

**Die Landesanwältin
bei dem Staatsgerichtshof
des Landes Hessen**



An den
Herrn Präsidenten
des Staatsgerichtshofs
des Landes Hessen
Luisenstraße 13
65185 Wiesbaden

Luisenstraße 13
65185 Wiesbaden

Erreichbar über:

Johann Wolfgang Goethe – Universität
Institut für Öffentliches Recht
Senckenberganlage 31
D – 60325 Frankfurt am Main

Postfach 11 19 32
D – 60054 Frankfurt am Main

Telefon (0 69) 7 98 – 2 86 54

Telefax (0 69) 7 98 – 2 27 91

E-Mail Sacksofsky@jur.uni-frankfurt.de
Sekretariat.Sacksofsky@jur.uni-frankfurt.de

Datum: 19. Juli 2007

Aktenzeichen: AR 10/07

– P. St. 2133 –

In dem Normenkontrollverfahren
zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit
des Gesetzes zur Erhebung von Studienbeiträgen
an den Hochschulen des Landes Hessen und
zur Änderung weiterer Vorschriften vom 16.10.2006

– P. St. 2133 –

wird wie folgt Stellung genommen und
darüber hinaus

gemäß Art. 130 Absatz 2 HV, § 21 StGHG
ein eigener Antrag

gestellt:

Die Landesadvokatur hält den Antrag, soweit dieser von 45 Abgeordneten der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und von Bündnis90/Die Grünen im Hessischen Landtag gestellt worden ist, für zulässig und begründet.

Die Landesadvokatur stellt darüber hinaus gemäß Art. 130 Absatz 2 HV, § 21 StGHG einen eigenen Antrag mit dem Ziel,

die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes zur Einführung von Studienbeiträgen an den Hochschulen des Landes und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 16. Oktober 2006, GVBl. I S. 512-517, überprüfen zu lassen

und

dieses Gesetz für nichtig zu erklären.

A Zur Zulässigkeit

Die Befugnis der Landesadvokatur, sich an allen verfassungsgerichtlichen Verfahren zu beteiligen und eigene Anträge zu stellen, ergibt sich aus der Funktion des öffentlichen Klägers im Sinne des Art. 130 Absatz 2 Satz 1 HV sowie dem Wortlaut des § 21 StGHG (Günther, Verfassungsgerichtsbarkeit in Hessen. Kommentar zum Gesetz über den Staatsgerichtshof, 2004, § 21 Rn. 2).

B Zur Begründetheit

Die angegriffenen Vorschriften des Gesetzes zur Einführung von Studienbeiträgen an den Hochschulen des Landes und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 16. Oktober 2006 verstoßen gegen Art. 59 Absatz 1 HV sowie teilweise gegen Art. 1 HV.

I. Verstoß gegen Art. 59 Absatz 1 HV

Sozialverträgliche Studiengebühren können grundsätzlich ein vernünftiges Steuerungsinstrument sein. Empirische Untersuchungen deuten darauf hin, dass das bisherige auf Steuern basierende System der Hochschulfinanzierung unter Verteilungsaspekten zumindest als fragwürdig anzusehen ist (Grüske in: Lüdeke: Bildung, Bildungsfinanzierung und Einkommensverteilung II, S. 71). Aus Gründen sozialer Gerechtigkeit können Studiengebühren unter Umständen als wesentlich sozialer angesehen werden, handelt es sich bei der unentgeltlichen Nutzung von Hochschulen doch um eine Umverteilung von „unten nach oben“ (Hansjürgens in: Sacksofsky/Wieland, Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, S. 164). Deutlich wird dies am Beispiel eines Akademikers, dessen private Rendite die staatliche Rendite übersteigt. Durch ein gebührenfreies Studium werden insoweit Verteilungsvorteile zugunsten von Akademikern erzeugt, der Staat betätigt sich als „Vergünstigungsstaat“ zum Vorteil einer Gruppe der Gesellschaft (Ziegele in: Centrum für Hochschulentwicklung, Umverteilung von unten nach oben durch gebührenfreie Hochschulausbildung, Arbeitspapier Nr. 26, S. 15). Letztlich dürfte es schwerlich zu rechtfertigen sein, dass nichtakademische Ausbildungen - zum Beispiel im Bereich der Physiotherapie - häufig kostenpflichtig sind, wohingegen Kinder der Bildungsschichten unentgeltlich - das heißt aus Steuermitteln finanziert - an den Hochschulen studieren (Pasternack, Was spricht denn nun eigentlich noch gegen die studentische Beteiligung an der Hochschulfinanzierung, S. 6). Sozialverträgliche Studiengebühren verstoßen daher nicht gegen allgemeine Grundsätze der Verfassung, wie etwa das Sozialstaatsprinzip oder Grundrechte.

Doch die Hessische Verfassung weist insoweit eine Besonderheit auf. Anders als viele andere Landesverfassungen oder das Grundgesetz enthält sie in Art. 59 Absatz 1 HV eine spezifische Vorschrift, die die Unentgeltlichkeit des Studiums verfassungskräftig festschreibt.

Es wäre - rechtlich gesehen - unproblematisch, diese Vorschrift im Wege der Verfassungsänderung neu zu fassen. Doch so lange diese Vorschrift Bestandteil der Hessischen Verfassung ist, ist sie als Verfassungsnorm zu respektieren. Die Festlegung allgemeiner Studiengebühren verstößt gegen Art. 59 Absatz 1 HV.

1. Die verfassungsrechtliche Garantie des Art. 59 Absatz 1 HV

Art. 59 Absatz 1 Satz 1 HV enthält eine grundsätzliche Aussage zugunsten der Unentgeltlichkeit des Unterrichts an Hochschulen des Landes Hessen. Im Zusammenspiel mit Art. 59 Absatz 1 Satz 4 HV ermöglicht die Hessische Verfassung die Erhebung eines Entgelts für den Hochschulunterricht nur insoweit, als es die wirtschaftliche Lage des Schülers, seiner Eltern oder der sonst Unterhaltspflichtigen gestattet.

Dies ergibt sich aus dem Wortlaut, der Systematik und der Entstehungsgeschichte des Art. 59 Absatz 1 HV. Der Charakter des Art. 59 Absatz 1 HV als einem sozialen Grundrecht steht dieser Einschätzung nicht entgegen.

a. Der Wortlaut des Art. 59 Absatz 1 HV

Bei der in Art. 59 Absatz 1 Satz 1 HV verankerten Unterrichtsgeldfreiheit handelt es sich nach gefestigter Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes um unmittelbar geltendes Recht (StGH in: StAnz. 1956, S. 552, 554; 1976, S. 110, 114). Ein Verständnis der Norm als bloßen Programmsatz

hat der Staatsgerichtshof ausdrücklich zurückgewiesen (StGH in: StAnz. 1949, S. 348, 349). Damit beansprucht die Unterrichtsgeldfreiheit eine eigenständige Geltung und Bedeutung, wie dies auch an ihrer Stellung im Gefüge der Norm in Satz 1 und damit zu Beginn des Art. 59 Absatz 1 HV erkennbar wird.

Der Wortlaut des Art. 59 Absatz 1 Satz 1 HV bezieht ohne Einschränkungen den Unterricht an allen öffentlichen Hochschulen ein und erschreckt sich damit auf einen gesamten Bildungsgang. Zwar ist der Terminus „Unterricht“ der Ausgestaltung durch einfaches Recht zugänglich. Doch würde ein Verständnis der Vorschrift, wonach sie im Grundsatz - will heißen: ohne Berücksichtigung der Schulgeldoption des Art. 59 Absatz 1 Satz 4 - nicht zumindest ein einmaliges Studium erfassen würde, dem Wortlaut des Art. 59 Absatz 1 Satz 1 HV nicht mehr gerecht.

Ergänzend zu der Ausgestaltungsbefugnis, die dem Gesetzgeber bezüglich des Terminus „Unterricht“ zukommt, ermächtigt Art. 59 Absatz 1 Satz 4 HV den Gesetzgeber zur Festlegung einer Zahlungspflicht für das Hochschulstudium.

