil auch hierfür die Gemeinde die Lasten trägt. Im vom Bundesverwaltungsgericht entschiedenen Fall zur Erhebung von Gastschulbeiträgen (BVerwG, Urt. v. 20.04.1990 - 7 C 34.89 - Buchholz 421 Kultur- und Schulwesen Nr. 103) oblag die Pflicht zur Entrichtung der Beiträge zudem lediglich Heimträgern, die von dieser Regelung nur als Teilnehmer am Wirtschaftsleben betroffen waren. Von Pflegeeltern etwa, die diese Kosten nicht weiterzureichen imstande gewesen wären, wurde der Beitrag nicht erhoben. Schließlich handelte es sich auch bei der Inanspruchnahme der Heimträger lediglich um eine Ausfallhaftung; die originäre Pflicht zur

Leistung einer Ausgleichszahlung oblag der Herkunftsgemeinde des aufgenommenen Schülers.

Damit ist die länderübergreifende Nutzung von Hochschulen nicht zu vergleichen. Bei der Erhebung von Studiengebühren verbieten die Auswirkungen einer Ungleichbehandlung eine Heranziehung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Erhebung von Gastschulbeiträgen (BVerwG, Urt. v. 20.04.1990 - 7 C 34.89 - Buchholz 421 Kultur- und Schulwesen Nr. 103) oder zur Zulässigkeit unterschiedlich hoher Benutzungsgebühren für Einheimische und Auswärtige (BVerwG, Beschl. v. 30.01.1997 - 8 NB 2.96 - BVerwGE 104, 60). Während von der Frage der Benutzungsgebühren für gemeindliche Einrichtungen nur benachbarte Gemeinden betroffen sind, hat die erschöpfende Ausnutzung vorhandener Ausbildungskapazitäten der Hochschulen bundesweite Bedeutung. Während zudem der Gemeinde bei der Einrichtung und Ausgestaltung gemeindlicher Einrichtungen aufgrund des kommunalen Selbstverwaltungsrechts (Art. 28 GG) eine weitgehende Gestaltungs- und Entscheidungsfreiheit zukommt, ist der Gesetzgeber im Bereich des Hochschulwesens aufgrund der Grundrechtsrelevanz der Materie in seiner Gestaltungsfreiheit erheblich eingeschränkter. Eine Ungleichbehandlung bei der Entrichtung von Studiengebühren wiegt nämlich bereits deshalb ungleich schwerer, weil dadurch das Recht der Kläger auf freie Wahl der Ausbildungsstätte aus Art. 12 Abs. 1 GG – mithin die Verwirklichung des Teilhaberechtes aus Art. 12 Abs. 1 GG – berührt wird. Denn im Bereich der Ausbildung zu akademischen Berufen ist die Beteiligung an staatlichen Leistungen für die Verwirklichung des Grundrechts auf Berufs- und Ausbildungsfreiheit notwendige Voraussetzung (vgl. BVerfG, Urt. v. 18.07.1972 - 1 BvL 32/70, 1 BvL 25/71 - BVerfGE 33, 303, 332).

(ii) Fehlende Vergleichbarkeit mit Landeskinderklauseln bei der Privatschulfinanzierung

Entgegen der Auffassung der Beklagten kann die zur Überprüfung vorgelegte Regelung auch nicht vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Landeskinderklausel bei der Privatschulfinanzierung (BVerfG, Beschl. v. 23.11.2004 - 1 BvL 6/99 - BVerfGE 112, 74) als verfassungsgemäß betrachtet werden. Das Bundesverfassungsgericht hatte hier eine ausschließliche Berücksichtigung bremischer Schüler vor dem Hintergrund der Konzentration der Haushaltsmittel auf die Aufgabenerfüllung gegenüber den landesansässigen Schülern und Eltern für zulässig gehalten.

Die Regelung des Bremischen Studienkontengesetzes kann bereits nicht dahingehend verstanden werden, dass grundsätzlich eine alle Studierende gleichermaßen treffende Pflicht zur Zahlung von Studiengebühren bestünde und in den Landesgrenzen wohnhafte Studierende

lediglich subventioniert würden. Denn dies entspricht nicht dem erkennbaren Konzept des Gesetzes. Der Gesetzgeber verfolgt gerade nicht das Konzept einer allgemeinen Studiengebühr, von der Bremer Studierende aus bildungspolitischen Gründen im Wege der Subventionierung ausgenommen werden. Zwar wird den Studierenden nach dem Gesetzeswortlaut (§ 2 Abs. 1 und § 3 Abs. 1 BremStKG) ein „Studienguthaben“ eingeräumt. Jedoch wird nach dem Wortlaut von § 6 BremStKG eine Studiengebühr überhaupt erst nach Verbrauch dieses Guthabens erhoben (§ 6 Satz 1 BremStKG). Hiernach entsteht die Gebührenpflicht erst dann, wenn kein Studienguthaben mehr vorhanden ist, also nicht bereits mit der Aufnahme des Studiums. Bestätigt wird dies durch die Einzelbegründung zu § 6 (Drucks. 16/758, S. 7), in der ebenfalls von der „Gebührenpflicht nach Verbrauch des Studienguthabens“ die Rede ist.

Auch im allgemeinen Teil der Gesetzesbegründung (a. a. O., S. 5) heißt es dementsprechend:

„Mit dem vorliegenden Gesetz wird die Gebührenfreiheit eines Erststudiums ermöglicht, Ausnahmen aber einerseits für das Überschreiten einer angemessenen Studierendauer und andererseits für solche Studierende vorgesehen, die ihren Hauptwohnsitz im Sinne des Melderechts auch nach der Absolvierung eines Studiums von zwei Semestern nicht an ihren Studienort, also in das Land Bremen, verlegen“.

