

Zitierung: BVerfG, 2 BvF 1/03 vom 26.1.2005, Absatz-Nr. (1 - 94),  
[http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20050126\\_2bvf000103.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20050126_2bvf000103.html)  
Frei für den nicht gewerblichen Gebrauch. Kommerzielle Nutzung nur mit Zustimmung des Gerichts.

### **Leitsatz**

zum Urteil des Zweiten Senats vom 26. Januar 2005  
- 2 BvF 1/03 -

Dem Bund ist es gemäß Art. 75 Abs. 1 Satz 1 GG in Verbindung mit Art. 72 Abs. 2 GG gegenwärtig verwehrt, die Gesetzgebung der Länder durch Rahmenvorschriften auf den Grundsatz der Gebührenfreiheit des Studiums und zur Bildung verfasster Studierendenschaften an den Hochschulen zu verpflichten.

### **BUNDESVERFASSUNGSGERICHT**

- 2 BvF 1/03 -

Verkündet  
am 26. Januar 2005  
Rieger  
als Urkundsbeamtin  
der Geschäftsstelle



### **Im Namen des Volkes**

**In dem Verfahren**  
**über den Antrag festzustellen,**

dass das Sechste Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes (6. HRGÄndG) vom 8. August 2002 (BGBl I S. 3138) mit dem Grundgesetz unvereinbar und daher nichtig ist,

- Antragstellerinnen:
1. Landesregierung des Landes Baden-Württemberg, vertreten durch den Minister für Wissenschaft, Forschung und Kunst Prof. Dr. Peter Frankenberg, Königstraße 46, 70173 Stuttgart,
  2. Staatsregierung des Freistaates Bayern, vertreten durch den Ministerpräsidenten Dr. Edmund Stoiber, Franz-Josef-Strauß-Ring 1, 80539 München,
  3. Senat der Freien und Hansestadt Hamburg, vertreten durch den Präses der Justizbehörde Senator Dr. Roger Kusch, Drehbahn 36, 20354 Hamburg,
  4. Landesregierung des Saarlandes, vertreten durch den Minister für Bildung, Kultur und Wissenschaft Jürgen Schreier, Hohenzollernstraße 60, 66117 Saarbrücken,
  5. Staatsregierung des Freistaates Sachsen, vertreten durch den Staatsminister der Justiz Dr. Thomas de Maizière, Hospitalstraße 7, 01097 Dresden,
  6. Landesregierung des Landes Sachsen-Anhalt, vertreten durch den Kultusminister Prof. Dr. Jan-Hendrik Olbertz, Turmschanzenstraße 32, 39114 Magdeburg

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Christoph Degenhart,  
Stormstraße 3, 90491 Nürnberg -

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat - unter Mitwirkung der Richterinnen

und Richter

Vizepräsident Hassemer,  
Jentsch,  
Broß,  
Osterloh,  
Di Fabio,  
Mellinghoff,  
Lübbe-Wolff,  
Gerhardt

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 9. November 2004 durch

### **Urteil**

für Recht erkannt:

Artikel 1 Nummern 3 und 4 des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes (6. HRGÄndG) vom 8. August 2002 (Bundesgesetzblatt Teil I Seite 3138) ist mit Artikel 70, Artikel 75 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit Artikel 72 Absatz 2 des Grundgesetzes unvereinbar und nichtig.

### **Gründe:**

#### **A.**

Die Antragstellerinnen wenden sich mit ihrem Normenkontrollantrag gegen das Sechste Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes (6. HRGÄndG) vom 8. August 2002 (BGBl I S. 3138). 1

#### **I.**

Das am 15. August 2002 in Kraft getretene Sechste Änderungsgesetz sieht in Art. 1 Nrn. 1 und 2 Änderungen der §§ 18 und 19 des Hochschulrahmengesetzes (HRG) vor, die die Bachelor-/Bakkalaureus- und Master-/Magister-Studiengänge aus dem Erprobungsstadium in das Regelangebot der Hochschulen überführen. Art. 1 Nr. 4a 6. HRGÄndG enthält eine Ergänzung der Bestimmungen über befristete Arbeitsverträge (§ 57f HRG). Kernpunkte der Neuregelung sind die Aufnahme des Grundsatzes der Gebührenfreiheit des Erststudiums und eines konsekutiven Studiengangs, der zu einem weiteren berufsqualifizierenden Abschluss führt (Art. 1 Nr. 3), sowie die Verpflichtung zur Bildung von Studierendenschaften an den Hochschulen (Art. 1 Nr. 4). 2

1. a) Früher wurden Studierende in Deutschland an der Finanzierung des Ausbildungsangebots öffentlicher Hochschulen durch die Erhebung einer Studiengrundgebühr sowie eines Unterrichtsgelds beteiligt. Im Zuge der Hochschulreform beschlossen die Ministerpräsidenten der Länder am 16. April 1970, ab dem Wintersemester 1970/71 an den Hochschulen der Bundesrepublik einheitlich auf die Erhebung von Studiengebühren zu verzichten. Das am 30. Januar 1976 in Kraft getretene Hochschulrahmengesetz vom 26. Januar 1976 (BGBl I S. 185) enthielt keine Regelung zu Studiengebühren. Der Vorschlag des Vermittlungsausschusses im Gesetzgebungsverfahren zum Vierten Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes vom 20. August 1998 (BGBl I S. 2190), in das Hochschulrahmengesetz eine Bestimmung über die Gebührenfreiheit des Erststudiums aufzunehmen, scheiterte im Bundestag (vgl. BRDrucks 438/98). Die Kultusminister der Länder vereinbarten am 25. Mai 2000, das Studium bis zum ersten berufsqualifizierenden Abschluss und bei konsekutiven Studiengängen bis zum zweiten berufsqualifizierenden Abschluss grundsätzlich gebührenfrei zu halten; die Erarbeitung eines Staatsvertrags mit den von den Kultusministern festgelegten Grundsätzen wurde in Aussicht genommen. Zum Abschluss eines Staatsvertrags kam es nicht. 3

Gegenwärtig werden in einigen Ländern Langzeitstudiengebühren sowie Gebühren für Zweit- und Weiterbildungsstudien erhoben. Ferner sind in einigen Ländern Gasthörer zur Entrichtung von Gebühren verpflichtet. Daneben erheben die Länder überwiegend Verwaltungskostenbeiträge oder Rückmeldegebühren. 4

b) Vor diesem Hintergrund brachten die Bundesregierung und die Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gleichlautende Entwürfe eines Sechsten Gesetzes zur 5

Änderung des Hochschulrahmengesetzes mit dem Ziel in den Bundestag ein, die Erhebung von Studiengebühren für das Erststudium auszuschließen (vgl. BTDrucks 14/8361; 14/8732). Zur Begründung wurde ausgeführt:

Die Debatte über die Einführung von Studiengebühren bewirke eine grundsätzliche Verunsicherung derjenigen, die in den nächsten Jahren ein Studium aufnehmen wollten. Dies könne in letzter Konsequenz zu einem Rückgang der Zahl der Studienanfänger führen. Mit der Festschreibung der Gebührenfreiheit schaffe der Bundesgesetzgeber Rechtssicherheit und unterstütze damit die Studierneigung für das gesamte Bundesgebiet. Führten einzelne Länder oder Hochschulen Studiengebühren in nennenswerter Höhe für ein Erststudium und konsekutive Studiengänge ein, könne nicht ausgeschlossen werden, dass Studienbewerber und Studierende aus diesen Ländern an Hochschulen in Ländern wechselten, die keine Studiengebühren verlangten. Dadurch könne es zu erheblichen Kapazitätsproblemen und finanziellen Belastungen sowie in der Folge zu einer nennenswerten Verschlechterung der Studienbedingungen in diesen Ländern kommen. 6

Die Regelung habe Grundsatzcharakter; den Ländern stehe es aber frei zu regeln, ob und in welchem Maße Zweitstudien, nicht-konsekutive postgraduale und weiterbildende Studien gebührenfrei sein sollten. Dem Landesrecht bleibe die Festlegung überlassen, ob bestimmte Personengruppen (z.B. Gasthörer, Studierende nach Überschreitung eines bestimmten Lebensalters, Teilnehmer im Rahmen der Weiterbildung) von der Studiengebührenfreiheit ganz oder teilweise ausgenommen oder ob Gebühren für einzelne konkret erbrachte Leistungen der Hochschulen (z.B. Einschreibgebühren, Prüfungsgebühren) erhoben würden. Die Einführung von Studiengebühren für grundständige und konsekutive Studiengänge solle bundesrechtlich grundsätzlich ausgeschlossen und damit die Zielsetzung des Art. 72 Abs. 2 GG, gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen, verwirklicht werden. 7

