Abweichende Meinung der Mitglieder des Staatsgerichtshofs Lange, Falk, Giani, Klein und von Plottnitz zu dem Urteil des Staatsgerichtshofs vom 11. Juni 2008

– P.St. 2133, 2158 –

Die Mehrheitsentscheidung wird der Hessischen Verfassung nicht gerecht. Insbesondere verkehrt sie Wortlaut und Sinn des für dieses Normenkontrollverfahren zentralen Art. 59 HV geradezu in deren Gegenteil, ohne dass es dafür eine rechtlich vertretbare Begründung gäbe.

1. a) Nach Art. 59 Abs. 1 Satz 1 HV ist ein Hochschulstudium unentgeltlich. Das Hessische Studienbeitragsgesetz verpflichtet hingegen alle Studierenden in allen Studiengängen zur Zahlung eines Studienbeitrags. Eine Beitragsbefreiung ist nur ausnahmsweise vorgesehen. Das ist das Gegenteil der in Art. 59 Abs. 1 Satz 1 HV mit einer im Verfassungsrecht seltenen Eindeutigkeit festgelegten und nur unter den Voraussetzungen des Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV einschränkbaren Unentgeltlichkeit des Hochschulstudiums, die auch vom Hessischen Staatsgerichtshof bisher nie in Frage gestellt worden ist.

b) Die durch das Hessische Studienbeitragsgesetz eingeführte allgemeine Studienbeitragspflicht lässt sich entgegen der Meinung der Mehrheit der Mitglieder des Staatsgerichtshofs nicht auf Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV stützen. Nach Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV kann das Gesetz anordnen, dass ein angemessenes Schulgeld zu zahlen ist, wenn die wirtschaftliche Lage des Schülers, seiner Eltern oder der sonst Unterhaltspflichtigen es gestattet.

aa) Diese Bestimmung erlaubt es nicht, mit der Mehrheitsmeinung die Bedeutung des Art. 59 HV dahingehend zu verkürzen, dass nicht Unentgeltlichkeit des Studiums, sondern Bildungschancengleichheit unabhängig von der wirtschaftlichen Situation des Studierenden oder Studienbewerbers die in Art. 59 Abs. 1

HV zum Ausdruck kommende objektivrechtliche Wertentscheidung sei. Gewiss ist Bildungschancengleichheit der Sinn des Art. 59 Abs. 1 HV, aber die Hessische Verfassung belässt es nicht bei der Setzung eines solchen Ziels, sondern bestimmt auch den Weg, auf dem dieses Ziel zu erreichen ist, und konkretisiert es damit. Art. 59 Abs. 1 Satz 1 und 4 HV besagt nämlich gerade sehr viel genauer als ein allgemein gehaltenes Ziel der Bildungschancengleichheit, dass das Studium unentgeltlich zu sein hat, wenn nicht die wirtschaftliche Lage des Studierenden, seiner Eltern oder der sonst Unterhaltspflichtigen es gestattet, ein angemessenes Studienentgelt zu erheben. Art. 59 Abs. 1 HV beschränkt sich also nicht darauf, ärmeren Studierwilligen ein Studium zu ermöglichen. Vielmehr soll nach seinem eindeutigen Wortlaut eine durch Abgaben für Schul- oder Hochschulbesuch bewirkte finanzielle Belastung wirtschaftlich nicht hinreichend Leistungsfähiger überhaupt vermieden und damit auch verhindert werden, dass Studierende aus Sorge vor einer Verschuldung von der Aufnahme eines Studiums abgehalten werden oder deren Eltern sich „krummlegen“, um ihren Kindern die Verschuldung zu ersparen, der sich Wohlhabendere, welche Studienentgelte mühelos zu tragen vermögen, von vornherein entziehen können. Wenn eine Verfassungsnorm wie Art. 59 Abs. 1 HV nicht nur ein Ziel, sondern auch den Weg zu diesem Ziel vorgibt, dann ist es unzulässig, sie im Wege der Auslegung auf ihr Ziel zu reduzieren, den in ihr festgelegten Weg zu diesem Ziel aber zu ignorieren und durch einen anderen zu ersetzen.