Hiernach besteht das Oberziel, Studierenden grundsätzlich ein gebührenfreies Erststudium zu ermöglichen - Auswärtigen allerdings nur, sofern sie ihren Wohnsitz ins Bundesland Bremen verlegen. Der Gesetzgeber hat keine allgemeinen Studiengebühren eingeführt, sondern nach dem Willen des Gesetzgebers erfährt der Grundsatz der Gebührenfreiheit eines Erststudiums eine Ausnahme für die Fälle, in denen der Lenkungszweck, Einwohner für das Bundesland Bremen zu gewinnen, bzw. der Lenkungszweck, Studierende zu einem Abschluss innerhalb von 14 Semestern zu motivieren, gewissermaßen fehlschlägt.

Abgesehen davon wäre auch eine solche Subventionierung Einheimischer nach Überzeugung der Kammer verfassungsrechtlich nicht haltbar. Während die länderübergreifende Privatschulfinanzierung Bedeutung für regionale Bereiche in zwei Bundesländern haben mag, hat das Bundesverfassungsgericht für den Bereich des Hochschulwesens gerade für den Fall von Begünstigungen zu bedenken gegeben, bei derartigen länderübergreifenden Lebenssachverhalten habe der Landesgesetzgeber sorgsam zu prüfen, ob sich eine Bevorzugung der Einwohner seines Landes im Rahmen der Wertentscheidungen des Grundgesetzes halte und ob sie nicht zur Entwertung von Grundrechten führen würde, wenn andere Länder ebenso verfahren (BVerfG, Urteil v. 18.07.1972 - 1 BvL 32/70, 1 BvL 25/71 - BVerfGE 33, 303, 352 f.). Wenn andere Bundesländer ebenfalls Studiengebühren für Auswärtige einführen,

wären Teilhaberechte aus Art. 12 Abs. 1 i. V. m. Art. 3 Abs. 1 GG geschmälert. Denn die erschöpfende Nutzung vorhandener Hochschulkapazitäten im Wege gleichmäßiger Verteilung würde dadurch erschwert werden, dass Studienbewerber zur Vermeidung von Studiengebühren angehalten werden, möglichst im Wohnsitzland zu studieren und nicht dort, wo noch freie Kapazitäten bestehen. Auch würde die in Art. 11 GG gewährleistete Freizügigkeit entwertet, wenn alle Bundesländer das gebührenfreie Erststudium von einem Umzug in das jeweilige Land abhängig machen würden. Somit stehen vorliegend die gleichen verfassungsrechtlichen Erwägungen sowohl einer Benachteiligung der Einwohner eines anderen Landes als auch der Bevorzugung der Einwohner des eigenen Landes entgegen.

Während die Ausgestaltung des Schulwesens primär dazu bestimmt ist, der Ausbildung und Unterrichtung der im eigenen Land wohnhaften Schüler zu dienen, die im Land ihres Wohnsitzes der Schulpflicht unterliegen (BVerfG, Beschl. v. 23.11.2004 - 1 BvL 6/99 - BVerfGE 112, 74, 88), ist bei der Ausgestaltung der Studienbedingungen zu berücksichtigen, dass die Bereitstellung von Studienplätzen, die für die Verwirklichung der Ausbildungsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG erforderlich ist, eine gesamtstaatliche Aufgabe darstellt. Zwar ist der Beklagten zuzugeben, dass nach Art. 91 b GG n. F. (neugef. durch G. v. 28.08.2006, BGBl. I S. 2034) ein Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Bildungsplanung nicht mehr vorgesehen ist. Die Annahme, dass damit – wie die Beklagte meint – das bundesweit koordinierte Hochschulsystem der Vergangenheit angehöre, erscheint jedoch bereits deshalb fernliegend, weil nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts das Hochschulwesen der Bundesrepublik dadurch geprägt ist, dass es sich als ein zusammenhängendes System darstellt, in dem einerseits nicht alle Studiengänge überall angeboten werden können und das andererseits eine Nutzung der Ausbildungskapazitäten über die Ländergrenzen hinweg erfordert, weil es vor dem Hintergrund von Art. 12 Abs. 1 i. V. m. Art. 3 Abs. 1 GG geboten ist, die vorhandenen Ausbildungskapazitäten erschöpfend auszunutzen (vgl. Urt. v. 18.07.1972 - 1 BvL 32/70, 1 BvL 25/71 - BVerfGE 33, 303, 352). Eine Koordination der Bundesländer bleibt bereits deshalb erforderlich.

(iii) Grenzen aus Art. 12 Abs. 1 i. V. m. Art. 3 Abs. 1 GG

Hieraus folgt zugleich, dass das Teilhaberecht aus Art. 12 Abs. 1 GG auf einen Studienplatz bundesweit gleichermaßen gilt und sich aus dem Gleichheitssatz in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 GG und dem Sozialstaatsprinzip ein Anspruch auf prinzipiell gleichberechtigten Zutritt zu diesen Einrichtungen – abgesehen von sachlich begründeten Binnendifferenzierungen wie etwa der Prüfung der Geeignetheit der Studienbewerber für den gewählten Studiengang – ergibt.

