

「大學學費」判決

BVerfGE 112, 226

德國聯邦憲法法院第二庭2005年1月26日之判決
- 2 BvF 1/03 -

張錕盛 譯

要目

裁判要旨

裁判主文

理由

A. 事實與爭點

I. 系爭規定

II. 訴訟聲請人之主張

1. 訴之聲明

2. 訴之理由

III. 有關機關與關係人之主張

1. 聯邦政府之主張

2. 聯邦參議院、巴登符騰堡、巴伐利亞、圖林根等邦議會以及圖林根之邦政府之主張

3. 高等學校校長會議之主張

4. 德國學生福利機構之主張

5. 自由組成學生會之主張

IV. 言詞辯論的舉行

B. 裁判理由

I. 免學費之規定，聯邦欠缺立法

權。

II. 學生會設置之規定，欠缺立法權；設置了一個不可分割單位，無效。

III. 同意義務的延伸與整部法律無效，不在規範審查程序之審查範圍。學生會設置之規定，並未有違反欠缺立法程序之情事。

關鍵詞

抽象法規審查(abstrakte

Normenkontrolle)

高等教育事項一般原則(allgemeinen Grundsatz des Hochschulwesens)

聯邦立法權(Gesetzgebungsrecht des Bundes)

大學免學費原則(Grundsatz der Gebührenfreiheit des Studiums)

整體德國之同等生活水準的建立與維持(Herstellung und Wahrung

gleichwertiger Lebensverhältnisse im ganzen Bundesgebiet)
框架權限(Rahmenkompetenz)
框架規定(Rahmenvorschrift)
強制性學生會(verfasste

Studierendenschaft)

整體國家利益之法律與經濟同一性之維持(Wahrung der Rechtsund Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse)

裁判要旨

聯邦依基本法第75條第1項第1句連結基本法第72條第2項之規定，不得以框架規定課予邦立法機關訂定有關大學免學費原則與高等學校設立強制性學生會之義務。

訴之聲明：請求確認2002年8月8日所制定之大學基準法第六次修正案(6. HRGÄndG)與基本法抵觸，無效。

聲請人：

1. 巴登-弗騰堡邦政府，訴訟代理人：學術、研究與藝術部部長彼得福朗肯貝格博士教授，國王街46號，70173斯圖加特。

2. 巴伐利亞邦自由國家政府，訴訟代理人：邦總統耶德蒙德史透伊柏博士，福朗茲-尤瑟夫-史特勞斯-環道1號，80539慕尼黑。

3. 自由漢薩同盟城市漢堡市政府，由法務機關主席市政委員羅格庫許博士代理，德烈邦36號，20354漢堡。

4. 薩藍德邦政府，由教育文化學術部長攸根許奈爾代理，荷恩仇樂恩街60號，66117薩布呂肯。

5. 自由國家薩克森國家政府，由法務國家部長湯馬士德梅契勒博士代理，侯斯彼塔街7號，01097德列斯登。

6. 薩克森-昂哈特邦政府，由文化部長揚漢德利克歐爾貝爾茲教授博士代理，圖爾杉乾街32號，39114瑪格德堡-授權代表：克裡斯妥夫德根哈特教授博士，史桐街3號，90491倫堡。

聯邦憲法法院第二庭副院長哈什默，晏曲，伯羅斯，歐司特羅，迪法彼歐，梅林霍夫，呂柏-沃夫，葛哈德特等法官，依2004年11月9日之言詞辯論合議以：

判決主文

2002年8月8日所制定之大學基準法第六次修正案第1條第3與第4款(聯邦立法公報第二部第3138頁)與基本法第170條、第175條第1項第1句連結

基本法第172條第2項抵觸，無效。

理 由

A.事實與爭點

聲請人針對2002年8月8日所制定之大學基準法第六次修正案聲請規範審查。

I.系爭規定

在2002年8月15日生效之第六次修正案中，就大學基準法第18條和第19條所修訂之第1項第1款及第2款規定，將學士學程與碩士學程，由實驗階段轉為高等學校所提供之固定學程。大學基準法第六次修正案第1條第4a款包含一個定期勞動契約之補充規定（大學基準法第57f條）。新規定的核心重點，在於其採納了取得第一個學程及延續到職業資格取得前之學程的免費原則（第1條第3款），及高等學校有義務設立一個學生會（第1條第4款）。

1.a)過去在德國公立大學，曾以繳交學費或學分費提供教育的財政支出，來參與學習。在大學改革過程中，各邦首長在1970年4月16日決議，自1970/71年度冬季學期起，德國大學一律放棄收取學費。在1976年1月30日生效之大學基準法(BGBII S. 185)並無學費相關之規定。在1998年8月20日第四次大學基準法修法的立法過程中，調解委員會曾建議，在

大學基準法中明訂第一學程免學費之規定，但被眾議院所拒絕（請參閱，眾議院公報 438/98）。各邦的文化部長則在2000年5月25日合意，至第一職業教育結業前與第二個職業教育結業前之延續學程，維持免學費；文化部長間所確立基本原則之邦際協定的簽署，在準備中，但最終並未能簽定之。

當前，有些邦對於長時間學習、第二個學程及進修學程收取學費。而有些邦則課予旁聽生要繳交學費的義務。此外，多數邦則大多有收取行政費用或回報登記費用。

b)在這樣的背景下，聯邦政府與社會民主黨黨團和聯盟90/綠黨黨團在眾議院共同提出一項，以排除在第一學程收取學費為目的之大學基準法第六次修正案（請參閱，眾議院公報 14/8361；14/8732），其理由如下：