bb) Aber auch die Auffassung der Mehrheit der Mitglieder des Staatsgerichtshofs, dass sämtliche Studierenden in eine dem Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV genügende wirtschaftliche Lage versetzt worden seien, weil das Studienbeitragsgesetz ihnen die Möglichkeit eröffne, zur Finanzierung der Studienbeiträge Kredite in Form sog. Studiendarlehen aufzunehmen, verkennt die Bedeutung dieser Verfassungsnorm.

Studierende, die weder selbst noch mit Hilfe ihrer Unterhaltspflichtigen Studienbeiträge aus eigenen Mitteln aufbringen können, befinden sich nicht deshalb in einer wirtschaftlichen Lage, die ihnen die Zahlung eines angemessenen Schulgeldes gestattet, weil sie sich dafür verschulden können. Mit dieser wirtschaftlichen Lage meint Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV die Einkommens- und Vermögens-

verhältnisse von Studierenden oder deren Unterhaltspflichtigen zur Zeit des Schul- oder Hochschulbesuchs. Die Mehrheitsmeinung führt zu dem hiermit ganz unvereinbaren Ergebnis, dass ein völlig mittelloser Studierender allein deshalb, weil er sich für die Aufbringung des Studienbeitrags verschulden und damit seine wirtschaftliche Lage noch weiter verschlechtern kann und muss, als jemand angesehen wird, der im Sinne der Verfassung in einer wirtschaftlichen Lage ist, die ihm die Zahlung eines angemessenen Schulgeldes gestattet. Eine solche Auslegung widerspricht dem klaren Wortlaut, aber auch dem Sinn und Zweck des Art. 59 Abs. 1 HV und lässt sich ebenso wenig aus der Entstehungsgeschichte der Norm rechtfertigen. Sie überschreitet damit die Grenzen einer zulässigen Normauslegung.

Das Argument der Mehrheit, dass die Eröffnung einer Darlehensmöglichkeit die wirtschaftliche Lage des Darlehensberechtigten verbessere, greift zu kurz. Die wirtschaftliche Lage einer Person wird dadurch jedenfalls dann nicht verbessert, wenn diese zur Aufnahme eines solchen Darlehens gezwungen wird. Und das ist genau die Situation derjenigen Studierenden, welche die von ihnen verlangten Studienbeiträge nicht aus eigenen Mitteln oder mit Hilfe ihrer Unterhaltspflichtigen finanzieren können und deshalb auf die Darlehensaufnahme angewiesen sind. Daran, dass die wirtschaftliche Lage einer Person nicht dadurch verbessert wird, dass sie sich verschuldet, kann kein ernsthafter Zweifel bestehen. Das gilt selbst dann, wenn, wie bei den grundsätzlich allerdings durchaus verzinslichen und rückzahlungsbedürftigen Studiendarlehen nach dem Studienbeitragsgesetz, unter bestimmten Voraussetzungen die Verzinsung erlassen und die Rückzahlung bei Unterschreitung einer bestimmten Einkommenshöhe in der Zukunft gestundet werden kann und die Rückzahlungspflicht, falls sich die finanzielle Situation des Schuldners noch nach Jahrzehnten nicht verbessert hat, sogar erlischt.