Zwar hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt, dass der Landesgesetzgeber nicht gezwungen ist, seine Regelungen an die anderer Länder anzupassen, um eine besondere Belastung oder Begünstigung seiner Einwohner zu verhindern (BVerfG, Urteil v. 18.07.1972 - 1 BvL 32/70, 1 BvL 25/71 - BVerfGE 33, 303, 352). Dies bedeutet jedoch nicht, dass es dem Gesetzgeber freisteht, eine gezielte und bezweckte Benachteiligung der Einwohner eines anderen Landes gerade im Bereich des Hochschulwesens vorzunehmen (so auch Gärditz, Studiengebühren, staatsbürgerliche Gleichheit und Vorteilsausgleich, WissR 38 (2005), 157, 159: keine finalen Benachteiligungen anderer Staatsbürger). Entgegen der Auffassung der Beklagten folgt aus der föderalistischen Struktur lediglich, dass sich durch die unterschiedliche Rechtslage in den Ländern faktisch Ungleichheiten ergeben können, nicht aber, dass es den Landesgesetzgebern freisteht, Einwohner des eigenen Landes besser zu stellen:

„Bei dieser Prüfung ist davon auszugehen, daß der Landesgesetzgeber innerhalb seines Kompetenzbereiches prinzipiell nicht gehindert ist, von der Gesetzgebung anderer Länder abweichende Regelungen zu treffen, auch wenn dadurch die Einwohner seines Landes im praktischen Ergebnis mehr belastet oder begünstigt werden. Dadurch allein wird - wie das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung ausgesprochen hat (vgl. BVerfGE 32, 346 mit weiteren Nachweisen) - insbesondere der Gleichheitssatz nicht verletzt, da dieser mit Rücksicht auf die föderalistische Struktur die Kräfte freisetzen und nicht zur Uniformität zwingen will, grundsätzlich nur dazu verpflichtet, innerhalb des Geltungsbereichs der Landesverfassung auf Gleichbehandlung zu achten. Geht es aber bei einer in die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers fallenden Materie um einen Lebenssachverhalt, der seiner Natur nach über die Ländergrenzen hinausgreift und eine für alle Staatsbürger der Bundesrepublik in allen Bundesländern gleichermaßen gewährleistete Rechtsposition berührt, dann können einseitige Begünstigungen der Einwohner eines Landes eine Ungleichbehandlung anderer Staatsbürger bewirken. [...]

Aus diesen Gründen war schon in den eingangs erwähnten Beratungen des Parlamentarischen Rates ausdrücklich betont worden, die verfassungsrechtliche Anerkennung des Rechts zur freien Wahl der Ausbildungsstätte solle verhindern, daß einzelne Länder an ihren Universitäten nur Landeskinder studieren ließen. Der Entwurf für ein Hochschulrahmengesetz sieht nunmehr in § 32 (früher § 31) ausdrücklich die Unabhängigkeit der Zulassung vom Geburtsort, Wohnsitz oder Erwerb der Hochschulreife in einem bestimmten Land vor.“ (BVerfG, Urteil v. 18.07.1972 - 1 BvL 32/70, 1 BvL 25/71 - BVerfGE 33, 303, 352)

Freilich ging es in dieser Entscheidung nicht um eine ausbildungsbezogene Belastung, wie sie die Studiengebühren darstellen, sondern um die Zulassung zum Studium:

„Selbst wenn grundsätzlich daran festzuhalten ist, daß es auch im modernen Sozialstaat der nicht einklagbaren Entscheidung des Gesetzgebers überlassen bleibt, ob und wieweit er im Rahmen der darreichenden Verwaltung Teilhaberechte gewähren will, so können sich doch, wenn der Staat gewisse Ausbildungseinrichtungen geschaffen hat, aus dem Gleichheitssatz in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 GG und dem Sozialstaatsprinzip Ansprüche auf Zutritt zu diesen Einrichtungen ergeben. Das gilt be-

sonders, wo der Staat - wie im Bereich des Hochschulwesens - ein faktisches, nicht beliebig aufgebbares Monopol für sich in Anspruch genommen hat und wo - wie im Bereich der Ausbildung zu akademischen Berufen - die Beteiligung an staatlichen Leistungen zugleich notwendige Voraussetzung für die Verwirklichung von Grundrechten ist. Hier kann es in einem freiheitlichen Rechts- und Sozialstaat nicht mehr der freien Entscheidung der staatlichen Organe überlassen bleiben, den Kreis der Begünstigten nach ihrem Gutdünken abzugrenzen und einen Teil der Staatsbürger von den Vergünstigungen auszuschließen, [...]“(BVerfG, Urteil v. 18.07.1972 - 1 BvL 32/70, 1 BvL 25/71 - BVerfGE 33, 303, 331 f.)

Diesen Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts, die nur den unmittelbaren Zugang zum Hochschulstudium betreffen, der durch die Gebührenregelung allenfalls faktisch erschwert wird, lässt sich jedoch entnehmen, dass eine Regelung im Hochschulwesen, die an die Eigenschaft als Einwohner eines Landes anknüpft, Grundrechte aus Art. 12 Abs. 1 i. V. m. Art. 3 Abs. 1 GG verletzen kann. Denn ein Anspruch auf Zutritt zu den Einrichtungen des Hochschulwesens bedeutet zugleich auch einen Anspruch auf gleichen Zutritt. Ein grundsätzlich bestehender Anspruch drohte entwertet zu werden, wenn die Zutrittsbedingungen (willkürlich) ungleich ausgestaltet würden. Auch dann würde der Kreis der Begünstigten, die gebührenfrei studieren können, abgegrenzt und ein Teil der Staatsbürger hiervon ausgeschlossen. Gerechtfertigt wäre eine solche Abgrenzung nur dann, wenn ihr ein sachliches Kriterium zugrunde liegt.