有關學費引進的辯論，對於那些下一學年度要進入學程的人，引發了一種根本上的不安定效應，這可能最終導致新生人數下降的後果。聯邦立法機關免學費的訂定產生了法的安定性，也因此支持了整體聯邦境內的入學。一個邦或高等學校對於第一學程及其銜接學程收取引人注目的高學費，不能排除大學申請人與在學學生轉到另一個未要求學費的其他邦或高等學校就讀。由此，也將會對這些邦產生嚴重的容量問題、財政負擔，以及

學習條件值得重視的下降結果。

該規定有基本原則的性質，而這也顯示出各邦就非銜接之學程以及進修的第二個學程，是否應該免費，以及要收取多少學費，得自由決定。邦法仍保有，是否針對特定群體（如旁聽生、超過一定年齡之學生、在進修架構下的參與者）為一部例外或全部免學費，或針對高等學校所為個別具體給付提供（如註冊費、考試費）徵收之確認。對於基礎及其銜接學程學費之收取，原則在聯邦法上是被排除的。也因此，基本法第72條第2款所設定之同等價值生活條件的目標，將藉此獲得實現。

2.a) 早在大學基準法之最初版本，准許各邦設置強制性學生會。1998年8月20日大學基準法第四次修法(聯邦立法公報，第一部分，頁2190)所稍作修改的大學基準法第41條規定，邦法得就在高等學校之在學學生之高校政策的、社會的與文化的利益之實現、跨區域與國際的學生關係之照顧，以有關高等學校任務之相關學習利益，設置強制性學生會。除了巴登-弗騰堡與巴伐利亞以外之其他各邦，皆決議設置強制性學生會。

b) 由聯邦政府與社民黨和聯盟90/綠黨黨團所提出強制引進學生會之目的理由如下：針對未來在各邦邦法對於所有高等學校應規定學生會之新增訂規定，有助於同等價值生活

條件之建立。當前各邦得自由設置強制性學生會之規定，未能充分顧及運作中的學生自治行政的利益。又在各邦均設置強制性學生會，對於相關的高等學校與在學學生們有重大意義，因為，這是使得全國每天都有在學學生利益代表的前提要件。

聯邦政府當前以高等學校校長會議作為高等學校機構領域之有權諮商伙伴，但這未能涵蓋在聯邦層級之高等學校成員中最大的團體—在學學生。在未來幾年，高等教育事業，將會有深層的財政上與結構性的改變，而國家也需要一個在學生會方面一個具有代表性且權威的對話伙伴，並以類似的方式在所有各邦為之，這也是一個權威的全國學生代表所必要的先決條件。為求學生會任務描述之詳盡，應該給予更大程度的法安定性。此外，該規定並未就學生會組織、該組織的任務及其權限、組織組成的選舉程序，乃至於學生會的監督等事項有所規定，對此，邦立法機關仍保有重大的填補餘地。

3.a) 聯邦參議院以法律草案已作了根本上的重訂為目的，要求就聯邦眾議院的立法，召開調解委員會（請參閱聯邦參議院公報356/02〈裁決〉）：基準法所確立之大學免學費，依基本法第75條第1項第1句第1a款連結基本法第72條，逾越了聯邦之立法權。一個學費收取之基準法上的禁止，無

法看出其對於整體德國之同等生活水準的建立與維持，或與整體國家利益之法律與經濟同一性之維持的必要性，這同樣也適用於強制性學生會在基準法上的擔保。法律草案為因應高等教育事業深層之財政上與結構性的改變，所須相對於國家在學生會方面有一個具有權威性對話伙伴的理由，並不足以提作為課予各邦設置強制性學生會的義務的正當化事由。而其他的學生代表組織，相對於國家也可以保障其作為一個權威的學生對話伙伴。最終而言，由於該法律規定了有關學生會義務設置之行政機關與行政程序的設置，依基本法第84條第1項須經聯邦參議院之同意。

b) 調解委員會之一致的建議是應批准該法律草案(請參閱，聯邦參議院公報525/02)。聯邦參議院則不同意該法律；聯邦眾議院駁回聯邦參議院預先提出之異議(請參閱，聯邦眾議院公報14/9605) (請參閱，2002年7月4日之第十四屆聯邦眾議院院會記錄，頁25089A)。本法於2002年8月8日由聯邦總統簽署在聯邦立法公報頒布之。

4. 聲請人系爭之規定為：

第1條第3款：

該法第27條第4項之規定如下：

(4) 第一個職業教育之結業及與其銜接之進一步職業教育學程，免收學費。在特殊事件則得為例外規定。

第1條第4款：

第41條之內容如下：

第41條

學生會

(1) 高等學校應設置學生會。其任務如下：

1. 實現學生團體之意見形成；
2. 在高等學校與社會實現會員之利益；
3. 履行高等學校的任務（第2及3條），特別是以有關高等學校或科學政策等間之意見提供，以參與之；
4. 基於合憲秩序之基礎，於國民的責任意識與會員的互助下，促使主動寬容與支持基本權利和人權等政策的形成；

5. 會員之文化的、專業的、經濟的與社會的利益之實現；

6. 促進外國學生之整合；

7. 學生運動之倡導；

8. 照護跨區域與國際學生關係。

為履行其任務，學生會亦得特別對於有關高等學校之社會責任定位、科學知識的運用，以及其對於社會與自然影響的評估此類問題提供意見。學生會及其組織得為履行任務，利用任何性質的媒體，且得與這些媒體就一般社會問題進行討論與出版。

(2) 學生會在法律規定的框架內自治管理其事務。並得就任務之履行向會員收取費用。

(3) 關於學生會組織之參與依第

37條第3項為之。

II. 訴訟聲請人之主張

聲請人聲請規範審查，主張第六次修正案與基本法抵觸。聯邦欠缺立法權，且未得取得聯邦參議院必要的同意。

1. 雖然有關高等教育就讀之學費收取問題，應依基本法第75條第1項第1a款意旨之高等教育事項分配權限。但由於不符合基本法第75條第1項結合基本法第72條第2項之要件，聯邦不得行使此一框架權限。