Allerdings ist der Gesetzgeber bei der Erhebung eines Schulgeldes nach Art. 59 Absatz 1 Satz 4 HV von Verfassungswegen beschränkt. Nur „[...] *wenn* die wirtschaftliche Lage des Schülers, seiner Eltern oder der sonst Unterhaltspflichtigen es gestattet[...]“ (Hervorhebung nicht im Original) kann das Gesetz die Zahlung eines angemessenen Schulgeldes anordnen.

Die Grenze der Ausgestaltungsbefugnis des Gesetzgebers wird damit durch den Wortlaut markiert. Jede auf Art. 59 Absatz 1 Satz 4 HV gestützte Erhebung eines Schulgeldes muss sich an den in der Vorschrift genannten Kriterien messen lassen, um nicht den Rang der Verfassungsnorm gegenüber dem einfachen Recht zu entwerten.

Damit steht es dem Gesetzgeber ausweislich des Wortlauts des Art. 59 Absatz 1 HV zu, von Studierenden des Landes Hessen Abgaben zu verlangen, soweit diese Abgaben angemessen sind und es die wirtschaftliche Lage der in Art. 59 Absatz 1 Satz 4 HV genannten Personen gestattet.

b. Die Systematik des Art. 59 Absatz 1 HV

Das aus dem Wortlaut gewonnene Verständnis wird durch eine die Systematik des Art. 59 Absatz 1 HV einbeziehende Betrachtungsweise bestätigt. Im Übrigen folgt aus einer Gesamtschau der Art. 59 Absatz 1 Satz 3 HV und Art. 59 Absatz 1 Satz 4 HV, dass die Hessische Verfassung Schutz vor der Erhebung von Schulgeldern ohne Berücksichtigung der wirtschaftlichen Lage der Pflichtigen bietet.

**aa. Das Verhältnis von Art. 59 Absatz 1 Satz 1 HV
zu Art. 59 Absatz 1 Satz 4 HV**

Zunächst einmal besteht zwischen Art. 59 Absatz 1 Satz 1 HV und Art. 59 Absatz 1 Satz 4 HV kein strenges Regel-Ausnahme-Verhältnis (StGH in: StAnz. 1977, S. 110, 114; Steinberg/Deimann in: WissR 2002, S. 113, 120). Derartiges lässt sich bereits dem Wortlaut des Satzes 4 nicht entnehmen, der die Erhebung eines Schulgeldes lediglich an die wirtschaftliche Tragbarkeit knüpft.

Andererseits ist damit aber nicht, wie dies die Landesregierung andeutet (vgl. S. 6 der Stellungnahme der Landesregierung vom 31. Mai 2007), zugleich gesagt, dass der Gesetzgeber bei seiner Regelungskompetenz - soweit es um die Erhebung eines Schulgeldes geht - nicht strikt an die Voraussetzungen des Art. 59 Absatz 1 Satz 4 HV gebunden wäre.

Vielmehr steht dem Gesetzgeber zum einen nach Art. 59 Absatz 1 Satz 1 HV die Möglichkeit offen, die Art und den Umfang des unentgeltlichen Unterrichts an den Hochschulen zu begrenzen und zum anderen besteht die Option, nach Satz 4 ein angemessenes Schulgeld zu erheben.

Dabei handelt es sich um zwei streng zu unterscheidende Instrumente des Gesetzgebers zur Gewährleistung staatlichen Handlungsspielraums beziehungsweise zur Schaffung eines sozialen Ausgleichs im Rahmen von Art. 59 Absatz 1 HV.

Diese Einschätzung entspricht der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes. Gegenstand eines Urteils des Gerichts aus dem Jahr 1976 war der damalige § 2 Absatz 1 GULE, welcher die Unterrichtsgeldfreiheit für diejenigen Studierenden entfallen ließ, die den Abschluss ihres Studiums unangemessen hinauszögerten. Der Staatsgerichtshof hat insoweit klar zwischen der Unentgeltlichkeitsgarantie nach Art. 59 Absatz 1 Satz 1 HV, deren Grenzen durch eine Beschränkung des Gesetzgebers auf die angemessene Dauer eines Studiums nicht überschritten seien, einerseits und andererseits der Ermächtigung zur Erhebung eines Schulgeldes nach Art. 59 Absatz 1 Satz 4 HV unterschieden (StGH in: StAnz. 1977, S. 110, 114 f.). Wenn das Gericht insoweit ausführt, es könne der Ansicht des Vorlagegerichts nicht gefolgt werden, dass nur die wirtschaftliche Lage des Studierenden, seiner Eltern oder der sonst Unterhaltsverpflichteten der Grund dafür sein dürfe, die Unterrichtsgeldfreiheit entfallen zu lassen, weil nur sie dazu berechtigt, gesetzlich die Zahlung eines angemessenen Schulgeldes anzuordnen (StGH in: StAnz. 1977, S. 110, 115), so ist damit lediglich gemeint, dass neben Art. 59 Absatz 1 Satz 4 HV auch im Rahmen des Art. 59 Absatz 1 Satz 1 HV eine gesetzgeberische Ausgestaltungsbefugnis besteht.

Eine Aussage zum Gehalt des Satzes 4 oder dem Verhältnis des Art. 59 Absatz 1 Satz 4 zu Art. 59 Absatz 1 Absatz 1 HV hat der

Staatsgerichtshof damit nicht getroffen. Damit bietet Art. 59 Absatz 1 Satz 4 HV eine abschließende Regelungskompetenz für die Erhebung eines Schulgeldes unabhängig von der Frage, was der Gesetzgeber unter einem unentgeltlichen Unterricht im Sinne des Art. 59 Absatz 1 Satz 1 HV versteht.

bb. Die Bedeutung des Art. 59 Absatz 1 Satz 3 HV für die Auslegung

Art. 59 Absatz 1 Satz 3 HV und Art. 59 Absatz Satz 4 HV stehen in einem engen Zusammenhang. Beide Vorschriften regeln finanzielle Aspekte im Kontext von Unterricht an Grund-, Mittel-, höheren und Hochschulen im Sinne des Art. 59 Absatz 1 Satz 1 HV.

Nach Art. 59 Absatz 1 Satz 3 muss das Gesetz für „sozial Schwächergestellte“ im Falle der Begabung Beihilfen enthalten, wohingegen nach Satz 4 ein Schulgeld bei wirtschaftlicher Tragbarkeit erhoben werden kann. Es leuchtet nicht ein, inwiefern es die wirtschaftliche Lage einer Person, die zur Gruppe „sozial Schwächergestellter“ nach Art. 59 Absatz 1 Satz 3 HV zählt, erlauben sollte, nach Art. 59 Absatz 1 Satz 4 HV ein Schulgeld zu entrichten. Gerade dies wäre aber der Fall, würde man auf Basis von Art. 59 Absatz 1 HV die Erhebung eines Schulgeldes einführen, ohne die wirtschaftliche Lage des Betroffenen einzubeziehen. Auch aus dieser Überlegung heraus folgt, dass nach dem Willen der Verfassungsgeber der Gesetzgeber die Erhebung eines Schulgelds zwingend an die wirtschaftliche Lage der Pflichtigen knüpfen muss.

c. Die Entstehungsgeschichte des Art. 59 Absatz 1 HV

Schließlich ergibt auch eine Analyse der Entstehungsgeschichte der Norm, dass die Erhebung von Studiengebühren nach

Art. 59 Absatz 1 Satz 4 HV ausschließlich dann zulässig ist, wenn es die wirtschaftliche Lage der Pflichtigen erlaubt.

