

P.St. 2133 P.St. 2158 (Günther)
als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

# Staatsgerichtshof des Landes Hessen Urteil

# Im Namen des Volkes

In dem Verfahren

zur Prüfung der Vereinbarkeit des Gesetzes zur Einführung von Studienbeiträgen an den Hochschulen des Landes und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 16. Oktober 2006 (GVBI. I S. 512) mit der Verfassung des Landes Hessen

#### auf den Antrag

1. der Abgeordneten des 16. Hessischen Landtags

Tarek Al-Wazir, Marcus Bocklet, Gerhard Becker, Bernhard Bender, Gerhard Bökel, Hannelore Eckhardt, Sigrid Erfurth, Nancy Faeser, Uwe Frankenberger, Jürgen Frömmrich, Petra Fuhrmann, Ulrike Gottschalck, Gernot Grumbach, Heike Habermann, Ursula Hammann, Karin Hartmann, Martin Häusling, Christel Hoffmann, Heike Hofmann, Brigitte Hofmeyer, Margaretha Hölldobler-Heumüller, Hartmut Holzapfel, Dr. Andreas Jürgens, Reinhard Kahl, Frank-Peter Kaufmann, Lothar Klemm, Jürgen May, Dr. Judith Pauly-Bender, Hildegard Pfaff, Marco Pighetti, Lothar Quanz, Dr. Michael Reuter, Bernd Riege, Günter Rudolph, Thorsten Schäfer-Gümbel, Norbert Schmitt, Kordula Schulz-Asche, Michael Siebel, Sarah Sorge, Dr. Thomas Spies, Silke Tesch, Mathias Wagner, Jürgen Walter, Sabine Waschke und Andrea Ypsilanti,

Schloßplatz 1 - 3, 65183 Wiesbaden,

- 2. der Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands im Hessischen Landtag, vertreten durch die Fraktionsvorsitzende Andrea Ypsilanti, Schlossplatz 1 3, 65183 Wiesbaden,
- 3. der Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Hessischen Landtag, vertreten durch den Fraktionsvorsitzenden Tarek Al-Wazir, Schloßplatz 1 3, 65183 Wiesbaden,
- 4. einer Gruppe von Stimmberechtigten, vertreten durch Herrn Mike Josef, Herrn Stefan Körzell und Professor Dr. Franz Segbers,

Antragsteller,

- Verfahrensbevollmächtigter zu 1-3: Universitätsprofessor Dr. Arndt Schmehl,
   Eppendorfer Landstraße 55,
   20249 Hamburg –,
- Verfahrensbevollmächtigte zu 4: Universitätsprofessor Dr. Thomas Groß,
   Gottfried-Keller-Straße 56,
   60431 Frankfurt am Main,

Rechtsanwalt Dr. Peter Hauck-Scholz, Krummbogen 15, 35039 Marburg,

Universitätsprofessor Dr. Georg Hermes, Berliner Straße 14a, 61440 Oberursel –, an dem sich beteiligt haben:

- 1. die Hessische Landesregierung, vertreten durch den Hessischen Ministerpräsidenten, Staatskanzlei, Georg-August-Zinn-Straße 1, 65183 Wiesbaden,
- Verfahrensbevollmächtigter: Universitätsprofessor Dr. Kay Hailbronner,
   Universitätsstraße 10, 78457 Konstanz –
- 2. die Landesanwaltschaft bei dem Staatsgerichtshof, Luisenstraße 13, 65185 Wiesbaden,

hat der Staatsgerichtshof des Landes Hessen aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 13. Februar 2008 durch

den Präsidenten des Staatsgerichtshofs Rechtsanwalt und Notar Dr. Paul.

den Vizepräsidenten des Staatsgerichtshofs Vorsitzender Richter am Hessischen Verwaltungsgerichtshof Dr. Teufel,

Universitätsprofessor Dr. Detterbeck,

Vorsitzenden Richter am Oberlandesgericht Falk,

Rechtsanwalt Giani,

Vizepräsidentin des Landgerichts Kilian-Bock,

Präsidenten des Hessischen Landessozialgerichts Dr. Klein,

Universitätsprofessor Dr. Lange,

Vorsitzenden Richter am Hessischen Verwaltungsgerichtshof Dr. Nassauer,

Staatsminister a.D. Rechtsanwalt von Plottnitz.

Vizepräsidentin des Verwaltungsgerichts Wolski

Mitglieder des Staatsgerichtshofs –

für Recht erkannt:

Das Gesetz zur Einführung von Studienbeiträgen an den Hochschulen des Landes und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 16. Oktober 2006 (GVBI. I S. 512) ist mit der Verfassung des Landes Hessen vereinbar.

Gerichtskosten werden nicht erhoben, außergerichtliche Kosten nicht erstattet.

Α

I.

Das Gesetz zur Einführung von Studienbeiträgen an den Hochschulen des Landes und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 16. Oktober 2006 (GVBI. I S. 512), das dem Staatsgerichtshof zur Prüfung seiner Vereinbarkeit mit der Verfassung des Landes Hessen – kurz: Hessische Verfassung (HV) – vorgelegt worden ist, enthält in seinem Art. 1 das Hessische Studienbeitragsgesetz (HStubeiG). Das Studienbeitragsgesetz regelt die Erhebung und Verwendung von Studienbeiträgen durch die Hochschulen des Landes Hessen.

Anwendungsbereich und Zweck des Gesetzes werden wie folgt bestimmt:

## § 1 – Anwendungsbereich, Zweckbestimmung

- (1) Die Hochschulen des Landes erheben Studienbeiträge nach diesem Gesetz. § 20 Abs. 4, § 21 Abs. 3 und § 64a des Hessischen Hochschulgesetzes in der Fassung vom 31. Juli 2000 (GVBI. I S. 374), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Dezember 2005 (GVBI. I S. 843), bleiben unberührt.
- (2) Die Einnahmen aus den Studienbeiträgen mit Ausnahme der Langzeitstudienbeiträge nach § 4 stehen der Hochschule zu, die sie erhoben hat. Die Höhe und Verwendung der Einnahmen unterliegen der Berichtspflicht nach § 92 des Hessischen Hochschulgesetzes. Die aus den Studienbeiträgen finanzierten Maßnahmen bleiben bei der Ermittlung der Aufnahmekapazität außer Betracht.
- (3) Die Hochschule ist verpflichtet, die Einnahmen zweckgebunden zur Verbesserung der Qualität von Studium und Lehre einzusetzen. Sie ist insbesondere verpflichtet, die Voraussetzungen für die Studierenden zu schaffen, in angemessener Zeit zum Studienerfolg zu kommen, indem sie sicherstellt, dass das in den Prüfungs- und Studienordnungen vorgesehene Lehrangebot tatsächlich in ausreichendem Maße ohne zeitliche Verzögerung wahrgenommen werden kann. Sie intensiviert die Beratung und Betreuung der Studierenden. Die Hochschule legt für die einzelnen Fächergruppen Qualitätsstandards fest. Eine von der Hochschule zu vertretende Verzögerung des Studienabschlusses führt zu einer Beitragsbefreiung in gleichem zeitlichem Umfang. Die Studentenschaft und die

Fachschaften sind vor der Entscheidung über die Verwendung der Einnahmen unter Darlegung der beabsichtigten Wirkung anzuhören.

(4) Die Einnahmen aus den Langzeitstudienbeiträgen nach § 4 fließen dem Landeshaushalt zu. Die Hochschulen erhalten im Hinblick auf die durch die Ausführung dieses Gesetzes entstehenden Kosten einen Anteil von zehn vom Hundert der vereinnahmten Langzeitstudienbeiträge.

#### § 2 Abs. 1 Satz 1 HStubeiG bestimmt:

Die Studienbeiträge werden für das Lehrangebot in allen Studiengängen nach § 20 des Hessischen Hochschulgesetzes erhoben.

Weiterhin bestehen nach § 2 HStubeiG einige Ausnahmen von der Beitragspflicht, insbesondere für Zeiten der Beurlaubung, der Absolvierung überwiegend oder ausschließlich berufs- oder ausbildungsbezogener Tätigkeiten oder einer Studienzeit im Ausland.

Die Höhe der Beiträge für ein Erst- und Zweitstudium sowie Zeiten eines nach der Definition des Gesetzgebers absolvierten Langzeitstudiums werden wie folgt festgesetzt und sind gemäß § 5 HStubeiG grundsätzlich mit Erlass des Beitragsbescheides fällig:

# § 3 – Grundstudienbeitrag, Zweitstudienbeitrag

- (1) Für den Erwerb eines ersten berufsqualifizierenden Studienabschlusses sowie eines weiteren berufsqualifizierenden Abschlusses im Rahmen von konsekutiven Studiengängen beträgt der Studienbeitrag während der Regelstudienzeit zuzüglich vier weiterer Semester 500 Euro für jedes Semester (Grundstudienbeitrag). Studienzeiten an deutschen Hochschulen und Berufsakademien, deren Abschlüsse den Abschlüssen von Hochschulen gleichgestellt sind, sind anzurechnen. Studienzeiten, in denen der Studierende beurlaubt oder nach § 6 Abs. 1 und 5 von der Beitragspflicht befreit ist, werden nicht angerechnet.
- (2) Bei Teilzeitstudiengängen kann die Studienordnung eine Ermäßigung des Studienbeitrags nach Abs. 1 im Verhältnis zum Pflichtlehrangebot in einem entsprechenden Vollzeitstudiengang vorsehen.
- (3) Für einen weiteren Studiengang nach Erwerb eines ersten berufsqualifizierenden Abschlusses außerhalb konsekutiver Masterstudiengänge wird während seiner Regelstudienzeit ein Zweitstudienbeitrag erhoben. Der Zweitstudienbeitrag

beträgt 500 Euro für jedes Semester. Die Hochschulen können im Wege der Satzung höhere Beiträge bis zu 1 500 Euro für jedes Semester festlegen.

## § 4 – Langzeitstudienbeitrag

- (1) Wird das Studium über die in § 3 Abs. 1 und Abs. 3 genannten Studienzeiten hinaus fortgesetzt, erheben die Hochschulen Langzeitstudienbeiträge. Die Höhe des Langzeitstudienbeitrags entspricht für das erste folgende Semester der Höhe des Grund- oder Zweitstudienbeitrags. Für das zweite und dritte folgende Semester erhöht sich der Beitrag um jeweils weitere 200 Euro. Eine weitere Erhöhung findet nicht statt. Von der Erhebung ausgenommen sind Studierende, die Leistungen nach dem Bundesausbildungsausförderungsgesetz (BAföG) in der Fassung vom 6. Juni 1983 (BGBl. I S. 646, 1680), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. September 2005 (BGBl. I S. 2809), erhalten. Sie entrichten weiterhin den Grund- oder Zweitstudienbeitrag.
- (2) Bei einem Doppelstudium ist der Langzeitstudienbeitrag zu entrichten, wenn in einem der beiden Studiengänge der in § 3 Abs. 1 festgelegte Zeitraum des Studiengangs, für den der Beitrag nach § 2 Abs. 1 Satz 2 erhoben wird, überschritten ist. Ist für die Ausübung des angestrebten Berufs der Abschluss zweier Studiengänge erforderlich, verlängert sich im Falle des Doppelstudiums der in § 3 Abs. 1 festgelegte Zeitraum um die Regelstudienzeit des anderen Studienganges.
- (3) Bei Aufnahme eines Zweitstudiums verschiebt sich der Beginn der Beitragspflicht nach Abs. 1 um nicht in Anspruch genommene Studienzeiten nach § 3 Abs. 1 Satz 1, sofern der Abschluss beider Studiengänge für die Ausübung des angestrebten Berufes rechtlich erforderlich ist. Gleiches gilt bei Aufnahme eines Studiums mit dem Ziel, eine weitere Qualifikation durch eine Erweiterungs- oder Zusatzprüfung nach dem Hessischen Lehrerbildungsgesetz vom 29. November 2004 (GVBI. I S. 330) in den Fächern zu erwerben, für die ein Bedarf durch die für Lehrerausbildung zuständige Stelle festgestellt worden ist.

Eine Befreiung von der Beitragspflicht und deren Ermäßigung im Einzelfall kann nur unter den in § 6 HStubeiG normierten Voraussetzungen erfolgen:

#### § 6 – Beitragsbefreiung und Beitragsermäßigung

(1) Studierende, die Elternteil eines eigenen Kindes oder eines Kindes im Sinne von § 25 Abs. 5 Nr. 1 und 2 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes sind, das zu Beginn des jeweiligen Semesters das 14. Lebensjahr noch nicht vollendet

hat, werden für den Grundstudienbeitrag nach § 3 und den Langzeitstudienbeitrag im Anschluss an ein Studium nach § 3 Abs. 1 von der Beitragspflicht nach § 2 Abs. 1 befreit. Der Anspruch auf Befreiung besteht für jedes Kind für höchstens sechs Semester. Sind beide Elternteile an einer Hochschule des Landes immatrikuliert, können die Freisemester frei verteilt werden. Bei Antragstellung ist zu versichern, dass die Anzahl der Freisemester noch nicht ausgeschöpft ist. Sofern der andere Elternteil sorgeberechtigt ist, ist in der Regel dessen Einverständnis zu versichern. Bei unberechtigter Inanspruchnahme von Freisemestern kann der Studienbeitrag nachgefordert werden.

- (2) Ausländische Studierende, die im Rahmen von zwischenstaatlichen und übernationalen Vereinbarungen oder Hochschulpartnerschaften, die gegenseitige Abgabenfreiheit garantieren, immatrikuliert sind, sind von der Beitragspflicht nach § 2 Abs. 1 befreit. Andere ausländische Studierende, die keinen Anspruch auf Gewährung eines Darlehens nach § 7 Abs. 1 oder § 12 haben, können durch die Hochschule von der Beitragspflicht befreit werden, wenn ein besonderes entwicklungspolitisches oder ein besonderes Interesse der Hochschule an der Zusammenarbeit mit dem Herkunftsland besteht.
- (3) Die Hochschulen befreien in der Regel zehn vom Hundert der Studierenden von der Beitragspflicht, wenn weit überdurchschnittliche schulische Leistungen nachgewiesen oder weit überdurchschnittliche Leistungen im Studium erbracht werden.
- (4) Die Voraussetzungen und das Verfahren für eine Befreiung nach Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 sowie nach § 1 Abs. 3 Satz 5 regeln die Hochschulen durch Satzung.
- (5) Die Hochschulen befreien darüber hinaus Studierende von der Beitragspflicht oder ermäßigen die Höhe des Studienbeitrages, wenn die Erhebung des Beitrages aufgrund besonderer Umstände des Einzelfalls eine unbillige Härte darstellen würde. Eine unbillige Härte liegt in der Regel vor bei
  - die Studienzeit verlängernden Auswirkungen einer Behinderung nach § 2 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen – vom 19. Juni 2001 (BGBI. I S. 1046), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. April 2006 (BGBI. I S. 926), oder einer schweren Krankheit.
  - nachweislicher Pflege eines nach einem Gutachten des Medizinischen Dienstes der Krankenversicherung pflegebedürftigen nahen Angehörigen mit Zuordnung zu einer Pflegestufe nach § 15 Abs. 1 des Elften Buches Sozialgesetzbuch – Soziale Pflegeversicherung – vom 26. Mai 1994

(BGBl. I S. 1014), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. Juni 2006 (BGBl. I S. 1402).

(6) Über die Befreiung von der Beitragspflicht und die Ermäßigung entscheiden die Hochschulen auf Antrag. Der Antrag ist in der Regel vor Beginn der Vorlesungszeit zu stellen.

Zur Finanzierung der Studienbeiträge haben Studienbewerber und Studierende, die bei Beginn des Erststudiums das 45. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, Anspruch auf Gewährung eines privatrechtlichen Darlehens nach Maßgabe des § 7 HStubeiG:

### § 7 – Anspruch auf Darlehensgewährung

(1) Studienbewerber und Studierende haben nach Maßgabe der folgenden Absätze einen Anspruch gegen die Landestreuhandstelle auf Gewährung eines privatrechtlichen Studiendarlehens zur Finanzierung des Studienbeitrages nach § 2 Abs. 1, soweit nicht vorbehaltlich des Abs. 4 Zweistudienbeiträge nach § 3 Abs. 3 und Langzeitstudienbeiträge nach § 4 zu entrichten sind. Die Landestreuhandstelle ist verpflichtet, den Studienbewerbern und Studierenden ein verzinsliches Darlehen ohne Bonitätsprüfung und Sicherheiten nach Satz 1 zu gewähren, wenn die Hochschule die Darlehensberechtigung festgestellt hat. Die Auszahlung des Darlehens erfolgt unmittelbar an die immatrikulierende Hochschule. Der Zinssatz darf nur aus den Kosten der Geldbeschaffung und den Verwaltungskosten berechnet werden und 7,5 vom Hundert im Jahr nicht übersteigen. Soweit die Berechnung des Zinssatzes zu einem diese Festlegung übersteigenden Vomhundertsatz führt, übernimmt der Studienfonds nach § 9 hierfür die Zahlungsverpflichtung. Für Studierende, deren Berechtigung, Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz zu erhalten, während des Studiums festgestellt worden ist, übernimmt der Studienfonds die Zinsen für die Beiträge, die für die förderfähigen Semester entrichtet wurden.

#### (2) Einen Anspruch nach Abs. 1 haben

- 1. Deutsche im Sinne von Art. 116 des Grundgesetzes,
- 2. Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union oder eines anderen Vertragstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum,

. . .

(3) ...

(4) Ein Anspruch auf Gewährung des Studiendarlehens nach Abs. 1 besteht nur für ein Studium an einer Hochschule des Landes innerhalb des in § 3 Abs. 1 und § 4 Abs. 2 und 3 festgelegten Zeitraums. Für darüber hinausgehende Studienzeiten besteht ein Darlehensanspruch nur, wenn der Studierende Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz erhält.