(iv) Unzulässigkeit der Ungleichbehandlung mangels Vorliegens eines sachlichen Grundes

Nach Überzeugung der Kammer hält sich die vom bremischen Landesgesetzgeber vorgenommene Bevorzugung der Einwohner seines Landes nicht im Rahmen der Wertentscheidungen des Grundgesetzes.

Eine Differenzierung zwischen unterschiedlichen Gruppen von Studierenden ist dem Gesetzgeber dann nicht verwehrt, wenn er sich für diese Ungleichbehandlung auf sachliche Gründe berufen kann. Bereits der allgemeine Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG gebietet, Gleiches gleich und Ungleiches seiner Eigenart entsprechend verschieden zu regeln. Es ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers zu entscheiden, welche Merkmale beim Vergleich von Lebenssachverhalten er als maßgebend ansieht, um sie im Recht gleich oder verschieden zu behandeln. Er muss allerdings seine Auswahl sachgerecht treffen. Art. 3 Abs. 1 GG verbietet ihm einerseits, Sachverhalte ungleich zu behandeln, wenn sich die Differenzierung sachbereichsbezogen nicht auf einen vernünftigen oder sonst einleuchtenden Grund zurückführen lässt, und andererseits, Art und Ausmaß tatsächlicher Unterschiede sachwidrig außer Acht zu lassen. Was in Anwendung des Gleichheitssatzes sachlich vertretbar oder sachfremd

und deshalb willkürlich ist, lässt sich nicht abstrakt und allgemein feststellen, sondern stets nur in Bezug auf die Eigenart des konkreten Sachverhalts, der geregelt werden soll. Je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen ergeben sich unterschiedliche Grenzen für den Gesetzgeber, die vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse reichen. Bei der Ungleichbehandlung von Personengruppen unterliegt der Gesetzgeber regelmäßig einer strengeren Bindung, was auch dann gilt, wenn eine Ungleichbehandlung von Sachverhalten mittelbar eine Ungleichbehandlung von Personengruppen bewirkt. Ein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz liegt dann vor, wenn zwischen Gruppen von Normadressaten, die vom Gesetzgeber nicht gleich behandelt werden, keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten. Die Bindung des Gesetzgebers ist dabei umso enger, je mehr sich Merkmale personenbezogener Differenzierung den in Art. 3 Abs. 3 GG genannten annähern (st. Rspr. d. BVerfG; vgl. nur Beschl. v. 04.04.2001 - 2 BvL 7/98 - BVerfGE 103, 310, 319 und Beschl. v. 09.04.2003 - 1 BvL 1/01, 1 BvR 1749/01 - BVerfGE 108, 52, 67 ff., m. w. N.).

Für die Ungleichbehandlung von Studierenden mit (Haupt-)wohnsitz innerhalb oder außerhalb der Landesgrenzen fehlt es an einem vor dem Hintergrund von Art. 3 Abs. 1 GG erforderlichen „vernünftigen oder sonst einleuchtenden“, sachbereichsbezogenen Grund. Die Anknüpfung an den Ort der (Haupt-)wohnung stellt kein im Rahmen der Erhebung von Studiengebühren sachgerechtes Differenzierungskriterium dar.

Weder vermögen die aus der Gesetzesbegründung ersichtlichen Gebührenzwecke oder die von der Beklagten im gerichtlichen Verfahren genannten Gründe einen sachbereichsbezogenen vernünftigen Grund zu bilden noch ist ein solcher anderweitig erkennbar.

Grundsätzlich darf niemand zu einer höheren Abgabe herangezogen werden, weil er kein Einheimischer ist (BVerfG, Beschl. v. 06.12.1983 – 2 BvR 1275/79 - BVerfGE 65, 325 zur Überlinger Zweitwohnungssteuer). Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu ausgeführt:

„Es darf jemand nicht deshalb zu einer höheren Steuer herangezogen werden, weil er kein Einheimischer ist. In einer freiheitlichen Rechts- und Wirtschaftsordnung, die dem Einzelnen die Betätigungsfreiheit, die Freizügigkeit [...] grundsätzlich gewährleistet, steht es jedem auch frei, sich den Ort oder die Orte zu wählen, an denen er Wohnsitz oder Aufenthalt nehmen will. Für eine Schlechterstellung der Auswärtigen müßten sachliche Gründe gegeben sein, die sich aus dem Wesen und Zweck der jeweiligen Steuer herleiten lassen.“ (BVerfG, a. a. O., S. 355, m. w. N.)

In gebührenrechtlicher Hinsicht steht nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. Beschl. v. 30.01.1997 - 8 NB 2.96 - BVerwGE 104, 60) aus der Sicht des Art. 3 Abs. 1 GG der Grundsatz im Vordergrund, dass die nach Art und Umfang gleiche Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung regelmäßig ohne Berücksichtigung persönlicher Eigenschaften des Benutzers in den Grenzen der Praktikabilität und Wirtschaftlichkeit gleich hohe Gebühren auslöst. Dieser Grundsatz gilt allerdings nicht uneingeschränkt. Zentrale Zulässigkeitsanforderung an nichtsteuerliche Abgaben – und damit auch Beiträge und Gebühren – ist nach der Rechtsprechung von Bundesverwaltungsgericht und Bundesverfassungsgericht aber eine besondere sachliche Rechtfertigung, die den bloßen Einnahmenerzielungszweck ergänzt oder ersetzt, da ansonsten die grundgesetzliche Finanzverfassung umgangen würde (vgl. BVerfG, Beschl. v. 08.04.1987 - 2 BvR 909/82 u. a. - BVerfGE 75, 108, 147 sowie BVerfG, Urt. v. 19.03.2003 - 2 BvL 9/98, 2 BvL 10/98, 2 BvL 11/98, 2 BvL 12/98 - BVerfGE 108, 1, 17). Dementsprechend kann nicht nur die Erhebung von nichtsteuerlichen Abgaben überhaupt, sondern auch ihre konkrete gesetzliche Ausgestaltung mit der Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung kollidieren (BVerfG, Urt. v. 19.03.2003 - 2 BvL 9/98, 2 BvL 10/98, 2 BvL 11/98, 2 BvL 12/98 - BVerfGE 108, 1, 17, m. w. N.).