In der Verfassungsberatenden Landesversammlung zählte Art. 59 HV zu den zwischen der SPD und den bürgerlichen Parteien heftig umstrittenen Bestimmungen. Während die SPD für eine grundsätzliche und umfassende Unterrichtsgeldfreiheit für sämtliche Bildungseinrichtungen eintrat (W. von Brünneck, Die Verfassung des Landes Hessen in: JÖR N.F. 3, 1954, S. 213, 228), stand die CDU für das Prinzip der Entgeltlichkeit zumindest bei höheren Schulen und Universitäten ein (Zinn/Stein, Verfassung des Landes Hessen, Band 1, Loseblatt: Stand 16. Lieferung Juni 1999, Anmerkung zur Entstehungsgeschichte vor Art. 59). Das Resultat direkter Verhandlungen zwischen den genannten Parteien vor der zweiten Lesung des Verfassungsentwurfs war der historische Verfassungskompromiss, der in gemeinsamen Änderungsanträgen zur zweiten Lesung des Verfassungsentwurfs mündete (W. von Brünneck, Die Verfassung des Landes Hessen in: JÖR N.F. 3, 1954, S. 213, 229 ff.). In der Folge setzten die Fraktionen von SPD und CDU die noch heute geltende Fassung des Art. 59 HV durch, der als Kompromiss nicht mehr die pauschale Lehr- und Lernmittelfreiheit vorschrieb, sondern die Hochschulen ausdrücklich von der Lernmittelfreiheit ausnahm und in Satz 4 den Gesetzgeber ermächtigte, die Zahlung eines Schuldgeldes anzuordnen (Steinberg/Deimann in: WissR 2002, S. 113, 116).

Zuzugestehen ist der Landesregierung, dass in Ermangelung von Erklärungen der Mitglieder der Verfassungsberatenden Landesversammlung ein eindeutiger Schluss auf einen historischen Willen des Verfassungsgebers in der Frage allgemeiner

Grundstudienbeiträge nicht möglich ist (S. 11 der Stellungnahme der Landesregierung vom 31. Mai 2007).

Insofern lässt sich auch nicht nachvollziehen, ob der wesentliche Teil dieses Kompromisses nun in Art. 59 Absatz 1 Satz 1 HV oder in Art. 59 Absatz 1 Satz 4 enthalten ist.

Als gesichertes Erkenntnis kann aber das Folgende gelten:

Die Erhebung eines Entgelts für den Unterricht, die zunächst der Garantie des Satzes 1 zuwider läuft, kann nur in den Grenzen des Satzes 4 erfolgen. Koppelte man die Erhebung des Entgelts von den Voraussetzungen des Satzes 4 ab, so ließe man die Diskussionen, die Gegenstand der Verfassungsberatungen waren sowie den historischen Kompromiss außer Acht. Der historische Kompromiss würde durch eine Sichtweise, die die Erhebung eines Schulgeldes unabhängig von der wirtschaftlichen Lage der Pflichtigen ermöglichte, geradewegs zunichte gemacht.

Insoweit bestätigt auch die Entstehungsgeschichte den aus Wortlaut und Systematik gewonnenen Befund.

d. Art. 59 Absatz 1 HV und sein Charakter als soziales Grundrecht

Der Einschätzung, dass die Erhebung eines Schulgeldes ausschließlich nach Maßgabe des Art. 59 Absatz 1 Satz 4 HV erfolgen kann, steht auch nicht dessen Charakter als soziales Grundrecht entgegen.

Soziale Grundrechte zielen auf die Verschaffung bestimmter Lebensgüter und knüpfen damit - im Gegensatz zu Freiheitsgrundrechten - nicht an etwas Vorausliegendes, bereits Vorhandenes an, das rechtlich geschützt und gegen Zugriffe abgesichert wird (E. W. Böckenförde, Die sozialen Grundrechte im Verfassungsgefüge in: Staat, Verfassung und Demokratie, S. 146, 150 f.). Um solche Grundrechte zu gewährleisten, bedarf es vor der Gewährung rechtlichen Schutzes zunächst eines

aktiven, positiven staatlichen Handelns. Auf dieses aktive Handeln kann der Staat - will er handlungsfähig bleiben - freilich nicht unbegrenzt verpflichtet werden. Soziale Grundrechte haben daher einen dynamischen Charakter. Art und Umfang der der Gewährleistung vorausgehenden gesetzgeberischen Aktivität sind immer von wechselnden Umständen abhängig und vom Gesetzgeber zu bestimmen (StGH in: StAnz. 1956, S. 552, 554). Der Gesetzgeber kann die nähere Ausgestaltung unter anderem auch von finanziellen Gesichtspunkten abhängig machen.

Diese Einsichten lassen die Beantwortung der Frage, unter welchen Bedingungen ein Schulgeld nach Maßgabe des Art. 59 Absatz 1 Satz 4 HV erhoben werden kann, unberührt.

Denn der Hessische Gesetzgeber ist durch Art. 59 Absatz 1 Satz 1 HV nicht auf eine bestimmte staatliche Aktivität, auf ein Mindestmaß staatlicher Verschaffung verpflichtet. Wollte man dies annehmen, würde das Budgetrecht des Parlaments in nicht hinnehmbarer Weise beeinträchtigt und dem Gesetzgeber über Gebühr die Hände gebunden (in diesem Sinne: StGH in StAnz. 1956, S. 552, 554). Ebenso wenig wie die Hessische Verfassung in Art. 28 Absatz 2 HV ein unbegrenztes Recht auf Arbeit im Sinne einer Gewährleistung eines bestimmten Arbeitsplatzes gewährt, verpflichtet Art. 59 Absatz 1 Satz 1 HV zur Gewährleistung einer bestimmten Form von Unterricht.

Allerdings gebietet Art. 59 Absatz 1 Satz 1 HV dem Gesetzgeber, das nach Maßgabe des Möglichen zur ermittelnde, öffentlich finanzierte staatliche Leistungsangebot, *unentgeltlich* zur Verfügung zu stellen. Inwiefern und von welchen Personengruppen ergänzend ein Schulgeld zur Herstellung eines sozialen Ausgleichs erhoben werden kann, regelt Art. 59 Absatz 1 Satz 4 HV. Die Verfassung enthält damit ein klares Regelungskonzept für die Gewährleistungsmodalitäten eines Bildungskonzepts, das der Gesetzgeber nach freier Einschätzung zur Verfügung gestellt hat. Dieses Regelungskonzept kann nicht in

seiner Gesamtheit unter Hinweis auf den Vorbehalt des Möglichen in Frage gestellt werden. Denn das würde bedeuten, die im Verfassungsgefüge bestehende Konzeption durch einfaches Recht auszuhebeln.

2. Das Hessische Studienbeitragsgesetz am Maßstab des Art. 59 Absatz 1 HV

Die Erhebung eines Grundstudienbeitrags nach den §§ 1 Absatz 1 Satz 1, 2 Absatz 1 Satz 1 und 3 Absatz 1 HStubeiG verstößt gegen die in Art. 59 Absatz 1 Satz 1 und Satz 4 enthaltene Garantie, indem eine Entgeltzahlungspflicht unabhängig von der Leistungsfähigkeit der Studierenden oder seiner Unterhaltsverpflichteten konstituiert wird.

a. Der Grundstudienbeitrag als flächendeckende Studienabgabe

Hauptbestandteil des HStubeiG ist nach § 1 Absatz 1 Satz 1 die Erhebung öffentlicher Abgaben, die das Gesetz als „Studienbeiträge“ bezeichnet. Die Studienbeiträge sind gemäß § 2 Absatz 1 HStubeiG von den Hochschulen für das Lehrangebot in allen Studiengängen nach § 20 des Hessischen Hochschulgesetzes zu erheben. Studiengänge nach § 20 Absatz 1 Satz 1 HHG sind alle diejenigen, die zu einem berufsqualifizierenden Abschluss führen.

Nach § 3 Absatz 1 Satz 1 HStubeiG ist ein Grundstudienbeitrag in Höhe von € 500,- für den Erwerb eines ersten berufsqualifizierenden Studienabschlusses sowie eines weiteren berufsqualifizierenden Abschlusses im Rahmen von konsekutiven Studiengängen während der Regelstudienzeit zuzüglich vier Semester zu erheben.

