

PRESSEMITTEILUNG

Bremen, den 16.08.2006

Internet

<http://www.verwaltungsgericht.bremen.de>

Studiengebühren rechtswidrig

Die 6. Kammer des Verwaltungsgerichts Bremen hat in drei Beschlüssen vom heutigen Tage (Aktenzeichen 6 V 1583/06, 6 V 1586/06, 6 V 1588/06) Eilanträgen von Studierenden stattgegeben, gegen die die Universität Bremen für das Wintersemester 2006/2007 Studiengebühren in Höhe von jeweils 500,- Euro festgesetzt hatte. Die Antragsteller, die ihren Wohnsitz im niedersächsischen Umland haben, rügten, dass sie nach den hier einschlägigen Regelungen des Bremischen Studienkontengesetzes bereits ab dem dritten Semester einer Gebührenpflicht unterlägen, während die im Bundesland Bremen wohnhaften Studierenden ein gebührenfreies Studium im Umfang von 14 Semestern ermöglicht werde.

Die Kammer führt in ihren Entscheidungen vom heutigen Tage aus, dass zwar keine grundsätzlichen Bedenken gegen die Einführung von Studiengebühren an bremischen Hochschulen bestünden. Soweit das im letzten Jahr in Kraft getretene Studienkontengesetz jedoch in Anknüpfung an den Wohnsitz die Höhe eines zu gewährenden Studienguthabens - und damit den Zeitpunkt des Eintritts der Gebührenpflicht - davon abhängig mache, ob der Betroffene seinen Wohnsitz innerhalb oder außerhalb des Bundeslandes Bremen habe, verstoße dies gegen den Gleichheitsgrundsatz des Artikels 3 Abs. 1 GG. Denn es erscheine nach der im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes gebotenen summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage gebührenrechtlich willkürlich, dass Studenten allein wegen ihres Wohnsitzes im Bundesland Bremen, also eines Merkmals, das keinen Bezug zur Inanspruchnahme der bremischen Hochschulen aufweise, bis zum 14. Fachsemester von der Gebührenpflicht ausgenommen werden, während Studierende mit (Erst-)Wohnsitz außerhalb des Landes Bremen bereits ab dem 3. Semester zu Studiengebühren der Universität herangezogen werden. Der Umstand, dass dem Landeshaushalt für mit Hauptwohnsitz in Bremen gemeldeten Studierenden Mittel aus dem Länderfinanzausgleich zufließen, sei kein sachgerechtes Kriterium, das

Verantwortlich:

Dr. Carsten Bauer · Am Wall 201 · 28195 Bremen · T: 0421-361 6992 · F: 0421-361 6797 · e-mail: carsten.bauer@verwaltungsgericht.bremen.de
- Mobil 01716091004

Anette Ohrmann · Am Wall 201 · 28195 Bremen · T: 0421-361 4630 · F: 0421-361 6797 · e-mail: anette.ohrmann@verwaltungsgericht.bremen.de

eine gebührenrechtliche Ungleichbehandlung der Studierenden rechtfertigen könne, denn dieser Mittelzufluss stehe in keinem Sachzusammenhang mit Inanspruchnahme der bremischen Hochschulen durch diese Studierenden.

Das Land Bremen kann innerhalb zwei Wochen beim Oberverwaltungsgericht Beschwerde gegen den Beschluss einlegen.

Az: 6 V 1583/06

Vo

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

der Frau, Verden,

Antragstellerin,

Prozessbevollmächtigter:
Rechtsanwalt

g e g e n

die Universität Bremen, vertreten durch den Rektor, Bibliothekstraße 1 - 3, 28359 Bremen,

Antragsgegnerin,

Prozessbevollmächtigter:

Herr Regierungsdirektor Voermanek, Universität Bremen -Rechtsstelle-,
Bibliothekstraße 1 - 3, 28359 Bremen,

hat das Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 6. Kammer - durch RichterIn
Feldhusen-Salomon, Richter Vosteen und RichterIn Korrell am 16.08.2006 beschlossen:

**Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs und der
Klage der Antragstellerin gegen den Kostenbescheid vom
16.05.2006 wird angeordnet.**

Die Kosten des Verfahrens trägt die Antragsgegnerin.

**Der Streitwert wird zum Zwecke der Kostenberechnung auf
100,-- Euro festgesetzt.**

Gründe

I.

Die Antragstellerin begehrt vorläufigen Rechtsschutz gegen die Heranziehung zu Studiengebühren für das Wintersemester 2006/2007.

Die Antragstellerin befindet sich im vierten Semester im Studiengang Rechtswissenschaft an der Universität Bremen. Sie hat ihren Hauptwohnsitz in Verden.

Mit Bescheid vom 16.05.2006 setzte die Antragsgegnerin gegen die Antragstellerin eine Studiengebühr für das Wintersemester 2006/2007 in Höhe von 500,-- Euro fest. Die Prüfung der Studiendaten habe ergeben, dass die Antragstellerin gemäß Studienkontengesetz und Studienkontenordnung über kein Studienguthaben mehr verfüge.