聯邦法律之學費收取的禁止，既在法律與經濟同一性之維持上，亦在同等價值生活條件之建立上，不具有必要性。其亦並未闡明，若欠缺聯邦法律之規制，將使得某些邦之高等學校教育條件與機會，明顯發展得較差，並因此將對聯邦國家之社會結構產生干擾。

雖然基於學費高低所生學生之社會淘汰，可能導致個別邦之高等學校入學機會的惡化，但這並不適用於以社會契約的、獎學金模式的，以及減免條件等，除了高等學校學習之其他費用外，不占有舉足輕重之彈性收費。與國際比較顯示，儘管在德國超過30年所適用之免學費，來自低收入和低教育水準階層的兒童，在高等學校僅佔少有。免學費與教育準備間並不存在一定之直接關聯性。奧地利在2001/2002年度冬季學期引進溫和的

學費，一開始新生人數較前一年少了大約百分之十五；但2002/2003年冬季學期則又再度回升，到2003/2004年冬季學期則接近過去的水準。聯邦政府對於溫和的學費將導致在學學生人數持續下降所能提供的資料，與自七十年代初德意志共和國所提出之免學費所存在之正面影響一樣，實在太少了！

就聯邦立法機關所認為的學費一致性禁止的必要性而言，乃在於擔憂學習者預期地會湧入免學費之高等學校而引發容量瓶頸。然而，這樣的考慮並無法獲得支持，蓋學習者的流動性特別取決於高等學校各自的許可條件；此外，學習供給、課程設置、結業乃至於外在而為高等學校立法機關所無法操控的框架條件等可比較性均有其意義。而這部分卻欠缺一個可靠的預測。

此外，聯邦逾越了基本法第75條第2項對其所設下之框架立法的界限。邦立法機關並未保有填補框架規則的實質空間。邦法依大學基準法第27條第4項第2句，在特殊狀況得為例外規定，卻並不存在有其他種判斷可能。各邦保有就非接續、深造與進修學習的第二個學程決定自由。也因此，這將與基本法第75條第2項對框架立法事項所明訂之「原則—例外」關係相互錯置。而根本上的問題在於：聯邦立法機關完全自己決定，而沒有留

給邦立法機關決定的選擇，使其只有在邊緣地帶才留有一點自己補充的空間。

2.又對於學生會規定的頒布，聯邦亦無管轄權。學生會的設置涉及的是高等學校組織與高等學校自治的問題，這也是大學法的核心命題。也因此高等教育事項之權限內容，依基本法第75條第1項第1句第1a款分配之。聯邦卻並未陳明對此以聯合法規制的必要性。強制整合的學生會在歐洲各國屬於例外情形，在其他歐洲國家存在的大多數是自由設置的學生組織。由此背景也難以看出，何以德意志共和國應該要急著，並且是由聯邦立法機關強制各邦與各高等學校，一點決定選擇也不給予地，提供一個這樣的公法強制社團。在立法理由所提及之一個涵蓋全國性學生代表以及一個與國家有權威及代表性的對話伙伴的必要性，以及特別是聯邦政府所基於的一個單純的公益利益，聯邦立法機關的此一行為在基本法第72條第2項的框架下並無正當性，蓋關於以誰作為相對於國家有代表性而權威的對話伙伴，這應該是在第一線之邦的事物。

依新規定的大學基準法第41條第1項第2至第4句之細部的任務分配，立法機關逾越了基本法第75條第2項之框架立法的容許界限。這是依基本法第75條第2項的意旨所制定之個別規制。從第六次修正案法的脈絡所呈

現出，這些規制不再只是例外。一個由聯邦所為個別規制之特別強烈與正當利益的理由說明，看起來並不明顯。此外，就依基本法第75條第2項無法完全合理的學生會任務之細部規定，聯邦立法機關亦受到只能規制高等教育事項之一般原則的限制，而不被准許。

3.此外，第六次修正案欠缺聯邦參議院之同意而無效。依基本法第84條第1項之規定，由於大學基準法修法第1條第46款的規定，是要求各邦應在其高等學校設置特定機關，即學生會，此須經（聯邦參議院的）同意，而且是整部法律均有同意必要性。

III.有關機關與關係人之主張

聯邦參議院、聯邦政府、巴登符騰堡、巴伐利亞、圖林根等邦議會、圖林根之邦政府、高等學校校長會議、德國學生福利機構，以及自由組成之學生會等，對於本規範審查之聲請，提出意見。

1.聯邦政府認為第六次修正案合憲。

a)聯邦立法機關之學費禁止為高等教育事項一般原則的確認。此一規定符合基本法第72條第2項之規定，為整體國家利益所必要。

聯邦立法機關以其要不然將會對共和國內各邦的生活水準，即對於聯邦國家的社會結構，以妨礙的方式產生重大而分歧地發展，且此一發展現

已具體顯現，而認定其擁有干預之判斷與授權。對此，有關德國學習條件發展可能後果之評估，在沒有基本上免學費下，將有發生之概然率。

就奧地利的發展，在2001/2002學年度冬季學期引進每學期363歐元之溫和的學費，結果導致，整體在學學生數減少20%，新生人數減少15.8%。爾後，學生數或又有所提升，而此一學生數的上升則可歸功於奧地利整體的經濟發展。年輕人儘管學費的收取，仍強烈地傾向學習。從國外的數據顯示出，學費收取與進入學習之現實上的關聯性，這特別存在於出身社會弱勢家庭之人的學習意願。這如同在澳大利亞的學生人數，在實施「高等教育借款」計畫（HECS）後，自1989年以來，整體而言雖然是增加的，但來自低收入階層部分的學生，則是減少的。