Diese Regelungen führen zu einer flächendeckenden Erhebung von Abgaben für die Aufnahme und Durchführung eines Studiums an Hochschulen des Landes Hessen. Der Hinweis der Landesregierung, wonach das Hessische Studienbeitragsgesetz keine „allgemeine Entgeltlichkeit“ in dem Sinne einführe, dass sich das Land für bislang unentgeltlich bereitgestellte Hochschulausbildungsleistungen bei den Studierenden zu refinanzieren suche, sondern zusätzliche Leistungen im Bereich der Ausbildung und zur Verbesserung von Studium und Lehre zu ermöglichen bezwecke (S. 3 der Stellungnahme der Landesregierung vom 31. Mai 2007), vermag kein anderes Resultat zutage zu fördern. Denn unabhängig von der Verwendung der Mittel nach § 1 Absatz 3 HStubeiG, auf die die Landesregierung verweist, bleibt es nach § 3 Absatz 1 Satz 1 HStubeiG bei der Erhebung von Beiträgen, die bis auf wenige Ausnahmen im Sinne des § 6 Absatz 1 HStubeiG bei jedem Studierenden anfallen. Dass die Beiträge nicht für eine besondere, zusätzliche staatliche Leistung erhoben werden, sondern infolge der Regelung des § 3 Absatz 1 Satz 1 HStubeiG der Zugang zum Unterricht einer allgemeinen Abgabepflicht unterworfen wird, kann letztlich auch der Formulierung des § 2 Absatz 1 Satz 1 HStubeiG „Die Studienbeiträge werden *für das Lehrangebot* in allen Studiengängen [...] erhoben.“ (Hervorhebung nicht im Original) entnommen werden.

b. Unvereinbarkeit mit Art. 59 Absatz 1 HV

Die allgemeine Erhebung einer Studienabgabe führt zu einer Belastung von Personen außerhalb des personellen Anwendungsbereiches der Schulgeldoption des Art. 59 Absatz 1 Satz 4 HV. Selbst unter Berücksichtigung der vom Gesetzgeber geschaffenen Verschuldungsoptionen nach §§ 7, 8 HStubeiG und des darin erkennbaren Bemühens um eine

sozialverträgliche Ausgestaltung der Erhebung von Studienbeiträgen bewegt sich dies nicht mehr im Rahmen der Ausgestaltungsbefugnis des Art. 59 Absatz 1 Satz 4 HV.

**aa. Die gegenwärtige wirtschaftliche Lage
als Anknüpfungspunkt**

Wie bereits eingehend erläutert muss der Gesetzgeber, will er ein angemessenes Schulgeld im Sinne des Art. 59 Absatz 1 Satz 4 HV erheben, zwingend die wirtschaftliche Lage der Pflichtigen einbeziehen. Der Wortlaut legt für die Beurteilung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nahe, zunächst den Zeitpunkt der Aufnahme des Studiums als insoweit maßgeblich zu erachten.

Dies hat zur Folge, dass die in den §§ 1 Absatz 1 Satz 1, 2 Absatz 1 Satz 1 und 3 Absatz 1 HStubeiG angeordnete allgemeine Entgeltzahlungspflicht, die bis auf jeweils speziell geregelte Ausnahmen, zu denen mangelnde wirtschaftliche Leistungsfähigkeit über den engen Anwendungsbereich der Härtefallklausel des § 6 Absatz 5 HStubeiG nicht gehört, auf den ersten Blick nur dann mit der Ausgestaltungsbefugnis des Art. 59 Absatz 1 Satz 4 HV vereinbar wäre, wenn alle betroffenen Studierenden wirtschaftlich leistungsfähig wären.

Bereits unter Berücksichtigung der Zahl der BAföG-Empfänger, die in Hessen einen Anteil von schätzungsweise 23,1 % aller Studierenden ausmachen (BMBF, BAföG-Statistik 2005 in: BT-Drucksachen 16/4123, S. 9), kann hiervon nicht ausgegangen werden. Im Übrigen scheint der Gesetzgeber selbst eine fehlende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zumindest dieses Teils der Pflichtigen anzunehmen, wenn er in § 7 Absatz 1 Satz 5 HStubeiG Studierende, die zum Erhalt von Leistungen

nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz berechtigt sind, von der Verzinsung des Studiendarlehens ausnimmt.

Stellt man für die Beurteilung der wirtschaftlichen Lage der Pflichtigen auf den Zeitpunkt des Studienbeginns ab, so ist die Erhebung des Grundstudienbeitrags damit nicht von der Ermächtigung des Art. 59 Absatz 1 Satz 4 HV gedeckt.

bb. Unzulässigkeit einer Fiktion der Leistungsfähigkeit

Damit stellt sich die Frage, ob der Gesetzgeber seine ihm nach Art. 59 Absatz 1 Satz 4 zukommende Ausgestaltungsbefugnis auch dann noch rechtmäßig ausübt, wenn er die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit aller Studierenden durch die Gewährung eines bonitätsunabhängig zu gewährenden Darlehen im Sinne des § 7 HStubeiG herstellt.

Die Zulässigkeit einer solchen gesetzgeberischen Verfahrensweise hat das Bundesverfassungsgericht in einem ähnlich gelagerten Fall abgelehnt. Dem Urteil (vgl. BVerfGE 113, 88 ff.) lag - etwas verkürzt - folgender Sachverhalt zugrunde. Eine Frau war trotz Immobilienbesitzes zur Unterstützung ihrer pflegebedürftigen Mutter nicht hinreichend leistungsfähig. Die Immobilie musste, da sie der eigenen Altersvorsorge der Frau diene, nach § 1603 BGB nicht verwertet werden. Aus diesem Grund erhielt die Mutter Sozialhilfe. Ein Rückgriff des Sozialamts bei der Tochter war mangels Unterhaltsanspruchs der Mutter dem Grunde nach nicht möglich. Deswegen bot der Sozialhilfeträger der Tochter ein zinsloses Darlehen mit der Sicherung durch eine Grundschuld auf ihre Immobilie an, so dass die Heranziehung des Vermögens bei ihr nicht zu einer Belastung der Einkommenssituation geführt hätte und sie somit leistungsfähig sowie zur Unterhaltszahlung für ihre Mutter verpflichtet gewesen wäre.

Das Bundesverfassungsrecht hat die vom Landgericht ausgesprochene Verpflichtung zur Annahme des Darlehens und zur Bewilligung der Eintragung einer Grundschuld als Verstoß gegen Grundrechte der Tochter gewertet (BVerfGE 113, 88, 104 ff.). Zivilrechtlich nicht gegebene Unterhaltsansprüche könnten nicht durch ein vom Sozialhilfeträger gewährtes Darlehen sozialhilferechtlich begründet werden. Es könne für die Beurteilung der Leistungsfähigkeit nicht auf die Art und Weise ankommen, in der ein Unterhaltspflichtiger zur Begleichung eines ihm gegenüber bestehenden Unterhaltsanspruchs herangezogen würde, sondern allein darauf, ob der Unterhaltspflichtige während der Zeit der Bedürftigkeit des Sozialhilfeberechtigten leistungsfähig gewesen sei (BVerfGE 113, 88, 105 f.).

Diese Gedanken lassen sich auf die Fiktion der Leistungsfähigkeit mittels § 7 HStubeiG übertragen. Die Zahlungspflicht besteht dem Art. 59 Absatz 1 Satz 4 HV zufolge ausschließlich unter der Voraussetzung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Pflichtigen. Ist die Leistungsfähigkeit der Pflichtigen nicht gegeben, so wird sie durch ein Darlehen hergestellt. Wie im Falle des Versuchs der sozialhilferechtlichen Begründung zivilrechtlicher Unterhaltsansprüche ändert die Gewährleistung eines Darlehens nach § 7 HStubeiG aber nichts an dem Umstand fehlender Leistungsfähigkeit vor Aufnahme des Darlehens. Die Leistungsfähigkeit liegt zu dem für die Begründung der Leistungspflicht maßgeblichen Zeitpunkt nicht vor; eine Leistungspflicht kann vor diesem Hintergrund erst gar nicht entstehen (vgl. zum Ganzen Lübke in: DÖV 2007, S. 423, 425).

Der Gesetzgeber hat folglich seine ihm nach Art. 59 Absatz 1 Satz 4 HV zukommende Ausgestaltungsbefugnis nicht deswegen rechtmäßig ausgeübt, weil er die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit aller Studierenden durch Darlehen im Sinne des § 7 HStubeiG bewerkstelligt.