Mit Schriftsatz vom 03.06.2006 legte die Antragstellerin gegen den Bescheid Widerspruch ein. Die Antragstellerin rügte sinngemäß, das dem Bescheid über die Studiengebühr zugrunde liegende Bremische Studienkontengesetz gewähre im Bundesland Bremen wohnhaften Studenten ein höheres Studienguthaben als solchen, die ihren Hauptwohnsitz außerhalb des Bundeslandes hätten. Eine solche Differenzierung verstoße gegen wesentliche verfassungsrechtliche Vorgaben des Grundgesetzes und bewirke die Rechtswidrigkeit des Gebührenbescheids. Mit Schriftsatz vom selben Tag beantragte die Antragstellerin bei der Antragsgegnerin die Aussetzung der Vollziehung des Bescheides vom 16.05.2006.

Mit Widerspruchsbescheid vom 20.06.2006 wies die Antragsgegnerin den Widerspruch als unbegründet zurück und lehnte den Antrag auf Aussetzung der Vollziehung ab. Die Antragstellerin habe das ihr nach § 3 Abs. 1 Bremisches Studienkontengesetz zustehende einmalige Studienguthaben von zwei Semestern verbraucht. Deshalb habe die Antragstellerin nach § 13 Abs. 2 i.V.m. § 6 Bremisches Studienkontengesetz ab dem Wintersemester 2006/2007 Studiengebühren in Höhe von 500,-- Euro pro Semester zu zahlen. 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 Aufwendungen 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. Im Übrigen entfalte das Studienkontengesetz auch keine unzulässige Rückwirkung. Die Einführung von Studienkonten sei bereits seit der Neufassung 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.

Mit Schriftsatz vom 29.06.2006 hat die Antragstellerin am 30.06.2006 vor dem Verwaltungsgericht Klage erhoben (6 K 1582/06), über die noch nicht entschieden ist.

Am selben Tag hat sie beim Verwaltungsgericht um vorläufigen Rechtsschutz nachgesucht. Die Gebührenerhebung verstoße gegen Verfassungsrecht. Das dem Gebührenbescheid zugrundeliegende Bremische Studienkontengesetz gewähre in Anknüpfung an den Hauptwohnsitz in Bremen wohnhaften Studenten ein höheres Studienguthaben (14 Semester) als solchen, die ihren Wohnsitz außerhalb des Landes hätten (2 Semester). Die Studiengebühr sei als Benutzungsgebühr wie eine Regelung der Berufsausübung zu beurteilen und müsse deshalb den gesetzlichen Anforderungen des Regelungsvorbehalts in Artikel 12 Abs. 1 Satz 2 GG genügen. Die Studiengebühr sei hier nicht durch vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls gerechtfertigt, denn aus den Gesetzesmaterialien sei ersichtlich, dass die Gebühr als finanzielles Druckmittel allein dazu dienen solle, die auswärtigen Studierenden dazu zu bewegen, ihren Wohnsitz nach Bremen zu verlegen, um dem Land Vorteile im Rahmen des Länderfinanzausgleichs zu verschaffen. Die mit der getroffenen Gebührenregelung verbundene Bevorzugung der Einwohner des Bundeslandes Bremen sei zudem mit der Regelung des Artikel 33 Abs. 1 GG nicht vereinbar. Ferner verstoße die Gebührenregelung gegen die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Artikel 3 Abs. 1 GG, der es gebiete, Gleiches gleich und Ungleiches seiner Eigenart entsprechend ungleich zu regeln. Eine nach Art und Umfang gleiche Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung löse regelmäßig gleich hohe Gebühren aus. Daher sei eine ungleiche gebührenmäßige Behandlung von bremischen und auswärtigen Studenten sachlich nicht gerechtfertigt, denn die Auswärtigen würden weder die Leistungen des Universitätsbereichs stärker in Anspruch nehmen, noch verursachten sie höhere Kosten. Die mit der getroffenen Gebührenregelung verfolgte Wohnsitzverlagerung der Studierenden nach Bremen beeinträchtige zudem die Belange der abgebenden Länder und sei deshalb als sog.

bundesunfreundliches Verhalten zu werten und demzufolge als verfassungswidrig anzusehen. Zudem entfalte § 3 Abs. 1 Bremisches Studienkontengesetz i.V.m. § 2 Studienkontenordnung der Universität eine unzulässige Rückwirkung. Aufgrund öffentlicher Ankündigungen des Landesgesetzgebers sei nicht zwangsläufig mit der Regelung des § 3 Abs. 1 Bremisches Studienkontengesetz in der vorliegenden Fassung zu rechnen gewesen. Zudem habe zwischen der Gebührenerhebung zum 01.10.2006 und der Veröffentlichung des Studienkontengesetzes im Gesetzblatt am 24.10.2005 weniger als ein Jahr gelegen, so dass zumindest eine weitreichendere Übergangsregelung erforderlich gewesen wäre. Das Bremische Studienkontengesetz stehe auch im Widerspruch zum Internationalen Pakt vom 19.12.1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (BGBl. II 1973, S. 1569).