2. a) Bereits die Ursprungsfassung des Hochschulrahmengesetzes ermöglichte den Ländern die Einrichtung verfasster Studierendenschaften. Nach der durch das Vierte Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes vom 20. August 1998 (BGBl I S. 2190) geringfügig geänderten Fassung des § 41 HRG konnte das Landesrecht vorsehen, dass an den Hochschulen zur Wahrnehmung hochschulpolitischer, sozialer und kultureller Belange der Studierenden, zur Pflege der überregionalen und internationalen Studentenbeziehungen sowie zur Wahrnehmung studentischer Belange in Bezug auf die Aufgaben der Hochschulen Studierendenschaften gebildet werden. Mit Ausnahme von Baden-Württemberg und Bayern haben sich die Länder für die Einrichtung verfasster Studierendenschaften entschieden. 8

b) Die Bundesregierung und die Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN begründeten ihr Ziel einer obligatorischen Einführung von Studierendenschaften wie folgt: Die Neufassung der Bestimmung über die Studierendenschaften, die künftig im Landesrecht für alle Hochschulen vorzusehen seien, diene der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Die bisherige Regelung, die den Ländern die Bildung verfasster Studierendenschaften freistelle, trage dem Interesse einer funktionierenden studentischen Selbstverwaltung nicht in ausreichendem Maße Rechnung. Die Bildung verfasster Studierendenschaften in allen Ländern habe über die betroffenen Hochschulen und ihre Studierenden hinaus Bedeutung, da sie Voraussetzung für bundesweit tätige Interessenvertretungen der Studierenden sei. 9

Der Bundesregierung stehe gegenwärtig mit der Hochschulrektorenkonferenz ein kompetenter Ansprechpartner für den Bereich der Institution Hochschule zur Verfügung, nicht jedoch auf Bundesebene für die größte Gruppe der Hochschulmitglieder, die Studierenden. Die tiefgreifenden finanziellen und strukturellen Veränderungen im Hochschulwesen, die in den nächsten Jahren zu erwarten seien, erforderten für den Staat einen repräsentativen und kompetenten Gesprächspartner auf Seiten der Studierendenschaft, und zwar in ähnlicher Weise in allen Ländern; dies sei eine notwendige Voraussetzung für eine kompetente bundesweite Vertretung der Studierenden. Mit der Präzisierung der Aufgabenbeschreibung der Studierendenschaften solle ein größeres Maß an Rechtssicherheit geschaffen werden. Den Landesgesetzgebern bleibe im Übrigen ein beträchtlicher Ausfüllungsspielraum, denn die Vorschrift enthalte keine Regelungen über die Organe der Studierendenschaft, die 10

Aufgaben und Befugnisse dieser Organe, das Wahlverfahren zur Bildung der Organe sowie zur Aufsicht über die Studierendenschaften.

3. a) Der Bundesrat verlangte auf den Gesetzesbeschluss des Bundestags hin die Einberufung des Vermittlungsausschusses mit dem Ziel einer grundlegenden Überarbeitung des Gesetzentwurfs (vgl. BRDrucks 356/02 <Beschluss>): Mit der rahmenrechtlichen Verankerung der Gebührenfreiheit des Studiums überschreite der Bund seine Gesetzgebungskompetenz nach Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG in Verbindung mit Art. 72 GG. Es sei nicht erkennbar, dass ein rahmenrechtliches Verbot der Erhebung von Studiengebühren zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich sei. Das gelte auch für die rahmenrechtliche Absicherung verfasster Studierendenschaften. Die Begründung des Gesetzentwurfs, die tief greifenden finanziellen und strukturellen Veränderungen im Hochschulwesen machten für den Staat einen kompetenten Gesprächspartner auf Seiten der Studierendenschaft notwendig, rechtfertige die Verpflichtung der Länder zur Bildung von verfassten Studierendenschaften nicht. Auch eine andere Organisation der Studentenvertretung gewährleiste einen kompetenten studentischen Gesprächspartner für den Staat. Schließlich bedürfe das Gesetz gemäß Art. 84 Abs. 1 GG der Zustimmung des Bundesrats, weil es mit der verpflichtenden Bildung von Studierendenschaften die Einrichtung von Behörden und das Verwaltungsverfahren regele.

b) Der Einigungsvorschlag des Vermittlungsausschusses sah eine Bestätigung des Gesetzentwurfs vor (vgl. BRDrucks 525/02). Der Bundesrat stimmte dem Gesetz nicht zu; seinen vorsorglich eingelegten Einspruch (vgl. BTDrucks 14/9605) wies der Bundestag zurück (vgl. Plenarprotokoll des 14. Deutschen Bundestags vom 4. Juli 2002, S. 25089 A). Das Gesetz wurde am 8. August 2002 durch den Bundespräsidenten ausgefertigt und im Bundesgesetzblatt verkündet.

4. Die von den Antragstellerinnen in der Sache angegriffenen Vorschriften lauten: 13

Art. 1 Nr. 3: 14

Dem § 27 wird folgender Absatz 4 angefügt: 15

(4) Das Studium bis zum ersten berufsqualifizierenden Abschluss und das Studium in einem konsekutiven Studiengang, der zu einem weiteren berufsqualifizierenden Abschluss führt, ist studiengebührenfrei. In besonderen Fällen kann das Landesrecht Ausnahmen vorsehen. 16

Art. 1 Nr. 4: 17

§ 41 wird wie folgt gefasst: 18

§ 41 19

Studierendenschaft 20

(1) An den Hochschulen werden Studierendenschaften gebildet. Sie haben folgende Aufgaben: 21

1. die Meinungsbildung in der Gruppe der Studierenden zu ermöglichen; 22

2. die Belange ihrer Mitglieder in Hochschule und Gesellschaft wahrzunehmen; 23

3. an der Erfüllung der Aufgaben der Hochschulen (§§ 2 und 3), insbesondere durch Stellungnahmen zu hochschul- oder wissenschaftspolitischen Fragen mitzuwirken; 24

4. auf der Grundlage der verfassungsmäßigen Ordnung die politische Bildung, das staatsbürgerliche Verantwortungsbewusstsein und die Bereitschaft ihrer Mitglieder zur aktiven Toleranz sowie zum Eintreten für die Grund- und Menschenrechte zu fördern; 25

5. kulturelle, fachliche, wirtschaftliche und soziale Belange ihrer Mitglieder wahrzunehmen; 26

6. die Integration ausländischer Studierender zu fördern; 27

7. den Studierendensport zu fördern; 28

8. die überregionalen und internationalen Studierendenbeziehungen zu pflegen. 29

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben kann die Studierendenschaft insbesondere auch zu solchen 30  
Fragen Stellung beziehen, die sich mit der gesellschaftlichen Aufgabenstellung der  
Hochschulen sowie mit der Anwendung der wissenschaftlichen Erkenntnisse und der  
Abschätzung ihrer Folgen für die Gesellschaft und die Natur beschäftigen. Die  
Studierendenschaft und ihre Organe können für die Erfüllung ihrer Aufgaben Medien aller  
Art nutzen und in diesen Medien auch die Diskussion und Veröffentlichung zu allgemeinen  
gesellschaftlichen Fragen ermöglichen.

(2) Die Studierendenschaft verwaltet ihre Angelegenheiten im Rahmen der gesetzlichen 31  
Bestimmungen selbst. Sie kann von ihren Mitgliedern zur Erfüllung ihrer Aufgaben  
Beiträge erheben.

(3) Für die Mitwirkung in den Organen der Studierendenschaft gilt § 37 Abs. 3 32  
entsprechend.

## II.

Mit ihrem Normenkontrollantrag rügen die Antragstellerinnen die Unvereinbarkeit des 33  
Sechsten Änderungsgesetzes mit dem Grundgesetz. Das Gesetzgebungsrecht des  
Bundes und die erforderliche Zustimmung des Bundesrats fehlten.

1. Zwar sei die Frage der Gebührenerhebung für den Besuch der Hochschulen dem 34  
Hochschulwesen im Sinne von Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG zuzuordnen. Der Bund  
dürfe diese Rahmenkompetenz aber nicht wahrnehmen, weil die Voraussetzungen des  
Art. 75 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 72 Abs. 2 GG nicht vorlägen.

Ein bundesgesetzliches Verbot der Erhebung von Studiengebühren sei weder zur 35  
Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit noch zur Herstellung gleichwertiger  
Lebensverhältnisse erforderlich. Es sei nicht dargetan, dass sich ohne bundesgesetzliche  
Regelung die Möglichkeiten und Chancen der Hochschulbildung in einzelnen Ländern  
deutlich nachteilig entwickelten und hierdurch das bundesstaatliche Sozialgefüge gestört  
werde.