**cc. Keine Rechtfertigung der Erhebung
eines Grundstudienbeitrages durch eine
sozialverträgliche, den Sinn und Zweck
des Art. 59 HV berücksichtigende Gestaltung
allgemeiner Studiengebühren**

Die Erhebung eines Grundstudienbeitrags, der nicht an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit anknüpft, lässt sich auch nicht mit dem Hinweis darauf rechtfertigen, durch das Darlehensmodell werde jeder Studierende in die Lage versetzt, ein Studium zu beginnen, wodurch die wesentliche Intention der Regelung des Art. 59 Absatz 1 HV erreicht würde. Denn der Gesetzgeber hat bei der Konzeption des Hessischen Studienbeitragsgesetzes nicht sichergestellt, dass die von Art. 59 Absatz 1 Satz 4 HV verfolgten Ziele nicht beeinträchtigt werden.

1) Sinn und Zweck des Art. 59 Absatz 1 HV

Telos des Art. 59 Absatz 1 HV ist nach übereinstimmender Auffassung von Literatur und Rechtsprechung die Gewährung einer von wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit unabhängigen Bildungschancengleichheit (StGH in: StAnz. 1977, S. 110, 115; Pestalozza, Landesverfassungsrechtliche Fragen eines Hochschulgeldes in Hessen, S. 30; Lübbe in: DÖV 2007, S. 423, 424; Steinberg/Deimann in: WissR 2002, S. 113, 120). Die Vorschrift verfolgt das Ziel, „freie Bahn dem Tüchtigen“ (vgl. hierzu die Äußerungen des Abgeordneten Knothe in: Plenarprotokoll der Verfassungsberatenden Landesversammlung Groß Hessen, 2. Sitzung vom 5.8.1946, S. 13) zu gewähren. Insofern soll „auch dem sozial Schwächeren [...] eine akademische Ausbildung nicht deshalb verschlossen sein, weil er die Mittel für das Unterrichtsgeld nicht aufbringen kann“ (StGH in: StAnz. 1977, S. 110, 115).

2) Der Umfang gesetzgeberischer Gestaltungsfreiheit im Rahmen des Art. 59 Absatz 1 Satz 4

Dies hat gleichwohl nicht zur Folge, dass dem Gesetzgeber ein besonders weiter Beurteilungsspielraum im Hinblick auf die bildungs- und sozialpolitischen Auswirkungen des Hessischen Studienbeitragsgesetzes zustehe, der nur dann überschritten sei, wenn die gesetzgeberischen Entscheidungen offensichtlich keine Grundlage für eine vernünftige gesetzgeberische Maßnahme abgeben könne.

Denn eine solche Lesart verkennt den besonderen Aussagegehalt des Art. 59 Absatz 1 Satz 4 HV. Der Verfassungssatz soll die intendierte Bildungsgleichheit von der aktuellen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit abkoppeln. Die Vorschrift ist eine besondere Gewährleistung für diejenigen, deren wirtschaftliche Lage ein Schulgeld nicht zulässt. Die Verfassungsgeber haben sich insofern - bezogen auf finanzielle Gesichtspunkte - für ein besonders hohes Schutzniveau der Bildungschancengleichheit entschieden.

Vor diesem Hintergrund kann die gesetzgeberische Entscheidung nur dann noch der Garantie des Art. 59 Absatz 1 HV entsprechen, wenn sichergestellt ist, dass die Erhebung allgemeiner Studiengebühren nicht den freien Zugang zu einem Studium behindert und die Bildungschancengleichheit nicht beeinträchtigt.

Zwar ist dem Gesetzgeber zuzugestehen, sich intensiv um eine sozialverträgliche, den Zielen des Art. 59 Absatz 1 HV gerecht werdende Regelung bemüht zu haben. Das gemäß § 7 Absatz 1 HStubeiG bonitätsunabhängig zu gewährende Darlehen ermöglicht in der Tat *grundsätzlich* jedem Studierenden die Aufnahme und Durchführung eines Studiums.

Eine sichere Grundlage für die Einschätzung, dass der freie Zugang zum Studium und die Bildungschancengleichheit infolge der Darlehensoption nicht gefährdet sind, ist damit dennoch nicht verbunden.

Denn ein freier Zugang zum Studium sowie die Bildungschancengleichheit sind nicht bereits dann gewährleistet, wenn auch wirtschaftlich Schwache die Möglichkeit haben, ein Studium aufzunehmen. In derartige Überlegungen sind auch Belastungen einzustellen, die Studierwillige aus wirtschaftlich schwachen Schichten bei ihrer Entscheidung für oder gegen die Aufnahme eines Studiums beeinflussen können (Lübbe in: DÖV 2007, S. 423, 424).

Der 18. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks zur sozialen und wirtschaftlichen Lage der Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland zufolge sagten immerhin 25 % der teilnehmenden Studierenden aus, sie würden kein BAföG beziehen, weil sie keine Schulden machen wollten (vgl. Hauptbericht zur 18. Sozialerhebung, S. 204). Dies kann zumindest ein Indiz dafür sein, dass „Schuldenangst“ ein nicht außer Acht zu lassender Gesichtspunkt der Bildungsplanung darstellt.

Zu berücksichtigen sind auch die Ausweichbewegungen wenig Verschuldungsbereiter etwa in studienbegleitende Erwerbstätigkeit. Da 60 % der befragten Studierenden ohnehin schon zumindest einen Teil ihres Lebensunterhaltes durch Erwerbsarbeit finanzieren (vgl. Hauptbericht zur 18. Sozialerhebung, S. 170), kann nicht ausgeschlossen werden, dass bei einem relevanten Teil von Studierenden die dann zu leistende Erwerbsarbeit ein Ausmaß erreicht, welches entweder die Studienleistungen signifikant senkt oder aber die Studiendauer steigert.

In Anbetracht dieser empirischen Befunde konnte der Landesgesetzgeber nicht mit Sicherheit davon ausgehen, die

Erhebung eines Grundstudienbeitrags werde nicht zu einer Beeinträchtigung des freien Zugangs zum Studium führen sowie die Bildungschancengleichheit nicht beeinträchtigen.

Die fehlende Anknüpfung an die wirtschaftliche Lage der Studierenden bei der Erhebung des Grundstudienbeitrages stellt sich damit auch unter Berücksichtigung von Sinn und Zweck der Garantie des Art. 59 Absatz 1 HV als nicht mehr von Art. 59 Absatz 1 Satz 4 gedeckte Ausgestaltung der Unterrichtsgeldfreiheit dar.

3. Nichtigkeit als Rechtsfolge

Da die Regelungen über die Erhebung des Grundstudienbeitrags nach §§ 1 Absatz 1 Satz 1, 2 Absatz 1 Satz 1 und 3 Absatz 1 HStubeiG im Widerspruch zu Art. 59 Absatz 1 HV stehen, sind sie nach § 40 Absatz 1 Satz 1 Alternative 1 StGHG für nichtig zu erklären.

Zwar mögen von dem Gesetz auch Personen betroffen sein, deren wirtschaftliche Lage die Zahlung der Studienbeiträge durchaus gestatten würde. Eine verfassungskonforme Auslegung dahingehend, die Erhebung des Grundstudienbeitrags nach dem Hessischen Studienbeitragsgesetz für Personen, bei denen dies nicht der Fall ist, auszusetzen, kommt dennoch nicht in Betracht.

Denn jede verfassungskonforme Auslegung findet ihre Grenze dort, wo sie mit dem Wortlaut des Gesetzes sowie dem klar erkennbaren Willen des Gesetzgebers in Widerspruch treten und das gesetzgeberische Ziel in einem wesentlichen Punkt verfehlt würde (vgl. BVerfGE 18, 97, 111; 71, 81, 105; 93, 37, 79; Günther, Verfassungsgerichtsbarkeit in Hessen, § 40 Rn. 10).

Regelungsziel des Gesetzgebers war - wie bereits dargelegt - die Erhebung allgemeiner Studiengebühren unabhängig von der wirtschaftlichen Tragbarkeit der Pflichtigen. Die in § 6 HStubeiG normierten wenigen Ausnahmen von der allgemeinen

Abgabepflicht knüpfen nicht an die wirtschaftliche Tragbarkeit an. Dieses gesetzgeberische Regelungskonzept würde konterkariert, wenn einzelne Gruppen außerhalb der vom Gesetzgeber festgelegten Ausnahmetatbestände von der Abgabepflicht befreit würden.

Aus diesem Grunde muss der Gesetzgeber für eine verfassungskonforme Ausgestaltung der Erhebung von Studiengebühren neue Überlegungen anstellen.