而德國的情況由兩筆基本資料來描述，就不得不正視大學免學費或學習付費的決定了。其一，在國際比較上，同一年級的新生人數仍一直低於平均值。根據一項於2003年9月於經濟合作暨發展組織所發表的研究報告，高等教育新生的百分比（大學和技術學院），德國由1998年的28%上升到2001年的32%，但仍然遠遠低於47%的平均值，尤其是在明顯落後領先的紐西蘭（76%）、芬蘭（72%）或瑞典（69%）等國家。第二筆基本

資料，將學生比下拉的是教育弱勢和低收入族群。在從1982年到2000年這個比率由23%下降至13%，在同一期間從高收入家庭出身的族群，學生比例則由17%上升到至33%。此一發展必須從較高等教育與職業培訓教育之入學機會平等的觀點上，視為對聯邦國家之社會結構的重大妨礙。在某些邦的大學法廢除基本上的大學免學費時，將使此一負面發展更為加劇的預測，看起來是可信的。一個以2000年5月25日文化部長會議協議為基礎所欲訂定的邦際協定落空後，巴登符騰堡、尼德薩克森與巴伐利亞等邦的政府代表，聲明要收取學費。其他邦則仍願意堅持原則上免學費。大學基準法第27條第4項之規定，乃試著進一步區隔出第一學程的免費問題，以避免對於在德國同等價值生活條件維持之法益的進一步危害。

一個可預見的後果也應該加以考慮：學習地的選擇和學習者的遷徙自由有隨著一個區域學費狀況之不同而發展的概然率。只在個別邦的學費引進將導致學習者的遷徙運動。連結到有些邦長期學習費用之收取，顯示出，即使在法律的框架條件內，看似輕微的差異，基於學習者的遷移，都會對於高等教育事項之扭曲與負擔產生困擾。對於出身社會弱勢家庭的學生而言，將對於他們的選擇可能性產生不利。因為基於財政上的理由，他們

只能繼續留在他父母的公寓。而比較富有的學習者則相反地有選擇學習地（在一個「免學費」的邦）來逃避學費的負擔。而這也會使得學習者所冀望的遷徙自由受到損害。學習地的選擇，或許會受到高等學校個別許可條件、可比較性的學習供給、課程設計與結業的影響；但這尚未提及到一個附加的影響因素「學費義務」。這即是一個，特別是對於來自所謂教育程度低的小康家庭學習者，限縮機會平等的作法。一個本質上「免費大學」學習名額需求的提高，也相應地導致該大學學習條件變差，有著概然性。

第一學程原則上免學費之全國一致性的確立，對於整體國家利益之經濟同一性的實現，亦有其必要。如同在職業教育領域一樣，在高等教育領域可能以不同的入學或許要件來聚集或限作於特定地區。這將對於新生的機會及整體國家的職業狀況產生重大的不利。此一可預見對於危害整體國家利益之經濟同一性的發展，使得聯邦立法機關以課予各邦第一學程免學費原則之義務來與之對抗。這也同時預防了可能產生的法之分歧。

大學基準法第27條第4項之規定，不需要依基本法第75條第2項提出特殊的正當化事由，蓋其既不是一個完全規定，也不是一個直接生效或針對個案規定的陳述。大學基準法第27條第4項之規定僅具有基本原則性格

，並要求一個由邦立法機關從事形塑的填補。欠缺邦法的規定，即產生不了對於複雜的學費之具執行力的規範工作。該規定亦給予各邦，就第二學程與其他進一步的學習決定學費規則，以及學習帳戶與教育款項之採用，一個開放的空間。

b)關於學生會，聯邦立法機關訂定了一個高等教育事項上，組織性質基本原則決定之規定，其得以基本法第75條第1項第1句第1a款為依據。基於其開放性與填補必要性可知，此一基本規則規定的性質，僅是一個單純的框架規定，而有待邦法為個別規定。學生會的設置與任務規定，是整體德國之同等生活水準的建立與維持，同時也是必要的法同一性維持所不可或缺。聯邦立法機關希望藉此能降低，由於各邦對於高等學校政策代表之學生會的許可之不同法律定義，所產生之全國法分歧的風險。此外，學生會的設置，不僅對外是學習者特殊利益的實現，也是在高等學校之個別諮詢所必要。

c)第六次修正案無須經聯邦參議院之同意。基本法第75條第1項第1句第1a款授予聯邦就邦機構之框架規則，即高等學校，訂定免經同意之法律。只有在基本法明文規定之法律，才須經聯邦參議院之同意。其依據基本法所為之決定，即依據基本法第75條第1項第1句第1a款所訂定之框架規則

，推導不出聯邦參議院之同意權，不得回歸基本法第84條第1項之一般性規定來阻卻之。另外，基本法第84條第1項的要件在此亦不被滿足，蓋其所攻擊之法律規則，仍須先由邦立法機關之立法行為來轉化。

2.聯邦參議院、巴登符騰堡、巴伐利亞、圖林根等邦議會以及圖林根之邦政府認為，原則上同意聲請之邦政府的主張：第六次修正案，違憲。

3.高等學校校長會議反對在大學基準法中採取學費禁止原則。一個框架的學費禁止原則，對於德國高等學校的進一步發展，並不必要。高等學校學程相對於其他（特別是職業的）教育途徑，優先採用免費：在高等學校佔多數是來自收入優勢階層的孩子，經由免費更享有額外的特權；又高等學校教育必要的品質提升，無法全部由公的手段來達成；此外，高等學校畢業生在他的職業生涯獲得重要個人金錢價值的利用，與教育財政支出的參與間並不存在可替代性的關係。在外國，就維持費用在社會性的彈性而言，學費的引進並不會影響學習參與的改變。