Dass Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV nicht auf die Herstellung einer konkreten Zahlungsfähigkeit durch Darlehensgewährung, sondern auf die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Studierenden oder ihrer Unterhaltspflichtigen zur Zeit des Studiums abstellt, wird durch Art. 59 Abs. 1 Satz 3 HV bestätigt. Danach muss das Gesetz vorsehen, dass für begabte Kinder sozial Schwächer-

gestellter Erziehungsbeihilfen zu leisten sind. Auch der Begriff „sozial Schwächergestellte“ bezieht sich ersichtlich auf die Einkommens- und Vermögensverhältnisse und jemand fällt nicht dadurch aus dem Kreis der sozial Schwächergestellten heraus, weil ihm eine (zusätzliche) Verschuldungsmöglichkeit eröffnet wird; im Gegenteil, wenn er von der Verschuldungsmöglichkeit Gebrauch macht – wozu schwächergestellte Studierende nach der eigenen Einschätzung des Gesetzgebers zur Bezahlung der Studienbeiträge gezwungen sind –, verschlechtert und verfestigt sich regelmäßig noch die Lage wirtschaftlicher und sozialer Schwäche, in der er sich zuvor befunden hat. Die Auslegung des Begriffs der „wirtschaftlichen Lage“ in Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV durch die Mehrheit führt zu dem Ergebnis, dass von „Schülern“ nach Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV abweichend von der in Satz 1 der Norm vorgesehenen Unentgeltlichkeit des Unterrichts ein Schulgeld verlangt werden könnte, denen zugleich nach Art. 59 Abs. 1 Satz 3 HV deshalb, weil sie sozial schwächergestellt sind, eine Erziehungsbeihilfe zu leisten ist. Dass der Verfassungsgeber derart widersprüchliche Regelungen hätte treffen wollen, kann nicht unterstellt werden.

Das Hessische Studienbeitragsgesetz stellt in Wirklichkeit überhaupt nicht auf die wirtschaftliche Lage der Studierenden, ihrer Eltern oder der sonst Unterhaltspflichtigen ab, wie Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV es verlangt. Die konkrete wirtschaftliche Lage der Studierenden und ihrer Unterhaltspflichtigen spielt nach dem Hessischen Studienbeitragsgesetz keine Rolle. Das Kind wohlhabendster Eltern ist ebenso studienbeitragspflichtig und hat ebenso Anspruch auf ein Studiendarlehen wie Studierende aus den wirtschaftlich schwächsten Verhältnissen (nur, dass Letztere – aber auch nicht alle – keine Zinsen auf das Darlehen zu zahlen brauchen). Tatsächlich sind die Regelungen über das Studiendarlehen nur eine Modifikation der Studienbeitragspflicht, die darin besteht, dass die Studierenden die Studienbeiträge abzahlen dürfen. Das ändert aber nichts daran, dass von ihnen ohne Rücksicht auf ihre wirtschaftliche Lage für ihr Studium ein Entgelt verlangt wird. Mit Art. 59 Abs. 1 HV lässt sich dies nicht in Einklang bringen. Wenn in der Hessischen Verfassung steht „Der Unterricht ist unentgeltlich“, dann bedeutet das „Es kostet nichts“ und nicht „Du kannst es später abzahlen“.

c) Nach alledem ist bereits der Kern des Hessischen Studienbeitragsgesetzes, nämlich die Erhebung von Studienbeiträgen unter gleichzeitiger Gewährung eines Anspruchs auf Studiendarlehen, mit der Hessischen Verfassung unvereinbar. Diese von Grund auf bestehende Verfassungswidrigkeit erfasst das Hessische Studienbeitragsgesetz in vollem Umfang, nämlich einschließlich aller Regelungen, die der Ausgestaltung und Umsetzung dieses Kerns dienen. Das Gleiche gilt für die der Umsetzung des Hessischen Studienbeitragsgesetzes dienenden weiteren Regelungen des in dem Normenkontrollverfahren angegriffenen Gesetzes zur Einführung von Studienbeiträgen an den Hochschulen des Landes und zur Änderung weiterer Vorschriften.

Darüber hinaus leiden die Regelungen zur Umsetzung des dem Hessischen Studienbeitragsgesetz zugrunde liegenden Kerns aber unter weiteren Mängeln, die ihrerseits zusätzliche Verfassungsverstöße beinhalten.