Die Nichtigkeitserklärung der Regelungen über die Erhebung des Grundstudienbeitrags nach §§ 1 Absatz 1 Satz 1, 2 Absatz 1 Satz 1 und 3 Absatz 1 HStubeiG sollte auf alle Bestandteile des Gesetzes zur Einführung von Studienbeiträgen an den Hochschulen des Landes und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 16. Oktober 2006 erstreckt werden. Sämtliche Regelungen der Art. 1 bis Art. 6 dieses Gesetzes stehen in einem engen und unauflösbaren Zusammenhang mit der Erhebung des Grundstudienbeitrages. Es entspricht insbesondere nicht dem mutmaßlichen Willen des Gesetzgebers, die in Art. 2 § 7 des Gesetzes zur Einführung von Studienbeiträgen an den Hochschulen des Landes und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 16. Oktober 2006 erfolgten Änderungen des Hessischen Studienguthabengesetzes auch bei Nichtigkeit des Hessischen Studienbeitragesgesetzes (Art. 1) vorzunehmen.

II. Zu den Einzelregelungen des Hessischen Studienbeitragesgesetzes

Unterstellte man, der Staatsgerichtshof käme zu der Auffassung, dass die Erhebung flächendeckender Studienabgaben nach dem Hessischen Studienbeitragesgesetz mit Art. 59 Absatz 1 HV grundsätzlich vereinbar wäre, ist in § 6 Absatz 1 HStubeiG dennoch ein Verstoß gegen die Hessische Verfassung

festzustellen. Weitere Vorschriften verstoßen indes für sich genommen nicht gegen die Hessische Verfassung.

1. Verfassungswidrigkeit des Ausnahmetatbestands nach § 6 Absatz 1 HStubeiG

§ 6 Absatz 1 HStubeiG steht in Widerspruch zur Hessischen Verfassung, da die Regelung in zweifacher Hinsicht gegen Art. 1 HV verstößt.

a. Verstoß gegen das Willkürverbot

Indem das Hessische Studienbeitragsgesetz in § 6 Absatz 1 Satz 2 den Anspruch auf Befreiung von der Beitragspflicht an das Vorhandensein eines Kindes knüpft und in Satz 3 eine frei gestaltbare Verteilung auf die Eltern vorsieht, verstößt der Gesetzgeber gegen das Willkürverbot.

Grundsätzlich werden Studierende in ihrer Studienleistung - unabhängig davon, in welcher Beziehungsform sie leben - durch ein Kind in gleicher Weise belastet. Diesem Umstand trägt der Gesetzgeber nicht hinreichend Rechnung, wenn er die Befreiung von der Beitragspflicht je Kind statt je Elternteil gewährt.

Bei zwei studierenden Elternteilen haben Studierende die Freisemester im Sinne des § 6 Absatz 1 Satz 3 HStubeiG unter sich zu verteilen, erhalten also im Schnitt nur für drei Semester eine Befreiung. Demgegenüber können Studierende, die mit einem nicht studierenden Partner zusammen sind, sechs Freisemester in Anspruch nehmen.

Diese Ungleichbehandlung Studierender lässt sich nicht auf sachliche Gründe stützen und ist deswegen willkürlich.

Als denkbarer sachlicher Grund wird in der Begründung zum Gesetzentwurf formuliert, dass die Beitragsbefreiung die Berücksichtigung der „besonderen zeitlichen und finanziellen Belastung *Studierender* mit Kindern bereits in der Phase des Studiums“ (LT-Drucksache 16/5747, S. 14/Hervorhebung nicht im Original) gewährleisten solle. Diese Belastung besteht aber unabhängig davon, ob der andere Elternteil auch studiert. Maßgebliches Kriterium für die Befreiung von der Leistungspflicht muss, da Studierende durch ein Kind in ihrer Studienleistung grundsätzlich gleichermaßen beeinträchtigt sind, allein die Elterneigenschaft sein.

b. Mittelbare Benachteiligung von Frauen

Weiterhin verbietet Art. 1 HV die Benachteiligung wegen des Geschlechts. Entgegen der Einschätzung der Fraktion der CDU im Hessischen Landtag (LT-Drucksache 16/5747, S. 2 unter F.) wirkt sich § 6 Absatz 1 Satz 3 HStubeiG überwiegend zum Nachteil von Frauen aus. Die Regelung knüpft zwar nicht unmittelbar an das Merkmal Geschlecht an, sie stellt aber eine mittelbare Benachteiligung von Frauen dar.

Die Rechtsfigur der mittelbaren Benachteiligung wurde vom EuGH entwickelt (St. Rspr. seit Jenkins, Slg. 1981, 911) und ist inzwischen auch vom Bundesverfassungsgericht anerkannt (BVerfGE 97, 35, 43; 104, 373, 393). Der Hessische Staatsgerichtshof hat bisher zwar noch nicht ausdrücklich anerkannt, dass von Art. 1 HV auch die mittelbare Benachteiligung erfasst wird. Doch entspricht ein solcher Schritt der Anerkennung der mittelbaren Benachteiligung der bisherigen Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs. Der Staatsgerichtshof hat immer auf die Bedeutung der tatsächlichen Wirksamkeit der

Gleichberechtigung von Männern und Frauen abgestellt (vgl. StGH in: ESVGH 44, 13, 22; 48, 1, 14).

Es steht zu erwarten, dass sich § 6 Absatz 1 HStubeiG ganz überwiegend zum Nachteil von Frauen auswirkt. Die Vorschrift erfüllt damit den Tatbestand der mittelbaren Benachteiligung.

Bei studierenden Paaren mit Kindern werden häufig weibliche Studierende zum Zeitpunkt der Geburt und in den Folgemonaten ihr Studium unterbrechen, während Väter überwiegend ihr Studium zu Ende bringen werden. Mithin ist davon auszugehen, dass überwiegend männliche Studierende die nach § 6 Absatz 1 Satz 3 HessStubeiG frei zu verteilenden Freisemester in Anspruch nehmen werden. Zu dem Zeitpunkt, in dem Mütter ihr Studium wieder aufnehmen wollen, werden die Freisemester verbraucht sein. Weibliche Studierende werden deswegen ihr Studium entweder beenden oder aber nur unter - gegenüber männlichen Studierenden - erschwerten Bedingungen fortsetzen können.

Diese Benachteiligung von Müttern ist auch nicht gerechtfertigt. Es ist kein sachlicher Grund ersichtlich, die Freisemester unter den Eltern zu verteilen. Eine Höchstgrenze je Elternteil würde die zu befürchtende Schlechterstellung von Frauen vermeiden.

Folglich verstößt § 6 Absatz 1 HStubeiG gegen Art. 1 HV.

2. Die Darlehensverzinsung nach § 7 Absatz 1 Satz 4, § 8 Absatz 2 HStubeiG

Die Darlehensverzinsung nach § 7 Absatz 1 Satz 4, § 8 Absatz 2 HStubeiG verstößt für sich genommen nicht gegen Art. 59 Absatz 1 HV. Zwar werden Personen, deren wirtschaftliche Lage die Erhebung einer Studienabgabe nicht

gestattet, durch die Verzinsung des Darlehens noch stärker belastet. Jedoch sind die Regelungen über die Verzinsung eine ökonomisch konsequente Folge der Erhebung flächendeckender Studienabgaben.

Wären keine Regelungen über die Verzinsung vorhanden, stünde zu erwarten, dass selbst wirtschaftlich Leistungsfähige stets ein Darlehen in Anspruch nähmen. Denn in der Zukunft zu zahlendes Geld ist weniger wert als sofort verfügbares Geld (Abdiskontierung). Mithin beinhaltet die Darlehensverzinsung nach den § 7 Absatz 1 Satz 4, § 8 Absatz 2 HStubeiG keinen eigenständigen Verstoß gegen Art. 59 Absatz 1 HV.

3. Dynamischer Verweis auf das Bundesausbildungsförderungsgesetz in § 7 Absatz 1 Satz 6, § 8 Absatz 2 HStubeiG

Die in den §§ 7 Absatz 1 Satz 6, 8 Absatz 2 HStubeiG vorgesehenen dynamischen Verweisungen auf das Bundesausbildungsförderungsgesetz stehen nicht in Widerspruch zu Vorschriften der Hessischen Verfassung.