Eine Gebühr ist danach verfassungsrechtlich gerechtfertigt, wenn ihre Erhebung ebenso wie ihre Höhe durch zulässige Gebührenzwecke, die der Gesetzgeber bei der tatbestandlichen Ausgestaltung erkennbar verfolgt, legitimiert ist. Mit einer Gebühr kann der Gesetzgeber zulässigerweise unterschiedliche Zwecke verfolgen. Die sachliche Rechtfertigung der Gebühren kann sich aus den Gebührenzwecken der Kostendeckung, des Vorteilsausgleichs, der Verhaltenslenkung sowie aus sozialen Zwecken ergeben (vgl. BVerwG, Urt. v. 03.12.2003 - 6 C 13.03 - Buchholz 421.2 Hochschulrecht Nr. 160, sowie BVerfG, Urt. v. 19.03.2003 - 2 BvL 9/98, 2 BvL 10/98, 2 BvL 11/98, 2 BvL 12/98 - BVerfGE 108, 1, 18).

Mit Gebühren wird regelmäßig zulässigerweise die besondere Zweckbestimmung verfolgt, Einnahmen zu erzielen, um spezielle Kosten der individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung ganz oder teilweise zu decken. Weiterer legitimer Gebührenzweck kann der Ausgleich von Vorteilen sein, die dem Einzelnen auf Grund einer ihm zurechenbaren öffentlichen Leistung zufließen. Wer eine öffentliche Leistung in Anspruch nimmt, empfängt einen besonderen Vorteil, der es rechtfertigt, die durch die Leistung gewährten Vorteile ganz oder teilweise abzuschöpfen (BVerfG, a. a. O., S. 18).

Gemessen hieran durfte der bremische Gesetzgeber eine Differenzierung nach auswärtigen und einheimischen Studierenden nicht vornehmen: Wie die Kläger zu Recht ausführen, kön-

nen die Einrichtungen der Beklagten von beiden Personengruppen gleichermaßen in Anspruch genommen werden. Über das Ziel der Abschöpfung eines tatsächlichen oder potentiellen Vorteils geht die im Vergleich mit den einheimischen Studierenden zu einem früheren Zeitpunkt einsetzende Erhebung von Studiengebühren bei Auswärtigen somit hinaus. Auch im Hinblick auf das Ziel der Kostendeckung ist kein Differenzierungsgrund ersichtlich: Einheimische wie auswärtige Studierende verursachen gleich hohe Kosten. Im Hinblick darauf ist im übrigen unerheblich, ob die Studiengebühren tatsächlich Gebühren oder Beiträge darstellen. Denn eine Gebühr wird für die tatsächliche, ein Beitrag für die potentielle Inanspruchnahme einer staatlichen Einrichtung erhoben (BVerfG, Beschl. v. 24.01.1995 - 1 BvL 18/93 u. a. - BVerfGE 92, 91, 115). Insoweit bestimmt bei beiden Abgabensarten gleichermaßen vorrangig das Maß der – tatsächlichen oder potentiellen – Inanspruchnahme die Höhe der Abgabe.

Allerdings gibt es keinen verfassungsrechtlichen Gebührenbegriff, der abschließend die als nicht-steuerliche Abgabe zulässigen Abgabensarten definiert (BVerfG, Beschl. v. 07.11.1995 - 2 BvR 413/88, 2 BvR 1300/93 - BVerfGE 93, 319, 345). Somit lässt Bundesverfassungsrecht dem jeweiligen Gesetzgeber Raum, die Höhe von Benutzungsgebühren aus sachlichen Gründen auch bei gleichartiger Inanspruchnahme unterschiedlich zu bemessen, solange der Zusammenhang zwischen Leistung und Gegenleistung sowie die Beziehung zu den Kosten der gebührenpflichtigen Staatsleistung nicht verlorengeht (vgl. BVerfG, Beschl. v. 06.02.1979, 2 BvL 5/76 - BVerfGE 50, 217, 227). So kann der Gesetzgeber entscheiden, welche über die Kostendeckung hinausgehenden Zwecke er mit der Erhebung einer Gebühr verfolgen will. Hierbei ist es ihm nicht verwehrt, auch Zwecke „einer begrenzten Verhaltenssteuerung“ (vgl. BVerfG, Beschl. v. 06.02.1979 - 2 BvL 5/76 - BVerfGE 50, 217, 226 f. sowie BVerfG, Urte. v. 19.03.2003 - 2 BvL 9/98 u. a. - BVerfGE 108, 1, 18) zu verfolgen. Materiellverfassungsrechtliche Grenzen ergeben sich jedoch aus den Grundrechten, etwa im Hinblick auf die Auswirkungen, die eine Gebühr auf die Wahrnehmung von Grundrechten hat; allgemeine Grenzen ergeben sich insbesondere aus dem Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG sowie aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (BVerfG, Beschl. v. 06.02.1979 - 2 BvL 5/76 - BVerfGE 50, 217, 227).