2. Solche zusätzlichen Verfassungsverletzungen weist zunächst die Regelung der Verzinsungsbedingungen auf.

Nach § 7 Abs. 1 Satz 2, 4 HStubeiG ist das Studiendarlehen, auf welches Studierende zur Finanzierung des Studienbeitrags grundsätzlich einen Anspruch haben, verzinslich. Studierende, die darauf angewiesen sind, haben also nicht nur das der Höhe ihrer Studienbeiträge entsprechende Darlehen zurückzuzahlen, sondern zusätzlich Zinsen darauf zu entrichten. Diese Zinsen fallen auch für die Zeit an, in welcher die Schuldner der Studiendarlehen mangels wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit einen Anspruch auf Stundung des Rückzahlungsanspruchs haben. Mittellosen Studierenden wird damit das Studium nicht nur nicht erleichtert, sondern sie werden, indem sie nicht nur die Studienbeiträge, sondern auch noch Zinsen zu zahlen haben, sogar unter Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes des Art. 1 HV gegenüber Studierenden benachteiligt, die die Studienbeiträge ohne Inanspruchnahme eines Darlehens zu zahlen vermögen. Mit dem Normzweck des Art. 59 Abs. 1 HV ist das völlig unvereinbar.

Um die daraus resultierenden verfassungsrechtlichen Probleme zu beheben, ist das Studienbeitragsgesetz im Gesetzgebungsverfahren dahingehend geändert

worden, dass nach dessen § 7 Abs. 1 Satz 6 „für Studierende, deren Berechtigung, Leistungen nach dem Bundausbildungsförderungsgesetz zu erhalten, während des Studiums festgestellt worden ist“, der Studienfonds die Zinsen übernimmt. Damit sollte ausweislich der schriftlichen Begründung des einschlägigen Änderungsantrags der Fraktion der CDU (LT-Drs. 16/6018, S. 6, Zu Nr. 6 Buchst. a) und der mündlichen Begründung in der 113. Sitzung des Hessischen Landtags (Hess. Landtag, Plenarprot. 16/113, S. 7785) erreicht werden, dass der BAföG-berechtigte Personenkreis von der Verzinsung des Darlehens ausgenommen wurde, weil jenen Studierenden, die BAföG-berechtigt und somit nicht wirtschaftlich leistungsfähig seien, aus dieser Inanspruchnahme kein finanzieller Nachteil gegenüber denjenigen Studierenden entstehen dürfe, die aus eigener Kraft leistungsfähig seien. Die Absicht, den BAföG-berechtigten Personenkreis von der Verzinsung auszunehmen, ist aber nicht verwirklicht worden, weil § 7 Abs. 1 Satz 6 HStubeiG nicht die BAföG-berechtigten Studierenden von der Pflicht zur Zahlung von Zinsen freistellt, sondern nur diejenigen Studierenden, deren BAföG-Berechtigung „während des Studiums festgestellt worden ist“. Eine solche Feststellung erfolgt nicht hinsichtlich aller BAföG-berechtigten Studierenden, sondern nach §§ 46, 50 BAföG nur auf Antrag im Rahmen einer BAföG-Bewilligung durch die dafür zuständige Behörde. Zahlreiche Studierende, die die Voraussetzungen für eine Förderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz erfüllen, also BAföG-berechtigt und damit nach der eigenen Einschätzung des Gesetzgebers nicht wirtschaftlich leistungsfähig sind, stellen aber keinen Antrag auf BAföG-Bewilligung, so dass ihre BAföG-Berechtigung gar nicht festgestellt wird.