Die Voraussetzungen und Modalitäten der Darlehenstilgung einschließlich etwaiger Zinszahlungen regelt § 8 HStubeiG:

# § 8 – Rückzahlung des Studiendarlehens

- (1) Die Rückzahlung des Studiendarlehens einschließlich der Zinsen beginnt zwei Jahre nach erfolgreichem Abschluss des Studiums, spätestens elf Jahre nach der Aufnahme des Studiums in regelmäßigen monatlichen Raten von wahlweise 50, 100 oder 150 Euro. Nach Aufforderung durch die Landestreuhandstelle sind fällige Raten für jeweils drei aufeinander folgende Monate in einer Summe zu entrichten. Das Darlehen kann jederzeit mit einer Frist von drei Monaten gekündigt und ohne Vorfälligkeitsentschädigung zurückgezahlt werden. Sonderrückzahlungen sind in einer Mindestsumme von 100 Euro zu halbjährlichen Stichtagen möglich. Der Rückzahlungsanspruch erlischt 25 Jahre nach Beginn der Rückzahlungspflicht oder im Falle des Todes des Darlehensnehmers.
- (2) Dem Darlehensnehmer ist auf Antrag Stundung des Rückzahlungsanspruchs einschließlich der Zinsen zu gewähren, solange sein monatliches Einkommen einen Betrag nach § 18a Abs. 1 Satz 1 bis 3 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes zuzüglich 300 Euro nicht übersteigt.
- (3) Überschreiten das Studiendarlehen einschließlich der Zinsen und eine Darlehensschuld nach § 17 Abs. 2 Satz 1 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes zusammen die Höchstgrenze von 15 000 Euro, ist der Darlehensnehmer auf Antrag von der Rückzahlungspflicht des die Höchstgrenze überschreitenden Anteils des Studiendarlehens zu befreien.
- (4) Über die Anträge nach Abs. 2 und 3 entscheidet die Landestreuhandstelle Hessen.

Zugleich wird ein Sondervermögen des Landes mit der Bezeichnung "Studienfonds" geschaffen, das mögliche Rückzahlungs- und Zinsausfälle absichert. Bis zum 31. Dezember 2010 wird der Studienfonds durch allgemeine Landesmittel finanziert, danach durch Leistungen der Hochschulen in Abhängigkeit von ihren

Einnahmen aus den Studienbeiträgen. Im Einzelnen trifft das Gesetz hierzu die folgenden Bestimmungen:

#### § 9 – Studienfonds

- (1) Zur Absicherung der Studiendarlehen wird ein Studienfonds als Sondervermögen des Landes errichtet. Der Studienfonds hat die Aufgabe, den Ausfall bei der Rückzahlung und den Ausfall durch die Befreiung von der Rückzahlung zu übernehmen und die dafür an ihn abgetretenen Rückzahlungsansprüche zu verwalten und beizutreiben. Darüber hinaus tritt er in die Zahlungsverpflichtung in den Fällen des § 7 Abs. 1 Satz 5 und Satz 6 sowie § 8 Abs. 1 Satz 5 ein.
- (2) Zur Erfüllung seiner Aufgaben erhält der Studienfonds ab dem 1. Januar 2011 von den Hochschulen einen Betrag, der zunächst zehn vom Hundert der jeweiligen Einnahmen der Hochschule aus den Studienbeiträgen mit Ausnahme der Langzeitstudiengebühren nach § 4 entspricht. Der Vomhundertsatz ist in regelmäßigen Abständen an den tatsächlichen Bedarf anzupassen, um eine ausreichende Ausstattung des Fonds zu gewährleisten. Bis zum 31. Dezember 2010 werden die sich aus der Verpflichtung des Abs. 1 Satz 2 und 3 ergebenden Aufwendungen durch das Land getragen. Die für Hochschulen des Landes zuständige Ministerin oder der hierfür zuständige Minister wird ermächtigt, das Nähere, insbesondere die Verwaltung des Fonds, die Voraussetzungen und das Verfahren für dessen Inanspruchnahme, das Verfahren zur Anpassung des Vomhundertsatzes sowie die Auskunfts- und Mitteilungspflichten der Darlehensnehmer durch Rechtsverordnung im Einvernehmen mit der Ministerin oder dem Minister der Finanzen zu regeln.

§ 10 HStubeiG verpflichtet Studienbewerber und Studierende, über ihre persönlichen Verhältnisse Auskunft zu geben, soweit Auskünfte für die Durchführung des Gesetzes erforderlich sind; außerdem ermächtigt er zur Datenübermittlung durch die Hochschulen und die Landestreuhandstelle.

Gemäß § 13 Abs. 1 HStubeiG werden die Studienbeiträge erstmals für das Wintersemester 2007/2008 erhoben. Nach § 12 HStubeiG haben auch Studierende, die nicht nach § 7 Abs. 2 und 3 HStubeiG berechtigt sind, Anspruch auf Gewährung eines Studiendarlehens nach § 7 Abs. 1 HStubeiG, wenn sie zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes mindestens seit dem Sommersemes-

ter 2006 ununterbrochen an einer Hochschule des Landes immatrikuliert waren, höchstens jedoch für den Zeitraum von vier Semestern.

Das Studienbeitragsgesetz ist gem. § 13 Abs. 2 Satz 2 HStubeiG bis zum 31. Dezember 2011 befristet.

Durch Art. 2 des zur Überprüfung gestellten Gesetzes erhält § 7 des Hessischen Studienguthabengesetzes (StuGuG) vom 18. Dezember 2003 (GVBI. I S. 513, 516) folgende Fassung:

#### § 7 – Wirksamkeit, Außerkrafttreten

- (1) Dieses Gesetz findet letztmals für das Sommersemester 2007 Anwendung. Studienguthaben und Restguthaben können letztmals im Sommersemester 2007 in Anspruch genommen werden. Studierende, denen vor dem Sommersemester 2007 ein Studienguthaben gewährt wurde, entrichten für die Anzahl der Semester, für die nach dem Sommersemester 2007 ein Studienguthaben noch bestehen würde, den Grundstudienbeitrag oder den Zweitstudienbeitrag nach § 3 des Hessischen Studienbeitragsgesetzes vom 16. Oktober 2006 (GVBI. I S. 512).
- (2) Das Gesetz tritt mit Ablauf des 31. Dezember 2009 außer Kraft.

Durch Art. 3 wird dem die Gasthörer betreffenden § 64 Abs. 2 des Hessischen Hochschulgesetzes (HHG) als Satz 3 angefügt:

Die Hochschule erhebt je nach Inanspruchnahme von Lehrveranstaltungen Gebühren in Höhe von 50 bis 500 Euro für jedes Semester.

II.

Mit Antrag vom 14. Februar 2007 haben die Antragsteller zu 1 bis 3 ein Normenkontrollverfahren eingeleitet. Sie halten das Gesetz zur Einführung von Studienbeiträgen an den Hochschulen des Landes und zur Änderung weiterer Vorschriften für unvereinbar mit der Hessischen Verfassung und tragen zur Begründung zusammengefasst Folgendes vor:

Die Gewährleistung der Unentgeltlichkeit des Hochschulunterrichts in Art. 59 Abs. 1 Satz 1 HV schließe es aus, allgemeine Studienentgelte von allen Studie-

renden ungeachtet ihrer wirtschaftlichen Lage zu erheben. Diese Verfassungsnorm garantiere nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs jedenfalls die
Unterrichtsgeldfreiheit für ein Studium in angemessener Zeit. Dies stelle ihren
Mindestgehalt dar, der nach ihrem Wortlaut sowie Sinn und Zweck nicht weiter
eingeschränkt werden könne. Damit stehe Art. 59 Abs. 1 Satz 1 HV der allgemeinen Erhebung des Grundstudienbeitrags von 500 Euro gemäß § 3 Abs. 1
HStubeiG für jedes Semester als dem Kernbestand des Studienbeitragsgesetzes entgegen.

Das Studienbeitragsgesetz ersetze die Verfassungsregel der Unentgeltlichkeit durch eine Regel der Entgeltlichkeit. Unentgeltlich sei das Studium nach § 6 HStubeiG nur in wenigen atypischen Sonderfällen, die zudem als Ausnahmen gestaltet seien. Dies gelte auch für die Tüchtigen und Begabten. Indem ein Erststudium in angemessener Zeit nicht mehr grundsätzlich unentgeltlich sei, werde der Kern der Verfassungsnorm außer Kraft gesetzt.

Die Erhebung des Grundstudienbeitrags nach dem Studienbeitragsgesetz werde auch von Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV nicht gedeckt, wonach durch Gesetz – auch für den Hochschulunterricht – angeordnet werden kann, dass ein angemessenes Schulgeld zu zahlen ist, wenn die wirtschaftliche Lage des Schülers, seiner Eltern oder der sonst Unterhaltspflichtigen es gestattet. Eine Auslegung, die in Art. 59 Abs. 1 Satz 1 und 4 HV im Ergebnis nur den Ausdruck eines mit frei wählbaren Mitteln erfüllbaren allgemeinen Gedankens sozialer Ausgewogenheit sähe, würde diesem differenzierten Wortlaut nicht gerecht werden und den Rang der Verfassungsnorm gegenüber dem einfachen Gesetz entwerten. Art. 59 Abs. 1 Satz 1 und 4 HV eröffne dem Gesetzgeber zwar Spielraum für bestimmte Entgelte, begrenze diese aber hinsichtlich der Auswahl der Mittel und Konzepte.

Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV sei systematisch und funktional ein qualifizierter Gesetzesvorbehalt zu dem sozialen Grundrecht aus Satz 1. Die Regelung enthalte differenzierte Tatbestandsmerkmale, denen ein Gesetz, das ein Unterrichtsentgelt erhebe, gerecht werden müsse. Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV sei somit eine Spezialregelung zur Einschränkung des Satzes 1 mit abschließendem Charakter.

Nach seiner Grundstruktur stelle Art. 59 Abs. 1 Satz 1 und Satz 4 HV ein Regel-Ausnahme-Verhältnis dar: Grundsätzlich müsse der Unterricht an öffentlichen Hochschulen unentgeltlich sein, wie aus Art. 59 Abs. 1 Satz 1 HV hervorgehe. Das Parlament könne als Ausnahme hiervon ein "angemessenes" Schulgeld anordnen, wenn die in Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV ausdrücklich genannten Voraussetzungen gegeben seien. Es müsse also nach der Verfassung definitiv für diejenigen, deren wirtschaftliche Lage die Zahlung eines Schulgeldes nicht gestatte, eine Zone ohne Schulgeld bestehen. Würde Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV die Heranziehung prinzipiell aller erlauben und den sozialen Ausgleich anderen Regelungen überlassen, liefe Art. 59 Abs. 1 Satz 1 HV leer.

Dem Sinn und Zweck von Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV genüge zudem nicht jede Regelung zur Verbesserung der Sozialverträglichkeit der Auferlegung von Studienabgaben. Nach dem Gedanken von Art. 59 Abs. 1 Satz 1 und Satz 4 HV dürfe eine wirtschaftliche Belastung durch Abgaben aus Anlass des Unterrichts vielmehr erst dann einsetzen, wenn sie von vornherein keinerlei Einfluss sowohl auf die Aufnahme als auch auf die erfolgreiche Durchführung eines Hochschulstudiums habe. Die Grenze, ab der die Intention der Verfassung nicht mehr gewahrt sei, liege also nicht erst dort, wo die Schwelle zu einem Zwang zum Verzicht auf das Studium überschritten, sondern bereits dort, wo die Chancengleichheit beeinträchtigt werde.

Sowohl eine durch die Zahlung von Abgaben ausgelöste Verschuldung als auch die durch ihre Zahlung eintretende Vermögensminderung beeinträchtigten überdies die berufliche und familiäre Existenzgründungssituation nach dem Studienabschluss sowie die Chancen einer Höherqualifikation.

Nach Wortlaut, Sinn und Zweck sowie Systematik des Art. 59 Abs. 1 HV dürfe ein Schulgeld nur verlangt werden, wenn der Zahlungspflichtige sich zur Zeit der Schulgelderhebung in einer wirtschaftlichen Lage befinde, welche die Zahlung eines angemessenen Schulgeldes gestatte. Die Verfassung erlaube es nicht, ein Schulgeld im Hinblick auf eine noch gar nicht bestehende, aber in der Zukunft möglicherweise entstehende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu erheben.

Die Entstehungsgeschichte der Hessischen Verfassung untermauere, dass die Schulgeldklausel gerade nur in ihrer Beschränkung auf die vergleichsweise bessergestellten Schüler und als Gegenstück zu der gleichzeitig verbürgten allgemeinen Unentgeltlichkeit des Hochschulunterrichts in einem zusammenhängenden Kompromiss in die Verfassung aufgenommen worden sei.

Die Pflicht zur Zahlung des Grundstudienbeitrags nach dem Studienbeitragsgesetz entspräche selbst dann nicht den Anforderungen des Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV, wenn neben dem Entgelttatbestand auch die Verschuldungsmöglichkeit der Studierenden nach §§ 7, 8 HStubeiG einschließlich ihrer sämtlichen Modalitäten in die Betrachtung einbezogen würde.

Die Verfassungsmäßigkeit einer Abgabe sei grundsätzlich ohne Rücksicht darauf zu prüfen, ob der Abgabenschuldner die Möglichkeit habe, die erforderliche Zahlungsfähigkeit durch Kreditaufnahme oder staatliche Transferleistungen zu decken. Könnte bei der grundrechtlichen Prüfung von Abgabentatbeständen rechtfertigend das Argument herangezogen werden, dass der Einzelne seine aktuelle Zahlungsfähigkeit durch die Aufnahme von Schulden herstellen könne, so wären dem Abgabenrecht keine greifbaren verfassungsrechtlichen Grenzen mehr gezogen. Das gelte gerade auch für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, von deren gegenwärtigem und nicht etwa erst künftigem Vorliegen Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV die Möglichkeit der Erhebung von Studienentgelten abhängig mache. Eine Darlehensauszahlung könne Zahlungsfähigkeit, infolge der gleichzeitig zu übernehmenden Darlehensschuld aber keine wirtschaftliche Leistungsfähigkeit erzeugen. Die Schulgeldklausel wolle aber nur eine Eigenbeteiligung von vergleichsweise besser Gestellten ermöglichen. Abgaben könnten danach nur von denjenigen erhoben werden, deren wirtschaftliche Lage es unnötig mache, Unterstützung zur Finanzierung des Schulgeldes in Anspruch zu nehmen.

Darauf, ob Darlehen eine allgemeine soziale Ausgewogenheit in demselben Maße herstellen könnten wie die von der Verfassung vorgesehene Unentgeltlichkeit, komme es im Zusammenhang des Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV nicht an. Darlehen bildeten im Übrigen faktisch kein funktionales Äquivalent zu dem von der Verfassung für den sozialen Förderungszweck vorgesehenen Mittel der Unentgeltlichkeit und ersetzten dieses daher auch tatsächlich nicht gleichwertig. Wegen der Geltung von Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV bedürfte es des Nachweises,

dass sie die soziale Chancengleichheit bei denjenigen, deren wirtschaftliche Situation die Schulgeldzahlung nicht erlaube, mindestens genauso gut förderten wie das von der Verfassung hierfür ausdrücklich vorgesehene Instrument der Unentgeltlichkeit. Die Belastung mit einem Darlehen wiege jedoch schwerer als die Alternative der Abgabenfreiheit.

Ihre negativen Auswirkungen auf den Studienzugang zeigten sich gerade aus der Entscheidungsperspektive des Studieninteressenten. Insbesondere für Studienberechtigte aus einkommensschwachen Familien sei die studiendarlehensbedingte Verschuldung in Anbetracht der Risiken eines ungünstigen oder erfolglosen Studienverlaufs, einer ungünstigen Arbeitsmarktentwicklung sowie künftiger familiär und beruflich bedingter finanzieller Belastungen eine Zugangshürde.

Dass die Erhebung von Studienbeiträgen das einzige Mittel sei, um eine Wanderungsbewegung ausländischer Studierender nach Hessen zu vermeiden, sei eine unzureichend belegte Behauptung. Sie stehe überdies in vollständigem Widerspruch zu der Behauptung, dass die Studienbeiträge keine abschreckende Wirkung auf einkommensschwache Studieninteressenten hätten.

Würde unterstellt, die Studienbeitragserhebung nach dem "Darlehensmodell" könne potentiell einem Schulgeld im Sinne des Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV entsprechen, führte auch dies nicht zur Verfassungsmäßigkeit der Regelung. Es sei mit Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV nicht vereinbar, eine die Kosten der Geldbeschaffung wiedergebende und damit am Kapitalmarkt orientierte Verzinsung nach § 7 Abs. 1 Satz 4 HStubeiG zu verlangen.

Mit jeder über einen Inflationsausgleich hinausgehenden Verzinsung des Darlehens wirke das gezahlte Schulgeld regressiv. Die wirtschaftlich vergleichsweise weniger Leistungsfähigen, die ihre Bedürftigkeit durch die Inanspruchnahme des Darlehens zum Ausdruck brächten, würden im Ergebnis stärker belastet als die vergleichsweise Leistungsfähigeren, die das Darlehen nicht in Anspruch nähmen. Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV verbiete aber eine Mehrbelastung der weniger Leistungsfähigen im Vergleich zu den Leistungsfähigeren.

Gegen dieses Verbot verstoße das Studienbeitragsgesetz auch dadurch, dass es in Zeiten, in denen mangels Zahlungsfähigkeit die Rückzahlung des Darle-

hens nach § 8 Abs. 2 HStubeiG gestundet werde, keine Aussetzung eines Anwachsens der Zinslast vorsehe. Dies wiege umso schwerer, als von der Stundung angesichts der dafür geltenden niedrigen Einkommensgrenzen des § 8 Abs. 2 HStubeiG nur wirklich einkommensschwache Personen Gebrauch machen könnten. Wer finanziell leistungsfähiger sei, zahle nach alledem im Ergebnis weniger als die finanziell Unterstützungsbedürftigen, da entweder mangels Darlehensaufnahme keine Zinsen anfielen oder die Zinsen wegen der schnelleren Rückzahlung weniger hoch ausfielen.