對於以聯邦法律規定設置強制性學生會的必要性，並不具有支撐點。以國家間與國際間的比較來看，自治行政即使沒有強制召集的學生會也可以運作。不同形式之利益代表，在那些國家也無法推導出，會產生必然較

差的學習條件。此外，在學學生在高等學校自治行政機制的協力，就高等教育政策的觀點，協力需求也已有所考量。

4.德國學生福利機構認為學費收取禁止原則，合憲。欠缺一個聯邦一致的禁止，將會對於同等價值生活條件建立之法益產生具體不利的威脅—可預見的是在娛樂法與教育補助法上會產生法的分歧。從第一學期收取學費，升高了當前既已存在之學習生活費的財政負擔，學習決定本質上會更強烈依賴於來自父母的財政可能。這特別對於教育弱勢與低收入的族群，將加劇學習路途上既已存在的社會淘汰。

5.自由組成之學生會認為第六次修正案，合憲。

就接受學習之決定，有學習意願者之財政狀況占有重大意義。依現行所討論的現實狀況，學費並非社會契約所能形成的，蓋所討論之進一步充實的獎學金體系與減免學費等模式，在當前實際上並不存在。學費也同時意味著一個顯著的機動性障礙，以及特別是對於出身經濟弱勢家庭的小孩，增加了其入學條件的困難度。此外，也同時對於不收學費之邦的高等學校會有產生衝擊的擔憂。

又一個關於學生會之聯邦法律的規定也是必要的，蓋關於教育補助、高等學校建設與高等學校財政等問題

，在學生方面應該要有對話伙伴。一個在學學生有效的利益代表，沒有一個強制性學生會是不可能。而且，沒有強制性學生會，在高等學校日常生活，對於在學學生所提供的諮詢與服務，非常有限或根本無法利用。

IV. 言詞辯論的舉行

在2004年11月9日的言詞辯論中，聲請人與聯邦政府進一步闡明與深化其法律觀點。

B. 裁判理由

依基本法第93條第1項第1句第2款、聯邦憲法法院法第13條第6款連結第76條第1項第1款所許可之規範審查聲請確認，2002年8月8日（聯邦立法公報第一部，頁3138）大學基準法第六次修正案（6. HRGÄndG）之第1條第3與第4款與基本法第70條、第75條第1項第1句連結基本法第72條第2項不符，該部分之規定，無效。

I. 免學費之規定，聯邦欠缺立法權

大學基準法第六次修正案第1條第3款之規定，在第一次職業教育結業以及第二個職業教育結業前之延續學程，免學費。而邦法得於特殊情形，訂定例外規定（大學基準法第27條第4項）。此係一高等教育事項之一般基本原則，且屬於聯邦框架立法權限之對象（基本法第75條第1項第1a款）。但依聯邦依基本法第75條第1項第1句連結基本法第72條第2項之規定，聯邦—現在無論如何—欠缺立法權。

1.a)基本法第75條第1項第1a款之立法內容包含甚廣。高等教育事項之概念，並不允許從一開始就對於大學的特定事件予以封殺（高等學校的定義 BVerfGE 37, 314<321>；另外，參閱大學基準法第1條以下之規定）。又從發展史觀之，亦無從看出，修憲者對於聯邦之框架立法可規制對象在事實方面為所作限制的意志。聯邦規制權限之限制，或許在基本法第75條在其他方面獲得確認（請參閱，聯邦憲法法院2004年7月27日之判決，- 2 BvF 2/02 -, NJW 2004, S. 2803；關於發展史，頁2806）。高等教育事項的名義下，也包括非稅收公課之學費收取的規定（請參閱，BVerfGE 108, 1<13 f.>）。

b)當然聯邦之規範權限僅涉及高等教育事項的「一般基本原則」。聯邦在高等教育領域，有義務作一個非常保守的立法機關。各邦則就高等教育事項領域，相較於框架立法之其他內容，必須保有更多自我規制的空間。這當然也並不排除，聯邦立法機關亦得例外地訂定接近到就特定事件或直接生效的規定（請參閱，個別的在聯邦憲法法院2004年7月27日之判決，前揭文，頁2806）。

關於是否對於在學學生不只是在特殊狀況，而是也可以考量到普遍地就高等學校財政之個別規費的問題，為高等教育事項的「一般基本原則」

。從在學學生的觀點，重視的是學習條件配置的問題；從高等學校及其國家主體的觀點，其所在意的的問題則是，其得追溯到那些收入來源？特別是在從1970年起，不收取一般學費的背景下，以決定確認，在此兩個觀點下，一般高等教育政策的基本原則被確立下來，為此，聯邦立法機關得使用基本法第75條第1項第1a款之權限名義。

2.依基本法第75條第1項連結基本法第72條第2項，聯邦僅得就整體德國之同等生活水準的建立與維持，或與整體國家利益之法律與經濟同一性的實現之必要性維持的部分，以框架規定，頒布必要之聯邦法的規則。此一要件的滿足，未有所敘明。

a)當在共和國內各邦之生活條件，顯著地以對於聯邦國家之社會結構有所侵犯方式，分歧地發展或者是這類性質發展具體展現時，有必要就同等價值生活條件的建立，制定一個聯邦法律的規制(vgl. BVerfGE 106, 62<144>)。