Die Antragsgegnerin ist dem Eilantrag schriftsätzlich entgegen getreten. Sie vertieft und ergänzt die bereits im Widerspruchsbescheid dargelegten Erwägungen. Artikel 33 Abs. 1 GG erlaube sehr wohl eine Differenzierung nach dem Wohnort aus sachlichen Gründen, zumal wenn - wie hier - eine nachhaltige Entwertung von Grundrechtspositionen durch die getroffenen Regelungen nicht eintrete. In die freie Wahl der Ausbildungsstätte und den Zugang zum Studium werde durch das Studienkontengesetz nicht eingegriffen. Soweit durch die Gebührenregelung die Studienbedingungen für auswärtige Studenten ausgestaltet und erschwert würden, sei dies durch vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls gerechtfertigt. Das Studienkontengesetz verfolge 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 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 vorgenommen werde, beruhe diese auf nicht exakt messbaren Indikatoren einer Mehrbedarfsnotwendigkeit. Zudem erhalte das Land für die gebührenpflichtigen auswärtigen Studierenden keine Mittel im Wege des horizontalen Länderfinanzausgleichs, so dass durch die Studiengebühr keine zusätzlichen Gelder eingenommen würden. Die finanzielle Privilegierung landesangehöriger Studierender sei mit dem verfassungsrechtlich unbedenklichen gemeindlichen Einwohnerprivileg vergleichbar. Schließlich enthielten das Studienkontengesetz und die Studienkontensatzung auch umfassende Härtefallregelungen. Mit der Gewährung eines Bildungsguthabens und einer Übergangsfrist für bei Inkrafttreten des Gesetzes Immatrikulierte werde den Anforderungen des Paktes vom 19.12.1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte Genüge getan.

II.

Der Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs ist zulässig und begründet. Es bestehen ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit des angegriffenen Gebührenbescheids vom 16.05.2006.

Der Antrag auf Anordnung der aufschiebenden des Widerspruchs gemäß § 80 Abs. 5 Satz 1 1. Alt. i.V.m. Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 VwGO ist zulässig. Bei der von der Antragstellerin angefochtenen Studiengebühr handelt es sich um eine öffentliche Abgabe i.S.v. § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 VwGO, bei deren Anforderung die aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage von Gesetzes wegen entfällt. Die Antragstellerin hat auch vor Anrufung des Gerichts zunächst erfolglos bei der Antragsgegnerin einen Antrag nach § 80 Abs. 4 VwGO auf Aussetzung der Vollziehung des Gebührenbescheid gestellt (vgl. § 80 Abs. 6 Satz 1 VwGO).

Der Antrag ist auch in der Sache erfolgreich.

Aus der gesetzlichen Regelung des § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 VwGO folgt, dass der Adressat eines Kosten- oder Abgabenbescheides seiner Zahlungspflicht grundsätzlich sofort nachzukommen hat. Auf Antrag kann das Verwaltungsgericht gemäß § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO die aufschiebende Wirkung ganz oder teilweise anordnen. Im Rahmen der nach § 80 Abs. 5 i.V.m. Abs. 4 Satz 3 VwGO gebotenen Interessenabwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an einer sofortigen Vollziehung des angefochtenen Gebührenbescheids und dem privaten Interesse der Antragstellerin von einer Zahlungspflicht zunächst verschont zu bleiben, kann das Gericht die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs grundsätzlich nur anordnen, wenn und soweit ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit des angefochtenen Bescheides bestehen. Dies ist dann der Fall, wenn aufgrund einer summarischen Prüfung der Erfolg des Rechtsmittels im Hauptsacheverfahren wahrscheinlicher ist als ein Misserfolg.

Daran gemessen ist dem Eilantrag stattzugeben, weil ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit des angefochtenen Bescheids der Antragsgegnerin vom 16.05.2006 bestehen. Zwar bestand eine Regelungskompetenz des Landesgesetzgebers für die hier im Streit stehende Gebührenregelung (1.). Auch dürfte die Antragstellerin die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Gebührenerhebung nach dem Bremischen Studienkontengesetz

erfüllen (2.). Jedoch bestehen erhebliche Bedenken, ob die gebührenrechtlichen Regelungen des Gesetzes insoweit mit höherrangigem Recht vereinbar sind, als die Höhe des den Studierenden gewährten Studienguthabens - und damit der Eintritt der Studiengebührenpflicht - davon abhängig ist, ob die Betroffenen ihren (Haupt-)Wohnsitz innerhalb oder außerhalb des Bundeslandes Bremen haben (3.).

1.

Nach summarischer Prüfung der Sach- und Rechtslage ist davon auszugehen, dass die im Bremischen Studienkontengesetz getroffenen gebührenrechtlichen Regelungen gemäß Artikel 70 Abs. 1 GG von der Regelungskompetenz des Landesgesetzgebers gedeckt sind.