Studierende aus einkommensschwachen Familien, die aus diesen Gründen von der Aufnahme eines Studiendarlehens absähen, würden durch die Studienbeiträge in höherem Maße zur Aufnahme studienbegleitender Erwerbstätigkeiten sowie dazu veranlasst, die Wahl des Studienfachs aus Kostengründen weniger von der Eignung und Neigung abhängig zu machen. Dies werde durch Erfahrungen im Ausland bestätigt.

Die Darlehensbedingungen des Studienbeitragsgesetzes bewirkten zugleich eine mittelbare Diskriminierung von Frauen und Eltern: Wer nach dem Studium Einkommenseinbußen insbesondere infolge der Erziehung von Kindern habe, erleide Nachteile gegenüber anderen Schuldnern, da mit dem notwendigen Hinausschieben der Schuldentilgung infolge der anwachsenden Zinsbelastung die Rückzahlungslast weiter ansteige.

Es sei weiterhin mit Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV in Verbindung mit dem Wesentlichkeitsgrundsatz nicht vereinbar, dass der hessische Gesetzgeber die Einkommensgrenzen für eine Zinsentlastung nach § 7 Abs. 1 Satz 6 HStubeiG und
für die Stundung der Darlehensrückzahlung in § 8 Abs. 2 HStubeiG nicht selbst
geregelt, sondern auf die jeweils geltende Fassung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes, insbesondere die Einkommensgrenzen von § 25 und § 18a
BAföG, verwiesen habe. Der hessische Gesetzgeber müsse im Rahmen von
Art. 59 Abs. 1 Satz 1 und Satz 4 HV die wesentlichen Entscheidungen selbst
treffen und sicherstellen, dass die Ziele der Verfassungsnorm erreicht würden.

Das Studienbeitragsgesetz sehe in § 9 Abs. 2 Satz 1 vor, dass ab dem Jahre 2011 ein prozentualer Anteil des Aufkommens aus den Grund- und Zweitstudienbeiträgen an ein neues, "Studienfonds" genanntes Sondervermögen des

Landes abgeführt werde, welches die von den Studiendarlehen ausgelösten Ausfallrisiken und Zinsermäßigungskosten trage (§ 9 Abs. 1 HStubeiG). Insoweit stünden die Abgabenzahlungen abweichend von der Grundregel des § 1 Abs. 3 HStubeiG nicht für Aufgaben in Studium und Lehre zur Verfügung.

Die Verfassungsmäßigkeit nicht-steuerlicher Abgaben setze einen besonderen, sachbezogenen Rechtfertigungsgrund voraus, da solche Abgaben nicht wie die Steuer allein von einem Finanzierungszweck getragen würden. Die Finanzierung der staatlichen Aufgaben in Bund und Ländern einschließlich der Gemeinden habe in erster Linie aus dem Ertrag der Steuern zu erfolgen. Dies folge aus dem notwendigen Schutz der grundgesetzlichen Regelungen über die Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern, aus dem Prinzip der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen und dem Prinzip der Vollständigkeit des Haushaltsplans.

Jedenfalls diese beiden Prinzipien verlangten als Ausprägungen des Gleichheitssatzes (Art. 1 HV) und als ausdrücklicher Verfassungsgrundsatz des Finanzwesens (Art. 139 Abs. 2 HV) auch im Landesverfassungsrecht Geltung. Daraus folge, dass nicht-steuerliche Abgaben wie das Schulgeld einer besonderen Rechtfertigungsprüfung ihres Erhebungsgrundes zu unterziehen seien. Da Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV lediglich ein "Schulgeld" erlaube, würden als Belastungsgründe für diese Abgabe nur solche zugelassen, die unmittelbar auf den individuellen Schulbesuch zurückgingen. Ein Schulgeld liege dagegen nicht vor, soweit die Abgabe zur Übernahme von Lasten der Allgemeinheit erhoben würde, die nicht mit der Ausbildung verbunden seien.

Rechtlich seien der Grund- und der Zweitstudienbeitrag zu diesem Teil als Sonderabgaben zu qualifizieren, da es sich insoweit um nicht-steuerliche öffentliche Abgaben mit einer Aufkommensbindung zugunsten eines Sonderfonds zur Finanzierung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe handele.

Hinsichtlich dieses auf den Studienfonds entfallenden Anteils genügten die Abgaben nach dem Studienbeitragsgesetz den Anforderungen an Sonderabgaben indes nicht. Es fehle jedenfalls an der durch eine besondere Sachnähe der Zahlergruppe zu der zu erfüllenden Aufgabe begründeten Verantwortung der Gruppe für die zu erfüllende Aufgabe und an der Gruppennützigkeit der Verwendung

des Aufkommens. Für die in dem Darlehenssystem eingeplanten Darlehensund Zinsausfälle seitens eines Teils der Studierenden seien die anderen Studierenden weder verantwortlich noch erwüchse ihnen daraus ein Nutzen.

§ 3 Abs. 3 HStubeiG, der zur Erhebung von Zweitstudienbeiträgen bis zur Höhe von 1500 Euro für jedes Semester ermächtigt, stehe im Widerspruch zu Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV und zum allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 1 HV, indem er zur finanziellen Ungleichbehandlung von Erst- und Zweitstudierenden ermächtige, ohne dass diese Differenzierung einen Angemessenheitsaspekt nach Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV darstelle. Denn das Lehrangebot und seine Inanspruchnahme seien identisch.

§ 3 Abs. 3 Satz 3 HStubeiG verstoße zudem gegen die aus dem Rechtsstaatsprinzip folgenden Anforderungen an die Klarheit und Bestimmtheit von Abgabentatbeständen, indem er die Erhöhung von Zweistudienbeiträgen ermögliche, ohne Kriterien hierfür kenntlich zu machen.

§ 3 Abs. 2 HStubeiG, wonach bei Teilzeitstudiengängen die Studienordnung eine Ermäßigung des Grundstudienbeitrags vorsehen kann, sei schon deshalb mit dem allgemeinen Gleichheitssatz unvereinbar, weil er lediglich eine Ermächtigung zur Ermessensausübung an die Hochschulen erteile, statt die Ermäßigung verbindlich vorzuschreiben. Der Studienbeitrag sei nach § 2 Abs. 1 Satz 1, § 3 Abs. 1 und 3 HStubeiG auf das Lehrangebot je Semester bezogen. Der Bemessungsmaßstab sei somit für den dort normierten Regelfall jeweils die Wahrnehmung des Lehrangebots in einem Vollzeitstudium. Das Wesen des Lehrangebots eines Teilzeitstudiengangs liege jedoch darin, dass das Pflichtlehrangebot im Verhältnis zu einem Vollzeitstudiengang reduziert sei. Daher werde wesentlich Ungleiches unausweichlich gleich behandelt, wenn im Teilzeitstudiengang derselbe Beitrag pro Semester wie in einem Vollzeitstudiengang erhoben werde. Hierfür sei kein sachlicher Grund ersichtlich.

Das Studienbeitragsgesetz verstoße ferner gegen den allgemeinen Gleichheitssatz, indem es in § 3 Abs. 2 eine Anpassung der Abgabenhöhe an die Bedingungen des Teilzeitstudiengangs nur für den Grundstudienbeitrag, aber nicht im Falle des Zweitstudiums und des Langzeitstudiums vorsehe.

Gemäß § 7 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 1 HStubeiG bestehe bei einem Zweitstudium oder beim Erreichen der Schwelle zu den Langzeitstudienbeiträgen kein Darlehensanspruch. Nur Fälle der Berechtigung auf Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz bildeten nach § 7 Abs. 4 Satz 2 HStubeiG eine Ausnahme. Der Ausschluss dieser beiden Gruppen verstoße gegen den allgemeinen Gleichheitssatz, da es an einem hinreichenden sachlichen Grund für die Ungleichbehandlung mit Erststudierenden in der Regelstudienzeit fehle.

Die unterschiedliche Verwendung des Aufkommens aus Langzeitstudienbeiträgen einerseits, das im Wesentlichen dem Landeshaushalt zufließe, und des Aufkommens aus Grund- und Zweitstudienbeiträgen andererseits, das der die Studienbeiträge erhebenden Hochschule zustehe, führe zu weiteren Ungleichbehandlungen zwischen den Studierenden. Den die Langzeitstudienbeiträge zahlenden Studierenden werde es im Gegensatz zu den anderen verwehrt, von den Aufkommenseffekten der eigenen Beitragszahlungen hinsichtlich der Studienbedingungen zu profitieren. Die Grund- und Zweitstudienbeitragszahler finanzierten umgekehrt die Leistungen an die Langzeitstudierenden und gingen in dem entsprechenden Ausmaß der positiven Wirkungen ihrer Beitragszahlungen verlustig. Dafür gebe es keinen rechtfertigenden Grund.

Ungleich würden dadurch auch die Hochschulen untereinander behandelt, da der Mittelzufluss bei gleichem Beitragsaufkommen und gleicher Studierendenzahl unterschiedlich je nach der Quote der Langzeitstudienbeiträge zahlenden Studierenden ausfalle. Hierfür fehle es ebenfalls an einem hinreichenden sachlichen Grund, der die Ungleichbehandlung vor dem Gleichheitssatz des Art. 1 HV rechtfertige, auf den die Hochschulen sich jedenfalls in Anbetracht ihres Selbstverwaltungsrechts aus Art. 60 HV berufen könnten. Die Begründung des Gesetzes ziehe primär Erwägungen des Finanzbedarfs des Landes selbst heran, indem darauf abgestellt werde, dass die Langzeitstudienbeiträge wie bisher in den Landeshaushalt flössen und auf diese Weise den Hochschulpakt sicherten. Dies genüge als rein fiskalischer Grund nicht für die inhaltsbezogene Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen. Materielle, sachliche Gründe dafür lägen nicht vor.

Indem das Studienbeitragsgesetz die Abgaben einerseits "für das Lehrangebot" (§ 2 Abs. 1 Satz 1 HStubeiG) und hierbei "für den Erwerb eines ersten (...) be-

rufsqualifizierenden Abschlusses" (§ 3 Abs. 1 Satz 1 HStubeiG) bzw. "für einen weiteren Studiengang" (§ 3 Abs. 3 Satz 1 HStubeiG) erhebe und das Aufkommen der Grund- und Zweitstudienbeiträge an den Zweck der Verbesserung der Qualität von Studium und Lehre binde (§ 1 Abs. 3 HStubeiG), werde sowohl die eigentliche Abgabenrechtfertigung als auch die Rechtfertigung der Aufkommensverwendung an das jeweils verfolgte Studium gebunden. Die Zweckbindung sei in das Gesetz aufgenommen worden und damit auch der rechtlichen, nicht bloß politischen Beurteilung unterworfen.

Die vorliegende Zweckbindungsregelung genüge insoweit aber auch minimalen Anforderungen nicht, da die Aufkommensverwendung vollständig unabhängig davon gesehen werde, in welchem Bereich einer Hochschule das Aufkommen entstanden sei. Es sei in keiner Weise gesichert, dass die Studierenden eines Studiengangs irgendeinen Nutzen von ihren Studienbeiträgen hätten. Die Zweckbindungsregelung verhindere nicht einmal extreme Umverteilungen zwischen Zahlerbereichen einerseits und Nutznießerbereichen andererseits.

Das Studienbeitragsgesetz sei auch mit dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte – UN-Sozialpakt – unvereinbar, der in das Recht der Bundesrepublik Deutschland inkorporiert worden sei und aufgrund Art. 67 HV in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip Bindungswirkung für den Hessischen Landtag entfalte. Der UN-Sozialpakt verlange ausdrücklich, dass "der Hochschulunterricht auf jede geeignete Weise, insbesondere durch allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit, jedermann gleichermaßen entsprechend seinen Fähigkeiten zugänglich gemacht werden muss". Der Landesgesetzgeber sei danach jedenfalls verpflichtet, Regelungen über die Entgeltlichkeit des Hochschulstudiums so zu gestalten, dass ein gleichmäßiger, diskriminierungsfreier Zugang zur Hochschulbildung und dessen chancengleiche Durchführung für jedermann entsprechend seinen Fähigkeiten gewährleistet seien. Dem werde das Studienbeitragsgesetz nicht gerecht, da es durch die Einführung der generellen Entgeltlichkeit des Studiums den Studienzugang und die Studienbedingungen unterschiedlicher sozialer Gruppen und Schichten unterschiedlich stark beeinträchtige, ohne zugleich eine ausreichende Regelung zum Ausgleich dieser diskriminierenden Wirkungen zu treffen. Nicht zuletzt die kapitalmarktbezogene Verzinsung der Studiendarlehen benachteilige Studierende aus einkommensschwachen Familien in einer dem Ziel der Diskriminierungsfreiheit widersprechenden und nicht gerechtfertigten Weise.

§ 13 Abs. 1 HStubeiG und Art. 2 des Gesetzes zur Einführung von Studienbeiträgen an den Hochschulen des Landes und zur Änderung weiterer Vorschriften, mit denen die erstmalige Erhebung der Studienbeiträge für das Wintersemester 2007/2008 und das Auslaufen des Studienguthabengesetzes mit dem Sommersemester 2007 angeordnet werden, verstießen schließlich gegen das grundrechtlich und rechtsstaatlich begründete Prinzip des Vertrauensschutzes und der Kontinuitätsgewähr bei rückanknüpfenden Gesetzen. Die bloße Übergangszeit von knapp einem Jahr trage dem Vertrauensschutzprinzip nicht ausreichend Rechnung, zumal bisher durch das Studienguthabengesetz Entgeltfreiheit des zügigen Studiums positiv verbürgt worden sei.

Die Antragsteller zu 1 bis 3 beantragen, wie folgt zu erkennen:

Das Gesetz zur Einführung von Studienbeiträgen an den Hochschulen des Landes und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 16.10.2006 (GVBI. I, S. 512 - 517) wird für nichtig erklärt.

III.

Am 22. Juni 2007 wurden 71.510 Erklärungen von Stimmberechtigten bei dem Staatsgerichtshof eingereicht mit dem Antrag, im Wege eines Verfahrens nach § 39 Abs. 1 StGHG festzustellen, dass das Gesetz zur Einführung von Studienbeiträgen an den Hochschulen des Landes und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 16. Oktober 2006 (GVBI. I S. 512) mit Art. 59 HV unvereinbar und nichtig ist. Zur Begründung tragen die Antragsteller im Wesentlichen vor, die Einführung allgemeiner Studiengebühren sei nicht von der Ausgestaltungskompetenz des Gesetzgebers im Rahmen des Art. 59 Abs. 1 Satz 1 HV gedeckt. Darüber hinaus seien die Voraussetzungen für die Einführung eines Schulgeldes nach Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV nicht erfüllt.

Art. 59 Abs. 1 Satz 1 HV gewähre – jedenfalls für die Dauer eines zeitangemessenen Studiums – auch für die Hochschulen Unterrichtsgeldfreiheit. Bei dieser Verfassungsnorm handele es sich um ein soziales Grundrecht, das die Teilhabe an den vorhandenen Einrichtungen des Bildungswesens garantiere. Dagegen sei es kein auf Bereitstellung neuer oder auf Beibehaltung bestehender Einrichtungen zielendes Leistungsrecht. Art. 59 Abs. 1 HV sei kein allgemeines Grundrecht auf Bildung. Anzahl, Kapazität und Ausstattung öffentlicher Schulen und Hochschulen gehörten nicht zum Gewährleistungsbereich der Norm. Schon aufgrund dieser Qualifizierung sei es nicht möglich, die vom Bundesverfassungsgericht zu den Leistungsrechten aus Art. 12 GG entwickelte Schranke vom "Vorbehalt des Möglichen" heranzuziehen, um in diesem Rahmen eine finanzielle Eigenbeteiligung mit der staatlichen Leistungsfähigkeit zu begründen. Art. 59 Abs. 1 HV beinhalte im Vergleich mit dem Grundgesetz und anderen Landesverfassungen eine besondere, einmalige Regelung, die es gebiete, den Wortlaut der Norm in seiner Besonderheit genau zu analysieren und vorschnelle Parallelen in Form des Rückgriffs auf allgemeine Lehren, die für das Bundesverfassungsrecht entwickelt worden seien, zu vermeiden.

Die staatliche Leistungsfähigkeit könne als Argument nur dann berücksichtigt werden, wenn der Verfassungstext dieses Kriterium erwähne oder zulasse. Art. 63 HV enthalte eine generelle Regelung für Einschränkungen aller in der Hessischen Verfassung enthaltenen Grundrechte und unterscheide zwischen der Ausgestaltung und der Beschränkung von Grundrechten. Daran anknüpfend müsse ermittelt werden, welche Schranken Art. 59 Abs. 1 HV enthalte. Einschlägig sei der qualifizierte Gesetzesvorbehalt des Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV. Die Einführung allgemeiner Studienbeiträge beseitige die Unterrichtsgeldfreiheit für einen großen Teil der Studierenden. Die Unentgeltlichkeitsgarantie des Art. 59 Abs. 1 Satz 1 HV werde dadurch in ihrem zentralen Inhalt betroffen. Da die Entgeltpflichtigkeit das genaue Gegenteil der Entgeltfreiheit darstelle, handele es sich nicht um eine Ausgestaltung, sondern um eine Beschränkung. Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV nenne als Voraussetzung für eine solche Beschränkung neben deren Angemessenheit die Berücksichtigung der wirtschaftlichen Lage. Diese klare Systematik der Vorschrift dürfe nicht durch ungeschriebene Tatbestandsmerkmale, die an der allgemeinen Kategorisierung als soziales Grundrecht ansetzten, umgangen werden. Umstände wie beispielsweise eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Hochschulen, eine Schutzpflicht für die Hochschulen oder eine schlechte finanzielle Lage des Staates seien allenfalls politische Zielsetzungen, jedoch keine rechtlich bedeutsamen Gründe, mit denen die Einführung von Studienbeiträgen gerechtfertigt werden könnte. Der Hinweis auf die fehlende Leistungsfähigkeit des Staates sei überdies befremdlich, wenn man sich die ungleich schwierigeren wirtschaftlichen Verhältnisse des Jahres 1946 vergegenwärtige.