Das Bundesausbildungsförderungsgesetz weist einen engen sachlichen Zusammenhang mit den Vorschriften des Hessischen Studienbeitragsgesetzes auf. Die Anforderungen, die der Hessische Gesetzgeber für die Zinsentlastung sowie die Stundung der Darlehensrückzahlung als maßgeblich ansieht, sind auf die gleichen sozialen Erwägungen zurückzuführen wie die entsprechenden Kriterien nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz. Da darüber hinaus die Bindung von Zinsentlastung und Rückzahlungsstundung an die jeweiligen BAföG-Grenzen sinnvoll ist, hat der Gesetzgeber eine sachgerechte und geeignete Entscheidung getroffen.

Auch insoweit ist kein eigenständiger Verstoß gegen Art. 59 Absatz 1 HV festzustellen.

**4. Die Studienfondsregelung
nach § 9 Absatz 2 Satz 1, Absatz 1 HStubeiG
und die Zweckbindungsregelungen
in § 1 Absätze 2, 3, 4 HStubeiG**

Die im Rahmen des Hessischen Studienbeitragsgesetzes vorgesehene Studienfondsregelung sowie die Zweckbindungsregelungen verstoßen ebenfalls nicht gegen Vorschriften der Hessischen Verfassung.

Entgegen der in § 1 Absatz 1 Satz 1 HStubeiG gewählten Bezeichnung handelt es sich bei den von den Studierenden zu entrichtenden Abgaben nicht um Beiträge, sondern um Gebühren. Denn die Abgaben dienen der Abgeltung eines Vorteils, der mit der Immatrikulation oder Rückmeldung verbunden ist, nämlich der Inanspruchnahme des Lehrangebots sowie der Lehrmittel der Hochschule und der sonstigen Einrichtungen. Dieser Vorteil steht allen Studierenden gleichermaßen zur Verfügung, so dass insoweit eine Verletzung des Art. 1 HV nicht gegeben ist.

Die Einnahmen aus Gebühren unterliegen traditionell und unbestritten keiner Zweckbindung, sondern fließen in den allgemeinen Haushalt. Insoweit steht das Gebührenaufkommen durchaus für die Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben zur Verfügung. Unter Gleichheitsaspekten sind daher an die Verwendung der Gebühren keine konkreten Anforderungen zu stellen.

Vor diesem Hintergrund sind die Regelungen über den Studienfonds nach § 9 Absatz 2 Satz 1, Absatz 1 HStubeiG sowie die Zweckbindungsregelungen in § 1 Absätze 2, 3, 4 HStubeiG abgabenrechtlich nicht rechtfertigungsbedürftig.

Aus den genannten Gründen verstoßen die genannten Regelungen nicht gegen Vorschriften der Hessischen Verfassung.

**5. Die Abgabenregelungen zu Zweitstudium
und Teilzeitstudium
nach den §§ 3 Absätze 1 und 3, 3 Absatz 2 HStubeiG
sowie der Ausschluss der Darlehensberechtigung
nach § 7 Absatz 1 Satz 1 HStubeiG**

Die Abgabenregelungen zu Zweitstudium und Teilzeitstudium nach den §§ 3 Absätze 1 und 3, 3 Absatz 2 HStubeiG sowie der Ausschluss der Darlehensberechtigung für Zweitstudien- und Langzeitstudienbeiträge nach § 7 Absatz 1 Satz 1 HStubeiG beinhalten keinen Verstoß gegen Art. 1 HV.

Der allgemeine Gleichheitssatz verlangt, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Bezogen auf das Abgabenrecht folgt aus diesem Grundsatz insbesondere, dass „bei gleichartig beschaffenen Leistungen, die rechnerisch und finanziell in Leistungseinheiten erfasst werden können, die Gebührenmaßstäbe und Gebührensätze so zu wählen und zu staffeln sind, dass sie unterschiedlichen Ausmaßen in der erbrachten Leistung Rechnung tragen, damit die verhältnismäßige Gleichheit unter den Gebührenscheidnern gewahrt bleibt“ (vgl. die insoweit vergleichbare Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in E 50, 217, 227 und E 80, 103, 107). Dies bedeutet jedoch nicht, dass Gebührenpflichtige immer dann unterschiedlich stark zu belasten sind, wenn eine Gruppe der Begünstigten aus der Leistung einen größeren Vorteil zieht oder ihr sonst näher steht als andere. Dies ist nur ein Aspekt unter anderen. Abweichungen sind nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Typisierung aus Gründen der Praktikabilität und Vereinfachung möglich. Es reicht, wenn für eine Gleich- oder Ungleichbehandlung im Abgabenrecht jeweils tragfähige Gründe gegeben sind (vgl. BVerfG in: NJW 1998, 2128, 2130 f.). Es ist auch im Bereich der

Abgabenbemessung grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, das im verfassungspolitischen Sinne bestehende Spannungsverhältnis zwischen erforderlicher Gleichbehandlung und nötiger Differenzierung zu bestimmen, zu gewichten und durch eine sachgerechte Regelung zu lösen (vgl. BVerwGE 95, 188, 203).

Dies beachtend war der Gesetzgeber nicht zwingend gehalten, die Höhe der Studiengebühr für ein Zweitstudium in gleicher Weise wie bei einem Grundstudium zu gestalten beziehungsweise die Gebühr für ein Teilzeitstudium zu reduzieren. Zudem war der Gesetzgeber nicht verpflichtet, auch im Rahmen eines Zweitstudiums einen Anspruch auf ein Studiendarlehen zu gewähren.

Freilich gibt es verfassungsrechtliche Grenzen für die Gebührenerhebung. Die Gebühr darf nicht außer Verhältnis zu den staatlichen Kosten stehen. Diese Grenze ist jedenfalls nicht überschritten, solange sich die Gebührenhöhe unterhalb der Kostendeckung bewegen.

Da die Studiengebühren die Kosten für ein Studium bei weitem nicht abdecken, kommt dem Gesetzgeber ein weiter Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Frage zu, in welcher Höhe und in welcher Art und Weise ein Zweitstudium subventioniert werden soll. Soweit § 3 Absatz 3 Satz 3 HStubeiG insofern auf eine Gestaltung durch die Hochschulen verweist und § 7 Absatz 1 Satz 1 HStubeiG den Ausschluss der Darlehensgewährung für ein Zweitstudium anordnet, ist dies sachgerecht und trägt der Universitäts- und Hochschulautonomie nach Art. 60 Absatz 1 HV Rechnung. Letzteres gilt auch für die Regelung zum Teilzeitstudium nach § 3 Absatz 2 HStubeiG. Denn das Angebot eines Teilzeitstudiums kann für die Universitäten infolge - im Vergleich zu üblichen Studiengängen - besonderer

Veranstaltungszeiten durchaus erhöhte Aufwendungen zur Folge haben.

Im Übrigen lässt sich der Ausschluss einer Darlehensberechtigung für Langzeitstudierende nach § 7 Absatz 1 Satz 1 HStubeiG auf einen tragfähigen Grund stützen. Der Gesetzgeber verfolgt mit dieser Maßnahme die Intention, eine Lenkungswirkung auf Studierende zu erzeugen, die den Abschluss Ihres Studiums unangemessen hinauszögern. Dieses gesetzgeberische Ziel hat der Staatsgerichtshof bereits in seinem Urteil aus dem Jahre 1976 nicht beanstandet (StGH in: StAnz. 1976, S. 110, 115).

Eine Verletzung des Art. 1 HV liegt nach alledem nicht vor.

6. Die Übergangsregelung im Sinne des § 13 Absatz 1 HStubeiG, § 7 Abs. 1 HStuGuG

Die in § 13 Absatz 1 HStubeiG, § 7 Absatz 1 HStuGuG enthaltene Übergangsregelung verstößt nicht gegen das in der Hessischen Verfassung als ungeschriebener Bestandteil enthaltene Prinzip der Rechtssicherheit in der Form des Vertrauensschutzes (Rückwirkungsverbot).