Bei der Studiengebühr handelt es sich um eine nichtsteuerliche Abgabe vom Typus einer Gebühr. Mit einer Gebühr wird ein Vorteil abgegolten, der dem Abgabepflichtigen durch die Inanspruchnahme einer öffentlichen Leistung oder durch die Möglichkeit dieser Inanspruchnahme zukommt und der es rechtfertigt, ihn zur Tragung der Kosten der öffentlichen Leistung heranzuziehen oder durch die öffentliche Leistung gewährten Vorteile ganz oder teilweise abzuschöpfen. Eine Studiengebühr knüpft an die individuelle Inanspruchnahme der Hochschule als einer staatlichen Infrastruktureinrichtung durch den Studierenden an. Die Studiengebühr ist dem Hochschulwesen und damit der „Kulturhoheit“ zuzuordnen, die nach den Regeln des Artikel 70 Abs. 1 GG grundsätzlich der Gesetzgebungskompetenz der Länder unterliegt. Dem Bund fehlt für diesen Bereich das Gesetzgebungsrecht (vgl. BVerfG, Urteil v. 19.03.2003 - 2 BvL 9/98 - NVwZ 2003, 715 f. (zur Rückmeldegebühr Baden-Württemberg); BVerfG, Urteil v. 26.11.2005 - 2 BvF 1/03 - NJW 2005, 493; BVerwG, Urteil v. 25.07.2001 - 6 C 8.00 - NVwZ, 2002, 206f. (zur „Langzeitstudiengebühr“ Baden-Württemberg)).

2.

Rechtsgrundlage für die hier streitgegenständliche Gebührenerhebung ist § 6 Satz 1 i.V.m. § 2 Abs. 1 und § 3 Abs. 1 Bremisches Studienkontengesetz vom 18.10.2005 (BremGBI. S. 550). Danach erhalten Studierende mit Wohnung oder, soweit mehrere Wohnungen bestehen, mit Hauptwohnung in der Freien Hansestadt Bremen mit der Einschreibung nach den §§ 34 oder 35 des Bremischen Hochschulgesetzes (BremHG) ein Studienkonto mit einem einmaligen Studienguthaben von 14 Semestern (§ 2 Abs. 1 Brem. Studienkontengesetz). Studierende mit Wohnung oder, soweit mehrere Wohnungen bestehen, mit Hauptwohnung außerhalb der Freien Hansestadt Bremen erhalten mit der Einschreibung ein Studienkonto mit einem einmaligen Studienguthaben von zwei Semestern (§ 3 Abs. 1 Brem. Studienkontengesetz). Von Studierenden, die ihr Studienguthaben verbraucht haben, erheben die Hochschulen Studiengebühren in Höhe von 500 Euro für jedes Semester (§ 6 Satz 1 Brem. Studienkontengesetz). Gemäß § 13 Abs. 2 Brem. Studienkontengesetz werden Studiengebühren nach § 6 bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen ab dem Wintersemester 2006/2007 erhoben.

Die Antragstellerin befindet sich im vierten Fachsemester an der Universität Bremen und hat ihren Hauptwohnsitz nach eigenen Angaben außerhalb der Freien Hansestadt Bremen in Verden. Das ihr nach dem Wortlaut des § 3 Abs. 1 Brem. Studienkontengesetz zustehende Studienguthaben von zwei Semestern ist damit verbraucht, so dass sie grundsätzlich mit Beginn des Wintersemesters 2006/2007 der Gebührenpflicht nach § 6 Satz 1 Brem. Studienkontengesetz unterliegt.

Aus dem Umstand, dass die Antragstellerin bei Inkrafttreten des Studienkontengesetzes am 25.10.2005 bereits eingeschrieben war und das Studienkontengesetz selbst keine expliziten Regelungen darüber enthält, ob und in welcher Höhe diejenigen Studierenden ein Studienguthaben erhalten, die zum Zeitpunkt seines Inkrafttretens bereits eingeschrieben waren, resultieren keine durchgreifenden rechtlichen Bedenken gegen die hier streitgegenständliche Gebührenerhebung. Dass auch bereits bei Inkrafttreten eingeschriebene Studierende von den Regelungen des Studienkontengesetzes erfasst werden, dürfte sich aus dem weiteren Regelungszusammenhang ergeben, denn bereits mit dem am 01.06.2003 in Kraft getretenen § 109a Satz 1 Bremisches Hochschulgesetz (BremGBI. 2003, 127 ff.) war bestimmt worden, dass die Studierenden mit der Einschreibung ein Studienkonto und ein Studienguthaben erhalten. Nach der Übergangsvorschrift des § 117 Abs. 1 BremHG sind die Studienkonten zum Wintersemester 2004/2005 eingerichtet worden. Lediglich die Höhe des Studienguthabens, Art und Umfang der Berücksichtigung besonderer Lebens- und Studenumstände, die Gebührenhöhe nach Verbrauch des

Studienguthabens und die Nutzung von nicht verbrauchten Studienguthaben sollte gemäß § 109a Satz 2 BremHG durch gesondertes Gesetz bestimmt werden. Ein Studienkonto und ein Studienguthaben sind damit - auch wenn der Gesetzeswortlaut des Studienkontengesetzes dies nicht unmittelbar erkennen lässt - nicht erst durch dieses Gesetz eingeführt worden.

3.