Die Voraussetzungen des Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV seien nicht erfüllt, da nicht auf die wirtschaftliche Lage des Schülers, seiner Eltern oder der sonst Unterhaltspflichtigen abgestellt werde. Schon der Wortlaut des Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV lege nahe, dass die aktuelle und nicht eine mögliche zukünftige Leistungsfähigkeit gemeint sei. Durch die Darlehensgewährung solle aber gerade eine künftige Leistungsfähigkeit an die Stelle der aktuellen Leistungsfähigkeit treten. Es handele sich um eine Fiktion der Leistungsfähigkeit. Das Bundesverfassungsgericht habe in einem strukturell ähnlichen sozialhilferechtlichen Fall -BVerfGE 113, 88 (103 ff.) – die Herstellung der Leistungsfähigkeit durch ein Darlehen als Grundrechtsverstoß gewertet, da keine hinreichende gesetzliche Grundlage dafür gegeben sei. Es müsse eine zeitliche Kongruenz zwischen Bedürftigkeit und Leistungsfähigkeit bestehen. Die eigentlich fehlende aktuelle Leistungsfähigkeit dürfe nicht erst durch ein staatliches Darlehen hergestellt werden. Die vom Bundesverfassungsgericht im Sozialhilferecht vermisste ausdrückliche Regelung über die Verlagerung des relevanten Zeitpunkts in die Zukunft enthalte auch Art. 59 HV nicht. Da es nach wie vor zweifellos wirtschaftlich weniger leistungsfähige Studierende gebe, die durch eine Entgeltpflicht vom Hochschulstudium abgeschreckt würden, hätten sich die gesellschaftlichen Verhältnisse, auf die sich die Verfassungsnorm beziehe, auch nicht so grundlegend geändert, dass eine derart gravierende Einschränkung eines sozialen Grundrechts mit einem Verfassungswandel begründbar wäre. Der Zweck der Norm bestehe vielmehr unverändert fort.

Unstreitig sei das Ziel des Art. 59 Abs. 1 Satz 1 HV, den Zugang zu allen Stufen des Bildungssystems unabhängig von sozialen Schranken zu ermöglichen und

damit den Grundsatz "Freie Bahn dem Tüchtigen" zu verwirklichen. Selbst wenn man die geschilderten Bedenken gegen eine spätere individuelle Leistungsfähigkeit als Anknüpfungspunkt für die Darlehenslösung außer Acht ließe, sprächen gute Gründe dafür, dass die Darlehenslösung grundsätzlich ungeeignet sei, um die erstrebte soziale Chancengerechtigkeit beim Zugang zum Hochschulstudium zu gewährleisten. Im Rahmen seines diesbezüglich ohnehin nur eingeschränkten Beurteilungsspielraums müsse sich der Gesetzgeber mit den möglichen Auswirkungen seines Finanzierungssystems auseinandersetzen. Dazu gehörten auch Erfahrungen in anderen Ländern. Aus entsprechenden Untersuchungen gehe als gesicherte Erkenntnis hervor, dass Studiengebühren generell die Gefahr der Abschreckung von Kindern aus einkommensschwachen Haushalten in sich trügen. Psychologische Faktoren wie die Angst vor einem Misserfolg im Studium oder bei der späteren Arbeitsplatzsuche spielten dabei eine Rolle. Untersuchungen aus Großbritannien, den Niederlanden und Österreich zeigten, dass gerade Personen aus sozial rangniedrigeren Statusgruppen eher eine Verschuldung scheuten. Der gleiche Abschreckungseffekt sei in Deutschland bei der Umstellung der BAföG-Leistungen auf Darlehen zu beobachten gewesen, da Förderungsberechtigte auf die Inanspruchnahme eines Darlehens verzichtet hätten, um keine Schulden zu machen. Nach einer aktuellen Erhebung gelte das immerhin für 11 vom Hundert der Studienberechtigten. In den USA gehe damit eine Verdrängung der ärmeren Studierenden aus den besseren Universitäten einher, deren Besuch diesem Personenkreis nur mit Stipendien und sozialen Vergünstigungen möglich sei. Da das Misserfolgsrisiko bei sozial rangniedrigeren Statusgruppen höher sei, komme zur Verschuldung durch die Darlehenslast ein erhöhtes Risiko hinzu, später über kein höheres Einkommen zu verfügen. Da sich der Gesetzentwurf der CDU-Fraktion mit dieser Problematik nicht auseinandersetze, vielmehr sogar einräume, dass die Inanspruchnahme des Darlehens nicht abgeschätzt werden könne, fehle es an einer Grundlage zur Ausübung des gesetzgeberischen Prognosespielraums. Es sei nicht zu erkennen, dass die vom hessischen Gesetzgeber gewählte Ausgestaltung der Studienbeiträge das Ziel des Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV erreichen könne, keine geeigneten Studienbewerberinnen und Studienbewerber abzuschrecken.

Der Verwirklichung des von Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV bezweckten Ziels stehe darüber hinaus die mit der gesetzlichen Regelung verbundene Rechtsunsicherheit entgegen. So seien die Darlehensbedingungen aufgrund der Befristung des Gesetzes (§ 13 Abs. 2 Satz 2 HStubeiG) und wegen des nach § 7 Abs. 1 Satz 4 HStubeiG variablen Zinssatzes unklar.

Die in § 9 Abs. 2 HStubeiG normierte Abführungspflicht an den Studienfonds sei verfassungswidrig. Die von den Hochschulen abzuführenden Beträge stammten anteilig von den Studierenden, die damit im Wege einer gleichheitswidrigen Sonderabgabe den Studienfonds unmittelbar finanzierten.

Das Studienbeitragsgesetz sei auch mit dem UN-Sozialpakt unvereinbar, der im Hinblick auf seine Inkorporation in das Recht der Bundesrepublik Deutschland aufgrund des Rechtsstaatsprinzips auch bei der Auslegung hessischer Grundrechte zu berücksichtigen sei sowie nach Art. 67 HV Bindungswirkung für den Hessischen Landtag entfalte. Dass der UN-Sozialpakt auch im Normenkontrollverfahren vor dem Staatsgerichtshof maßgeblich sei, gelte jedenfalls bei Beachtung der neueren Entwicklung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu dessen Prüfungskompetenz hinsichtlich der Europäischen Menschenrechtskonvention. Nach Art. 13 Abs. 2 lit. c) des UN-Sozialpakts müsse der Hochschulunterricht auf jede geeignete Weise, insbesondere durch allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit, jedermann gleichermaßen entsprechend seinen Fähigkeiten zugänglich gemacht werden. Dem Ziel der allmählichen Einführung der Unentgeltlichkeit des Hochschulunterrichts stehe die Neueinführung allgemeiner, im Regelfall unterschiedslos alle Studierenden erfassender Studienbeiträge diametral entgegen.

Die Verfahrensbevollmächtigten der Antragsteller zu 4 beantragen, wie folgt zu erkennen:

Das Gesetz zur Einführung von Studienbeiträgen an den Hochschulen des Landes und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 16. Oktober 2006 verstößt gegen Art. 59 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 und 63 HV sowie mit Art. 67 HV in Verbindung mit Art. 13 des Internationalen Paktes

über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (BGBI. II S. 428) und ist daher nichtig.

IV.

Die Landesregierung hat zu den Anträgen Stellung genommen und äußert verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Antragsberechtigung der Fraktionen im Hessischen Landtag. Denn ihnen sei aufgrund einer bewussten politischen Entscheidung des Verfassungsgebers ein Antragsrecht in dem insoweit abschließenden Art. 131 Abs. 2 HV vorenthalten worden. Daher sei der einfache Gesetzgeber nicht befugt gewesen, den Kreis der Antragsberechtigten auszuweiten.

In der Sache führt die Landesregierung im Wesentlichen aus:

Art. 59 Abs. 1 Satz 1 HV könne entgegen der Auffassung der Antragsteller nicht im Sinne einer prinzipiellen Unentgeltlichkeit der Hochschulausbildung und nicht als umfassende Verbotsnorm für die Einführung jeglicher Art von Studienbeiträgen gedeutet werden, die nur ausnahmsweise Einschränkungen unter den in Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV genannten Voraussetzungen eines qualifizierten Gesetzesvorbehalts zulasse. Art. 59 Abs. 1 Satz 1 und Art. 59 Abs. 1 Sätze 3 und 4 HV seien nicht in einem solchen Regel-Ausnahme-Verhältnis zu sehen, dass nur unter den Voraussetzungen des Satzes 4 eine Regelungskompetenz des Gesetzgebers gegeben sei. Art. 59 Abs. 1 HV sei vielmehr in seiner Gesamtheit als gemeinschaftsgebundenes soziales Grundrecht zu verstehen, dessen Verständnis von wechselnden Umständen abhängig und das deshalb der Konkretisierung und Ausgestaltung durch den einfachen Gesetzgeber in den durch Art. 59 HV insgesamt gezogenen Grenzen zugänglich sei. Dabei müsse der Gesetzgeber die Bedeutung des Grundrechts der Unterrichtsgeldfreiheit in der sozialen Ordnung zum Ausgangspunkt seiner Regelung nehmen. Daraus ergäben sich verfassungsrechtliche Maßstäbe für die Reichweite gesetzgeberischer Regelungsbefugnisse nicht nur bei der Konkretisierung immanenter Schranken der Unterrichtsgeldfreiheit nach Art. 59 Abs. 1 Satz 1 HV, sondern auch bei der Auslegung der Regelungskompetenz zur Einführung von Schulgeld nach Art. 59

Abs. 1 Satz 4 HV. Diese sei als Befugnis zur Erhebung "sozialverträglicher Beiträge" zu verstehen.

Wortlaut, Entstehungsgeschichte und Zweck des Art. 59 Abs. 1 HV räumten dem Gesetzgeber die Befugnis ein, zum Zweck der Qualitätssteigerung und Beschleunigung der Hochschulausbildung zweckgebundene Studienbeiträge einzuführen und die in Satz 4 enthaltene Regelungsbefugnis des Gesetzgebers zur Einführung von "Schulgeld" auch auf eine nachgelagerte Betrachtung wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit auszudehnen, sofern dadurch der mit der Unterrichtsgeldfreiheit verfolgte Zweck, allen geeigneten Studienbewerbern ohne Rücksicht auf ihre Einkommens- und Vermögensverhältnisse eine Hochschulausbildung zu ermöglichen, nicht beeinträchtigt werde.

Aus dem Wortlaut wie der Entstehungsgeschichte von Art. 59 Abs. 1 HV ließen sich für die Frage der Zulässigkeit von Grundstudienbeiträgen keine eindeutigen Schlüsse ableiten. Ausschlaggebende Bedeutung komme dem Sinn und Zweck der Vorschrift zu. Art. 59 Abs. 1 HV sei das Ergebnis einer in der Literatur als "historischer Kompromiss" bezeichneten Einigung in der Frage der Unterrichtsgeldfreiheit und der Unentgeltlichkeit von Lernmitteln. Wesentlich für das Verständnis dieses Kompromisses sei die gemeinsame Überzeugung der Fraktionen von SPD und CDU gewesen, dass der Zugang zum Hochschulunterricht allen Begabten ohne Rücksicht auf die Vermögens- und Einkommenslage der Eltern eröffnet sein müsse. Darauf gründe sich die Feststellung des Staatsgerichtshofs, Zweck des Art. 59 HV sei es, "freie Bahn dem Tüchtigen" zu gewähren. Dementsprechend habe der Staatsgerichtshof aus der Funktion des Art. 59 Abs. 1 HV als "soziales Grundrecht und als staatspolitische Aufgabe von besonderer Bedeutung" abgeleitet, dass dem einfachen Gesetzgeber eine Befugnis zur beschränkenden Ausgestaltung im Hinblick auf wechselnde Umstände übertragen worden sei, und habe er nicht nur Beschränkungen des persönlichen Anwendungsbereichs der Unterrichtsgeldfreiheit auf die in Hessen wohnhaften deutschen Staatsangehörigen, sondern auch sachliche Einschränkungen der Unterrichtsgeldfreiheit als mit Art. 59 Abs. 1 HV vereinbar angesehen.

Sei Art. 59 Abs. 1 HV als soziales Grundrecht und zugleich als staatspolitischer Auftrag zu verstehen, so habe sich die Auslegung entscheidend an der Frage

zu orientieren, wie das Anliegen, das der hessische Verfassungsgeber im Jahre 1946 verfolgt habe, sich unter den heutigen Gegebenheiten einer Ausbildung an den hessischen Hochschulen verwirklichen lasse. Zu berücksichtigen seien dabei die Einbindung der hessischen Hochschulen in eine bundesweit veränderte Hochschullandschaft mit zahlreichen studienbeitragspflichtigen Hochschulen, ferner der Grundsatz des bundesweit gleichen Zugangs aller Studierenden zu den Hochschulen, die Funktion von Studienbeiträgen als Bestandteil einer auf Wettbewerb und Diversifizierung des Studienangebots ausgerichteten Hochschulstruktur, die sozialen Rahmenbedingungen eines Hochschulstudiums auf Darlehensbasis sowie die Geltung des Inländergleichbehandlungsgrundsatzes für den freien Zugang aller ausländischen Studienbewerber aus den Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

Neben dem Sozialstaatsprinzip habe der hessische Gesetzgeber auch zu berücksichtigen, dass Art. 60 Abs. 1 HV dem Staat eine Schutzpflicht zugunsten der staatlichen Hochschulen auferlege. Daraus ergebe sich zwar kein konkreter Gestaltungsauftrag. Die Schutzpflicht beinhalte aber, dass der hessische Gesetzgeber gegenüber europa- und bundesweiten Veränderungen der Hochschulstrukturen, die sich auf die Qualität und Aufgabenerfüllung der hessischen Hochschulen und ihre Standards in Forschung und Lehre auswirken könnten, nicht gleichgültig bleiben dürfe. Der hessische Gesetzgeber habe die Pflicht, derartigen faktischen und rechtlichen Einwirkungen, die für die Gewährleistung eines freien Hochschulzugangs an den hessischen Hochschulen Bedeutung entfalten könnten, Rechnung zu tragen. Für die Regelungsbefugnis des Gesetzgebers folge daraus, dass er den gemeinschaftsgebundenen Charakter des Art. 59 Abs. 1 HV durch konkretisierende Gesetzgebung deutlich machen könne. Hierbei müsse er sich von dem Zweck des Art. 59 HV leiten lassen, jedem Begabten ohne Rücksicht auf seine wirtschaftlichen Verhältnisse die Möglichkeit zu einer Ausbildung zu geben. Zugleich ergebe sich aus Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV eine Ermächtigung des Gesetzgebers, wirtschaftlich leistungsfähige Personen zu einem Beitrag zu den Kosten des Unterrichtswesens zu verpflichten und damit einen sozialen Ausgleich zu schaffen.

Maßgebliches Kriterium für die Vereinbarkeit des Studienbeitragsgesetzes mit Art. 59 Abs. 1 HV sei daher, ob die generelle Einführung von Grundstudienbei-

trägen in Verbindung mit einem Darlehensfinanzierungsmodell zum einen der Zielsetzung gerecht werde, allen geeigneten Studienbewerbern ohne Rücksicht auf die finanziellen Verhältnisse das Studium zu ermöglichen, zum anderen, ob die Verpflichtung zur Zahlung von Grundstudienbeiträgen als "angemessenes Schulgeld", das im Hinblick auf die wirtschaftliche Lage im Sinne von Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV gestattet sei, qualifiziert werden könne.

Für die verfassungsrechtliche Beurteilung des Gesetzes sei davon auszugehen, dass dem Gesetzgeber eine Einschätzungsprärogative im Hinblick auf die bildungs- und sozialpolitischen Auswirkungen des Studienbeitragsgesetzes zukomme. Insbesondere auf dem Gebiet der Arbeitsmarkt-, Sozial- und Wirtschaftsordnung sei nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine besonders weite Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers anzunehmen und dessen Einschätzungs- und Prognosevorrang zu beachten. Der Staatsgerichtshof habe in seiner früheren Rechtsprechung die Notwendigkeit der Flexibilität der Auslegung von Art. 59 Abs. 1 HV betont, "um dem gewöhnlichen Gesetzgeber bei der Ausgestaltung, die immer von wechselnden Umständen abhängig ist, nicht über Gebühr die Hände zu binden".

Der Gesetzgeber sei nach Ausschöpfung des vorhandenen Expertenwissens in einem bildungs- und sozialpolitisch höchst komplexen Bereich zu dem Ergebnis gekommen, dass die vorgeschlagene Einführung von Studienbeiträgen in Verbindung mit einem bonitätsprüfungsunabhängigen Darlehensmodell geeignet sei, das verfassungsrechtliche Ziel eines offenen und zugleich sozial gerechten Studienzugangs für alle geeigneten Studienbewerber zu verwirklichen. Die Einführung von Grundstudienbeiträgen werde zu einer Erhöhung der Qualität der Lehre, einer Verminderung der Abbrecherquote und einer Verkürzung der durchschnittlichen Studienzeiten beitragen. Nahezu sämtliche neueren Hochschulmodelle im nationalen und internationalen Bereich gingen davon aus, dass Studienbeiträge eine wesentliche Voraussetzung für die geplante Umgestaltung der Hochschulstruktur in Richtung Profilbildung, Wettbewerb und Autonomie seien. Die Prognose des Gesetzgebers, die Einführung bescheidener Studienbeiträge in Verbindung mit einem umfassenden Darlehensmodell werde auch für sozial schwächere Studierende keine Abschreckungswirkung entfalten, könne nicht als fehlerhaft beanstandet werden. Gleiches gelte für die Einschätzung, mögliche negative Effekte würden durch die Aussicht auf die Reduzierung der Gesamtkosten einer Ausbildung kompensiert, so dass Studienbeiträge nicht geeignet seien, die Offenheit des Hochschulzugangs im Sinne von Art. 59 Abs. 1 HV zu beeinträchtigen.