Zwar könnten sich die Zugangschancen zu den Hochschulen in einzelnen Ländern 36  
verschlechtern, wenn Studiengebühren aufgrund ihrer Höhe zu einer sozialen Selektion  
der Studierenden führten; dies gelte aber nicht bei sozial verträglichen und über  
Stipendienmodelle und Befreiungsmöglichkeiten abgedeckten Gebühren, die neben den  
sonstigen Kosten eines Hochschulstudiums nicht entscheidend ins Gewicht fielen.  
Internationale Vergleiche zeigten, dass in Deutschland trotz der seit über 30 Jahren  
geltenden Gebührenfreiheit des Studiums Kinder aus einkommensschwachen und  
bildungsfernen Schichten an den Hochschulen unterrepräsentiert seien. Ein unmittelbarer  
Zusammenhang zwischen Kostenfreiheit des Studiums und Bildungsbereitschaft sei nicht  
belegt. So habe die Einführung moderater Studiengebühren in Österreich zum  
Wintersemester 2001/2002 im Vergleich zum Vorjahr zwar zunächst zu einem Rückgang  
der Studienanfänger um etwa 15 % geführt; zum Wintersemester 2002/2003 sei die Zahl  
aber wieder angestiegen und habe im Wintersemester 2003/2004 annähernd den  
früheren Stand erreicht. Dass Studiengebühren in moderater Höhe zu einem nachhaltigen  
Rückgang der Studierendenzahlen führten, sei nach dem von der Bundesregierung  
angeführten Material ebenso wenig belegt wie ein positiver Einfluss der  
Studiengebührenfreiheit, wie sie in der Bundesrepublik Deutschland seit Anfang der  
siebziger Jahre bestehe.

Soweit der Bundesgesetzgeber ein einheitliches Verbot von Studiengebühren für 37  
erforderlich halte, weil aufgrund des zu erwartenden Andrangs an gebührenfreien  
Hochschulen Kapazitätsengpässe zu befürchten seien, sei diese Erwägung nicht  
tragfähig. Denn die Mobilität der Studierenden hänge vor allem von den jeweiligen  
Zulassungsbedingungen der Hochschulen ab; ferner seien die Vergleichbarkeit der  
Studienangebote, der Curricula und der Abschlüsse sowie externe, vom  
Hochschulgesetzgeber nicht steuerbare Rahmenbedingungen von Bedeutung. Insoweit  
fehlten fundierte Prognosen.

Darüber hinaus überschreite der Bund die ihm durch Art. 75 Abs. 2 GG gezogenen 38  
Grenzen der Rahmengesetzgebung. Dem Landesgesetzgeber bleibe kein substanzialer

Spielraum für eine Ausfüllung der Rahmenvorschrift. Dass das Landesrecht nach § 27 Abs. 4 Satz 2 HRG in besonderen Fällen Ausnahmen vorsehen könne, führe zu keiner anderen Beurteilung. Den Ländern verbleibe die Entscheidungsfreiheit für Zweitstudien, nicht-konsequente postgraduale sowie weiterbildende Studien. Damit werde das im Wesen der Rahmengesetzgebung angelegte und in Art. 75 Abs. 2 GG ausdrücklich vorgesehene Regel-Ausnahme-Verhältnis umgekehrt; die wesentlichen Fragen würden vom Bundesgesetzgeber abschließend und ohne Entscheidungsalternative für die Länder entschieden, denen nur noch Randbezirke zur eigenständigen Ausfüllung verblieben.

2. Auch für den Erlass einer Regelung über die Studierendenschaften fehle dem Bund die Zuständigkeit. Die Einrichtung von Studierendenschaften betreffe zwar Fragen der Hochschulorganisation und der Selbstverwaltung der Hochschulen, die stets eine zentrale Thematik des Hochschulrechts bildeten und damit der Kompetenzmaterie des Hochschulwesens nach Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG zuzuordnen seien. Der Bund habe aber auch hier die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung nicht dargelegt. Die zwangsverfasste Studierendenschaft sei im europäischen Vergleich der Ausnahmefall, in anderen europäischen Staaten existierten überwiegend frei gebildete Studentenorganisationen. Vor diesem Hintergrund sei schwerlich einsehbar, warum in der Bundesrepublik Deutschland die Existenz öffentlich-rechtlicher Zwangskörperschaften so dringend geboten sein solle, dass dies vom Bundesgesetzgeber den Ländern und ihren Hochschulen zwingend und ohne Entscheidungsalternative vorgeschrieben werden müsse. Die in der Gesetzesbegründung angeführte Notwendigkeit einer bundesweiten Vertretung der Studierenden und eines kompetenten und repräsentativen Gesprächspartners für den Staat und insbesondere für die Bundesregierung sei ein bloßer Gemeinwohlbelang, der ein Tätigwerden des Bundesgesetzgebers im Rahmen des Art. 72 Abs. 2 GG nicht legitimieren könne. Es sei in erster Linie Sache der Länder, wen sie als repräsentativen und kompetenten Gesprächspartner ansähen.

Mit der detaillierten Aufgabenzuweisung des § 41 Abs. 1 Satz 2 bis 4 HRG n.F. habe der Gesetzgeber zudem die zulässigen Grenzen der Rahmengesetzgebung nach Art. 75 Abs. 2 GG überschritten. Das seien in die Einzelheiten gehende Regelungen im Sinne von Art. 75 Abs. 2 GG. Im Kontext des Sechsten Änderungsgesetzes stellten die Regelungen nicht mehr die Ausnahme dar. Gesichtspunkte, die ein besonders starkes und legitimes Interesse an einer in die Einzelheiten gehenden Regelung durch den Bund begründeten, seien nicht ersichtlich. Schließlich sei mit den nach Art. 75 Abs. 2 GG nicht gerechtfertigten Detailregelungen über die Aufgaben der Studierendenschaft auch die Beschränkung des Bundesgesetzgebers auf allgemeine Grundsätze des Hochschulwesens nicht mehr gewahrt.

3. Das Sechste Änderungsgesetz sei darüber hinaus mangels Zustimmung des Bundesrats unwirksam. Nach Art. 84 Abs. 1 GG sei Art. 1 Nr. 4 6. HRGÄndG zustimmungsbedürftig gewesen, weil die Vorschrift den Ländern vorschreibe, an ihren Hochschulen eine bestimmte Behörde, nämlich Studierendenschaften, einzurichten. Die Zustimmungspflicht umfasse das ganze Gesetz.

### III.

Zu dem Normenkontrollantrag haben der Bundesrat, die Bundesregierung, die Landtage von Baden-Württemberg, Bayern und Thüringen, die Landesregierung von Thüringen, die Hochschulrektorenkonferenz, das Deutsche Studentenwerk sowie der Freie Zusammenschluss von Studentinnenschaften Stellung genommen.

1. Die Bundesregierung hält das Sechste Änderungsgesetz für verfassungsgemäß.

a) Mit dem Studiengebührenverbot habe der Bundesgesetzgeber einen "allgemeinen Grundsatz des Hochschulwesens" festgelegt. Die Regelung sei gemäß Art. 72 Abs. 2 GG im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich.

Der Bundesgesetzgeber habe sich zum Eingreifen veranlasst und ermächtigt gesehen, weil sich anderenfalls die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelten und sich diese Entwicklung bereits jetzt konkret abzeichne. Hierfür seien die möglichen Folgen für die Entwicklung der Studienverhältnisse in Deutschland abzuschätzen, die ohne die Regelung der grundsätzlichen Gebührenfreiheit mit

Wahrscheinlichkeit einträten.

Die Entwicklung in Österreich, wo zum akademischen Jahr 2001/2002 moderate 46  
Studiengebühren in Höhe von 363 € je Semester eingeführt worden seien, zeige, dass die  
Gesamtzahl der Studierenden um 20 %, die Zahl der Studienanfänger um 15,8 %  
gesunken sei. Dass die Zahlen danach wieder angestiegen seien, dürfte an der  
steigenden Zahl der Studiumsberechtigten sowie der allgemeinen wirtschaftlichen  
Entwicklung in Österreich liegen, die junge Menschen trotz der Erhebung von  
Studiengebühren verstärkt zu einem Studium bewegten. Auch die Zahlen aus anderen  
Ländern zeigten, dass ein Zusammenhang zwischen der Einführung von Studiengebühren  
und der Realisierung der Studierneigung insbesondere bei Studierwilligen aus sozial  
schwächeren Familien bestehe. So sei beispielsweise in Australien die Zahl der  
Studierenden auch nach Einführung des "Higher Education Contribution Scheme (HECS)"  
seit 1989 insgesamt angestiegen, doch habe der Anteil der Studierenden aus den  
einkommensschwachen Schichten abgenommen.