Gegen die Einführung einer Studiengebühr durch § 6 Satz 1 Brem. Studienkontengesetz bestehen keine grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken (a.). Soweit jedoch § 2 Abs. 1 und § 3 Abs. 1 Brem. Studienkontengesetz die Höhe eines einem Studierenden zu gewährenden Studienguthabens davon abhängig macht, ob der Betroffene seinen Wohnsitz innerhalb oder außerhalb des Bundeslandes Bremen hat, liegt eine nicht mit Artikel 3 Abs. 1 GG vereinbare Ungleichbehandlung vor. Denn es erscheint nach der im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes gebotenen summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage gebührenrechtlich willkürlich, dass Studenten allein wegen ihres Wohnsitzes bzw. Hauptwohnsitzes im Bundesland Bremen, also eines Merkmals, das keinen Gebührenbezug aufweist, bis zum 14. Fachsemester von der Gebührenpflicht ausgenommen werden, während Studierende mit (Erst-)Wohnsitz außerhalb des Landes Bremen bereits ab dem 3. Semester zu Studiengebühren der Universität herangezogen werden (b.).

a.

Die Einführung einer Gebührenpflicht nach § 3 Abs. 1 i.V.m. § 6 Abs. Satz 1 Brem. Studienkontengesetz für auswärtige Studierende ist nicht bereits als ein unzulässiger Eingriff in die Berufswahlfreiheit nach Artikel 12 Abs. 1 GG zu werten. Vielmehr handelt es sich hier um eine verfassungsrechtlich im Grundsatz unbedenkliche Ausgestaltung der Studienbedingungen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erschöpft sich der verfassungsrechtliche Grundrechtsschutz im Bereich des Ausbildungswesens nicht in der den Freiheitsrechten herkömmlich beigemessenen Schutzfunktion gegen Eingriffe der öffentlichen Gewalt. Die Grundrechte statuieren vielmehr zugleich als objektive Normen eine Wertordnung, die als verfassungsrechtliche Grundentscheidung für alle Bereiche des Rechts Geltung beansprucht. Daher sind die Grundrechte nicht nur Abwehrrechte des Bürgers gegen den Staat. Vielmehr tritt verstärkt in dem Maße, in dem sich der moderne Staat der sozialen Sicherung und kulturellen Förderung der Bürger zuwendet, neben das ursprüngliche Postulat grundrechtlicher Freiheitssicherung vor dem Staat die komplementäre Forderung nach grundrechtlicher Verbürgung der Teilhabe an staatlichen Leistungen. So können sich insbesondere, wenn der Staat gewisse Ausbildungseinrichtungen geschaffen hat, aus

dem Gleichheitssatz in Verbindung mit Artikel 12 Abs. 1 GG und dem Sozialstaatsprinzip Ansprüche auf Zutritt zu diesen Einrichtungen ergeben. Das gilt besonders, 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. Insoweit besteht ein Recht jedes hochschulreifen Staatsbürgers, an der damit gebotenen Lebenschance prinzipiell gleichberechtigt beteiligt zu werden. Artikel 12 Abs. 1 GG in Verbindung mit Artikel 3 Abs. 1 GG und dem Sozialstaatsgebot gewährleistet insoweit ein Recht des die subjektiven Zulassungsvoraussetzungen erfüllenden Staatsbürgers auf Zulassung zum Hochschulstudium seiner Wahl, in das nach den zu Art. 12 Abs. 1 GG entwickelten allgemeinen Grundsätzen (dazu: BVerfG, Urteil v. 11.06.1958 - 1 BvR 596/56 - NJW 1958, 1035; sog. „Stufentheorie“) nur zur Abwehr nachweisbarer oder höchstwahrscheinlicher schwerer Gefahren für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut und nur unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zulässig ist (vgl. BVerfG Urteil v. 18.07.1972 - 1 BvL 32/70, 1 BvL 25/71 - NJW 1972, 1561, 1564).

Mit der durch § 6 Satz 1 Brem. Studienkontengesetz eingeführten Pflicht, nach Verbrauch eines nach § 2 Abs. 1 oder § 3 Abs. 1 Brem. Studienkontengesetz gewährten Studienguthabens, eine Studiengebühr zu entrichten, wird jedoch nicht bereits in das Recht des Einzelnen auf Zulassung zum Hochschulstudium seiner Wahl eingegriffen. Dieses (Teilhabe-)Recht steht vielmehr unter dem Vorbehalt des Möglichen im Sinne dessen, was der Einzelne vernünftigerweise von der Gesellschaft verlangen kann; dies hat in erster Linie der Gesetzgeber in eigener Verantwortung zu beurteilen, der bei seiner Haushaltswirtschaft auch andere Gemeinschaftsbelange zu berücksichtigen hat. Dementsprechend erstreckt sich der verfassungsrechtliche Zulassungsanspruch nicht auf die Kostenfreiheit des gewählten Studiums. Der Gesetzgeber ist durch den genannten Zulassungsanspruch nicht an der Entscheidung gehindert, unter Rückgriff auf den Grundsatz, dass die Inanspruchnahme staatlicher Ressourcen durch einen eingeschränkten Nutzerkreis in der Regel eine Gebührenpflicht auslöst, bestimmte öffentliche Leistungen der Berufsausbildung künftig nicht mehr auf Dauer kostenlos anzubieten. Die Grenze für die Zulässigkeit einer Kostenerhebung ist allenfalls dort überschritten, wo eine Studiengebühr für bestimmte Hochschulnutzer eine unüberwindbare soziale Barriere errichtet (vgl. BVerwG, Urteil v. 25.07.2001 - 6 C 8.00 - NVwZ, 2002, 206f.). Davon kann hier bei einer Semestergebühr in Höhe von 500,- Euro und angesichts der in § 6 Satz 2 und § 7 Brem. Studienkontengesetz vorgesehenen Befreiungs-, Stundungs- und Erlassmöglichkeiten nicht ausgegangen werden.