Neuen Untersuchungen zufolge könne eine unerwünschte soziale Selektion von Hochschulabsolventen nach den Einkommensverhältnissen weder im internationalen Vergleich noch innerhalb der Bundesrepublik Deutschland auf die Einführung von Studienbeiträgen zurückgeführt werden, sondern auf andere Ursachen, wie z.B. die unterschiedliche Förderung während des Kindesalters. Welche Bedeutung der Übernahme einer Darlehensverpflichtung zur Finanzierung von Studienbeiträgen in einer durchschnittlichen Höhe von 5.000 Euro bis 6.000 Euro neben der Aussicht einer geringeren Studiendauer, höheren Einkommenserwartungen und geringerem Arbeitslosenrisiko nach Abschluss einer Hochschulausbildung für die Motivationslage eines Studienanfängers aus finanziell schwachen Verhältnissen zukomme, sei bislang allerdings kaum hinreichend geklärt. Von wirtschaftswissenschaftlicher Seite werde darauf hingewiesen, dass durch die Einführung von bescheidenen Studienbeiträgen entstandene Mehrkosten mehr als kompensiert würden durch die zukünftige Rendite einer erfolgreichen Hochschulausbildung in Verbindung mit kürzeren Studiendauern und einem früheren Eintritt ins Berufsleben. Die Einschätzung des Gesetzgebers, ohne die Einführung von Studienbeiträgen ließen sich negative bildungs- und finanzpolitische Wirkungen nicht vermeiden, beziehe sich auf die beabsichtigte bzw. bereits beschlossene Einführung von Studienbeiträgen in den benachbarten Bundesländern und die sich daraus ergebende Befürchtung, dass es zu einer Wanderungsbewegung zu den hessischen Hochschulen komme.

Entgegen der Auffassung der Antragsteller führe das Konzept der nachgelagerten Studienbeiträge nicht zu einem Verstoß gegen Art. 59 Abs. 1 HV. Dieses soziale Grundrecht stehe nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs unter dem Vorbehalt dessen, was der Einzelne vernünftigerweise von der Gesellschaft beanspruchen könne. Die in Art. 59 Abs.1 Satz 4 HV vorgesehene Möglichkeit, Schulgeldzahlungen derjenigen Personen anzuordnen, deren wirtschaftliche Lage einen eigenen finanziellen Beitrag zu den Gesamtkosten einer

Ausbildung gestatte, sei, wie der Staatsgerichtshof festgestellt habe, nicht als eine restriktiv auszulegende Ausnahme vom Grundsatz unentgeltlicher Hochschulausbildung zu interpretieren, sondern als Konkretisierung eines Prinzips sozialverträglicher Beteiligung Studierender an den Ausbildungskosten durch ein "angemessenes Schulgeld". Gestalte der Gesetzgeber die "wirtschaftliche Lage" dergestalt, dass im Regelfall jedem Studierenden die Übernahme eines bescheidenen Kostenanteils zugemutet werden könne, so erlaube Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV auch die flächendeckende Beitragspflicht. Angesichts der hohen Kosten einer Hochschulausbildung und der Knappheit der öffentlichen Mittel sowie der vom Gesetzgeber anderweitig zu berücksichtigenden sozialstaatlichen Anforderungen erscheine es sachgerecht, in gleicher Weise wie die aktuelle finanzielle Leistungsfähigkeit bei Beginn des Studiums diejenige, die im Regelfall auf Grund der zu finanzierenden staatlichen Ausbildungsleistungen geschaffen werde, in den sozialen Ausgleich einzubeziehen. Die mit der Verschuldung eintretende wirtschaftliche Belastung, die an die Stelle der unmittelbaren Zahlungspflicht trete, könne andererseits nicht unabhängig von den Rückzahlungsmodalitäten interpretiert werden. Die Rückzahlungspflicht realisiere sich erst dann, wenn die wirtschaftliche Lage es gestatte.

Ein Verbot der Darlehensverzinsung lasse sich Wortlaut und Zweck des Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV nicht entnehmen. Der Gesetzgeber habe einen Anspruch auf Gewährung eines Studiendarlehens ohne Rücksicht auf die Prüfung der Vermögensverhältnisse vorgesehen. Damit hätten bewusst neue, aufwändige administrative Prüfungsverfahren vermieden werden sollen. Die grundsätzliche Entscheidung für eine Verzinsung der Darlehensgewährung beseitige lediglich einen anderenfalls aus der Unverzinslichkeit des Darlehens resultierenden geldwerten Vorteil. Die sich aus der Verzinsung ergebende höhere Belastung der weniger Leistungsfähigen im Vergleich zu Studierenden, die entweder auf ein Darlehen aus finanziellen Gründen von vornherein nicht angewiesen oder wegen ihrer höheren Leistungskraft zu einer raschen Rückzahlung des Darlehens in der Lage seien, ergebe sich als Konsequenz einer in der Ausgangslage ungleichen finanziellen Situation. Es sei nicht die Funktion von Art. 59 Abs. 1 HV, diese Ungleichheit als solche zu beseitigen; er verlange die Eröffnung des Hochschulzugangs für jeden geeigneten Studienbewerber ohne Rücksicht auf

dessen wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Gestatte die "wirtschaftliche Lage" die Heranziehung zu den Kosten der Ausbildung, so sei die Erhebung eines angemessenen Schulgeldes verfassungsrechtlich zulässig ohne Rücksicht darauf, ob finanziell leistungsfähigere Personen eher in der Lage seien, eine Verschuldung und eine damit verbundene Zinsbelastung rasch zu reduzieren bzw. Studienbeiträge ohne Darlehen zu finanzieren, als Studierende, deren wirtschaftliche Lage lediglich die Rückzahlung nach Maßgabe der im Studienbeitragsgesetz vorgesehenen Mindestbeträge gestatte. Für die Beurteilung der finanziellen Belastungen der Studierenden, die auf die Inanspruchnahme von Studiendarlehen angewiesen seien, sei von wesentlicher Bedeutung, dass Empfänger von Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz keinerlei Zinsbelastungen für die förderfähigen Semester zu tragen hätten, sondern ausschließlich zur Rückzahlung in Höhe der Studienbeiträge bei entsprechender wirtschaftlicher Lage verpflichtet seien. Hinzu kämen die gesetzlichen Befreiungs- und Ermäßigungstatbestände im Falle der Kindererziehung oder unbilliger Härten. Darüber hinaus sei zu berücksichtigen, dass die Festsetzung der Höchstgrenze der Verschuldung auf 15 000 Euro neben den Studiendarlehen auch die Zinsen berücksichtige.

Die Koppelung der Zinsentlastung und der Rückzahlungsstundung mit den jeweiligen Einkommensgrenzen des Bundesausbildungsförderungsgesetzes sei
sinnvoll und stehe mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen an rechtsstaatliche Bestimmtheit im Einklang. Es liege ein enger sachlicher Zusammenhang dergestalt vor, dass die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme von
Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz auf den gleichen
sozialen Erwägungen beruhten, die der hessische Gesetzgeber bei der Festlegung der Einkommensgrenzen für die Zinsentlastung und die Stundung der
Darlehensrückzahlung zulässigerweise als maßgeblich ansehe.

Die Verwendung eines Teils der Einnahmen aus den Studienbeiträgen zur Deckung der Ausfallrisiken ab dem Jahr 2011 führe entgegen der Auffassung der Antragsteller nicht dazu, dass ein Teil der Studienbeiträge rechtlich als zwangsweise "Sonderabgabe" zur Deckung einer vom Zweck der Beitragsregelung grundsätzlich unterschiedenen öffentlich-rechtlichen Aufgabe der Gewährleistung des Hochschulzugangs für wirtschaftlich leistungsschwächere Personen

diene, und verstoße nicht gegen verfassungsrechtliche Grundsätze der Abgabengerechtigkeit und des Gleichbehandlungsgebots der Hessischen Verfassung. Die Darlehensregelung stehe in einem untrennbaren Zusammenhang mit der Beitragserhebung. Die Verwaltungskosten, Ausfallrisiken und Zinsfreistellungskosten seien, auch wenn sie tatsächlich regelmäßig nur einen wirtschaftlich leistungsschwächeren Personenkreis beträfen, gemeinsamer Bestandteil eines einheitlichen Konzepts sozialverträglicher Kostenbelastung, das im Grundsatz allen Studierenden zugute komme, denen die Beitragspflicht obliege.

Die Beitragsregelung des Studienbeitragsgesetzes für das Zweit- und Langzeitstudium sei wegen der unterschiedlichen Situation der Studierenden sachlich gerechtfertigt. Der Gesetzgeber habe für Zweitstudiengänge keine gesetzliche Beitragserhöhung angeordnet, sondern die Hochschulen lediglich ermächtigt, in einer Satzung höhere Studienbeiträge unter Berücksichtigung der Gegebenheiten des einzelnen Studiengangs vorzusehen. Die hiergegen erhobenen Einwände im Hinblick auf die fehlende Bestimmtheit des Abgabentatbestands berücksichtigten nicht, dass Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV den hessischen Hochschulen das Recht der Selbstverwaltung einräume und dass unter Berücksichtigung der Satzungsautonomie der Hochschulen auch die Notwendigkeit von Beitragssatzungen eine hinreichende Normenklarheit und Bestimmtheit bei der Festlegung der Beiträge für Zweitstudien sicherstelle.

Die Einräumung eines Ermessens der Hochschule zur Beitragsreduzierung im Teilzeitstudium sei im Hinblick auf die Notwendigkeit einer flexiblen Regelung des entstandenen Aufwandes gerechtfertigt und ermögliche der Hochschule auch insoweit eine Perspektive des Wettbewerbs und der Profilbildung.

Sachlich gerechtfertigt sei auch die Beschränkung des Ermessens der Hochschulen zur Beitragsreduzierung bei Teilzeitstudiengängen nur bezüglich des Grundstudienbeitrags. Der Studierende, der einen ersten berufsqualifizierenden Abschluss im Teilzeitstudium anstrebe, und derjenige Studierende, der ein Teilzeitstudium zum Erwerb eines weiteren berufsqualifizierenden Abschlusses absolviere, seien typischerweise in einer unterschiedlichen wirtschaftlichen Situation.

35

Der Ausschluss des Darlehensanspruchs für Zweit- und Langzeitstudienbeiträge mit Ausnahme der nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz geförderten Studienzeiten sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Es sei weiterhin mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz der Hessischen Verfassung vereinbar, Langzeitstudienbeiträge anders als die allgemeinen Studienbeiträge grundsätzlich dem Landeshaushalt zuzuweisen und nicht in die Zweckbindung des § 1 Abs. 3 HStubeiG einzubeziehen.

Eine unzulässige Ungleichbehandlung könne ferner nicht darin gesehen werden, dass wegen der Zweckbindung der allgemeinen Studienbeiträge die "gewöhnlichen" Beitragszahler höhere Ausbildungsleistungen für Langzeitstudierende finanzierten, während deren Beiträge dem allgemeinen Landeshaushalt zuflössen. Die Zweckbindung der Studienbeiträge zur Qualitätsförderung der Ausbildung ändere nichts an der Finanzierung der Hochschulausbildung durch staatliche Leistungen. Darin liege keine "fremdnützige Sonderabgabe" und auch keine unzulässige Ungleichbehandlung. Aus den gleichen Gründen könne eine Verletzung des Gleichheitssatzes auch nicht daraus hergeleitet werden, dass die Verwendung der der Hochschule zufließenden Mittel durch den Gesetzgeber nicht detailliert geregelt werde und damit "Umverteilungen zwischen Zahlerbereichen einerseits und Nutznießerbereichen" nicht verhindert würden.

Die Übergangsregelung zum Studienguthabengesetz sei mit dem Grundsatz des Vertrauensschutzes und dem Rechtsstaatsprinzip, die auch als ungeschriebene Bestandteile der Hessischen Verfassung angesehen werden könnten, in vollem Umfang vereinbar. Im vorliegenden Fall sei keine rückwirkende Anknüpfung an bereits abgeschlossene Sachverhalte gegeben, da die Übergangsregelung keine Erhebung von Studienbeiträgen für zurückliegende Semester vorsehe, sondern den Beginn der Studienbeitragspflicht auf etwa ein Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes begrenze. Zudem habe ein Vertrauen auf den Fortbestand der Entgeltfreiheit spätestens seit der Entscheidung der Landesregierung, ein Studienbeitragsgesetz in den Landtag einzubringen, nicht mehr entstehen können. Dabei könne auch aus dem Studienguthabengesetz keine weitergehende verfassungsrechtlich geschützte Rechtsposition abgeleitet werden. Die Einführung des Studienguthabenmodells habe keine neuen Rechtspositionen auf Absolvierung eines studienbeitragsfreien Hochschulstudi-

ums begründet. Die mögliche Annahme Studierender, auf der Grundlage des Studienguthabensgesetzes ihr Studium beitragsfrei fortsetzen zu können, stelle sich verfassungsrechtlich als bloße Entziehung der Hoffnung auf eine unveränderte Gesetzeslage dar, die als solche keinen besonderen verfassungsrechtlichen Schutz genieße.

Schließlich liege auch keine Ungleichbehandlung darin, dass die Beitragsbefreiung wegen Kindererziehung pro Kind, nicht aber pro Elternteil gewährt werde. Die beschränkte Beitragsbefreiung solle die finanzielle und zeitliche Belastung durch Kinder zumindest teilweise ausgleichen. Diese bestünde aber nicht je Elternteil, sondern nur pro Kind, unabhängig davon, ob beide Elternteil studierten. Dabei stehe es den Eltern gänzlich frei, wie sie die beitragsfreien Semester untereinander aufteilten. Aufgrund dieser Wahlfreiheit der Eltern sei auch nicht ersichtlich, warum die Inanspruchnahme der Freisemester typischerweise zu Ungunsten von Frauen erfolgen sollte, so dass auch eine mittelbare Diskriminierung von Frauen aufgrund ihres Geschlechts nicht erkennbar sei.

Art. 67 HV rechtfertige nicht die Heranziehung der Bestimmungen des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte als unmittelbaren Prüfungsmaßstab für die Verfassungsmäßigkeit des Studienbeitragsgesetzes. Zudem werde nach dem eindeutigen Wortlaut des Art. 13 Abs. 2 lit. c des UN-Sozialpaktes keine Verpflichtung der Vertragsstaaten begründet, im innerstaatlichen Recht die unentgeltliche Inanspruchnahme des Hochschulunterrichts vorzusehen. Wortlaut und Zweck der Vorschrift lasse unmissverständlich erkennen, dass die Verpflichtungen der Vertragsstaaten aus Art. 13 des UN-Sozialpaktes lediglich programmatischen Charakter aufwiesen. Dies bedeute, dass die Vertragsstaaten lediglich eine allgemeine, auf die Herbeiführung gewisser Ziele umschriebene Verpflichtung eingegangen seien, ihnen aber gleichzeitig ein großer Spielraum bei der Verwirklichung dieser Zielsetzung bleibe. Es bestehe daher lediglich die Verpflichtung der Vertragsstaaten, ihre Hochschulpolitik darauf einzurichten, dass das Recht auf freien Hochschulzugang nach Eignung und Befähigung gewährleistet werde.

Die Landesregierung hat keinen Antrag gestellt.

٧.

Die Landesanwaltschaft hat mit Schriftsatz vom 19. Juli 2007 ihre Beteiligung an dem Verfahren P.St. 2133 gemäß § 21 StGHG erklärt und mit Schriftsatz vom 8. November 2007 zum Verfahren P.St. 2158 Stellung genommen. Sie hält die angegriffenen Vorschriften des Studienbeitragsgesetzes für unvereinbar mit Art. 59 Abs. 1 HV sowie teilweise auch mit Art. 1 HV.

Sozialverträgliche Studiengebühren könnten zwar grundsätzlich ein vernünftiges Steuerungsinstrument sein. Empirische Untersuchungen deuteten darauf hin, dass das bisherige auf Steuern basierende System der Hochschulfinanzierung unter Verteilungsaspekten zumindest als fragwürdig anzusehen sei. Aus Gründen sozialer Gerechtigkeit könnten Studiengebühren unter Umständen als wesentlich sozialer angesehen werden, handele es sich bei der unentgeltlichen Nutzung von Hochschulen doch um eine Umverteilung von "unten nach oben". Sozialverträgliche Studiengebühren verstießen daher nicht gegen allgemeine Grundsätze der Verfassung, wie etwa das Sozialstaatsprinzip oder Grundrechte. Die Hessische Verfassung weise jedoch eine Besonderheit auf. Anders als viele andere Landesverfassungen enthalte sie in Art. 59 Abs. 1 HV eine spezifische Vorschrift, die die Unentgeltlichkeit des Studiums verfassungskräftig vorschreibe.

Zwischen Art. 59 Abs. 1 Satz 1 HV und Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV bestehe kein strenges Regel-Ausnahme-Verhältnis. Vielmehr stehe dem Gesetzgeber zum einen nach Art. 59 Abs. 1 Satz 1 HV die Möglichkeit offen, Art und Umfang des unentgeltlichen Unterrichts an den Hochschulen zu begrenzen; zum anderen bestehe die Option, nach Satz 4 ein angemessenes Schulgeld zu erheben. Dabei handele 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 Abs. 1 HV. Die Erhebung eines Entgelts für den Unterricht, die zunächst der Garantie des Art. 59 Abs. 1 Satz 1 HV zuwiderlaufe, könne nur in den Grenzen des Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV erfolgen. Dieser Einschätzung stehe nicht der Charak-

ter des Art. 59 Abs. 1 HV als soziales Grundrecht entgegen. Der hessische Gesetzgeber sei durch Art. 59 Abs. 1 Satz 1 HV nicht auf eine bestimmte staatliche Aktivität, auf ein Mindestmaß staatlicher Verschaffung verpflichtet. Allerdings gebiete Art. 59 Abs. 1 Satz 1 HV dem Gesetzgeber, das nach Maßgabe des Möglichen zu 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 könne, regele Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV. Dieses Regelungskonzept könne 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.