從立法程序所記載之考量與聯邦政府在規範審查程序所為之表述，並未顯示出，針對學費收取在同等價值生活條件的論點上，制定一個聯邦法律的規制之必要性。

aa)聯邦立法機關首先是以學費引進對於來年進入學習狀況將產生不安的討論為依據；這可由最後結論認

為新生人數會下降獲得佐證。聯邦立法機關免學費之確立將有助於法安定性的產生，並正向的支持聯邦整體範圍之學習(請參閱，聯邦眾議院公報14/8361頁4; 14/8732頁6)。聯邦政府所提出，在於教育弱勢族群在高等教育學程入學與引導學習之輔助利益，藉由免學費的第一學程來實現的立論，亦在聯邦憲法法院程序中有所深化。又就其擔憂學費所生之驚人的影響，並在外國經驗的指示下，更進一步地論理。

然而，有關普遍學費之收取及其所援引素材之教育政策的評估，在此並不必然。

一個由大學基準法第27條第4項所正當化之聯邦一致性規制的特殊利益，如同聯邦憲法法院對1994年憲法革新中，基本法第72條第2項修訂之發展(BVerfGE 106, 62<143ff.>)，並非既可以依社會國的訴求得出，盡可能廣泛族群範圍之高等學校入學的開放，以及減少或者根本就不設與之相關的障礙。此種特殊利益，只有當學費之收取，會導致在個別的邦與這些邦的住民產生與同等價值生活條件法益不相符的不利益存在，始屬之。不過，目前還沒有足夠的論點。

聯邦立法機關本身的出發點在於：申請入學者與在學學生已經有相當的規模，而已有以學習地與高等學校的選擇反映學費收取的狀況(請參閱

本文bb))。如在言詞辯論所證實，這些選擇—包括選擇在離家近的地方學習的決定—有許多的因素具有意義，而這些因素對於個人決定的重要性並非不具評價可能性，且從社會學研究的協助，仍無法完全推斷。就財政考量而言，學習地的選擇扮演著多重要的角色，值得觀察。在這迄今學費所討論的大方向是每學期500歐元，這與—每個地方有所不同—生活費相比，只是占有次要意義而已。尤其以此為出發點，各邦將以自己的責任履行其—跟聯邦並無不同—所應承當維持社會國家平等教育機會的任務(基本法第3條、第7條第4項第3句、第12條第1項、第13條第1項第1句、1966年12月19日經濟、社會和文化權利國際公約第C點第2句<聯邦立法公報，第二部份，1973年，頁1569>;請參閱BverwGE 102, 142<147>; 115, 32<37,49>)，審慎地，就學費引進的規定與低收入族群的利益作出適當的考量。而且就算是不能完全排除，但個人因為學費而產生之不可避免的與過高的負擔，若無法進一步量化這些案例，則至少現在並無法以基本法第72條第2項之建立整體德國之同等價值生活條件的觀點來正當化聯邦立法的介入。

bb)聯邦立法機關與聯邦政府，以第一學程及延續課程學費的排除，係實現基本法第72條第2項建立整體德國之同等價值生活條件之目的設置

所必要。蓋無法排除的是，個別邦之學費的收取將導致在那些邦高等學校的申請入學者與在學學生轉到免收學費的高等學校；這將產生顯著的容量問題與財政負擔，以及因此導致這些邦的學習條件明顯變差的結果(請參閱聯邦眾議院公報14/8361頁4與14/8732頁6)。而這也正是聯邦立法規定必要性無法獲得支撐的地方。

(1)言詞辯論證實，這種性質的發展或許無法排除，但依當前的認識狀況也無法具體呈現。如前所述，其無法充分證明，在學學生基於可能的學費影響其學習地的選擇。如聯邦政府基本上承認，比起生活費，學費只扮演一個次要角色；在高等學校所討論的例子中也顯示出，儘管較低的生活費與可想像的其他優點，學校的容量仍未被充分利用。

這種評估並不會因為在黑森邦實施長期學習學費後，2004年夏季學期約1400名在學學生多半從黑森邦的大學轉學到美茵茨大學，而先前的人數只有約200至250人的事實而有所動搖。這種特定類型之逃避費用的特殊利益基礎其中的一部分人，有其在萊茵河—美茵地區及其基礎設施的特定空間關係。這也提供了一個合理的解釋，其所存在的並不是報告所示的其他決定性情況的問題。此外，一個一次性的事件並不足以對既存的假設做出反駁，即一所高等學校的超額所生的

品質流失影響著在學學生行為的管制。而且，只要不是高等學校不均衡的利用，一個內部緊縮的調整—無論如何從整個來看—是可容忍的。附帶一提的是，在預測學費影響在學學生轉學到免學費之高等學校的決定，可以有個期待：保留高等學校回復學費的提案，並藉此改善學習條件，以提高其吸引力，而不是一開始—基於對各邦預算的政策執行能力的質疑—就被排除在外。

(2)同等價值生活條件的建立，依聯邦憲法法院所發展的準則，如果能夠從邦之間的重大遷移行為，找出學費收取的差異性，也就不須要求一個聯邦法律規定。但此一問題，也並沒有被考慮在內。

個別高等學校學習條件的變差，並不限制教育場所的自由選擇(基本法第12條第1項第1句)。而其他作為學習許可問題所存在的關聯性在於：德國高等教育界並不具有一個聯盟系統的意義，而使得教育容量跨邦利用的利益必須要以一個全國性的規定為之(vgl. BVerfGE 33, 303 <352>)。就聯邦政府所關注之學費收取結果之財政原因，無法迴避地導致在學學生遷徙自由不平等的被侵犯而言，此即欠缺一個有關在學學生觀察數據的充分證明。