Mit einer Studiengebühr werden vielmehr die Studienbedingungen in bestimmter Weise ausgestaltet. Daher sind die für die Beurteilung von Berufsausübungsregelungen geltenden Maßstäbe anzuwenden, auch dann, wenn an die Missachtung der Gebührenpflicht Sanktionen geknüpft werden, die zu einem Ausschluss vom Studium führen (vgl. BVerwG, Urteil v. 25.07.2001 - 6 C 8.00 - NVwZ, 2002, 206, 208). Sofern nur Regelungen der näheren Modalitäten der Berufsausübung in Rede stehen, sind sie nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit der Berufsfreiheit vereinbar, wenn vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls sie zweckmäßig erscheinen lassen und

die Betroffenen durch die Einschränkung nicht unzumutbar belastet werden. Danach bestehen gegen eine Gebührenerhebung, wie sie § 6 Satz 1 Brem. Studienkontengesetz vorsieht keine grundsätzlichen rechtlichen Bedenken. Die Begründung zum Bremischen Studienkontengesetz (Bremische Bürgerschaft - Landtag -, Drucksache 16/758) nennt zwei Zielsetzungen des Gesetzes. Die Studierenden sollen angehalten werden, effizient und zügig zu studieren (Seite 5). Dass damit ein legitimes Gemeinwohlanliegen verfolgt wird, steht außer Frage (ebenso: BVerwG, Urteil v. 25.07.2001 - 6 C 8.00 - NVwZ, 2002, 206, 208). Ferner sollen die Studierenden nach der Intention des Landesgesetzgebers einen zumutbaren finanziellen Beitrag zur Erhaltung der Lehr- und Studienqualität an den bremischen Hochschulen leisten (Seiten 1 u. 5). Auch hierin ist, vor dem Hintergrund, dass der Gesetzgeber grundsätzlich nicht verpflichtet ist, Ausbildungskapazitäten im Hochschulbereich kostenlos zur Verfügung zu stellen (s.o.), eine am Gemeinwohl orientierte zweckmäßige und legitime Erwägung zu sehen. Es gibt auch keine Hinweise darauf, dass die Studiengebühr in Höhe von 500,- Euro pro Semester, die nach dem unwidersprochenen Vortrag der Antragsgegnerin zudem nicht kostendeckend ist, in einem Missverhältnis zu der von der Antragsgegnerin zur Verfügung gestellten Leistung steht.

b.

Soweit allerdings § 2 Abs. 1 oder § 3 Abs. 1 Brem. Studienkontengesetz nach Maßgabe des jeweiligen Wohnsitzes unterschiedlich hohe Studienguthaben gewährt, ist dies mit dem aus Artikel 3 Abs. 1 GG folgenden allgemeinen Gleichheitssatz unvereinbar.

Der allgemeine Gleichheitssatz gebietet, alle Menschen vor dem Gesetz gleich zu behandeln, und verpflichtet die Grundrechtsadressaten, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches entsprechend seiner Verschiedenheit und Eigenart ungleich zu behandeln. Er ist verletzt, wenn die gleiche oder ungleiche Behandlung der geregelten Sachverhalte mit Gesetzhaltungen, die in der Natur der Sache selbst liegen, und mit einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise nicht mehr vereinbar ist, wenn also bezogen auf den jeweils in Rede stehenden Sachbereich und seine Eigenart ein vernünftiger, einleuchtender Grund für die Regelung fehlt, das heißt, wenn die Maßnahme als willkürlich bezeichnet werden muss. Es ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, diejenigen Sachverhalte auszuwählen, an die er dieselbe Rechtsfolge knüpft, die er also im Rechtssinn als gleich ansehen will. Er muss allerdings seine Auswahl sachgerecht treffen. 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. Der normative Gehalt der Gleichheitsbindung erfährt daher seine Präzisierung jeweils im Hinblick auf die Eigenart des zu regelnden Sachbereichs. Der Gleichheitssatz verlangt, dass eine vom Gesetz vorgenommene unterschiedliche Behandlung von Personengruppen sich - sachbereichsbezogen - auf einen vernünftigen oder sonst wie einleuchtenden Grund von hinreichendem Gewicht zurückführen lässt. Bei der Ungleichbehandlung von Personengruppen unterliegt der Gesetzgeber regelmäßig einer

strengerer 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 der Gesetzgeber Übereinstimmungen der zu ordnenden Lebensverhältnisse nicht berücksichtigt, die so bedeutsam sind, dass sie bei einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise beachtet werden müssen, bzw. 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 (BVerfG, Beschluss v. 04.04.2001 - 2 BvL 7/98 - BVerfGE 103, 310, 318f. - m.w.N.).