Die Erhebung eines Grundstudienbeitrags durch das Studienbeitragsgesetz verstoße gegen die in Art. 59 Abs. 1 Satz 1 und Satz 4 enthaltene Garantie, indem eine Entgeltzahlungspflicht unabhängig von der Leistungsfähigkeit der Studierenden oder der ihrer Unterhaltsverpflichteten konstituiert werde. Diese allgemeine Entgeltzahlungspflicht könnte nur dann mit der Ausgestaltungsbefugnis des Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV als vereinbar angesehen werden, wenn alle betroffenen Studierenden wirtschaftlich leistungsfähig wären. Davon sei aber selbst der Gesetzgeber nicht ausgegangen, denn er habe eine fehlende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zumindest der Studierenden angenommen, die zum Erhalt von Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz berechtigt sind.

Der Gesetzgeber habe die ihm nach Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV zukommende Ausgestaltungsbefugnis auch nicht deswegen rechtmäßig ausgeübt, weil er die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit aller Studierenden durch Darlehen im Sinne des § 7 HStubeiG bewerkstelligt habe. Die fehlende Leistungsfähigkeit könne nicht durch ein Darlehen hergestellt werden. Ebenso wenig wie zivilrechtlich nicht gegebene Unterhaltsansprüche durch ein vom Sozialhilfeträger gewährtes Darlehen begründet werden könnten, ändere die Gewährung eines Darlehens nach § 7 HStubeiG etwas an dem Umstand fehlender Leistungsfähigkeit vor dessen Aufnahme.

Telos des Art. 59 Abs. 1 HV sei nach übereinstimmender Auffassung von Literatur und Rechtsprechung die Gewährung einer von wirtschaftlicher Leistungs-

fähigkeit unabhängigen Bildungschancengleichheit. Die Vorschrift verfolge das Ziel, "freie Bahn dem Tüchtigen" zu gewähren. Dem sozial Schwächeren solle eine akademische Ausbildung nicht deshalb verschlossen bleiben, weil er die Mittel für das Unterrichtsgeld nicht aufbringen könne. Dies habe gleichwohl nicht zur Folge, dass dem Gesetzgeber ein besonders weiter Beurteilungsspielraum im Hinblick auf die bildungs- und sozialpolitischen Auswirkungen des Studienbeitragsgesetzes zustehe, der nur dann überschritten wäre, wenn die diesbezüglichen gesetzgeberischen Erwägungen offensichtlich keine Grundlage für eine vernünftige gesetzgeberische Maßnahme bilden könnten. Der besondere Aussagegehalt des Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV liege darin, die intendierte Bildungsgleichheit von der aktuellen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit abzukoppeln. Das bonitätsunabhängig zu gewährende Darlehen ermögliche zwar 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 seien, sei damit jedoch nicht verbunden.

Ausweislich der 18. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks zur sozialen und wirtschaftlichen Lage der Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland 2006 sagten immerhin 25 % der teilnehmenden Studierenden aus, sie würden keine Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz beziehen, weil sie keine Schulden machen wollten. Dies könne zumindest ein Indiz dafür sein, dass "Schuldenangst" einen nicht außer Acht zu lassenden Gesichtspunkt der Bildungsplanung darstelle. Zu berücksichtigen seien auch die Ausweichbewegungen wenig Verschuldungsbereiter etwa in studienbegleitende Erwerbstätigkeit. Da 60 % der befragten Studierenden ohnehin schon zumindest einen Teil ihres Lebensunterhaltes durch Erwerbsarbeit finanzierten, könne nicht ausgeschlossen werden, dass bei einem relevanten Teil von Studierenden die dann zu leistende Erwerbsarbeit ein Ausmaß erreiche, welches entweder die Studienleistungen signifikant senke oder aber die Studiendauer steigere.

In Anbetracht dieser empirischen Befunde habe der Landesgesetzgeber nicht mit Sicherheit davon ausgehen können, die Erhebung eines Grundstudienbeitrags werde nicht zu einer Beeinträchtigung des freien Zugangs zum Studium führen sowie die Bildungschancengleichheit nicht beeinträchtigen.

Indem das Studienbeitragsgesetz in § 6 Abs. 1 den Anspruch auf Befreiung von der Beitragspflicht an das Vorhandensein eines Kindes knüpfe und in dessen Satz 3 eine frei gestaltbare Verteilung auf die Eltern vorsehe, verstoße der Gesetzgeber gegen das Willkürverbot. Grundsätzlich würden Studierende in ihrer Studienleistung – unabhängig davon, in welcher Beziehungsform sie lebten – durch ein Kind in gleicher Weise beeinträchtigt. Diesem Umstand trage der Gesetzgeber nicht hinreichend Rechnung, wenn er die Befreiung von der Beitragspflicht je Kind statt je Elternteil gewähre. Bei zwei studierenden Elternteilen hätten Studierende die beitragsfreien Semester unter sich zu verteilen, erhielten also im Schnitt nur für drei Semester eine Befreiung. Demgegenüber könnten Studierende, die mit einem nicht studierenden Partner zusammenlebten, sechs Freisemester in Anspruch nehmen. Diese Ungleichbehandlung Studierender lasse sich nicht auf sachliche Gründe stützen und sei deswegen willkürlich.

Weiterhin stehe zu erwarten, dass sich § 6 Abs. 1 HStubeiG ganz überwiegend zum Nachteil von Frauen auswirke. Die Vorschrift erfülle damit auch den Tatbestand der mittelbaren Benachteiligung. Bei studierenden Paaren mit Kindern würden häufig weibliche Studierende zum Zeitpunkt der Geburt und in den Folgemonaten ihr Studium unterbrechen, während Väter überwiegend ihr Studium zu Ende brächten. Mithin sei davon auszugehen, dass überwiegend männliche Studierende die nach § 6 Abs. 1 Satz 3 HStubeiG frei zu verteilenden Freisemester in Anspruch nehmen werden. Zu dem Zeitpunkt, in dem Mütter ihr Studium wieder aufnehmen wollten, seien die Freisemester verbraucht. Weibliche Studierende würden deswegen ihr Studium entweder beenden oder aber nur unter – gegenüber männlichen Studierenden – erschwerten Bedingungen fortsetzen können.

Weitere Vorschriften des angegriffenen Gesetzes verstießen indes für sich genommen nicht gegen die Hessische Verfassung. Dies gelte für die Darlehensverzinsung, die die ökonomisch konsequente Folge der Erhebung flächendeckender Studienabgaben sei. Gleiches gelte im Ergebnis für die vorgesehenen dynamischen Verweisungen, die Studienfondsregelung sowie die Zweckbindungsregelungen. Allerdings handele es sich entgegen der in § 1 Abs. 1 Satz 1 HStubeiG gewählten Bezeichnung bei den von den Studierenden zu entrichtenden Abgaben nicht um Beiträge, sondern um Gebühren. Denn die Abgaben

dienten der Abgeltung eines Vorteils, der mit der Immatrikulation oder Rückmeldung verbunden sei, nämlich der Inanspruchnahme des Lehrangebots sowie der Lehrmittel der Hochschule und der sonstigen Einrichtungen. Dieser Vorteil stehe allen Studierenden gleichermaßen zur Verfügung, so dass insoweit eine Verletzung des Art. 1 HV nicht gegeben sei. Die Einnahmen aus Gebühren unterlägen traditionell und unbestritten keiner Zweckbindung, sondern flössen in den allgemeinen Haushalt. Insoweit stehe das Gebührenaufkommen durchaus für die Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben zur Verfügung. Unter Gleichheitsaspekten seien daher an die Verwendung der Gebühren keine konkreten Anforderungen zu stellen.

Die Abgabenregelungen zu Zweitstudium und Teilzeitstudium sowie der Ausschluss der Darlehensberechtigung für Zweitstudien- und Langzeitstudienbeiträge beinhalteten keinen Verstoß gegen Art. 1 HV. Der allgemeine Gleichheitssatz verlange, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Bezogen auf das Abgabenrecht folge aus diesem Grundsatz insbesondere, dass bei gleichartig beschaffenen Leistungen, die rechnerisch und finanziell in Leistungseinheiten erfasst werden könnten, die Gebührenmaßstäbe und Gebührensätze so zu wählen und zu staffeln seien, dass sie unterschiedlichen Ausmaßen in der erbrachten Leistung Rechnung trügen, damit die verhältnismäßige Gleichheit unter den Gebührenschuldnern gewahrt bleibe. Dies bedeute jedoch nicht, dass Gebührenpflichtige immer dann unterschiedlich stark zu belasten seien, wenn eine Gruppe der Begünstigten aus der Leistung einen größeren Vorteil ziehe oder ihr sonst näher stehe als andere. Abweichungen seien nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Typisierung aus Gründen der Praktikabilität und Vereinfachung möglich. Es reiche, wenn für eine Gleich- oder Ungleichbehandlung im Abgabenrecht jeweils tragfähige Gründe gegeben seien.

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

Da die Studiengebühren die Kosten für ein Studium bei Weitem nicht abdeckten, komme dem Gesetzgeber ein weiter Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Frage zu, in welcher Höhe und in welcher Art und Weise ein Zweitstudium absolviert werden solle. Soweit § 3 Abs. 3 Satz 3 HStubeiG insofern auf eine Gestaltung durch die Hochschulen verweise und § 7 Abs. 1 Satz 1 HStubeiG den Ausschluss der Darlehensgewährung für ein Zweitstudium anordne, sei dies sachgerecht und trage der Universitäts- und Hochschulautonomie nach Art. 60 Abs. 1 HV Rechnung. Letzteres gelte auch für die Regelung zum Teilzeitstudium nach § 3 Abs. 2 HStubeiG. Denn das Angebot eines Teilzeitstudiums könne für die Universitäten infolge – im Vergleich zu üblichen Studiengängen – besonderer Veranstaltungszeiten durchaus erhöhte Aufwendungen zur Folge haben.

Im Übrigen lasse sich der Ausschluss einer Darlehensberechtigung für Langzeitstudierende nach § 7 Abs. 1 Satz 1 HStubeiG auf einen tragfähigen Grund stützen. Der Gesetzgeber verfolge mit dieser Maßnahme die Intention, eine Lenkungswirkung auf Studierende zu erzeugen, die den Abschluss ihres Studiums unangemessen hinauszögerten. Dieses Ziel sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Die in § 13 Abs. 1 HStubeiG, § 7 Abs. 1 StuGuG enthaltene Übergangsregelung verstoße nicht gegen das in der Hessischen Verfassung enthaltene Prinzip der Rechtssicherheit in der Form des Vertrauensschutzes (Rückwirkungsverbot). Allerdings sei der Gesetzgeber auch dann, wenn eine Regelung in ihrer Rechtsfolge nur auf gegenwärtige oder zukünftige Sachverhalte bezogen sei, verpflichtet, ein möglicherweise gegebenes schutzwürdiges Vertrauen des Normadressaten in den Fortbestand der alten Rechtslage zu beachten. Sei 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 überwiege, sei ausnahmsweise von der Einbeziehung der Betroffenen in das Gesetz abzusehen oder eine solche durch eine angemessene Übergangsregelung verhältnismäßig zu gestalten. Solche gewichtigen Einzelinteressen der bereits immatrikulierten Studierenden seien vorliegend jedoch nicht gegeben. Denn ein Bürger könne grundsätzlich nicht darauf vertrauen, dass der Gesetzgeber eine für ihn günstige Gesetzeslage jederzeit auf-

rechterhalte. Der verfassungsrechtliche Vertrauensschutz gehe nicht so weit, den Begünstigten einer Regelung vor jeder "Enttäuschung" zu bewahren. Andernfalls würde der zum Ausgleich zu bringende Widerstreit zwischen den Prinzipien der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes auf der einen Seite mit der unabweisbaren Notwendigkeit, die Rechtsordnung verändern zu können, auf der anderen Seite in nicht mehr vertretbarer Weise zu Lasten der Anpassungsfähigkeit der Rechtsordnung gelöst.

Die maßgeblichen Bestimmungen des UN-Sozialpakts könnten nicht als unmittelbarer Prüfungsmaßstab für die Verfassungsmäßigkeit des Studienbeitragsgesetzes herangezogen werden. Im Übrigen wiesen die darin begründeten Verpflichtungen der Vertragsstaaten nur programmatischen Charakter auf. Eine Verpflichtung der Vertragsstaaten, im innerstaatlichen Recht die Unentgeltlichkeit des Hochschulunterrichts zu garantieren, gehe damit nicht einher. Da die Regelungen des UN-Sozialpaktes insofern hinter den Anforderungen, die die Hessische Verfassung in Art. 59 Abs. 1 HV an die Einführung von Studiengebühren stelle, zurückblieben, hätten sie keine eigenständige Bedeutung für deren Auslegung.

Die Landesanwaltschaft beantragt, wie folgt zu erkennen:

Es wird festgestellt, dass das Gesetz zur Einführung von Studienbeiträgen an den Hochschulen des Landes und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 16. Oktober 2006 gegen Art. 59 Abs. 1 und Art. 1 der Verfassung des Landes Hessen verstößt. Es wird für nichtig erklärt.

VI.

Der Hessische Landtag hat mit Schreiben seines Präsidenten vom 6. November 2007 und 4. Dezember 2007 mitgeteilt, dass von einer Stellungnahme abgesehen werde.

В

I.

Der Normenkontrollantrag der Antragsteller zu 1 – 3 ist zulässig.

- 1. Gemäß Art. 131 Abs. 1, 132 HV in Verbindung mit § 15 Nr. 3, §§ 39 ff. des Gesetzes über den Staatsgerichtshof kurz: Staatsgerichtshofsgesetz (StGHG) entscheidet der Staatsgerichtshof des Landes Hessen darüber, ob ein Gesetz mit der Verfassung in Widerspruch steht.
- 2. Die antragstellenden 45 Abgeordneten sind antragsberechtigt. Sie gehörten im Zeitpunkt der Antragstellung als Abgeordnete des 16. Hessischen Landtages zum Kreis der Antragsberechtigten, die ein Verfahren zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen vor dem Staatsgerichtshof einleiten können. Ihre Anzahl wahrt das erforderliche Quorum von einem Zehntel der gesetzlichen Zahl der Mitglieder des Hessischen Landtags (Art. 131 Abs. 2 HV, § 19 Abs. 2 Nr. 3 StGHG). Diese beträgt 110 (vgl. § 1 Abs. 1 des Gesetzes über die Wahlen zum Landtag des Landes Hessen Landtagswahlgesetz vom 18.09.1950 [GVBI. S. 171] in der Fassung vom 28.12.2005 [GVBI. 2006 I S. 110, ber. S. 439]).

Die Antragsberechtigung ist nicht dadurch entfallen, dass aufgrund der Wahlen zum 17. Hessischen Landtag 13 Antragsteller nicht mehr dem Hessischen Landtag angehören. Denn das Verfahren der abstrakten Normenkontrolle ist als objektives Verfahren ausgestaltet, das unabhängig von der Geltendmachung subjektiver Rechte der Antragsteller durchgeführt wird. Es dient vielmehr allein der Klärung der Verfassungsrechtslage. Nach der Einbringung des Antrags ist die Zulässigkeit des weiteren Verfahrens nicht vom Fortbestand einer Fraktion oder eines Mandatsverhältnisses abhängig (vgl. BVerfGE 79, 311 [327]; Günther, Verfassungsgerichtsbarkeit in Hessen, 2004, § 19 Rdnr. 49).

3. Die Fraktionen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Hessischen Landtag sind ebenfalls antragsberechtigt gem. § 19 Abs. 2 Nr. 4 StGHG.

Zwar werden die Landtagsfraktionen nicht als Antragsberechtigte in Art. 131 Abs. 2 HV erwähnt. Doch war der parlamentarische Landesgesetzgeber berechtigt, den Fraktionen ein eigenes Antragsrecht zu verleihen. Denn die Aufzählung der Antragsberechtigten in Artikel 131 Abs. 2 HV ist nicht abschließend.

a) Dies entspricht der bisherigen Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes. In einer frühen Entscheidung wurde Artikel 131 Abs. 2 HV, ergänzt um die Antragsberechtigung der Landesanwaltschaft, zwar zunächst als abschließend betrachtet (StGH, Beschluss vom 12.07.1967 - P.St. 495 -, ESVGH 18, 11 [12]). Hieran hielt der Staatsgerichtshof in der Folge jedoch nicht fest: Der Kreis der nach Art. 131 Abs. 2 HV Antragsberechtigten, die in den Fällen des Artikels 131 Abs. 1 HV eine Entscheidung des Staatsgerichtshofs herbeiführen können, wurde ausdrücklich als nicht abschließend bezeichnet. Denn angesichts der Ermächtigung in Art. 131 Abs. 1 HV zur Begründung weiterer Zuständigkeiten des Staatsgerichtshofs sei dem Gesetzgeber auch die Kompetenz zur Bestimmung weiterer Antragsberechtigter zuzusprechen (StGH, Urteil vom 03.07.1968 - P.St. 486 -, StAnz. 1968, S. 1180 [1182]; im Ergebnis ebenso Barwinski, in: Zinn/Stein, HV [Stand: Januar 1999], Art. 131 – 133 Anm. B III 5 a). Später bestätigte dies der Staatsgerichtshof und führte ergänzend aus, auch umgekehrt könne nicht jeder der in Art. 131 Abs. 2 HV genannten Antragsberechtigten jedes Verfahren vor dem Staatsgerichtshof beantragen. Vielmehr müsse die Antragsberechtigung "im Einzelfall vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Gehalts" der jeweiligen Streitigkeit gesehen werden (StGH, Urteil vom 26.07.1978 – P.St. 789 -, StAnz. 1978, S. 1683 [1687]).