Dass der Gesetzgeber bei der Gebührenbemessung Zwecke der Kostendeckung, des Vorteilsausgleichs, der Verhaltenslenkung und soziale Zwecke verfolgen darf, hat überdies nicht zur Folge, dass jeder dieser Zwecke beliebig zur sachlichen Rechtfertigung der Gebührenbemessung herangezogen werden darf. Nur dann, wenn solche legitimen Gebührenzwecke nach der tatbestandlichen Ausgestaltung der konkreten Gebührenregelung von einer erkennbaren gesetzgeberischen Entscheidung getragen werden, sind sie auch geeignet, sachlich

rechtfertigende Gründe für die Gebührenbemessung zu liefern (BVerfG, Urt. v. 19.03.2003 - 2 BvL 9/98 u. a. - BVerfGE 108, 1, 20).

Der (erkennbaren) gesetzgeberischen Entscheidung kommt demnach maßgebliche Bedeutung zu. An der Erkennbarkeit der gesetzgeberischen Absichten fehlt es vorliegend nicht.

Vorliegend führt der Gesetzgeber selbst neben der teilweisen Kostendeckung und einem gewissen Vorteilsausgleich zwei Lenkungszwecke der Gebührenerhebung an:

„Mit dem Gesetz wird einerseits die Zielsetzung verfolgt, die Studierenden anzuhalten, effizient und zügig zu studieren, und zum anderen durch Wohnsitznahme im Land Bremen oder alternativ durch die Zahlung von Studiengebühren dazu beizutragen, dass das Land und die von ihm unterhaltenen Hochschulen in die Lage versetzt werden, die erforderlichen Finanzmittel für die Bereithaltung der Ausbildungskapazität in personeller, räumlicher und ausstattungsmäßiger Hinsicht sowie für die Sicherung eines angemessenen Qualitätsstandards der Ausbildung des akademischen Nachwuchses aufzubringen.“ (allg. Teil der Gesetzesbegründung, S. 5)

Dabei wird die Steuerung des Ausbildungsverhaltens im Sinne der Erhebung einer Langzeitstudiengebühr primär Beweggrund für die Einführung einer nach Ablauf des 14. Semesters zu erhebenden Studiengebühr (§ 2 Abs. 1 i. V. m. § 6 Satz 1 BremStKG), nicht auch für die Einführung einer „Auswärtigengebühr“ gewesen sein. Denn bei auswärtigen Studierenden, denen nur ein Studienguthaben in Höhe von zwei Semestern zur Verfügung steht, greift dieser Steuerungszweck nur begrenzt: Da Auswärtigen ohnehin nur ein Studienguthaben von zwei Semestern zur Verfügung steht, ist es ihnen nicht möglich, durch eine Anpassung ihres Ausbildungsverhaltens der Verpflichtung zur Entrichtung von Studiengebühren zu entgehen. Sie haben somit allenfalls ein Interesse daran, durch ein rasches Studium die Gebührenlast so gering wie möglich zu halten.

Der Gesetzgeber spricht den im Bundesland Bremen wohnhaften Studierenden erkennbar ein höheres Studienguthaben deshalb zu, weil dem Landeshaushalt für diesen Personenkreis - anders als für auswärtige Studierende - mit den Ausgleichszuweisungen nach § 4 Finanzausgleichsgesetz (Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern v. 20.12.2001, BGBl. I S. 3955; im Folgenden: FAG) finanzielle Mittel aus dem Länderfinanzausgleich zufließen. Hinsichtlich der Auswärtigen soll danach vornehmlich ein Anreiz dafür geschaffen werden, dass sie ihren Wohnsitz am Studienort nehmen: Der Gesetzgeber hat mit der Ungleichbehandlung Auswärtiger und Einheimischer das Ziel verfolgt, auswärtige Studierende dazu zu bewegen, ihren (Haupt-)wohnsitz ins Landesgebiet zu verlegen. Ausweislich des allgemeinen Teils der Gesetzesbegründung sollen die Studierenden veranlasst werden,

„einen direkten oder indirekten Beitrag zur Sicherung der finanziellen Basis der von ihnen genutzten Hochschule zu leisten, indem sie entweder ihren Hauptwohnsitz am Studienort nehmen und so zur Steigerung der Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich beitragen oder einen finanziellen Eigenbeitrag leisten.“ (Drucks. 16/758, S. 6; vgl. auch S. 1, wonach die Einräumung eines Studienguthabens von zwei Semestern dazu dienen soll, den auswärtigen Studierenden zu ermöglichen, eine „Entscheidung zur Änderung oder Beibehaltung ihres bisherigen 1. Wohnsitzes zu treffen und gegebenenfalls erforderliche melderechtliche Formalitäten zu erledigen.“)

Ausweislich des bereits zitierten, in den Gesetzesmaterialien enthaltenen Vermerks zur Vorbereitung der Sondersitzung der Deputation für Wissenschaft am 15.04.2005, wurden die erwarteten Auswirkungen des Bremischen Studienkontengesetzes auf ein Plus von 25 Mio. Euro im Länderfinanzausgleich aufgrund der zu erwartenden Ummeldungen gegenüber 3 Mio. Euro an Einnahmen aus Studiengebühren geschätzt. Schließlich wird das vorrangige Ziel, Studierende zur Wohnsitznahme im Land Bremen zu bewegen, auch daran deutlich, dass in der Gesetzesbegründung (a. a. O., S. 5) ausgeführt wird, eine Ausnahme von der Gebührenfreiheit eines Erststudiums sei „für solche Studierenden vorgesehen, die ihren Hauptwohnsitz im Sinne des Melderechts auch nach der Absolvierung eines Studiums von zwei Semestern nicht an ihren Studienort, also in das Land Bremen, verlegen.“