Die Situation in Deutschland sei durch zwei Grunddaten charakterisiert, die bei der 47  
Entscheidung über Gebührenfreiheit oder -pflichtigkeit des Studiums nicht außer Betracht  
bleiben dürften: Zum einen sei die Quote der Studienanfänger in einem Altersjahrgang im  
internationalen Vergleich noch immer unterdurchschnittlich gering. Nach einer im  
September 2003 veröffentlichten Studie der OECD sei der Anteil der Studienanfänger im  
Tertiärbereich (Universitäten und Fachhochschulen) in Deutschland zwar von 28 % im  
Jahr 1998 auf 32 % im Jahr 2001 angestiegen; er liege aber noch erheblich unter dem  
Durchschnitt von 47 % und erst recht in weitem Abstand zu den Spitzenländern  
Neuseeland (76 %), Finnland (72 %) oder Schweden (69 %). Das zweite Grunddatum sei  
das Absinken des Studierendenanteils aus bildungsfernen und einkommensschwachen  
Gruppen der Bevölkerung. Während diese Quote von 1982 bis 2000 von 23 % auf 13 %  
zurückgegangen sei, sei der Anteil der Studierenden aus der einkommensstarken  
Herkunftsgruppe im gleichen Zeitraum von 17 % auf 33 % angestiegen. Diese  
Entwicklung müsse unter dem Aspekt der Gleichheit der Zugangschancen zu höherer  
Bildung und qualifizierter Berufsausbildung als eine erhebliche Beeinträchtigung des  
bundesstaatlichen Sozialgefüges angesehen werden. Denn die Prognose, dass sich diese  
Negativentwicklung fortsetzen werde, wenn die grundsätzliche Gebührenfreiheit des  
Studiums durch die Hochschulgesetze einiger Länder aufgehoben würde, erscheine  
plausibel. Nach dem Scheitern eines Staatsvertrags auf der Grundlage der Vereinbarung  
der Kultusministerkonferenz vom 25. Mai 2000 hätten sich Regierungsvertreter der Länder  
Baden-Württemberg, Niedersachsen und Bayern für die Einführung von Studiengebühren  
ausgesprochen. Demgegenüber hätten andere Länder an der grundsätzlichen  
Gebührenfreiheit festhalten wollen. Die Regelung des § 27 Abs. 4 HRG sei als der  
Versuch zu sehen, die drohende Auseinanderentwicklung in der Frage der  
Gebührenfreiheit des Erststudiums und die damit drohende Gefährdung des Rechtsgutes  
gleichwertige Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland aufzuhalten und  
abzuwenden.

Es müssten auch die absehbaren Folgen in Betracht gezogen werden, die sich für die 48  
Wahl des Studienorts und die Freizügigkeit der Studierenden mit Wahrscheinlichkeit aus  
einer regional unterschiedlichen Entwicklung der Gebührensituation ergeben würden. Die  
Einführung von Studiengebühren in nur einzelnen Ländern löse Wanderungsbewegungen  
von Studierenden aus. Im Zusammenhang mit der Erhebung von  
Langzeitstudiengebühren in einigen Ländern habe sich gezeigt, dass schon geringfügig  
scheinende Abweichungen in den rechtlichen Rahmenbedingungen aufgrund von  
Migrationen der Studierenden für eine Verzerrung und Belastung des Hochschulwesens  
sorgten. Die aus sozial schwächeren Elternhäusern stammenden Studierenden seien  
hinsichtlich ihrer Wahlmöglichkeiten benachteiligt, weil sie aus finanziellen Gründen auf  
das Verbleiben in der elterlichen Wohnung angewiesen seien. Die besser bemittelten  
Studierenden seien hingegen eher in der Lage, durch die Wahl des Studienortes (in einem  
"gebührenfreien Land") der Belastung durch Studiengebühren auszuweichen. Auch die an  
sich erwünschte Freizügigkeit der Studierenden könne in Mitleidenschaft gezogen  
werden. Die Wahl des Studienortes werde zwar von den jeweiligen  
Zulassungsbedingungen der Hochschulen, von der Vergleichbarkeit der Studienangebote,  
der Curricula und der Abschlüsse beeinflusst; dies sage aber nichts über die zusätzlich  
eintretende Wirkung des Faktors "Gebührenpflicht" aus. Sie treffe in einer die

Chancengleichheit verkürzenden Weise insbesondere die minderbemittelten Studierenden aus den so genannten bildungsfernen Schichten. Eine wesentlich erhöhte Nachfrage nach Studienplätzen an "gebührenfreien Universitäten" und eine entsprechende Verschlechterung der dortigen Studienbedingungen seien wahrscheinlich.

Eine bundeseinheitliche Festschreibung der grundsätzlichen Gebührenfreiheit für das Erststudium sei auch zur Wahrung der Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich. Ebenso wie im Bereich der beruflichen Bildung könne es im tertiären Bildungsbereich durch unterschiedliche Zugangs- und Zulassungsvoraussetzungen zu Ballungen oder Ausdünnungen in bestimmten Regionen kommen, die erhebliche Nachteile für die Chancen des Nachwuchses und für die Berufssituation im Gesamtstaat hervorriefen. Einer solchen absehbaren, die Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse gefährdenden Entwicklung habe der Bundesgesetzgeber mit der Verpflichtung der Länder auf den Grundsatz der Gebührenfreiheit des Erststudiums entgegengewirkt. Er habe damit zugleich einer drohenden Rechtszersplitterung vorgebeugt.

§ 27 Abs. 4 HRG bedürfe keiner besonderen Rechtfertigung nach Art. 75 Abs. 2 GG, weil er weder eine Vollregelung noch eine unmittelbar geltende oder eine in Einzelheiten gehende Regelung darstelle. § 27 Abs. 4 HRG habe nur Grundsatzcharakter und fordere eine prägende Ausfüllung durch den Landesgesetzgeber. Ohne landesrechtliche Regelung entstehe kein vollzugsfähiges Normenwerk über den Komplex "Studiengebühren". Den Ländern stehe offen, Gebührenregelungen über Zweitstudien und sonstige weiterführende Studien zu treffen sowie Studienkonten oder Bildungsguthaben einzuführen.

b) Mit der Regelung über die Studierendenschaften habe der Bundesgesetzgeber eine Grundsatzentscheidung organisatorischer Art im Hochschulwesen getroffen, die sich auf Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG stützen könne. Der Charakter dieser Grundsatzregelung als bloße Rahmenregelung ergebe sich aus ihrer Offenheit und Ausfüllungsbedürftigkeit durch landesrechtliche Einzelregelungen. Die Einrichtung und die Aufgabenbestimmung der Studierendenschaft seien sowohl zur Herstellung und Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse im ganzen Bundesgebiet als auch zur Wahrung der hierfür notwendigen Rechtseinheit erforderlich. Der Bundesgesetzgeber habe das Risiko einer bundesweiten Rechtszersplitterung durch unterschiedliche rechtliche Definitionen des zulässigen "hochschulpolitischen Mandats" der Studierendenschaft in den Ländern verringern wollen. Die Einrichtung von Studierendenschaften sei ferner nicht nur zur Wahrnehmung spezifischer Interessen der Studierenden nach außen, sondern auch zu deren individueller Beratung an den Hochschulen erforderlich.

c) Das Sechste Änderungsgesetz habe der Zustimmung des Bundesrats nicht bedurft. Denn Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG gebe dem Bund das zustimmungsfreie Recht, Rahmenregeln über eine Landeseinrichtung, nämlich die Hochschulen, zu treffen. Der Zustimmung des Bundesrats bedürften nur solche Gesetze, bei denen das Grundgesetz dies ausdrücklich anordne. Die vom Grundgesetz getroffene Entscheidung, wonach auf Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG gestützte Rahmenvorschriften kein Zustimmungsrecht des Bundesrats auslösten, dürfe nicht durch den Rückgriff auf die allgemeine Regelung des Art. 84 Abs. 1 GG konterkariert werden. Die Voraussetzungen des Art. 84 Abs. 1 GG seien im Übrigen nicht erfüllt, weil die Vorschriften des angegriffenen Gesetzes erst nach der Umsetzung durch Legislativakte der Landesgesetzgeber bedürften.

2. Der Bundesrat, die Landtage von Baden-Württemberg, Bayern und Thüringen und die Landesregierung von Thüringen halten in grundsätzlicher Übereinstimmung mit den antragstellenden Landesregierungen das Sechste Änderungsgesetz für verfassungswidrig.