Im Gebührenrecht steht, dem Wesen der Gebühr als eines Entgelts für die Leistung der Verwaltung oder die Benutzung einer öffentlichen Einrichtung entsprechend, 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 auslösen wird. Jedoch gilt dieser Grundsatz nicht uneingeschränkt. Vielmehr hat der Bundes- oder Landesgesetzgeber 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 verloren geht. So ist insbesondere anerkannt, dass die Berücksichtigung z.B. lenkender Nebenzwecke oder sozialer Gesichtspunkte sowohl die Gebührenerhebung als solche wie auch die Modifizierung der Gebührenhöhe rechtfertigen können (vgl. BVerwG, Beschluss v. 30.01.1997 - 8 NB 2.96 -, NJW 1998, 469, 470 - m.w.N.).

An diesen Grundsätzen gemessen liegt in der Gewährung eines unterschiedlich hohen Studienguthabens an Studierende eine Ungleichbehandlung, die - bezogen auf den Regelungsbereich des Gebührenrechts - nicht durch sachgerechte Erwägungen geboten oder gerechtfertigt und deshalb als willkürlich anzusehen ist.

Die in § 2 Abs. 1 und § 3 Abs. 1 Brem. Studienkontengesetz vorgenommene Differenzierung nach dem Wohnsitz lässt einen unmittelbaren Bezug zum hier einschlägigen Benutzungsverhältnis nicht erkennen. Die Antragstellerin hat in diesem Zusammenhang wohl zutreffend darauf hingewiesen, dass die Hochschulen im Lande Bremen von auswärtigen Studierenden nicht stärker in Anspruch genommen werden, als von einheimischen Studierenden.

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 (FAG) finanzielle Mittel aus dem Länderfinanzausgleich zufließen. In der Begründung zum Bremischen Studienkontengesetz (Bremische Bürgerschaft - Landtag -, Drucksache 16/758) heisst es in diesem

Zusammenhang: „Damit wird gewährleistet, dass alle Studierenden einen zumutbaren Beitrag zur Erhaltung der Lehr- und Studienqualität an den bremischen Hochschulen leisten, sei es direkt durch Zahlung von Studiengebühren oder indirekt durch die Einwohnerwertung im Länderfinanzausgleich“ (Seite 1). Der Mittelzufluss aus dem Finanzausgleich ist jedoch ein unzulässiges Differenzierungskriterium für die Gebührenerhebung, denn es weist keine hinreichende Sachnähe zum konkreten Benutzungsverhältnis auf. Die Ausgleichszuweisungen aus dem Finanzausgleich sind kein sachnahes Surrogat für Studiengebühren. Während die Einnahmen aus den Studiengebühren gemäß § 11 Satz 1 Brem. Studienkontengesetz unmittelbar den Hochschulen zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben nach § 4 BremHG zustehen, fehlt es hinsichtlich der Zuflüsse aus den Ausgleichszuweisungen des Finanzausgleichs an einer entsprechenden Zweckbindung. Diese Mittel fließen vielmehr, wie auch die Regelungen über den Zahlungsverkehr zum Vollzug des Finanzausgleichs (§ 14 FAG) zeigen, ohne weitere Differenzierung in den Landeshaushalt. Sie stehen auch nach dem Landesrecht - auch soweit sie auf Studierende entfallen - nicht unmittelbar zu einem bestimmten Anteil den Hochschulen zu. Die finanzielle Ausstattung der Hochschule unterliegt vielmehr nach § 106 Abs. 2 BremHG der Beschlussfassung des Haushaltsgesetzgebers. Hinzu kommt, dass sich über § 9 Abs. 1 FAG die Höhe der Ausgleichszuweisung maßgeblich nach der Einwohnerzahl des Landes zum 30. Juni des Ausgleichsjahres bemisst und 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, 242f.). In Bezug auf die im Bundesland Bremen wohnhaften Studierenden folgt daraus, dass der Landeshaushalt für sie Leistungen aus dem Finanzausgleich empfängt, die in keiner Verknüpfung zu ihrer Studierendeneigenschaft und der daraus folgenden tatsächlichen Inanspruchnahme der Hochschulen stehen. In welchem Umfang Ausgleichszuweisungen, die auf im Bundesland ansässige Studierende entfallen, tatsächlich den Hochschulen zukommen, ist aus den Gesetzesmaterialien zudem nicht ersichtlich. Eine Vergleichbarkeit der finanziellen Zuflüsse aus den Studiengebühren und aus dem Finanzausgleich ist damit in Bezug auf das hier in Rede stehende Benutzungsverhältnis nicht gegeben, eine Sachnähe des Finanzausgleichs zu dem Hochschulbenutzungsverhältnis und einer damit verbundenen Gebührenpflicht ist nicht erkennbar. Es stellt sich deshalb als sachwidrig - und damit willkürliche - Differenzierung dar, wenn Studierende, die ihren Wohnsitz bzw. Hauptwohnsitz außerhalb des Landes Bremen haben, ab dem 3. Semester zu Studiengebühren herangezogen werden, während der - zudem zahlenmäßig überwiegende - Teil der Studierenden mit Wohnsitz 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.

Entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin ist die finanzielle Privilegierung landesangehöriger Studierender auch nicht mit der Gebührenermäßigung für Gemeindeglieder bei der Nutzung kommunaler Einrichtungen (sog. gemeindliches Einwohnerprivileg) vergleichbar. Soweit die

Ortszugehörigkeit als Kriterium für die differenzierte Gebührenerhebung als zulässig angesehen wird (zum Meinungsstand: Dahmen in Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 4 Rdnr. 175), rechtfertigt sich dies aus dem Umstand, dass gemeindliche Einrichtungen regelmäßig kraft gesetzlichen Auftrags in den Gemeindeordnungen für die Gemeindeeinwohner und ihren Bedarf errichtet und betrieben werden. Deshalb steht es zunächst im Ermessen der Gemeinde, ob und in wie weit sie auch ortsfremde Dritte zulässt. In der Erhebung nicht kostendeckender Gebühren liegt dann eine Subventionierung der Nutzer, die die Gemeinde aus sachlichen Gründen auf ihre Einwohner beschränken kann (Dahmen, KStZ 1978, 228, 229). Die gebührenrechtliche Privilegierung der Gemeindeeinwohner ist hier insbesondere dadurch gerechtfertigt, dass diese auch die Lasten der Einrichtung zu tragen haben (Ossenbühl, DVBl. 1973, 289, 295; im Ergebnis ebenso: BVerwG, Beschluss v. 30.01.1997 - 8 NB 2.96 -, NJW 1998, 496f.). Diese Erwägungen lassen sich auf die Erhebung von Studiengebühren nicht übertragen. Nach den Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts ist das Hochschulwesen der Bundesrepublik gerade dadurch geprägt, 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 (vgl.: BVerfG Urteil v. 18.07.1972 - 1 BvL 32/70, 1 BvL 25/71 - NJW 1972, 1561, 1569). Dementsprechend gilt das Teilhaberecht aus Art. 12 Abs. 1 GG auf einen Studienplatz bundesweit gleichermaßen.

Es ist auch nicht ersichtlich, dass die in § 2 Abs. 1 und § 3 Abs. 1 Brem. Studienkontengesetz vorgenommene Differenzierung durch sekundäre Lenkungsziele gerechtfertigt sein könnte. In den von der Kammer beigezogenen Materialien zum Gesetzgebungsverfahren finden sich zwar Hinweise, dass die senatorische Behörde Mehreinnahmen des Landes in Höhe von 25 Mio. Euro p.a. aus dem Finanzausgleich für möglich erachtet, weil nach den Erfahrungen aus anderen Bundesländern Studierende in nennenswerter Zahl wegen der Studiengebührenregelung ihren Wohnsitz nach Bremen verlagern könnten. Einem auf die Wohnsitzverlagerung der Studierenden und damit auf die Gewinnung von Mehreinnahmen aus dem Finanzausgleich abzielender Lenkungsziel dürfte von vornherein der erforderliche Bezug zum hier einschlägigen Benutzungsverhältnis fehlen. Weil die für die rechtliche Überprüfung der Gebührenregelung maßgebliche Gesetzesbegründung ein solches Motiv jedoch nicht anführt, bedarf dieser Aspekt hier keiner Vertiefung.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Festsetzung des Streitwertes beruht auf §§ 53 Abs. 3, 52 Abs. 1 GKG. Die Kammer bemisst bei Aussetzungsverfahren in Abgabensachen die Höhe des Streitwerts nach dem mit 20 % des geforderten Betrags zu pauschalierenden Zinsinteresse. Streitig ist hier eine Studiengebühr in Höhe von 500,- Euro. Für das gerichtliche Eilverfahren ergibt sich danach ein Streitwert in Höhe von 100,- Euro.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Beschluss ist - abgesehen von der Streitwertfestsetzung - die Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen statthaft. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe dieses Beschlusses bei dem

Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 201, 28195 Bremen,
(Nachtbriefkasten im Eingangsbereich Ostertorstraße/Buchtstraße)

einzulegen und innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des Beschlusses zu begründen. Die Beschwerde muss von einem Rechtsanwalt oder einem sonst nach § 67 Abs. 1 VwGO zur Vertretung berechtigten Bevollmächtigten eingelegt werden.

Die Begründung ist, sofern sie nicht bereits mit der Beschwerde vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen einzureichen. Die Beschwerde muss einen bestimmten Antrag enthalten, die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung abzuändern oder aufzuheben ist, und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinandersetzen.

Gegen die Streitwertfestsetzung ist die Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen statthaft, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,00 Euro übersteigt oder das Verwaltungsgericht die Beschwerde zugelassen hat.

Die Beschwerde ist spätestens innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt hat oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, bei dem

Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 201, 28195 Bremen,
(Nachtbriefkasten im Eingangsbereich Ostertorstraße/Buchtstraße)

schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle einzulegen.

gez. Feldhusen-Salomon

gez. Vosteen

gez. Korrell