Insoweit fehlt es allerdings an einem ausreichenden Zusammenhang zwischen dem Zweck der beabsichtigten Verhaltenssteuerung und dem Benutzungsverhältnis als die Abgabepflicht auslösendem Tatbestand (vgl. OVG Hamburg, Beschl. v. 27.10.2005 - 3 Bs 61/05 – NordÖR 2006, 106). Es ist kein vor dem Hintergrund von Art. 3 Abs. 1 GG erforderlicher „vernünftiger oder sonst einleuchtender“, sachbereichsbezogener Grund für die Ungleichbehandlung von Studierenden mit (Haupt-)wohnsitz innerhalb und außerhalb der Landesgrenzen ersichtlich. Aus dem Zweck der Gebühr, die Studierenden zu veranlassen, einen Beitrag zur Finanzierung der von ihnen genutzten Hochschulen zu leisten, lässt sich kein sachlicher Grund für eine Ungleichbehandlung Studierender aufgrund ihres Wohnsitzes innerhalb oder außerhalb Bremens herleiten. Die Ausgleichszuweisungen aus dem Finanzausgleich sind kein sachnahes Surrogat für Studiengebühren. Die Inanspruchnahme der Hochschulen Bremens durch auswärtige Studierende steht in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Länderfinanzausgleich. Bedeutsam für die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich ist nur die Wohnsitznahme im Land Bremen, die sich auf den Finanzausgleich auch ohne Benutzung der Hochschulen auswirken würde (vgl. § 9 Abs. 1 FAG). Der melderechtliche Wohnsitz weist keinen Bezug dazu auf, ob der Einwohner studiert, arbeitet oder nicht erwerbstätig ist und ob er Einrichtungen des Landes in Anspruch nimmt oder nicht. Der sachliche Zusammenhang zwischen in Bremen studierenden Einwohnern mit dem Aufkommen aus dem Länderfinanzausgleich ist daher nicht größer als der sachliche Zusammenhang zwischen nicht studierenden Einwohnern und dem

Aufkommen aus dem Länderfinanzausgleich. Ein mit der allgemeinen Verhaltenslenkung bezweckter „Beitrag zur Einwohner-Datenbasis für den Länderfinanzausgleich“ würde sich damit als Sonderbelastung für auswärtige Studierende darstellen. Nur sie würden (in der Zeit vom 3. – 14. Semester) vor die Alternative gestellt, nach Bremen umzuziehen oder Gebühren zu bezahlen.

Bestimmend für die Erhebung wie auch für die Höhe der Gebühr ist die Finanzierungsverantwortlichkeit, die der Gesetzgeber durch die Ausgestaltung des konkreten Gebührentatbestands eingefordert hat (vgl. BVerwG, Urt. v. 03.12.2003 - 6 C 13/03 - Buchholz 421.2 Hochschulrecht Nr. 160). Durch die vorliegende Ungleichbehandlung wird eine Verantwortlichkeit der auswärtigen Studierenden für die Einnahmen Bremens aus dem Länderfinanzausgleich hergestellt, die über die Finanzierungsverantwortlichkeit der Gebührenschuldner hinausgeht: Es besteht keine Finanzierungsverantwortlichkeit der Gebührenschuldner als immatrikulierte Studierende an den Hochschulen des Landes Bremen für das dem Land Bremen zustehende Aufkommen aus dem Länderfinanzausgleich. Wohl bestünde die Möglichkeit, die Finanzierungsverantwortlichkeit aller Studierenden, denen die Angebote der Hochschulen zugute kommen, durch die Erhebung allgemeiner Studiengebühren einzufordern. Wird jedoch nur ein abgegrenzter Teil dieses Personenkreises mit der Abgabe belastet, so verstößt dies gegen den allgemeinen Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG (vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.01.1995 - 1 BvL 18/93 u. a. - BVerfGE 92, 91, 121, m. w. N.). An dieser fehlenden Finanzierungsverantwortlichkeit der auswärtigen Studierenden ändert auch die durch Art. 1 Nr. 110 des Hochschulreformgesetzes vom 27.02.2007 (BremGBI. S. 157) eingeführte Zweckbindung in § 106 Abs. 2 Satz 3 BremHG nichts.

Sollen die Studierenden einen Beitrag zur Finanzierung der Hochschulen leisten, so ist die Wohnsitzverlegung zudem ein ungeeignetes Mittel. Bei den Mitteln aus dem Länderfinanzausgleich handelt es sich um Einnahmen aus Steuern, die dementsprechend ohne weitere Differenzierung in den Landeshaushalt fließen und zweckungebunden zur Finanzierung von Aufgaben des Gemeinwesens zur Verfügung stehen, während die nach dem Willen des Gesetzgebers „alternativ“ von den auswärtigen Studierenden eingenommenen Einnahmen aus den Studiengebühren gemäß § 11 Satz 1 BremStKG unmittelbar den Hochschulen zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben nach § 4 BremHG zustehen. Die Ausgleichszahlungen aus dem Länderfinanzausgleich unterlagen auch nach dem Landesrecht in der zum maßgeblichen Zeitpunkt geltenden Fassung - auch soweit sie auf Studierende entfallen - nicht der Verwendungsbindung nach § 11 BremStKG. Die finanzielle Ausstattung der Hochschule unterlag vielmehr nach § 106 Abs. 2 BremHG a. F. (i. d. Fassung d. Bekanntmachung v. 11.07.2003, Brem.GBI. S. 295, zuletzt geändert durch G. v. 23.03.2004, Brem.GBI. S. 182) der Beschluss-