3. Die Hochschulrektorenkonferenz lehnt die Aufnahme eines Studiengebührenverbots in das Hochschulrahmengesetz ab. Ein rahmenrechtliches Studiengebührenverbot sei für die weitere Entwicklung der deutschen Hochschulen nicht förderlich. Das Hochschulstudium sei aufgrund der Kostenfreiheit gegenüber anderen (vor allem beruflichen) Ausbildungswegen privilegiert: Die an den Hochschulen überrepräsentierten Kinder aus einkommensstärkeren Schichten seien durch die Kostenfreiheit zusätzlich bevorzugt; die notwendige Qualitätssteigerung der Hochschulausbildung könne nicht allein aus öffentlichen Mitteln bestritten werden; schließlich erzielten

Hochschulabsolventen im Laufe ihres beruflichen Lebens einen erheblichen individuellen geldwerten Nutzen, der in keinem vertretbaren Verhältnis zu ihrer Beteiligung an der Finanzierung der Ausbildung stehe. Die Einführung von Studiengebühren habe im Ausland nicht zu einer veränderten Studienbeteiligung geführt, sofern die Gebühren sozial abgedeckt gewesen seien.

Für die Notwendigkeit der Einrichtung von verfassten Studierendenschaften durch bundesgesetzliche Regelung bestünden keine Anhaltspunkte. Der nationale und internationale Vergleich zeige, dass Selbstverwaltung auch ohne zwangsverfasste Studierendenschaften funktioniere. Aus unterschiedlichen Formen der Interessenvertretung folgten nicht notwendig schlechtere Studienbedingungen in den jeweiligen Ländern. Schließlich trage die Mitwirkung von Studierenden in den Selbstverwaltungsgremien der Hochschulen dem Mitwirkungsbedarf in hochschulpolitischer Hinsicht ausreichend Rechnung. 55

4. Das Deutsche Studentenwerk hält das Verbot der Erhebung von Studiengebühren für verfassungsgemäß. Ohne bundeseinheitliches Verbot drohten - abgesehen von einer Rechtszersplitterung für das Unterhaltsrecht und das Recht der Ausbildungsförderung - konkrete Nachteile für das Rechtsgut Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Erhöhe sich die bisher schon bestehende finanzielle Belastung durch die Lebenshaltungskosten für ein Studium durch die Erhebung von Studiengebühren ab dem ersten Semester, hingen Studienentscheidungen noch wesentlich stärker als bisher von den finanziellen Möglichkeiten des Elternhauses ab. Dies treffe insbesondere bildungsferne und einkommensschwache Bevölkerungsschichten und vertiefe die auf dem Weg zum Studium ohnehin bestehende soziale Selektion. 56

5. Der freie Zusammenschluss von Studentinnenschaften hält das 6. HRGÄndG für verfassungsgemäß. 57

Bei der Entscheidung über die Aufnahme eines Studiums komme der finanziellen Situation der Studierwilligen erhebliche Bedeutung zu. Nach dem aktuellen Stand der Diskussion könnten Studiengebühren nicht sozialverträglich gestaltet werden, weil die diskutierten Modelle weit reichender Stipendiensysteme sowie nachgelagerter Studiengebühren gegenwärtig nicht realisierbar seien. Studiengebühren bedeuteten außerdem ein beträchtliches Mobilitätshemmnis und erschwerten die Zugangsbedingungen speziell für Kinder aus finanziell schwachen Familien. Ferner sei ein Ansturm auf Hochschulen in Ländern ohne Studiengebühren zu befürchten. 58

Auch eine bundesgesetzliche Regelung über die Studierendenschaften sei erforderlich, weil für Fragen der Ausbildungsförderung, des Hochschulbaus und der Hochschulfinanzierung ein Ansprechpartner auf studentischer Seite nötig sei. Eine wirksame Interessenvertretung der Studierenden sei ohne verfasste Studierendenschaften nicht möglich. Auch sei ohne sie eine Reihe von Beratungs- und Serviceangeboten für die Studierenden im Hochschulalltag nur sehr eingeschränkt oder gar nicht verfügbar. 59

#### **IV.**

In der mündlichen Verhandlung am 9. November 2004 haben die Antragstellerinnen und die Bundesregierung ihre Rechtsstandpunkte erläutert und vertieft. 60

#### **B.**

Der nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6 in Verbindung mit § 76 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG zulässige Normenkontrollantrag führt zu der Feststellung, dass das Sechste Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes (6. HRGÄndG) vom 8. August 2002 (BGBl I S. 3138) in Art. 1 Nrn. 3 und 4 mit Art. 70, Art. 75 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 72 Abs. 2 GG unvereinbar und insoweit nichtig ist. 61

#### **I.**

Die Bestimmung des Art. 1 Nr. 3 6. HRGÄndG, nach der das Studium bis zum ersten berufsqualifizierenden Abschluss und das Studium in einem konsekutiven Studiengang, der zu einem weiteren berufsqualifizierenden Abschluss führt, studiengebührenfrei ist und das Landesrecht in besonderen Fällen Ausnahmen vorsehen kann (§ 27 Abs. 4 HRG), 62

regelt zwar allgemeine Grundsätze des Hochschulwesens und fällt damit dem Gegenstand nach in die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG). Dem Bund fehlt jedoch - jedenfalls gegenwärtig - gemäß Art. 75 Abs. 1 Satz 1 GG in Verbindung mit Art. 72 Abs. 2 GG das Gesetzgebungsrecht.

1. a) Die Gesetzgebungsmaterie des Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG an sich ist weit gefasst. Der Begriff "Hochschulwesen" lässt es nicht zu, von vornherein bestimmte Angelegenheiten der Hochschulen auszugrenzen (zur Definition der Hochschule BVerfGE 37, 314 <321>; s. ferner §§ 1 ff. HRG). Auch die Entstehungsgeschichte lässt einen Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers, die durch Rahmengesetzgebung des Bundes regelbaren Gegenstände in sachlicher Hinsicht nicht erkennen; die Schranken der Regelungsbefugnis des Bundes sind vielmehr in Art. 75 GG anderweit verankert worden (vgl. Urteil vom 27. Juli 2004 - 2 BvF 2/02 -, NJW 2004, S. 2803; zur Entstehungsgeschichte S. 2806). Der Titel "Hochschulwesen" umfasst auch Regelungen über die Erhebung von Studiengebühren als nichtsteuerliche Abgabe (vgl. BVerfGE 108, 1 <13 f.>).

b) Allerdings erstreckt sich die Regelungsbefugnis des Bundes lediglich auf "die allgemeinen Grundsätze" des Hochschulwesens. Der Bund ist im Hochschulbereich zu einer außerordentlich zurückhaltenden Gesetzgebung verpflichtet. Den Ländern muss im Bereich des Hochschulwesens noch mehr an Raum für eigene Regelungen verbleiben als in sonstigen Materien der Rahmengesetzgebung. Dies schließt es freilich nicht aus, dass der Bundesgesetzgeber auch hier ausnahmsweise nähere bis in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen trifft (vgl. im Einzelnen Urteil vom 27. Juli 2004, a.a.O., S. 2806).

Die Frage, ob die Studierenden nicht nur in besonderen Fällen, sondern generell zu einem individuellen Beitrag zur Finanzierung der Hochschulen herangezogen werden dürfen, betrifft die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens. Aus der Sicht der Studierenden geht es um die Ausgestaltung der Studienbedingungen, aus der Sicht der Hochschulen und ihrer staatlichen Träger um die Frage, auf welche Einnahmequellen sie zurückgreifen können. Vor allem vor dem Hintergrund, dass seit dem Jahr 1970 keine allgemeinen Studiengebühren erhoben werden, wird mit der Entscheidung, daran festzuhalten, unter beiden Aspekten ein allgemeiner hochschulpolitischer Grundsatz fixiert, für den der Bundesgesetzgeber den Kompetenztitel des Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG in Anspruch nehmen kann.

2. Gemäß Art. 75 Abs. 1 Satz 1 GG in Verbindung mit Art. 72 Abs. 2 GG darf der Bund Rahmenvorschriften nur erlassen, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Dass diese Voraussetzungen erfüllt sind, ist nicht dargetan.

a) Zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist eine bundesgesetzliche Regelung erst dann erforderlich, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet (vgl. BVerfGE 106, 62 <144>).

Aus den im Gesetzgebungsverfahren dokumentierten Erwägungen und dem Vorbringen der Bundesregierung im Normenkontrollverfahren ergibt sich die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung über die Erhebung von Studiengebühren unter dem Aspekt gleichwertiger Lebensverhältnisse nicht.

aa) Der Bundesgesetzgeber hat sich zunächst darauf gestützt, dass die Debatte über die Einführung von Studiengebühren zu einer Verunsicherung derjenigen führe, die in den nächsten Jahren ein Studium aufnehmen wollten; dies könne in letzter Konsequenz zu einem Rückgang der Zahl der Studienanfänger führen. Mit der Festschreibung der Gebührenfreiheit würden Rechtssicherheit geschaffen und die Studierneigung positiv und für das gesamte Bundesgebiet unterstützt (vgl. BTDrucks 14/8361 S. 4; 14/8732 S. 6). Die Bundesregierung hat ihr Anliegen, im Interesse der Förderung der Studierneigung und der Heranführung bildungsferner Bevölkerungskreise an das Hochschulstudium ein gebührenfreies Erststudium zu gewährleisten, im Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht vertieft und ihre Befürchtung abschreckender Wirkungen von

Studiengebühren unter Hinweis auf ausländische Erfahrungen näher begründet.