Von dieser grundsätzlichen Auffassung ist der Staatsgerichtshof auch in jüngerer Zeit nicht abgerückt. In seiner Entscheidung zur kommunalen Grundrechtsklage (§ 46 StGHG) hat er die durch § 19 Abs. 2 Nr. 10 StGHG eingeführte Antragsberechtigung der Gemeinden und Gemeindeverbände für zu-

lässig erachtet. Der Kreis der Antragsberechtigten habe in Art. 131 Abs. 2 HV nicht abschließend bestimmt werden sollen, obwohl sich die Aufzählung auf die Verfahrensarten des Art. 131 Abs. 1 HV beziehe. Das zeige Absatz 3, aus dem sich ergebe, in welchen Fällen und unter welchen Voraussetzungen jedermann das Recht habe, den Staatsgerichtshof anzurufen. Insoweit liege nur eine Ergänzung zu Art. 131 Abs. 2 HV vor, weil dort die Antragsberechtigung für jedermann nicht aufgenommen sei. In weiteren von der Hessischen Verfassung genannten Fällen – etwa Art. 17, 127 Abs. 4, 147 Abs. 2 HV – sollten andere als die in Art. 131 Abs. 2 HV Genannten Anträge stellen können. Die Ermächtigung des Gesetzgebers in Art. 131 Abs. 1 letzte Alt. HV erstrecke sich somit auch auf den Kreis derer, die antragsberechtigt sein sollen. Das gelte zumindest insoweit, als im Rahmen der verfassungsrechtlichen Ermächtigung eine Verfahrensart neu geschaffen werde, die in der Verfassung bisher nicht ausdrücklich vorgesehen gewesen sei (StGH, Urteil vom 04.05.2004 – P.St. 1713 –, StAnz. 2004, S. 2097 [2104]).

b) Die gegenteilige Auffassung, die Art. 131 Abs. 2 HV als grundsätzlich abschließende Aufzählung der Antragsberechtigten begreift, stützt sich auf die historische Auslegung unter besonderer Berücksichtigung der ersten Schritte der Genese des Art. 131 Abs. 1, 2 HV bezüglich der Verfassungsstreitigkeiten. Weitere Antragsberechtigungen könne der einfache Gesetzgeber nur dann schaffen, wenn er von der Ermächtigung in Art. 131 Abs. 1, letzte Alt. HV Gebrauch mache und neue, andere als die vier ausdrücklich genannten Verfahren schaffe (so Günther, a.a.O., § 19 Rdnr. 21 - 30, 37, § 42 Rdnr. 14).

Dem schließt sich der Staatsgerichtshof jedoch nicht an.

aa) Zum einen enthält der Wortlaut des Art. 131 Abs. 2 HV keinen sprachlichen Hinweis auf eine abschließende Aufzählung der dort genannten Antragsberechtigten, obwohl dies durch die einfache Einfügung eines einschränkenden Begriffes möglich gewesen wäre. Hätte der Aufzählung der Antragsberechtigten tatsächlich eine abschließende Bedeutung zukommen sollen, wäre zu erwarten gewesen, dass dies auch sprachlich zweifelsfrei zum Ausdruck gebracht wird. Eindeutig ist allein, dass der einfache Gesetzgeber nicht befugt ist, den dort Genannten ihre Antragsberechtigung zu ent-

ziehen. Die Möglichkeit einer einfachgesetzlichen Erweiterung des Kreises der Antragsberechtigten ist damit nicht zwingend ausgeschlossen.

- bb) Zum anderen erweist sich die historische Auslegung als nur beschränkt aussagekräftig, denn sie beruht im Wesentlichen auf einer Betrachtung des Verfahrens der "Verfassungsstreitigkeiten". Indem diese jedoch nur (noch) eine von vier Zuständigkeiten in Art. 131 Abs. 1 HV darstellen, verliert das Argument des materiellen Determinationszwecks des Absatzes 2, der sich auf alle Verfahren des Absatzes 1 bezieht, seine Überzeugungskraft. Der abschließende Charakter des Art. 131 Abs. 2 HV für vier Zuständigkeiten in Art. 131 Abs. 1 HV kann schwerlich aus der Entstehungsgeschichte hergeleitet werden, wenn er sich historisch nur für eine dieser Zuständigkeiten belegen lässt.
- cc) Weiterhin müsste, wenn Art. 131 Abs. 2 HV ein abschließender Charakter zugesprochen werden sollte, dies für alle in Absatz 1 der Vorschrift genannten Verfahren gelten, also auch für Verfassungsstreitigkeiten und damit den Organstreit als dessen klassischer Erscheinungsform. Dies wiederum würde bedeuten, dass die Landtagsfraktionen als typische Beteiligte eines Organstreits (s. nur BVerfGE 106, 253 [262]) in diesem Verfahren in Hessen entgegen § 19 Abs. 2 Nr. 4, § 42 Abs. 2 Satz 1 StGHG nicht antragsberechtigt wären. Daraus folgte dann aber eine Rechtsschutzlücke, da den Fraktionen als hergebrachten Institutionen des Parlamentslebens die Möglichkeit vorenthalten wäre, ihre Rechte verfassungsgerichtlich geltend zu machen. Dieses schwerwiegende verfassungsprozessuale Rechtsschutzdefizit kann auch nicht durch das Antragsrecht des Zehntels der Mitglieder des Landtags kompensiert werden. Denn diesen stehen ohne Verbindung zu einer Fraktion keine materiellen Gruppenrechte zu, die sie im Verfahren vor dem Staatsgerichtshof geltend machen könnten (s. § 42 Abs. 3 StGHG).
- c) Ein Antragsrecht einer Parlamentsfraktion widerspricht auch nicht dem Prinzip der abstrakten Normenkontrolle als solcher, wie ein Vergleich mit dem sonstigen deutschen Verfassungsprozessrecht zeigt. Zwar verlangen sowohl Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6 BVerfGG wie auch einzelne Landesverfassungen und Landesverfassungsgerichtsgesetze für eine Antrags-

berechtigung im abstrakten Normenkontrollverfahren deutlich höhere Quoren von Mitgliedern der jeweiligen Parlamente, als sie etwa eine Fraktion des Hessischen Landtags im Einzelfall verkörpern kann (fünf Abgeordnete sind zur Erreichung des Fraktionsstatus ausreichend gem. § 1 Abs. 3 des Hessischen Fraktionsgesetzes in Verbindung mit § 40 Abs. 2 Satz 1 der Geschäftsordnung des Hessischen Landtags). Doch belegt das Antragsrecht von Fraktionen im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle gemäß Art. 130 Abs. 1 der Verfassung für Rheinland-Pfalz und gemäß Art. 80 Abs. 1 Nr. 4 der Verfassung des Freistaats Thüringen, dass eine solche Antragsberechtigung dem deutschen Verfassungsrecht nicht fremd ist. Zudem weisen Art. 131 Abs. 2 HV, § 19 Abs. 2 Nr. 3 StGHG im Vergleich mit dem Verfassungsprozessrecht des Bundes wie der Länder (mit Ausnahme Bayerns) das niedrigste aller Quoren der Parlamentsmitglieder auf, das zur Auslösung einer abstrakten Normenkontrolle erforderlich ist. Dies kann als Indiz gewertet werden, dass aus Sicht des Verfassungsgebers eine Normprüfung durch den Staatsgerichtshof tendenziell an geringere Anforderungen gebunden sein soll.

d) Allerdings könnte das besonders niedrige Quorum von nur einem Zehntel der Parlamentsabgeordneten in Art. 131 Abs. 2 HV auch umgekehrt darauf hindeuten, dass insoweit durch den Verfassungsgeber bewusst eine geringe, aber deshalb auch als absolutes Minimum anzusehende Mindestunterstützung eines Normenkontrollantrags aus dem Parlament festgesetzt worden ist. Dieses Minimum wird vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Mindeststärke einer Fraktion um mehr als die Hälfte reduziert. Doch auch dies führt nicht zur Verfassungswidrigkeit des Antragsrechts der Fraktionen aus § 19 Abs. 2 Nr. 4 StGHG.

Denn das Antragsrecht gemäß Art. 131 Abs. 2 HV, § 19 Abs. 2 Nr. 3 StGHG steht der Minderheit von einem Zehntel der Landtagsabgeordneten unabhängig von der Fraktionszugehörigkeit der sie bildenden Mitglieder des Hessischen Landtags zu. Daher ist es möglich, dass sich Antragsteller aus unterschiedlichen Parteien (gemeinsam) zur Anrufung des Staatsgerichtshofs entschließen. Vor dem Hintergrund dieser potenziellen Heterogenität kann

das Quorum von einem Zehntel als Instrument verstanden werden, um zu gewährleisten, dass die antragstellende Minderheit der Abgeordneten trotz ihrer etwaigen unterschiedlichen Antragsmotivation gleichwohl einen hinreichend gewichtigen politischen Faktor darstellt, um von der Parlamentsmehrheit oder dem Verordnungsgeber beschlossene Normen einer Prüfung durch den Staatsgerichtshof zuzuführen.

Hingegen dokumentiert der Normenkontrollantrag einer Fraktion regelmäßig verfassungsrechtliche Zweifel einer (partei)politisch homogenen Gruppierung mit einer in der Regel einheitlichen politischen Auffassung. Daher bedarf es in diesem Fall nicht der verfahrensrechtlichen Sicherung in Form eines Quorums von mindestens einem Zehntel des Gesamtparlaments. Daraus ergibt sich, dass das Zehntel-Quorum gemäß Art. 131 Abs. 2 HV nicht zugleich als zwingender Ausschluss einer sonstigen Antragsberechtigung von parlamentarischen Minderheiten geringeren Umfangs interpretiert werden kann.

Somit war der parlamentarische Gesetzgeber verfassungsrechtlich nicht gehindert, den Kreis der Antragsberechtigten gemäß Art. 131 Abs. 1 HV zu erweitern und den Fraktionen des Hessischen Landtags in § 19 Abs. 2 Nr. 4 HV auch im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle ein eigenes Antragsrecht einzuräumen.

- e) Die Neukonstituierung des Hessischen Landtags hat auch keine Auswirkungen auf die Zulässigkeit des Antrags der Fraktionen. Denn die oben unter 2. dargestellten Erwägungen folgen nicht aus der spezifischen Stellung der Abgeordneten als Antragsteller, sondern aus dem objektiven Charakter des Verfahrens der abstrakten Normenkontrolle. Daher gelten sie für alle Antragsberechtigten.
- 4. Das angegriffene Gesetz zur Einführung von Studienbeiträgen an den Hochschulen des Landes und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 16. Oktober 2006 (GVBI. I S. 512) ist als Parlamentsgesetz tauglicher Prüfungsgegenstand einer abstrakten Normenkontrolle gemäß Art. 131 Abs. 1 HV, § 39 StGHG.

- 5. Das objektive Klarstellungsinteresse für die Normenkontrollanträge ist gegeben. Es fehlt auch nicht für den Antrag der Fraktionen vor dem Hintergrund des gleich lautenden Antrags der Mitglieder des Hessischen Landtags. Denn das Erfordernis des Klarstellungsinteresses verlangt nur das Gebotensein einer Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit der zur Prüfung gestellten Norm, wofür das Vorliegen paralleler oder entgegengesetzter Anträge belanglos ist (vgl. Günther, a.a.O., § 39 Rdnr. 55).
- 6. Die durch Schriftsatz vom 19. Juli 2007 erklärte Beteiligung der Landes-anwaltschaft am Verfahren und deren eigene Antragstellung gemäß § 21 StGHG sind zulässig. Dieses allgemeine Beteiligungsrecht steht der Landes-anwaltschaft unabhängig von ihrem besonderen Anschließungs- und Antragsrecht nach § 39 Abs. 2, § 19 Abs. 2 Nr. 7 StGHG zu (vgl. Günther, a.a.O., § 21 Rdnr. 3).

11.

Der Normenkontrollantrag der Antragsteller zu 4 ist ebenfalls zulässig.

Das notwendige Quorum von Stimmberechtigten nach Art. 131 Abs. 2 HV in Verbindung mit § 19 Abs. 2 Nr. 1 StGHG ist nach den Ermittlungen des Staatsgerichtshofs erreicht. Nach der Bekanntmachung des Landeswahlleiters gemäß § 19 Abs. 3 Satz 1 StGHG vom 14. Februar 2003 (StAnz. 2003, S. 831) war im Antragszeitpunkt die Unterstützung des Normenkontrollantrags durch 43.308 Stimmberechtigte erforderlich, um das Quorum von einem Hundertstel aller Stimmberechtigten des Volkes zu erfüllen.

Die Bevollmächtigten der antragstellenden Stimmberechtigten nach § 20 Abs. 3 StGHG haben 71.510 Anträge vorgelegt. Der Staatsgerichtshof hat sich durch eine repräsentative Teilzählung der Anträge die Gewissheit verschafft, dass eine ausreichende Anzahl von Anträgen einschließlich der Bescheinigungen der Stimmberechtigung den Erfordernissen des § 19 Abs. 3 Sätze 2, 3 StGHG genügt.

Im Übrigen wird auf die Ausführungen zu B I. verwiesen.

C

Die Normenkontrollanträge sind nicht begründet. Das Gesetz zur Einführung von Studienbeiträgen an den Hochschulen des Landes und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 16. Oktober 2006 ist mit der Hessischen Verfassung vereinbar.

I.

1. Der Gesetzgeber ist im Grundsatz durch Art. 59 HV nicht gehindert, eine allgemeine Beitragspflicht einzuführen. Das Studienbeitragsgesetz unterwirft das Studium in allen Studiengängen an hessischen Hochschulen der Grundstudienbeitragspflicht. Diese allgemeine Beitragspflicht ist unter Berücksichtigung des in § 7 HStubeiG verankerten Darlehensanspruchs sowie der in § 8 HStubeiG geregelten Rückzahlungsbedingungen von dem Gesetzesvorbehalt in Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV gedeckt.

Das Studienbeitragsgesetz regelt seit dem Wintersemester 2007/2008 die Verpflichtung der Hochschulen des Landes Hessen, von ihren Studierenden einen Grundstudienbeitrag von 500 Euro je Semester zu verlangen. Der Grundstudienbeitrag wird für das Lehrangebot in allen Studiengängen erhoben, die Studierenden die Möglichkeit eröffnen, einen ersten berufsqualifizierenden Studienabschluss oder einen weiteren berufsqualifizierenden Studienabschluss im Rahmen von konsekutiven (Master-)Studiengängen zu erlangen; dies gilt für die Dauer der jeweiligen Regelstudienzeit zuzüglich weiterer vier Semester (§§ 1 Abs. 1, 2 Abs. 1 Satz 1, 3 Abs. 1 Satz 1 HStubeiG). Beitragsermäßigung oder Beitragsbefreiung sind an besondere Voraussetzungen gebunden – u.a. für Studierende mit Kindern – oder für Fälle unbilliger Härte im Einzelfall vorgesehen (§ 6 HStubeiG).

Zur Finanzierung des Grundstudienbeitrags steht Studienbewerbern oder Studierenden ein Anspruch auf Gewährung eines privatrechtlichen Studiendarlehens zu, das bonitätsunabhängig und ohne Sicherheit gewährt wird und grundsätzlich der Verzinsung – im Umfang von maximal 7,5 vom Hundert jährlich – unterliegt (§ 7 HStubeiG). Studierende, deren Berechtigung, Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) zu erhalten, während des Studiums festgestellt worden ist, müssen keine Zinsen zahlen und können Befreiung von der Darlehensrückzahlung erlangen, wenn im Zusammentreffen mit einem BAföG-Darlehen die Höchstgrenze von 15000 Euro überschritten wird (§§ 7 Abs. 1 Satz 6, 8 Abs. 3 HStubeiG). Die Pflicht zur Rückzahlung des Studiendarlehens einschließlich der Zinsen beginnt zwei Jahre nach erfolgreichem Abschluss des Studiums, spätestens elf Jahre nach dessen Aufnahme; sie erlischt 25 Jahre nach Beginn der Rückzahlungspflicht oder im Falle des Todes des Darlehensnehmers (§ 8 Abs. 1 Sätze 1 und 5 HStubeiG). Unterschreitet das monatliche Einkommen des Darlehensnehmers den für die Rückzahlung von Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz maßgeblichen Betrag zuzüglich eines Betrages von 300 Euro, besteht ein Anspruch auf Stundung der Rückzahlung einschließlich der Zinsen (§ 8 Abs. 2 HStubeiG). Die Rückzahlung des Darlehens einschließlich angefallener Zinsen kann ratenweise erfolgen. Die monatliche Mindestrate beträgt 50 Euro (§ 8 Abs. 1 Satz 1 HStubeiG).

## 2. Art. 59 Abs. 1 HV lautet:

In allen öffentlichen Grund-, Mittel-, höheren und Hochschulen ist der Unterricht unentgeltlich. Unentgeltlich sind auch die Lernmittel mit Ausnahme der an den Hochschulen gebrauchten. Das Gesetz muss vorsehen, dass für begabte Kinder sozial Schwächergestellter Erziehungsbeihilfen zu leisten sind. Es kann anordnen, dass ein angemessenes Schulgeld zu zahlen ist, wenn die wirtschaftliche Lage des Schülers, seiner Eltern oder der sonst Unterhaltspflichtigen es gestattet.

a) Der Grundstudienbeitrag nach dem Studienbeitragsgesetz ist "Schulgeld" im Sinne des Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV. Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV enthält die Ermächtigung, unter den dort genannten Voraussetzungen für den Unterricht, d.h.

den damit unmittelbar und mittelbar verbundenen Verwaltungs-, Sach- und Personalaufwand, ein Entgelt zu erheben. Der Begriff des Schulgeldes wird dabei in einem umfassenden Sinn verwandt, der Schulen wie Hochschulen gleichermaßen einbezieht; dies wird auch aus dem systematischen Zusammenhang mit Art. 59 Abs. 1 Satz 1 HV deutlich, der die Hochschulen in die grundsätzliche Unterrichtsgeldfreiheit einbezieht (vgl. Pestalozza, Landesverfassungsrechtliche Fragen eines Hochschulgeldes in Hessen, 2006, Rdnr. 125; Schmehl, NVwZ 2006, S. 883 [887]; Steinberg/Deimann, WissR 35 [2002], S. 113 [114]).

b) Die allgemeine Erhebung des Grundstudienbeitrags durch das Studienbeitragsgesetz ist mit Art. 59 Abs. 1 HV vereinbar.