規範審查程序也並未指示，個別邦之高等學校與學習者之預測性負擔

會超過基本法之聯邦國家秩序所關注的不同生活條件之頻寬。聯邦憲法體系的意義在於：各邦對於現實—分殊的規則有獨立的權限空間(BVerfGE 106, 62<150>)。此一體系包括，如以相關社群之高度靈活性所展現之高等教育的內容，可能經由有些邦的立法招致遷移行為。此所生之缺點，得以各邦—保留由其他邦主張違反相互照顧及義務(vgl. BVerfGE 43, 291 <348>)—而原則上自己負責的方式來克服。相關邦之民主正當化組織之事務，是處在一個，是否要忍受負面評價發展或採取什麼相反措施的狀態。一個聯邦法律規制的要件在於，對相關邦對於生活條件可預見的扭曲，以獨立的措施，或根本沒有或經由與其他邦所規定的規則來克服之。(vgl. BVerfGE 106, 62 <150>)這在本案這並沒有獲得確認。

其所擔心的容量不足，得在必要的範圍，以許可門檻的輔助來解決。那些有關學習條件之進一步的預測性後果，聯邦政府的陳明並無法推斷出，為什麼個別邦的形成可能性，應該會不足以擔保在該地區會有同等價值的生活條件？個別邦決定收取學費，會對其他邦—像是競爭原因—產生政治上的強制。相同地，學費的引進，看不出對於同等價值生活條件的危害，而也因此並不適宜作為以依基本法第72條第2項之觀點所採取該規定的正

當化事由。

b)基本法第72條第2項意義下之經濟同一性的維持，存在於：當邦的規制或各邦的不作為將帶來整體經濟的重大缺失，而為了維持聯邦共和國之經濟運作能力而制定全國統一之法規之整體國家利益(vgl. BVerfGE 106, 62<146 f>)。大學基準法第27條第4項之規定，並找不到與此一問題有關論點的正當化理由。

聯邦政府亦未提出，而也並無法明顯看出：不同邦之收取學費的規則，將會對於-包括在整體利益-盡可能引導很多有能力的人，進入學程學習，並使他獲得一個有專業能力的高等學校結業的目的，以顯著的方式產生侵犯。依聯邦法律，各邦被課予義務，以適當的方式讓任何人平等地適合其能力地進入高等學校課程(前揭a>aa>)。因此，以各邦對於教育政策決定基礎之整體國家目標設定，作為其出發點。只要相反地，無法具體指摘各邦對於整體經濟有何不利發展的話，並不需要一個聯邦法律之規定。

為維持經濟同一性，當職業教育的一致性能獲得擔保，或者是，當必須考慮到職業與營業在所有的邦都有相同的學習可能，一個聯邦法律便有其必要，這特別是在，當在德國的經濟領域之不同的教育與許可條件豎立起了干擾的界限，或在某些地區的集聚或定作的效應，而干預了教育水準

，從而對於孩子的機會以及全國職業狀況產生顯著不利的影響時，有其理由(vgl. BVerfGE 106, 62 <147>)。實際上，收取學費可能導致這種性質的負面影響，是欠缺充分的概然率的。如聲請人在言詞辯論所指出的，一般學費的引進與形成，促進了各邦有機會提升高等學校的品質及對於教育給付有價值意識的利用之可能性，並以這樣的方式達成整體經濟的目標。聯邦立法機關忽略了聯邦國家秩序的這個觀點，其對於高等教育學費引進的風險，最終仍採取同樣的看法。

c)就基本法第72條第2項意義下之法同一性的維持(請參閱BVerfGE 106, 62<145 f.>)，大學基準法第27條第4項之規定同樣也是沒必要的。關於學費之不同的邦法，未直接侵犯到法安定性與聯邦國家之遷徙自由。德國學生福利機構所顧慮，學費的收取將對於家事法上的教養義務、教育補助之權利與在此產生法的分歧性，所涉及的不是，基本法第72條第2項的規制訴求，而是聯邦法的適用問題，以及某種程度上聯邦法所掌握事實改變的法政策結果。

3.聯邦之立法權不得由基本法第125a條第2項第1句導出。依此一-有關框架立法適用的-過渡規定，基於直到1994年11月15日仍有效之基本法第72條第2項的內涵，在不考慮是否符合基本法第72條第2項的要件下，

聯邦立法機關，就包括繼續存續之聯邦法所含規定之主要要素修改的保持，以及包括欠缺根本上新構想的範圍內，仍保有修改規定的管轄權；此一修改權應限縮解釋(請參閱，2004年7月27日之判決，前揭文，頁2809以下；2004年6月9日第一庭之判決—1 BvR 636/02—, NJW 2004, S. 2363 <2364>)。1976年1月30日生效之大學基準法，包括直到本案所抨擊之第六次修正案，均未頒布有關學費的規定。依此修法，也因此事實上擴大了高等教育事項框架立法的範疇。這非依基本法第125a條第2項第1句所協調出之既存聯邦法修法權限，所涵蓋的範圍。

II. 學生會設置之規定，欠缺立法權；設置了一個不可分割單位，無效

依大學基準法第41條第1項第1句，經第六次修正案第1條第4款所建立之各邦的義務，應依新修訂之大學基準法第41條進一步的規定，在高等學校設置學生會。此係高等學校憲法之基本規定，屬於高等教育事項之一般原則(基本法第75條第1項第1a款)。由於，聯邦立法機關依基本法第75條第1項第1句連結基本法第72條第2項之規定，欠缺立法權，以及該規定設置了一個不可分割單位，故第1項第4款總體而言無效。

1. 依聯邦立法機關的觀點，有關

學生會規定之新內容，有助於基本法第72條第2項設定之建立同等價值生活條件目標的實現，這點不能被贊同。又維持法律或經濟同一性的正當化理由，還是不在考慮之列。

就立法理由的論理是，迄今由各邦自由決定設置強制性學生會的規定，未能充分顧及運作中之學生自治行政的利益。在各邦均設置強制性學生會，也是全國每天都有學生的利益代表的前提要件，其也是國家的對話伙伴(請參閱，聯邦眾議院公報14/8361頁4; 14/8732頁6)。聯邦政府在規範審查程序中補充指出：學生會之設置，對於在學學生之適當個別諮詢的保障有其必要的。