Auf die bildungspolitische Einschätzung der Erhebung allgemeiner Studiengebühren und des dazu vorgelegten Materials kommt es hier indes nicht an. 70

Ein die Regelung des § 27 Abs. 4 HRG rechtfertigendes besonderes Interesse an bundeseinheitlicher Regelung, wie es das Bundesverfassungsgericht zur Neufassung des Art. 72 Abs. 2 GG durch die Verfassungsreform 1994 entwickelt hat (BVerfGE 106, 62 <143 ff.>), ergibt sich nicht bereits aus dem (sozialstaatlichen) Anliegen, möglichst breiten Kreisen der Bevölkerung den Zugang zum Hochschulstudium zu eröffnen und diesbezügliche Barrieren abzubauen oder gar nicht erst zu errichten. Ein derartiges Interesse bestünde nur dann, wenn sich abzeichnete, dass die Erhebung von Studiengebühren in einzelnen Ländern zu einer mit dem Rechtsgut Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse unvereinbaren Benachteiligung der Einwohner dieser Länder führt. Dafür bestehen jedoch zurzeit keine hinreichenden Anhaltspunkte. 71

Der Bundesgesetzgeber selbst geht davon aus, dass die Studienbewerber und Studierenden in erheblichem Ausmaß bereit und in der Lage sind, durch die Wahl des Studienorts und der Hochschule auf die Erhebung von Studiengebühren zu reagieren (dazu bb>). Wie die mündliche Verhandlung bestätigt hat, ist für diese Wahl - einschließlich der Entscheidung für ein Studium in Heimatnähe - zudem eine Vielzahl von Faktoren bedeutsam, deren jeweiliges Gewicht für die individuelle Entscheidung nicht ohne weiteres einschätzbar ist und sich auch mit Hilfe der vorliegenden sozialwissenschaftlichen Untersuchungen nicht sicher erschließt. 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. Vor allem aber ist davon auszugehen, dass die Länder in eigenverantwortlicher Wahrnehmung der sie - nicht anders als den Bund - treffenden Aufgabe zu sozialstaatlicher, auf die Wahrung gleicher Bildungschancen (Art. 3, Art. 7 Abs. 4 Satz 3, Art. 12 Abs. 1 GG; Art. 13 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Buchstabe c des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966 <BGBl II 1973 S. 1569>; vgl. BVerwGE 102, 142 <147>; 115, 32 <37, 49>) bedachter Regelung bei einer Einführung von Studiengebühren den Belangen einkommensschwacher Bevölkerungskreise angemessen Rechnung tragen werden. Zwar kann trotz alledem nicht ausgeschlossen werden, dass Einzelne durch Studiengebühren unausweichlich und in überdurchschnittlich hohem Maß belastet werden. Die nicht näher quantifizierte Möglichkeit derartiger Fälle rechtfertigt zumindest derzeit kein Eingreifen des Bundesgesetzgebers unter dem Aspekt der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse gemäß Art. 72 Abs. 2 GG. 72

bb) Der Bundesgesetzgeber und die Bundesregierung halten den Ausschluss von Studiengebühren für Erststudien und konsekutive Studiengänge zur Verwirklichung der Zielsetzung des Art. 72 Abs. 2 GG, gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen, ferner für erforderlich, weil nicht ausgeschlossen werden könne, dass die Einführung von Studiengebühren in einzelnen Ländern zu einem Wechsel dortiger Studienbewerber und Studierender an Hochschulen derjenigen Länder führt, die keine Studiengebühren erheben; dadurch könne es zu erheblichen Kapazitätsproblemen und finanziellen Belastungen und in der Folge zu einer nennenswerten Verschlechterung der Studienbedingungen in diesen Ländern kommen (vgl. BTDrucks 14/8361 S. 4; 14/8732 S. 6). Auch damit wird die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung nicht gestützt. 73

(1) Die mündliche Verhandlung hat bestätigt, dass eine Entwicklung dieser Art zwar nicht ausgeschlossen werden kann, sich nach gegenwärtigem Erkenntnisstand jedoch nicht konkret abzeichnet. Wie bereits angesprochen, ist nicht ausreichend belegt, dass Studierende den Studienort maßgeblich unter dem Aspekt möglicher Studiengebühren wählen. Wie die Bundesregierung im Wesentlichen einräumt, spielen Gesichtspunkte wie die Lebenshaltungskosten und etwaige Studiengebühren vielmehr eine nachrangige Rolle; dies zeigen die in der mündlichen Verhandlung diskutierten Beispiele von Hochschulen, deren Kapazitäten trotz niedriger Lebenshaltungskosten und vermeintlicher anderer Vorteile nicht ausgeschöpft werden. 74

Diese Einschätzung wird nicht durch die Tatsache erschüttert, dass nach Einführung von Langzeitstudiengebühren in Hessen im Sommersemester 2004 rund 1400 Studierende hauptsächlich von hessischen Hochschulen an die Universität Mainz gewechselt sind, während die Zahl zuvor nur etwa 200 bis 250 betrug. Die besondere Interessenlage bei einem Teil derjenigen, die dieser speziellen Art der Gebühr entgehen wollen, sowie die besonderen räumlichen Verhältnisse im Rhein-Main-Gebiet und dessen Infrastruktur bieten dafür eine plausible Erklärung, die nicht durch den Vortrag anderer maßgeblicher Umstände in Frage gestellt worden ist. Zudem genügt ein einmaliger Vorgang nicht, um die nahe liegende Annahme zu widerlegen, dass mit der Überbelegung einer Hochschule verbundene Qualitätsverluste regulierend auf das Verhalten der Studierenden einwirken und sich dadurch binnen Kurzem eine - jedenfalls auf das Ganze gesehen - hinnehmbare, wenn nicht sogar ausgewogene Inanspruchnahme der Hochschulen einstellt. Im Übrigen darf bei der Prognose über den Einfluss von Studiengebühren auf die Entscheidung der Studierenden, an studiengebührenfreie Hochschulen zu wechseln, die Erwartung, dass das Aufkommen aus Studiengebühren entsprechend den vorliegenden Konzepten den Hochschulen verbleibt und damit mögliche Verbesserungen der Studienbedingungen ihre Attraktivität steigern, nicht von vornherein - etwa wegen Bedenken im Hinblick auf ihre politische Durchsetzbarkeit angesichts der Haushaltslage der Länder - ausgeklammert werden. 75

(2) Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse erfordert nach den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Maßstäben eine bundesgesetzliche Regelung aber auch dann nicht, wenn angenommen werden könnte, dass Unterschiede in der Erhebung von Studiengebühren zwischen den Ländern erhebliche Wanderungsbewegungen auslösen würden. Keine der insoweit in Frage kommenden Erwägungen greift durch. 76

Verschlechterungen der Studienbedingungen an einzelnen Hochschulen schränken die freie Wahl der Ausbildungsstätte (Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG) nicht ein. Anders als in Fragen der Zulassung zum Studium ist im vorliegenden Zusammenhang das Hochschulwesen in Deutschland nicht in dem Sinne als ein zusammenhängendes System anzusehen, dass im Interesse länderübergreifender Nutzung der Ausbildungskapazitäten grundsätzlich eine bundesweite Reglementierung erforderlich wäre (vgl. BVerfGE 33, 303 <352>). Soweit die Bundesregierung auf gleichheitswidrige Beeinträchtigungen der Freizügigkeit von Studierenden verweist, die sich den Folgen der Erhebung von Studiengebühren aus finanziellen Gründen nicht entziehen können, fehlt es bereits an ausreichenden Belegen dafür, dass eine beachtliche Zahl von Studierenden betroffen ist. 77