Zunächst stellt die Einbeziehung der zum Zeitpunkt des Erlasses des Gesetzes bereits immatrikulierten Studierenden in den Anwendungsbereich des HStubeiG auch unter Berücksichtigung der Studienguthaben nach dem Hessischen Studienguthabengesetz keine Regelung dar, die eine - grundsätzlich unzulässige - echte Rückwirkung im Sinne der Rechtsprechung des Hessischen Staatsgerichtshofes zukommt (StGH in: StAnz. 1976, S. 815, 821 f.)

Denn die Übergangsregelung sieht keine rückwirkende Erhebung von Studienbeiträgen für zurückliegende Semester vor.

Allerdings ist der Gesetzgeber auch dann, wenn eine Regelung in ihrer Rechtsfolge nur auf gegenwärtige oder zukünftige Sachverhalte bezogen ist, verpflichtet, ein möglicherweise gegebenes schutzwürdiges Vertrauen des Normadressaten in den Fortbestand der alten Rechtslage zu beachten. Ist dieses Vertrauen in Anbetracht getroffener Dispositionen so schutzwürdig, dass es das Interesse des Gesetzgebers an der Neugestaltung der Rechtslage auch in Bezug auf diese Fälle überwiegt, ist ausnahmsweise von der Einbeziehung der Betroffenen in das Gesetz abzusehen oder eine solche durch eine angemessene Übergangsregelung verhältnismäßig zu gestalten (vgl. die insoweit vergleichbare Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in E 63, 312, 329; E 78, 249, 284). Dabei gilt allerdings der Grundsatz, dass der Gesetzgeber einem Bürger regelmäßig zumuten kann, sich - ungeachtet der bisherigen Regelung - mit seinem zukünftigen Verhalten auf eine beschlossene, neue Gesetzeslage einzurichten (BVerfGE 95, 64, 87; E 97, 67, 79). Ein Bürger kann also grundsätzlich nicht darauf vertrauen, dass der Gesetzgeber eine für ihn günstige Gesetzeslage jederzeit aufrechterhält. Der verfassungsrechtliche Vertrauensschutz geht nicht so weit, den Begünstigten einer Regelung vor jeder „Enttäuschung“ seiner Erwartungen in die Dauerhaftigkeit der Rechtslage zu bewahren; vielmehr müssen auf seiner Seite gewichtige zusätzliche Interessen angeführt werden, die den öffentlichen Interessen vorgehen. Anderenfalls würde der zum Ausgleich zu bringende Widerstreit zwischen den Prinzipien der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes auf der einen Seite mit der unabwiesbaren Notwendigkeit, die Rechtsordnung verändern zu können, auf der anderen Seite in nicht mehr vertretbarer Weise zu Lasten der Anpassungsfähigkeit der Rechtsordnung gelöst. Der dem Gesamtwohl verpflichtete demokratische Gesetzgeber würde in

wichtigen Bereichen gegenüber den Einzelinteressen gelähmt (BVerfGE 63, 312, 331).

Solche gewichtigen Einzelinteressen der bereits immatrikulierten Studierenden sind hier nicht gegeben.

Zwar ist es denkbar, dass in dem einen oder anderen Fall die Aufnahme des Studiums überhaupt oder jedenfalls eine gewisse zeitliche und strukturelle Planung desselben von dem Umstand der Unentgeltlichkeit des Studiums maßgeblich beeinflusst worden ist. Die Erhebung von Studiengebühren kann insofern zu einer Frustration Betroffener führen.

Indessen hat der Gesetzgeber diesem Umstand bereits dadurch Rechnung getragen, dass die Gebührenpflicht nach dem Inkrafttreten des Gesetzes im Oktober 2006 für die in Hessen immatrikulierten Studierenden erst mit dem Wintersemester 2007/2008 beginnt, § 13 Absatz 2 HStubeiG. Ferner beruhen die sich nunmehr als nachteilig herausstellenden Studien-Dispositionen regelmäßig auf keinem - über das bloße Vertrauen auf den Fortbestand der Rechtslage hinausgehenden - schutzwürdigen Vertrauen, sondern regelmäßig auf in der eigenen Verantwortungssphäre liegenden Umständen oder Entscheidungen. Allenfalls dort, wo der Staat durch sein Verhalten eine besondere Erwartung geweckt hat, dass eine auf das Studium bezogene Disposition nicht nachteilig sein wird, könnte von einer zusätzlichen und gewichtigen Belastung des Studierenden gesprochen werden, die einer - jedenfalls sofortigen - Einbeziehung in die Abgabepflichtigkeit nach dem HStubeiG entgegensteht. Anhaltspunkte für ein solches staatliches Verhalten sind vorliegend nicht ersichtlich.

Daher ist in der Übergangsregelung nach § 13 Absatz 1, § 7 Absatz 1 HStuGuG kein Verstoß gegen die Hessische Verfassung zu erblicken.

7. Das HStubeiG und seine Vereinbarkeit mit den Verpflichtungen aus Art. 13 UN-Sozialpakt

Die maßgeblichen Bestimmungen der Art. 13 Absätze 1 und 2, Artikel 2 Absatz 1 und Artikel 4 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19.12.1966 (in der Folge UN-Sozialpakt benannt) können nicht als unmittelbarer Prüfungsmaßstab für die Verfassungsmäßigkeit des Hessischen Studienbeitragsgesetzes herangezogen werden. Aus der insoweit vergleichbaren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lässt sich entnehmen, dass das Völkervertragsrecht innerstaatlich nicht unmittelbar anwendbar und nicht mit dem Rang des Verfassungsrechts ausgestattet ist (vgl. BVerfGE 111, 307, 318). Dieser Einschätzung stehen auch die Vorschriften der Hessischen Verfassung nicht entgegen. Denn soweit Art. 67 HV von „Regeln des Völkerrechts“ spricht, sind damit die *allgemeinen* Regeln des Völkerrechts gemeint, nicht aber Völkervertragsrecht. Dies ergibt sich - wie die Landesregierung in Ihrer Stellungnahme überzeugend darlegt (vgl. Seite 52 f. der Stellungnahme vom 31. Mai 2007) - aus der Entstehungsgeschichte der Verfassungsnorm. Von Art. 67 Satz 2 HV umfasst sind nur die vom Land Hessen abgeschlossenen Verträge.

Art. 67 HV kann allerdings der Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit entnommen werden, wonach die Gewährleistungen der Hessischen Verfassung im Einklang mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen des Bundes auszulegen sind.

Unter Berücksichtigung dieses Maßstabs ergeben sich für die Verfassungsmäßigkeit des Hessischen Studienbeitragsgesetzes unter der Geltung der Hessischen Verfassung keine Besonderheiten.

Der Wortlaut des Art. 13 Abs. 2 lit. c UN-Sozialpakt lässt bereits erkennen, dass die Verpflichtungen der Vertragsstaaten nur programmatischen Charakter aufweisen. Eine Verpflichtung der Vertragsstaaten, im innerstaatlichen Recht die Unentgeltlichkeit des Hochschulunterrichts zu garantieren, geht damit nicht einher. Dies ergibt sich auch aus den unterschiedlichen mitgliedstaatlichen Vorstellungen über die Erreichung des in Art. 13 Absatz 1 UN-Sozialpakt garantierten Rechts auf Bildung und dem Umstand, dass der die Einhaltung der Paktbestimmungen überwachende Sachverständigenausschuss die Einführung von Studiengebühren in Australien und Neuseeland nicht als Verletzung des Paktes angesehen hat.

Da die Regelungen des UN-Sozialpaktes insofern hinter den Anforderungen, die die Hessische Verfassung in Art. 59 Absatz 1 HV an die Einführung von Studiengebühren stellt, zurückbleiben, haben sie keine eigenständige Bedeutung für deren Auslegung.

III. Fazit

Nach gegenwärtiger Verfassungslage ist dem Hessischen Gesetzgeber die Einführung allgemeiner Studiengebühren untersagt. Studiengebühren wären nur zulässig, wenn wirtschaftlich Schwache von der Zahlung von Studiengebühren freigestellt würden. Will der Hessische Gesetzgeber für alle Studierenden Studiengebühren erheben, ist er auf den Weg der Verfassungsänderung verwiesen.

gez. Ute Sacksofsky
(Prof. Dr. Ute Sacksofsky)