Das liegt ganz wesentlich an der vielfach dokumentierten Angst vor einer Verschuldung (Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.), Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland 2006, 2007, S. 270; Heine/Willich, Studienberechtigte 2005, HIS: Forum Hochschule 6/2006, S. 26). Bedenkt man, dass die mit der Verpflichtung zur Rückzahlung des Darlehens verbundene Belastung bei gleichzeitiger Unsicherheit hinsichtlich der künftigen finanziellen Möglichkeiten vor allem die Studienbereitschaft von Personen aus sozial schwächeren Gruppen reduziert, die weniger bereit sind, die entsprechenden Risiken einzugehen (vgl. Bätzel, Studien-

finanzierung im Sozialstaat, 2003, S. 72 ff., 107), so ist verfassungsrechtlich nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit der Mitglieder des Staatsgerichtshofs meint, dass der Gesetzgeber die BAföG-Berechtigten, die die Förderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz nicht in Anspruch nehmen, von der Zinsbefreiung habe ausnehmen können. Im Ergebnis zwingt der Gesetzgeber mit dem Hessischen Studienbeitragsgesetz die Studierenden, die die Zinsbefreiung nach § 7 Abs. 1 Satz 6 HStubeiG in Anspruch nehmen wollen, sich nicht nur nach dem Hessischen Studienbeitragsgesetz, sondern auch nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz zu verschulden. Mit dieser Zukunftsbelastung verschlechtert er die wirtschaftliche Lage wirtschaftlich schwacher Studierender noch zusätzlich und erhöht im Widerspruch zur Hessischen Verfassung die Barrieren, die deren Studienaufnahme entgegenstehen.

Abgesehen davon, dass eine studienentgeltsbezogene Regelung schon dann mit Art. 59 Abs. 1 HV unvereinbar ist, wenn sie jemanden lediglich durch ihre psychologischen Wirkungen vom Studieren abhält, ist die Abneigung Studierender, sich im Rahmen des Hessischen Studienbeitragsgesetzes auch noch verzinslich zu verschulden, durchaus nachvollziehbar. Dem lässt sich nicht wie in der Mehrheitsentscheidung entgegenhalten, dass die Darlehensrückzahlung in Raten von 50 Euro erfolgen kann. Die Darlehensschulden können sich infolge der auch während einer Stundung der Darlehensrückzahlung auflaufenden Zinsen auf mehr als 15 000 Euro summieren (die Kappungsgrenze von 15 000 Euro nach § 8 Abs. 3 HStubeiG bezieht sich nur auf den Fall, dass eine Darlehensschuld nach dem Hessischen Studienbeitragsgesetz und eine Darlehensschuld nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz zusammenkommen), von denen selbst bei Nutzung aller Rückzahlungserleichterungen mehr als 10 000 Euro effektiv zurückzuzahlen sind. Der Darlehensnehmer ist zur ratenweisen Abtragung dieser Schuld verpflichtet, sobald sein monatliches Einkommen 1 260 Euro übersteigt, das ist weit weniger als die Hälfte des durchschnittlichen Netto-Einkommens deutscher Haushalte im Jahre 2002 (vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Datenreport 2006, S. 114). Eine jahre- oder auch jahrzehntelange Belastung dieser Art ist für jemanden mit diesem Einkommen eine durchaus relevante Bürde, zumal sie auch solche ehemaligen Studieren-

den trifft, die ihr Studium nicht mit einem erfolgreichen Examen abgeschlossen haben.

Dass eine eigenständige Prüfung der wirtschaftlichen Lage der Studierenden, die nicht einfach Ergebnisse des Verfahrens nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz übernimmt, aufwendig wäre, rechtfertigt die Zinsbefreiungsregelung des Studienbeitragsgesetzes nicht vor der Hessischen Verfassung. Verfassungsrechtliche Vorgaben verlieren nicht deshalb ihre Geltung, weil ihre Befolgung aufwendig ist.