Das Normenkontrollverfahren hat auch keinen Hinweis darauf erbracht, dass die prognostizierte Belastung der Hochschulen und Studierenden einzelner Länder über die in der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes angelegte Bandbreite unterschiedlicher Lebensverhältnisse hinausgehen könnte. Sinn der föderalen Verfassungssystematik ist es, den Ländern eigenständige Kompetenzräume für partikular-differenzierte Regelungen zu eröffnen (BVerfGE 106, 62 <150>). In diesem System ist enthalten, dass in Materien wie der Hochschulbildung, die durch hohe Mobilität des angesprochenen Personenkreises gekennzeichnet sind, durch die jeweilige Landesgesetzgebung Wanderungsbewegungen ausgelöst werden können. Daraus resultierende Nachteile hat ein Land - vorbehaltlich des Verstoßes gegen die Pflicht zu gegenseitiger Rücksichtnahme durch ein anderes Land (vgl. BVerfGE 43, 291 <348>) - grundsätzlich in eigener Verantwortung zu bewältigen. Sache der demokratisch legitimierten Organe des betroffenen Landes ist es, darüber zu befinden, ob als nachteilig eingeschätzte Entwicklungen hingenommen oder welche gegensteuernden Maßnahmen ergriffen werden. Voraussetzung einer bundesgesetzlichen Regelung ist insoweit, dass vorhersehbare Einbußen in den Lebensverhältnissen von den betroffenen Ländern durch eigenständige Maßnahmen entweder gar nicht oder nur durch mit den anderen Ländern abgestimmte Regelungen bewältigt werden können (vgl. BVerfGE 106, 62 <150>). Dies lässt sich hier nicht feststellen. 78

Den befürchteten Kapazitätsengpässen kann, soweit nötig, mit Hilfe von Zulassungsbeschränkungen begegnet werden. Was die weiter prognostizierten Folgen für die Studienbedingungen angeht, lässt sich dem Vorbringen der Bundesregierung nicht entnehmen, warum die Gestaltungsmöglichkeiten der einzelnen Länder nicht ausreichen sollten, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im gebotenen Umfang 79

sicherzustellen. Die Erwägung, dass durch die Entscheidung einzelner Länder, allgemeine Studiengebühren zu erheben, die anderen Länder - etwa aus Wettbewerbsgründen - politisch gezwungen sein könnten, ebenfalls Studiengebühren einzuführen, zeigt keine Gefahr für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse auf und ist daher nicht geeignet, die angegriffene Bestimmung unter diesem Gesichtspunkt vor Art. 72 Abs. 2 GG zu rechtfertigen.

b) Die Wahrung der Wirtschaftseinheit im Sinne von Art. 72 Abs. 2 GG liegt im gesamtstaatlichen Interesse, wenn es um die Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums der Bundesrepublik durch bundeseinheitliche Rechtsetzung geht, wenn also Landesregelungen oder das Untätigbleiben der Länder erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft mit sich brächten (vgl. BVerfGE 106, 62 <146 f.>). Die Regelung des § 27 Abs. 4 HRG findet unter keinem der insoweit in Frage kommenden Aspekte eine Rechtfertigung. 80

Die Bundesregierung hat nicht vorgetragen, und es ist auch nicht ersichtlich, dass unterschiedliche Landesregelungen über die Erhebung von Studiengebühren das - auch im gesamtwirtschaftlichen Interesse liegende - Ziel, möglichst viele Befähigte an das Studium heranzuführen und ihnen einen berufsqualifizierenden Hochschulabschluss zu ermöglichen, in erheblicher Weise beeinträchtigen könnten. Die Länder sind bundesrechtlich verpflichtet, den Hochschulunterricht auf geeignete Weise jedermann gleichermaßen entsprechend seinen Befähigungen zugänglich zu machen (oben a > aa>). Es ist daher davon auszugehen, dass die Länder die bezeichnete gesamtstaatliche Zielsetzung zur Grundlage ihrer bildungspolitischen Entscheidungen machen. Solange sich gegenteilige, für die Gesamtwirtschaft nachteilige Entwicklungen nicht konkret abzeichnen, bedarf es eines Bundesgesetzes nicht. 81

Zur Wahrung der Wirtschaftseinheit kann ein Bundesgesetz auch dann erforderlich sein, wenn es die Einheitlichkeit der beruflichen Ausbildung sicherstellen oder wenn es für gleiche Zugangsmöglichkeiten zu Berufen oder Gewerben in allen Ländern sorgen muss. Dies gilt insbesondere dann, wenn unterschiedliche Ausbildungs- und Zulassungsvoraussetzungen im deutschen Wirtschaftsgebiet störende Grenzen aufrichten, eine Ballung oder Ausdünnung in bestimmten Regionen bewirken, das Niveau der Ausbildung beeinträchtigen und damit erhebliche Nachteile für die Chancen des Nachwuchses sowie für die Berufssituation im Gesamtstaat begründen (vgl. BVerfGE 106, 62 <147>). Dass die partikulare Erhebung von Studiengebühren negative Effekte dieser Art nach sich ziehen könnte, ist nicht ausreichend wahrscheinlich gemacht. Wie die Antragstellerinnen in der mündlichen Verhandlung hervorgehoben haben, bietet die Möglichkeit, allgemeine Studiengebühren einzuführen und auszugestalten, den Ländern darüber hinaus die Chance, die Qualität der Hochschulen und eine wertbewusste Inanspruchnahme ihrer Ausbildungsleistungen zu fördern und auf diese Weise auch Ziele der Gesamtwirtschaft zu verfolgen. Der Bundesgesetzgeber hat diesen Aspekt der bundesstaatlichen Ordnung vernachlässigt, indem er ausschließlich die Risiken der Einführung von Studiengebühren für die Hochschulbildung in den Blick genommen hat. 82

c) Zur Wahrung der Rechtseinheit im Sinne von Art. 72 Abs. 2 GG (dazu BVerfGE 106, 62 <145 f.>) ist § 27 Abs. 4 HRG ebenfalls nicht erforderlich. Unterschiedliches Landesrecht in Bezug auf Studiengebühren beeinträchtigt nicht unmittelbar die Rechtssicherheit und Freizügigkeit im Bundesstaat. Die Erwägung namentlich des Deutschen Studentenwerks, die Erhebung von Studiengebühren habe Auswirkungen auf familienrechtliche Unterhaltsverpflichtungen und das Recht der Ausbildungsförderung und führe insoweit zu einer Rechtszersplitterung, betrifft nicht das Regelungsanliegen des Art. 72 Abs. 2 GG, sondern Fragen der Anwendung von Bundesrecht und etwaiger rechtspolitischer Konsequenzen einer Veränderung der von ihm erfassten Sachverhalte. 83

3. Der Bund kann sein Gesetzgebungsrecht nicht aus Art. 125a Abs. 2 Satz 1 GG herleiten. Nach dieser - auf die Rahmengesetzgebung anwendbaren - Übergangsbestimmung verbleibt die Zuständigkeit zur Änderung von Vorschriften, die aufgrund des Art. 72 Abs. 2 GG in der bis zum 15. November 1994 geltenden Fassung erlassen worden sind, ohne Rücksicht darauf, ob die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG erfüllt sind, beim Bundesgesetzgeber, soweit die Änderung die wesentlichen Elemente der in dem fortbestehenden Bundesgesetz enthaltenen Regelung beibehält und keine grundlegende Neukonzeption enthält; die Änderungskompetenz ist eng auszulegen 84

(vgl. Urteil vom 27. Juli 2004, a.a.O., S. 2809 f.; Urteil des Ersten Senats vom 9. Juni 2004 - 1 BvR 636/02 -, NJW 2004, S. 2363 <2364>). Das am 30. Januar 1976 in Kraft getretene Hochschulrahmengesetz enthielt bis zum Erlass des hier angegriffenen Sechsten Änderungsgesetzes keine Regelungen über Studiengebühren. Mit diesem ist daher der Bereich der Rahmengesetzgebung im Hochschulwesen in sachlicher Hinsicht erweitert worden. Dies wird von der durch Art. 125a Abs. 2 Satz 1 GG vermittelten Befugnis zur Änderung bestehender Bundesgesetze nicht umfasst.