fassung des Haushaltsgesetzgebers. Auch insoweit ist die Änderung des § 106 Abs. 2 BremHG durch Art. 1 Nr. 110 des Hochschulreformgesetzes vom 27.02.2007 ohne Bedeutung. Die erst am 06.03.2007 in Kraft getretene Änderung, die keine Rückwirkung auf frühere Gebührenzeiträume vorsieht, könnte sich auf das vorliegende Verfahren nur auswirken, wenn es für die Überprüfung der Gebührenbescheide auf den Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung ankäme. Dies ist indessen ersichtlich nicht der Fall, denn das einschlägige materielle Recht gibt hierfür keine Anhaltspunkte.

Hinzu kommt, dass im Rahmen der sog. „Einwohnerveredelung“ nach § 9 Abs. 2 FAG bei der Bemessung des Veredlungsfaktors u. a. auch die Hochschulausgaben berücksichtigt werden und dabei dem Umstand Rechnung getragen wird, dass die Hochschulen der Stadtstaaten auch der Umlandversorgung dienen (dazu: BVerfG, Urteil v. 27.05.1992 - 2 BvF 1/88 u. a. -, BVerfGE 86, 148, 243). Sofern diese Berücksichtigung den tatsächlichen Gegebenheiten nicht entspricht, wie die Beklagte vorträgt, kann dies nur im Rahmen des Länderfinanzausgleichs geltend gemacht und angepasst werden (ebenso OVG Hamburg, Beschl. v. 27.10.2005 - 3 Bs 61/05 - NordÖR 2006, 106). Soweit die Beklagte im Widerspruchsbescheid ausführt, dass Land Bremen stelle proportional erheblich mehr Studienplätze bereit, als es seinem Anteil an der Einwohnerzahl des Bundesgebietes und auch seinem Steuerbehalt entspreche, ist bereits aus diesem Vortrag ersichtlich, dass es sich bei diesen Erwägungen um ein Problem des innerstaatlichen Finanzausgleichs handelt, nicht aber um einen sachgerechten Grund, um die Ausbildungsfreiheit einzelner Studierender zu beschränken (vgl. VG Hamburg, Beschl. v. 31.01.2005 - 6 E 4707/04 - juris).

Es stellt sich deshalb als sachwidrige - und damit willkürliche - Differenzierung dar, wenn Studierende, die ihren Wohnsitz bzw. Hauptwohnsitz außerhalb des Landes Bremen haben, wegen dieses melderechtlichen Merkmals, das keinerlei Bezug zum Benutzungsverhältnis aufweist, ab dem 3. Semester zu Studiengebühren herangezogen werden, während der Teil der Studierenden mit Wohnsitz im Lande Bremen im Hinblick darauf bis zum 14. Semester gebührenfrei studieren kann, dass für diese Studierenden Leistungen im Rahmen des Finanzausgleichs von den Geberländern in den allgemeinen bremischen Staatshaushalt fließen, die in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit der Inanspruchnahme der staatlichen Infrastrukturmaßnahme „Hochschule“ durch diesen Personenkreis stehen.

Soweit sich die Beklagte in ihrem Schriftsatz vom 06.11.2006 auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 08.02.1977 (1 BvF 1/76 u. a. - BVerfGE 43, 291) beruft, ist ein Bezug zur im vorliegenden Verfahren streitigen Regelung nicht erkennbar. Es ist bereits unzutreffend, dass das Bundesverfassungsgericht in dieser Entscheidung die Anknüpfung an den

Wohnsitz des Studienplatzbewerbers nicht beanstandet habe. Vielmehr ging es dort um die Schwierigkeit, Abiturzeugnisse und -durchschnittsnoten länderübergreifend vergleichbar zu machen. Um dieser Schwierigkeit zu begegnen, waren Länderquoten für die Teilhabe an den bundesweit verfügbaren Studienplätzen gebildet worden, so dass ein Leistungsvergleich nur noch bundeslandintern durchgeführt werden musste. Somit stellte nicht der Wohnsitz des Studienbewerbers, sondern das Land, in dem dieser die Hochschulzugangsberechtigung erworben hatte, das maßgebliche Kriterium dar. Zudem war dort ein unmittelbarer Sachzusammenhang dadurch gegeben, dass das System der Länderquoten zur Zulassung der am besten qualifizierten Studienbewerber führen sollte.

(3) Verfassungskonforme Auslegung

Angesichts des eindeutigen Wortlauts des Gesetzes und auch unter Heranziehung der Gesetzesbegründung ist eine Möglichkeit, § 6 Satz 1 i. V. m. §§ 3 Abs. 1, 2 Abs. 1 BremStKG verfassungskonform auszulegen, nicht ersichtlich.

Hinweis

Diese Entscheidung ist unanfechtbar (Happ in Eyermann, Verwaltungsgerichtsordnung, 12. Auflage 2006, § 146 Rn. 9; Ehlers in Schoch/Schmidt-Aßmann/ Pietzner, Verwaltungsgerichtsordnung, Loseblattsammlung, Stand: Februar 2007, Anh. § 40, Rn. 56; Kopp/Schenke, Verwaltungsgerichtsordnung, 15. Auflage, 2007, § 94 Rn. 9b).

gez. Hülle

gez. Vosteen

gez. Steinfatt