就此論述之目的在於，為在學學生有效參與高等學校之自治行政(大學基準法第36條以下)需要設置一個強制性學生會，這實際上亦無法獲得佐證。巴登-弗騰堡邦與自由國家巴伐利亞之高等學校憲法中，並未設有一個學生會，但也未被指出有什麼弊病或擔憂學生因此對於高等學校機制的參與不足。同樣地，針對在學學生的諮詢，亦然。

以作為聯邦政府在高等教育政策問題對話伙伴之全國學生利益代表的前提要件為目的，新修訂之大學基準法第41條無法提出正當化事由。依聯邦憲法法院之裁判，只有當在共和國內各邦之生活條件，顯著地，以對於

聯邦國家之社會結構有所侵犯的方式，分歧地發展，或者是這類性質發展具體展現時，才有必要就同等價值生活條件的建立制定一個聯邦法律的規制。其根本上並不需要就涉及到聯邦國家的社會結構，基於聯邦政府與聯邦立法機關範疇之意見形成，而在邦的權限範圍內之特定利益該怎麼配置，而作出決定。但無論如何也不能接受聯邦政府與聯邦立法機關所說，欠缺一個在整體國家的層面之全國性制度化的學生利益代表，所將會造成之不能容忍範圍的危害，以及將不能對於問題點與現實狀況作出適當地掌握與克服。相同的經驗或依其他國家的際遇所支撐的或選項的研究所推導出的預測，是無法由議會來提出的。

2. 聯邦就此可能也沒有能依據基本法第125a條第2項第1句有修改聯邦法律的權限(上述 I. 3.)。新修的大學基準法第41條所生之大學基準法的補充規則，課予各邦義務，設置強制性學生會，提出了聯邦國家權限問題。聯邦之高等學校憲法的預先規定，在1998年8月20日第四次修正案時(聯邦立法公報，第一部分，頁2190)已作很大程度上地縮減了，而且最初並沒有個別針對學生參與的規定。與學生會之設置相符地，依大學基準法之舊法第41條，乃邦的裁量權。也因此，新的規定所納入的不只是補充的意義或者是不涉及到大學基準法修改的規

制理念。而是，依此規定，聯邦更新，且依其所擴張的理解，將侵犯到各邦的規制權限。

3. 聯邦立法機關不但是第一次建構學生會設置之邦的義務(新修訂之大學基準法第41條)，而且新修訂之大學基準法第41條第1項第2至4句的任務內容也是新的，並且是以一種任務擴張的意義，依據迄今憲法的基礎所規定之法律狀態來予以改寫(新修訂之大學基準法第41條第2項與第3項)。新修訂的大學基準法第41條第1項是取代舊大學基準法第41條第1項之規定，據此，邦法得就在高等學校之學生之高校政策的、社會的與文化的利益之實現、跨區域與國際的學生關係之照顧，以有關高等學校任務之相關學習利益，設置強制性學生會(大學基準法第2條與第3條)。不論在舊法或新修訂的大學基準法第41條第1項，皆有相同的規定，即一方面不就學生會的設置而為規定，他方面該任務亦可以被分割。假使學生會設置的義務(新修法之大學基準法第41條第1項)被認定為無效，則不得再以新的修訂規定，而對舊法得任意選擇設置學生會之任務，產生決定性的影響。這對新修法之大學基準法第41條第2項與第3項針對學生會之憲法，亦適用之。

若依新修法之大學基準法第41條第1項無效結果導致整個規定無效，

其進一步規制無須在作特別的憲法上的評價。

III. 同意義務的延伸與整部法律無效，不在規範審查程序之審查範圍。學生會設置之規定，並未違反欠缺立法程序之情事

聯邦憲法法院審查與裁判，僅限於判決主文所示之規定。而有關同意義務以及抵觸基本法第84條第1項之無效法律效果延伸至整部法律(所謂的統一性命題; 請參閱 BVerfGE 8, 274 <294 f.>; 37, 363 <381>; 55, 274 <319>; 另外參閱 BVerfGE 105, 313 <339>), 並不意味著, 其審查之範圍受於聯邦憲法法院所提出之規範審查聲明的拘束。大學基準法第六次修正案, 所設置的不是一個不可分割的單位; 而是該法在獨立於他人的規制事物只要修訂出有立法技術上的單位。抽象法規審查之對象, 是所指被申訴之個別規定或規制整體, 而非聲請人所期待之法律效果的確認(vgl. BVerfGE 73, 118 <151>; 97, 198 <213>)。被質疑的規範, 將由聯邦憲

法法院就所有的憲法觀點, 但不受聲請人訴之聲明的拘束而審查 (vgl. BVerfGE 97, 198 <214> m.w.N.; s. auch BVerfGE 100, 249 <263>)。

依原則上立法權限優先審查得出, 大學基準法第六次修正案第1條第3與第4款, 聯邦欠缺立法權, 無效。並非取決於: 大學基準法第六次修正案第1條第4款之規定, 即立法程序的疏失, 所生抵觸基本法第84條第1項之進一步聲明。此一聲明也因此不再-或多或少的假設-進一步探究, 蓋聲請人先撤回該聲明, 且於其聲請亦為相同的陳述。也因此, 聯邦憲法法院並未就第六次修正案之第1條第3款與第4款之確認予以審查, 而僅就迄今對於違反基本法第84條第1項所為確認之裁判, 預先推定法律效果。

法官: Hassemer	Jentsch
Broß	Osterloh
Di Fabio	Mellinghoff
Lübbe-Wolff	Gerhardt