## II.

Die durch § 41 Abs. 1 Satz 1 HRG in der Fassung durch Art. 1 Nr. 4 des Sechsten Änderungsgesetzes begründete Verpflichtung der Länder, an den Hochschulen Studierendenschaften nach Maßgabe der weiteren Vorschriften des § 41 HRG n.F. zu bilden, betrifft als grundlegende Regelung der Hochschulverfassung zwar die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens (Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG). Art. 1 Nr. 4 ist jedoch insgesamt nichtig, weil dem Bundesgesetzgeber das Gesetzgebungsrecht gemäß Art. 75 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 72 Abs. 2 GG fehlt und die Bestimmung eine untrennbare Einheit bildet. 85

1. Nach Ansicht des Bundesgesetzgebers dient die Neufassung der Bestimmung über die Studierendenschaften der Verwirklichung der Zielsetzung des Art. 72 Abs. 2 GG, gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen. Dem kann nicht gefolgt werden. Eine Rechtfertigung im Hinblick auf die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit kommt ohnehin nicht in Betracht. 86

In der Gesetzesbegründung wird ausgeführt, die bisherige Regelung, die den Ländern die Bildung verfasster Studierendenschaften freistelle, trage dem Interesse einer funktionierenden Selbstverwaltung nicht in ausreichendem Maße Rechnung. Die Bildung verfasster Studierendenschaften in allen Ländern sei aber auch Voraussetzung für bundesweit tätige Interessenvertretungen der Studierenden, auf die der Staat als Gesprächspartner angewiesen sei (vgl. BTDrucks 14/8361 S. 4; 14/8732 S. 6). Die Bundesregierung hat im Normenkontrollverfahren ergänzend darauf hingewiesen, dass Studierendenschaften zur Gewährleistung einer angemessenen individuellen Beratung der Studierenden erforderlich seien. 87

Soweit diese Ausführungen darauf abzielen, dass eine wirkungsvolle Mitwirkung der Studierenden an der Selbstverwaltung der Hochschule (§§ 36 f. HRG) der Einrichtung einer verfassten Studierendenschaft bedürfe, ist dies bereits in tatsächlicher Hinsicht nicht belegt. Die Hochschulverfassungen des Landes Baden-Württemberg und des Freistaats Bayern sehen keine Studierendenschaften vor. Welche greifbaren Nachteile sich daraus für die studentische Mitwirkung in den Hochschulgremien ergeben haben oder zu befürchten sind, ist von keiner Seite dargetan worden. Gleiches gilt für die Beratung der Studierenden. 88

Das Ziel, die Voraussetzungen für eine bundesweite Vertretung der Studierenden als Ansprechpartner der Bundesregierung in hochschulpolitischen Fragen zu schaffen, rechtfertigt § 41 HRG n.F. nicht. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist eine bundesgesetzliche Regelung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse erst dann erforderlich, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet. Es bedarf keiner Entscheidung, inwiefern die Ausgestaltung der Vertretung bestimmter Interessen aus dem Kompetenzbereich der Länder im Hinblick auf die Meinungsbildung im Bereich der Bundesregierung und des Bundesgesetzgebers überhaupt das bundesstaatliche Sozialgefüge berührt. Denn jedenfalls kann nicht angenommen werden, dass die Bundesregierung und der Bundesgesetzgeber ohne eine bundesweit institutionalisierte Interessenvertretung der Studierenden in einem aus gesamtstaatlicher Sicht nicht hinnehmbaren Umfang Gefahr liefen, Problemlagen und Sachgegebenheiten nicht angemessen zu erfassen und zu bewältigen. Entsprechende Erfahrungen oder - auf Gegebenheiten in anderen Staaten gestützte oder aus der Erörterung von Alternativen abzuleitende - Prognosen sind dem Senat nicht unterbreitet worden. 89

2. Der Bund kann sich auch hier nicht auf seine Befugnis zur Änderung von 90

Bundesgesetzen gemäß Art. 125a Abs. 2 Satz 1 GG (oben I. 3.) stützen. Die mit der Neufassung des § 41 HRG bewirkte Ergänzung der Vorschriften des Hochschulrahmengesetzes um die Pflicht der Länder, verfasste Studierendenschaften zu bilden, wirft die bundesstaatliche Kompetenzfrage erneut auf. Die hochschulverfassungsrechtlichen Vorgaben des Bundes sind durch das Vierte Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes vom 20. August 1998 (BGBl I S. 2190) weitgehend reduziert worden und enthielten danach zunächst keine ins Einzelne gehenden Bestimmungen zur Mitwirkung der Studierenden. In Übereinstimmung damit war die Bildung von Studentenschaften gemäß § 41 Abs. 1 HRG a.F. in das Ermessen der Länder gestellt. Die Neuregelung fügt sich daher nicht im Sinne einer Abrundung oder das Regelungskonzept nicht berührenden Änderung in das Hochschulrahmengesetz ein. Mit ihr greift der Bund vielmehr erneut und unter Erweiterung seines Zugriffs in die Regelungsbefugnisse der Länder ein.

3. Der Bundesgesetzgeber hat nicht nur erstmals eine Pflicht der Länder zur Bildung von Studierendenschaften (§ 41 Abs. 1 Satz 1 HRG n.F.) statuiert, sondern darüber hinaus deren Aufgaben in § 41 Abs. 1 Satz 2 bis 4 HRG n.F. inhaltlich neu, und zwar im Sinne einer Aufgabenerweiterung, umschrieben sowie in Anlehnung an die bisherige Rechtslage Grundzüge ihrer Verfassung niedergelegt (§ 41 Abs. 2 und 3 HRG n.F.). Der neu gefasste § 41 Abs. 1 HRG ist an die Stelle des § 41 Abs. 1 HRG a.F. getreten, demzufolge das Landesrecht vorsehen kann, dass an den Hochschulen zur Wahrnehmung hochschulpolitischer, sozialer und kultureller Belange der Studierenden, zur Pflege der überregionalen und internationalen Studentenbeziehungen sowie zur Wahrnehmung studentischer Belange in Bezug auf die Aufgaben der Hochschulen (§§ 2, 3 HRG) Studentenschaften gebildet werden. Sowohl in der alten wie in der neuen Fassung enthält § 41 Abs. 1 HRG eine einheitliche Regelung, die nicht in Bestimmungen über die Bildung der Studierendenschaften einerseits und deren Aufgaben andererseits zerlegt werden kann. Erweist sich die Pflicht zur Bildung von Studierendenschaften (§ 41 Abs. 1 Satz 1 HRG n.F.) als nichtig, können nicht etwa die neu gefassten Bestimmungen über deren Aufgaben für die nach altem Recht fakultativ gebildeten Studierendenschaften maßgeblich sein. Gleiches gilt für die Bestimmungen des § 41 Abs. 2 und 3 HRG n.F. über die Verfassung der Studierendenschaften. 91

Folgt aus der Nichtigkeit des § 41 Abs. 1 Satz 1 HRG n.F. die Nichtigkeit der gesamten Vorschrift, bedürfen ihre weiteren Regelungen keiner gesonderten verfassungsrechtlichen Würdigung. 92

### III.

Die Prüfung und Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist auf die im Urteilstenor bezeichneten Vorschriften begrenzt. Die Erstreckung der Zustimmungspflicht und der Nichtigkeitsfolge eines Verstoßes gegen Art. 84 Abs. 1 GG auf das gesamte Gesetz (sog. Einheitsthese; vgl. BVerfGE 8, 274 <294 f.>; 37, 363 <381>; 55, 274 <319>; s. ferner BVerfGE 105, 313 <339>) besagt für sich genommen noch nichts über die Reichweite der dem Bundesverfassungsgericht auf einen Normenkontrollantrag hin obliegenden Prüfung. Das Sechste Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes bildet keine untrennbare Einheit; vielmehr sind in ihm der Sache nach voneinander unabhängige Regelungen lediglich zu einer gesetzgebungstechnischen Einheit zusammengefasst. Der Gegenstand der abstrakten Normenkontrolle wird durch die gegen Einzelbestimmungen oder Regelungskomplexe gerichteten Beanstandungen, nicht hingegen durch die von den Antragstellern erwarteten Rechtsfolgen bestimmt (vgl. BVerfGE 73, 118 <151>; 97, 198 <213>). Die angegriffenen Normen werden vom Bundesverfassungsgericht zwar unter allen verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten, aber ohne Bindung an die erhobenen Rügen überprüft (vgl. BVerfGE 97, 198 <214> m.w.N.; s. auch BVerfGE 100, 249 <263>). 93

Nachdem die grundsätzlich vorrangige Prüfung der Gesetzgebungskompetenz ergeben hat, dass die Bestimmungen des Art. 1 Nrn. 3 und 4 6. HRGÄndG wegen fehlenden Gesetzgebungsrechts des Bundes nichtig sind, kommt es auf die weitere Rüge eines durch Art. 1 Nr. 4 6. HRGÄndG ausgelösten Verstoßes gegen Art. 84 Abs. 1 GG, also eines Mangels im Gesetzgebungsverfahren, nicht an. Dieser Rüge ist auch nicht - gewissermaßen hypothetisch - deshalb nachzugehen, weil die Antragsteller sie an die erste Stelle ihres Vorbringens gerückt und ihren Antrag entsprechend gefasst haben. Denn damit haben sie nicht das Sechste Änderungsgesetz über die Bestimmungen des 94

Art. 1 Nrn. 3 und 4 hinaus zur Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht gestellt, sondern lediglich die Rechtsfolgen antizipiert, die die bisherige Rechtsprechung an die Feststellung eines Verstoßes gegen Art. 84 Abs. 1 GG knüpft.

Hassemer

Jentsch

Broß

Osterloh

Di Fabio

Mellinghoff

Lübbe-Wolff

Gerhardt