3. Das Studienbeitragsgesetz erfasst auch diejenigen Studierenden, die ihr Studium vor der Verkündung des Gesetzes am 19. Oktober 2006 begonnen haben. Das dürfte die deutliche Mehrheit der gegenwärtig in Hessen Studierenden sein. Die sog. unechte Rückwirkung, die darin liegt, dass das bei deren Studienbeginn noch kostenfreie Studium ab dem Wintersemester 2007/2008 auch für diese Studierenden studienbeitragspflichtig geworden ist, halten wir für einen Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip der Hessischen Verfassung .

Das Rechtsstaatsprinzip mit den daraus folgenden Grenzen der Rückwirkung von Gesetzen ist nicht allein durch das Grundgesetz, sondern auch durch die Hessische Verfassung gewährleistet (Ständige Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs, vgl. StGH, Urteil vom 05.03.1954 – P.St. 156 –, S. 10 f. des Urteilsumdrucks; Urteil vom 07.04.1976 – P.St. 798 –, ESVGH 26, 22 [32 f.]; Beschluss vom 23.05.1979 – P.St. 862 –, S. 19 des Entscheidungsumdrucks; StGH, Beschluss vom 12.01.2005 – P.St. 1927 –, S. 8 des Entscheidungsumdrucks). Es verlangt grundsätzlich, schutzwürdiges Vertrauen in ein gesetzlich geregeltes Dauerverhältnis nicht zu enttäuschen. Für Studierende, die ihr Studium vor dem 19. Oktober 2006 aufgenommen haben, bestand keine Veranlassung davon auszugehen, dass ihr kostenfreies Studium im Verlauf seiner Durchführung einer Kostenpflicht unterworfen würde. Im Gegenteil: § 1 des Hessischen Studienguthabengesetzes (StuGuG) vom 18. Dezember 2003 bestimmte ausdrücklich, dass an den Hochschulen des Landes das gebührenfreie Studium bis zum Erwerb eines ersten berufsqualifizierenden Studienabschlusses sowie im Rahmen von konsekutiven Studiengängen eines weiteren berufsqualifizierenden Abschlusses durch Studienguthaben gewährleistet werde. Mit

dieser ausdrücklichen gesetzlichen Aussage war ein besonderer schutzwürdiger Vertrauenstatbestand gesetzt worden. Es ist kaum ein rechtsstaatlich schutzwürdigeres Vertrauen auf den Fortbestand einer Rechtslage denkbar, als wenn der Gesetzgeber diese Rechtslage nicht nur geschaffen, sondern in Gesetzesform auch noch ausdrücklich deren Fortbestand zugesichert hat. In diesem Vertrauen ist die Mehrzahl der gegenwärtig an den hessischen Hochschulen Studierenden durch die Einbeziehung in die Studienbeitragspflicht enttäuscht worden.

Das gesetzgeberische Anliegen, gegen welches dieses Vertrauen abzuwägen ist, bestand lediglich darin, die mit dem Hessischen Studienbeitragsgesetz verfolgten Ziele der Verbesserung der Qualität von Studium und Lehre möglichst bald zur Geltung zu bringen. Nachdem das Land sich hiermit aber bis zum Jahr 2007 Zeit gelassen hat und in Anbetracht dessen, dass die Mangellage der hessischen Hochschulen nicht plötzlich hereingebrochen ist, sondern schon jahre-, wenn nicht jahrzehntelang bestand, ist nicht erkennbar, dass das Ziel, eine politisch gewollte Regelung allein „möglichst bald“ herbeizuführen, das Vertrauensinteresse von Studierenden, die ihr Studium im – vom Gesetzgeber noch dazu ausdrücklich verbrieften – Vertrauen auf dessen Kostenfreiheit begonnen haben, überwiegen oder ihm auch nur gleichkommen könnte. Das gilt umso mehr, als die Hochschulen ausweislich des vom Hessischen Ministerium für Wissenschaft und Kunst herausgegebenen Weißbuchs zu Beginn des Wintersemesters 2007/2008 noch nicht einmal ihre Planungen zur Verwendung des Studienbeitragsaufkommens abgeschlossen, geschweige denn sie umgesetzt hatten (Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst [Hrsg.], Besser Studieren in Hessen. Weißbuch zur Verwendung der Einnahmen aus Studienbeiträgen an den Hessischen Hochschulen. Ausgabe 1. Wintersemester 2007/08, passim, beispielsweise S. 5, 7 f., 11, 23, 47).

Die Auffassung der Mehrheit, dass das Vertrauen der Studierenden deshalb weniger schutzbedürftig als eine „langfristige Investitionsentscheidung“ sei, weil Studierende vor Beginn eines jeden Semesters ohnehin entscheiden müssten, ob sie ihr Studium fortsetzen, nimmt einen Studienabbruch weitaus zu leicht und verkennt die damit verbundenen Härten. Wenn die Mehrheit die bereits vor

der Verabschiedung des Hessischen Studienbeitragsgesetzes geführten Diskussionen um die Einführung von Studiengebühren oder Studienbeiträgen als vertrauensschutzmindernd qualifiziert, setzt sie sich in Widerspruch zu der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, auf die sie sich gleichzeitig beruft (BVerfGE 72, 200 [261]). Denn danach lässt noch nicht einmal das Bekanntwerden von Gesetzesinitiativen und die öffentliche Berichterstattung über die Vorbereitung einer Neuregelung durch die gesetzgebenden Körperschaften, sondern grundsätzlich erst der endgültige Gesetzesbeschluss über eine normative Neuregelung die Schutzwürdigkeit des Vertrauens in die bisherige Rechtslage entfallen. Dem schutzwürdigen Vertrauen der Studierenden kann auch nicht etwa entgegengehalten werden, dass es sachgerecht sei, nicht nur die künftigen Studierenden, sondern auch die Gruppe der Studierenden, die ebenfalls von den durch die Beiträge finanzierten Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität von Studium und Lehre profitierten, in die Beitragspflicht einzubeziehen. Wenn die Mehrheit sich hierauf beruft, widerspricht sie dem von ihr selbst vertretenen Standpunkt, dass Verbesserungen der Qualität von Studium und Lehre nicht gerade den Beitragspflichtigen zugute kommen müssen. Der vermeintlichen Sachgerechtigkeit einer solchen Heranziehung steht aber vor allem das schutzwürdige Vertrauen dieser Studierenden auf Kostenfreiheit des Studiums entgegen.

4. Die aufgezeigten verfassungsrechtlichen Anforderungen, denen das Hessische Studienbeitragsgesetz weder in seiner Grundkonzeption noch in deren Umsetzung genügt, bedeuten selbstverständlich keine Lähmung des politischen Entscheidungsprozesses. Dem Land stand und steht der durch Art. 59 Abs.1 Satz 4 HV ausdrücklich eröffnete Weg frei, Studienentgelte allein von denen zu erheben, deren wirtschaftliche Lage es gestattet. Wenn das Land sich aber nicht in diesen von der Verfassung gezogenen Grenzen halten will, dann hat es die Möglichkeit, Art. 59 HV zu ändern. Eine solche Verfassungsänderung setzt nach Art. 123 Abs. 2 HV allerdings voraus, dass der Landtag sie mit mehr als der Hälfte der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder beschließt und das Volk mit der Mehrheit der Abstimmenden zustimmt. Scheut der Gesetzgeber den Versuch einer Verfassungsänderung, deren es zur Verwirklichung seiner politischen Ziele bedarf, etwa weil die nach Art. 123 Abs. 2 HV dafür erforderliche

Zustimmung des Volkes ihm zweifelhaft erscheint, so gibt es keine Alternative zu seiner Grundpflicht, sich an die Verfassung zu halten. Sie hat er mit dem Studienbeitragsgesetz verletzt.

Lange Falk Paul Leo Giani

Klein Plottnitz