Die Möglichkeit der Schulgeldpflichtigkeit ist unmittelbar in Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV verankert. Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV beinhaltet einen qualifizierten Gesetzesvorbehalt, der die Entscheidung über die Erhebung einer Zahlung für den Unterricht der Entscheidung des Gesetzgebers überantwortet. Davon hat der Gesetzgeber mit dem Studienbeitragsgesetz ohne Verfassungsverstoß Gebrauch gemacht.

aa) Art. 59 Abs. 1 HV beruht auf einem Verfassungskompromiss bei Zustandekommen der Hessischen Verfassung. Der Regelungsgehalt von Art. 59 HV zählte in der Verfassungsberatenden Landesversammlung zu den heftig umstrittenen Bestimmungen der neuen Verfassung. Während die SPD für eine grundsätzliche und umfassende Unterrichtsgeldfreiheit und Lernmittelfreiheit eintrat, stand die CDU für eine Entgeltlichkeit der Lernmittel und die Erhebung eines Schulgeldes bei höheren Schulen und Universitäten mit der Möglichkeit der Begabtenförderung aus öffentlichen Mitteln (vgl. Berding, Die Entstehung der Hessischen Verfassung von 1946 – Eine Dokumentation, 1996, S. 194, 202; Steinberg/Deimann, WissR 35 [2002], S. 113 [115]). Art. 59 Abs. 1 HV in seiner heutigen Fassung ist das Ergebnis direkter Verhandlungen zwischen SPD und CDU vor der zweiten Lesung des Verfassungsentwurfs und Gegenstand des historischen "großen" Verfassungskompromisses, der 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 Schulgeldes anzuordnen (Mühlhausen, Der Kompromiss von SPD und CDU – Zur Entstehung der Hessischen Verfassung 1946, in: Recht und Verfassung in Hessen – Vom Reichskammergericht zur Landesverfassung –, 1995, S. 61 [65 ff.]; Steinberg/Deimann, WissR 35 [2002], S. 113 [116]).

bb) Der personale Geltungsbereich der Unterrichtsgeldfreiheit unterlag in der Vergangenheit zahlreichen Ausgestaltungen und Konkretisierungen des Gesetzgebers, die nicht dem Gesetzesvorbehalt des Art. 59 Abs. 1 Satz 4 unterfielen. Bald nach Inkrafttreten der Hessischen Verfassung am 1. Dezember 1946 wurde der Staatsgerichtshof mit dem Geltungsbereich von Art. 59 HV befasst und entschied, dass Art. 59 Abs. 1 Satz 1 HV grundlegend und verfassungsunmittelbar die Unentgeltlichkeit des Unterrichts in allen öffentlichen Schulen und Hochschulen regelt und seit Inkrafttreten der Hessischen Verfassung am 1. Dezember 1946 unmittelbar geltendes Recht ist (Urteil vom 27. Mai 1949 – P.St. 22 -, StAnz. 1949, S. 348). Anlass hierfür bot die Erhebung von Vorlesungsgebühren vor Inkrafttreten des Gesetzes über Unterrichtsgeld- und Lernmittelfreiheit und Erziehungsbeihilfen vom 16. Februar 1949 (GVBI. S. 18) und die Regelung dieses Gesetzes, dass bereits gezahlte Unterrichtsgelder nicht zurückerstattet werden. Mit dem vorgenannten Urteil stellte der Staatsgerichtshof die Verfassungswidrigkeit dieser gesetzlichen Regelung fest und entschied, dass Art. 59 HV seit dem 1. Dezember 1946 unmittelbar geltendes Recht ist und jede Einziehung von Schulgeld für einen Zeitraum nach diesem Tag der Verfassung widerspricht, solange nicht etwa durch Gesetz für bestimmte Personenkreise Schulgeldzahlung angeordnet ist. Es unterlag damit keinem Zweifel, dass eine Schulgeldzahlung gesetzlich vorgegeben werden konnte. Im Übrigen unterschied sich der personale Geltungsbereich der verfassungsunmittelbar geltenden Schulgeldfreiheit deutlich von den heutigen rechtlichen Vorgaben.

Das Gesetz über Unterrichtsgeld- und Lernmittelfreiheit und Erziehungsbeihilfen vom 16. Februar 1949 (GVBI. S. 18) und die Verordnung über Unterrichtsgeldfreiheit und Erziehungsbeihilfen vom 13. August 1950 (GVBI. S. 157) begrenzten die Unterrichtsgeldfreiheit auf Schüler und Studierende mit deutscher Staatsangehörigkeit und mit Wohnsitz in Hessen oder in einem Land mit ver-

bürgter Gegenseitigkeit. Das entsprach dem einmütigen Ergebnis der Verfassungsberatungen. Die Verfassungsmäßigkeit dieser personalen Beschränkung bestätigte der Staatsgerichtshof durch Urteile vom 11. Mai 1956 – P.St. 191 –, StAnz. 1956, S. 552, und vom 13. Juli 1956 – P.St. 204 –, StAnz. 1956, S. 780, und führte zur Begründung aus, die Verfassung eines Gliedstaates sei "im Zweifel nur für diejenigen bestimmt, die zu dem Lande eine enge, auf die Dauer gerichtete räumliche Beziehung haben, so dass das Grundrecht der Unterrichtsgeldfreiheit grundsätzlich nur solchen Personen gewährt ist, bei denen diese Verbundenheit besteht. Das können aber mangels eines anderen, die Abgrenzung sicher ermöglichenden Anknüpfungspunktes nur die Deutschen sein, die in Hessen ihren Wohnsitz haben" (Urteil vom 11.05.1956, a.a.O., S. 554; Urteil vom 13.07.1956, a.a.O., S. 781). Diese Rechtsprechung wurde bestätigt im Urteil vom 1. Dezember 1976 – P.St. 812 –, StAnz. 1977, S. 110, in dem der Staatsgerichtshof lediglich billigte, dass der einfache Gesetzgeber über Art. 59 Abs. 1 HV hinaus nicht nur Hessen, sondern auch anderen Deutschen und Ausländern Unterrichtsgeldfreiheit zukommen lassen konnte. Eine entsprechende Änderung der einfachgesetzlichen Vorgaben war durch Art. 1 Nr. 1 des Zweiten Änderungsgesetzes zum Gesetz über Unterrichtsgeld- und Lernmittelfreiheit und Erziehungsbeihilfen vom 23. September 1974 (GVBI. I S. 456) erfolgt.

cc) Der Staatsgerichtshof entschied in ständiger Rechtsprechung, dass Art. 59 Abs. 1 Satz 1 HV ein soziales Grundrecht und der Ausgestaltung und Konkretisierung durch den Gesetzgeber zugänglich ist. Bereits 1956 hat der Staatsgerichtshof betont, dass Art. 59 Abs. 1 Satz 1 HV nicht zu den klassischen Grundrechten gehört, die den Grundsatz der Freiheit des Einzelnen vom Staat zu verwirklichen suchen und daher in weitem Umfange allen Menschen zustehen. Es handelt sich vielmehr um ein soziales Grundrecht, das in viel höherem Maße als die meisten klassischen Grundrechte der Differenzierung zugänglich ist. Solche Grundrechte sind danach "einschränkend zu interpretieren, um dem gewöhnlichen Gesetzgeber bei der Ausgestaltung, die immer von wechselnden Umständen abhängig sein wird, nicht über Gebühr die Hände zu binden" (StGH, Urteil vom 11. Mai 1956 – P.St. 191 –, StAnz. 1956, S. 552 [554]). Dies bestätigte der Staatsgerichtshof im Urteil vom 1. Dezember 1976 und stellte dieses

Grundrecht unter Bezugnahme auf die numerus-clausus-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 33, 303 [333]) unter den "Vorbehalt des Möglichen im Sinne dessen, was der einzelne vernünftigerweise von der Gesellschaft beanspruchen kann". Gegenstand des Urteils des Staatsgerichtshofs vom 1. Dezember 1976 war die Begrenzung der Unterrichtsgeldfreiheit im Falle eines Zweitstudiums sowie für Langzeitstudierende durch das Gesetz über Unterrichtsgeld- und Lernmittelfreiheit und Erziehungsbeihilfen, das teilweise durch eine Ausführungsverordnung konkretisiert wurde. Insoweit entschied der Staatsgerichtshof, dass der Gesetzgeber mit der Verdeutlichung der sozialen Gebundenheit einer gesetzlichen Vorschrift in das Wesen des Grundrechtes aus Art. 59 Abs. 1 Satz 1 HV nicht eingegriffen habe. Soweit die Begrenzung der Unterrichtsgeldfreiheit nicht durch Gesetz, sondern (nur) durch die konkretisierende Verordnung erfolgt sei, liege kein Verstoß gegen Art. 63 HV vor, weil Art. 59 HV keinen echten Gesetzesvorbehalt enthalte – P.St. 812 –, StAnz. 1977, S. 110 (116). Der Staatsgerichtshof hat damit eine allgemeine Beschränkung des Teilhaberechts an der Unterrichtsgeldfreiheit als sozialem Grundrecht für verfassungsmäßig erachtet und entschieden, dass nicht nur die wirtschaftliche Lage des Studierenden, seiner Eltern oder der sonst Unterhaltsverpflichteten der Grund dafür sein darf, die Unterrichtsgeldfreiheit entfallen zu lassen. Diese Auslegung erfolgte ausdrücklich unter Anerkennung der Befugnis des einfachen Gesetzgebers, in eigener Verantwortung und unter Rücksichtnahme auf die Haushaltswirtschaft und andere Gemeinschaftsbelange Begrenzungen der Teilhaberechte vorzunehmen (a.a.O., S. 115).

dd) Von der Ausgestaltungsermächtigung des Art. 59 Abs. 1 Satz 1 HV ist Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV zu unterscheiden. Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV enthält einen qualifizierten Gesetzesvorbehalt. Dem Gesetzgeber wird die Möglichkeit eröffnet, ein angemessenes Schulgeld anzuordnen, wenn die wirtschaftliche Lage des Schülers, seiner Eltern oder der sonst Unterhaltspflichtigen es gestattet. Im Geltungsumfang einer solchen gesetzlichen Anordnung ist die verfassungsunmittelbar geltende Unterrichtsgeldfreiheit des Art. 59 Abs. 1 Satz 1 HV eingeschränkt. Mit einer solchen gesetzlichen Regelung war der Staatsgerichtshof noch nicht befasst. Sie ist erstmals durch das Studienbeitragsgesetz erfolgt. Der Staatsgerichtshof hat in seiner Rechtsprechung den eigenständigen

Regelungsgehalt des Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV betont und bereits 1976 entschieden, dass zwischen Art. 59 Abs. 1 Satz 1 HV und Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV kein Regel-Ausnahme-Verhältnis besteht (Urteil vom 01.12.1976, a.a.O., S. 114). Daran wird festgehalten. Art. 59 Abs. 1 HV enthält damit auch kein Regel-Ausnahme-Verhältnis dergestalt, dass infolge der Garantie der Unentgeltlichkeit in Art. 59 Abs. 1 Satz 1 HV stets eine Gruppe von Studierenden von einer Abgabenpflicht ausgenommen bleiben müsste. Eine generelle Unentgeltlichkeit des Schulbesuchs wurde aufgrund des Verfassungskompromisses gerade nicht angeordnet. Unter den Voraussetzungen des Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV darf ein Schulgeld erhoben werden. Weitergehende Vorgaben sind Art. 59 Abs. 1 HV nicht zu entnehmen. Art. 59 Abs. 1 HV enthält keine Garantie der Unentgeltlichkeit des Hochschulstudiums und damit auch kein Verbot allgemeiner Studienbeiträge.

Nicht Unentgeltlichkeit als solche ist die in Art. 59 Abs. 1 HV zum Ausdruck kommende objektiv-rechtliche Wertentscheidung, sondern Bildungschancengleichheit, unabhängig von der wirtschaftlichen Situation des Studierenden oder Studienbewerbers. Bei der Entstehung der Hessischen Verfassung wurde der Erziehung der Jugend besondere Bedeutung beigemessen. Leitlinie für die Ausgestaltung des Bildungswesens war danach eine Verbesserung der Chancengleichheit. Bildung wurde als Mittel zur Herstellung von Gleichberechtigung und Gleichbehandlung gesehen. Die Hessische Verfassung ist von den Prinzipien der Chancengleichheit und Bildungsgerechtigkeit geprägt (Schultze, in: Festschrift 30 Jahre Hessische Verfassung, 1976, S. 230 [240, 256]). Sinn und Zweck der Regelung in Art. 59 Abs. 1 Satz 1 HV liegen darin, jedem ohne Rücksicht auf seine Einkommens- und Vermögensverhältnisse eine akademische Ausbildung zu ermöglichen. Durch die Erhebung von Kosten soll niemand vom Studium abgehalten werden. Dem "Tüchtigen", d.h. dem im Sinne von Art. 59 Abs. 2 HV Geeigneten, soll "freie Bahn" vermittelt werden (so ausdrücklich StGH, Urteil vom 11.05.1956 - P.St. 191 -, StAnz. 1956, S. 552 [554]). Auch dem sozial Schwächeren soll eine akademische Ausbildung nicht deshalb verschlossen sein, weil er die Mittel für das Unterrichtsgeld nicht aufbringen kann (StGH, Urteil vom 01.12.1976 – P.St. 812 –, StAnz. 1977, S. 110 [115]).

Leitlinie für die Auslegung des Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV ist entgegen der Auffassung der Antragsteller nicht etwa eine Entscheidung des Verfassungsgebers für die generelle Unentgeltlichkeit des Zugangs zu öffentlichen Schulen und Hochschulen. Dies wird durch die Ermächtigung in Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV gerade ausgeschlossen, die dem Gesetzgeber die Anordnung der Zahlung eines angemessenen Schulgeldes allein unter der Voraussetzung ermöglicht, dass es die wirtschaftliche Lage des Schülers, seiner Eltern oder der sonst Unterhaltspflichtigen gestattet.

ee) Entgegen der Auffassung der Antragsteller ist dem Gesetzgeber die Einführung einer allgemeinen flächendeckenden Grundstudienbeitragspflicht nicht deshalb verwehrt, weil kein beitragsfreier Bereich verbleibt. Denn dies schreibt Art. 59 Abs. 1 HV nicht zwingend vor.

Eine Differenzierung dahingehend, dass unabhängig von der individuellen Betrachtung des jeweiligen Grundrechtsträgers stets zwei Gruppen von Studierenden existieren müssten – einerseits Studierende, deren wirtschaftliche Lage die Schulgeldzahlung gestattet, und andererseits Studierende, bei denen dies nicht der Fall ist –, ist entgegen der Auffassung der Antragsteller in der Regelungsbefugnis des Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV nicht angelegt. Die Hessische Verfassung enthält kein Verbot der Erhebung allgemeiner, flächendeckender Studienbeiträge, sondern ermächtigt den Gesetzgeber zur Regelung allein nach Maßgabe von Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV. Wenn die wirtschaftliche Lage aller Studierenden die Schulgelderhebung gestattet, können auch alle Studierenden – wie in § 2 Abs. 1, § 3 Abs. 1 HStubeiG vorgesehen – zur Zahlung eines Studienbeitrags herangezogen werden.

Dagegen kann nicht aus gesetzessystematischen Erwägungen eingewandt werden, Art. 59 Abs. 1 HV gebe in Satz 1 über die Zweckrichtung der Bildungschancengleichheit hinaus auch das Mittel zu deren Erreichung vor, so dass stets auch die Unentgeltlichkeit zur Geltung kommen müsse (so Lübbe, DÖV 2007, S. 423 [424]). Denn der Gewährleistungsgehalt des Art. 59 Abs. 1 Satz 1 HV findet seine Grenze an der durch Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV eröffneten gesetzgeberischen Entscheidung zur Einführung eines Schulgeldes. Hält sich der Gesetzgeber an die gezogenen Grenzen, braucht er das Mittel der Unentgelt-

lichkeit zur Sicherung eines einkommens- und vermögensunabhängigen Hochschulzugangs nicht einzusetzen.

ff) Die Erhebung allgemeiner Studienbeiträge verstößt auch nicht deshalb gegen die Hessische Verfassung, weil die Erhebung nicht von einer individuellen Feststellung der wirtschaftlichen Lage der Studierenden abhängig gemacht wird, sondern den Studierenden ein bonitätsunabhängiger Darlehensanspruch zur Finanzierung des Studienbeitrags gewährt wird.

Indem Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV die Anordnung eines Schulgeldes erlaubt, "wenn die wirtschaftliche Lage des Schülers, seiner Eltern oder der sonst Unterhaltspflichtigen es gestattet", wird allein auf die Fähigkeit zur Zahlung des Schulgeldes zur Zeit der Ausbildung abgestellt. Maßgeblich ist, dass dem Studierenden der Zugang zu dem Studium nicht deshalb verwehrt ist, weil er das Schulgeld nicht zahlen kann.

Durch die Verwendung des Wortes "gestattet" setzt Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV die Anordnung der Zahlung eines Schulgeldes und die wirtschaftliche Lage des Pflichtigen in Beziehung zueinander und bringt sie in ein Abhängigkeitsverhältnis: Eine hinreichende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit ist Voraussetzung dafür, dass die Zahlung eines Schulgeldes überhaupt angeordnet werden darf. Die Hessische Verfassung macht keine Vorgaben, unter welchen Voraussetzungen ein Fall vorliegt, der im Hinblick auf die wirtschaftliche Lage die Erhebung eines Schulgeldes rechtfertigt. Eine Aussage darüber, wie die wirtschaftliche Lage der Referenzpersonen im Einzelnen beschaffen sein muss, damit der Gesetzgeber eine Schulgeldpflicht normieren darf, enthält Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV nicht. Ebenso wenig ist dem Wortlaut zu entnehmen, wie die Leistungsfähigkeit, die die Erhebung eines Schulgeldes erlaubt, zu ermitteln ist. Es fehlt auch an jeglicher verfassungsrechtlichen Konkretisierung dahingehend, worauf sich die erforderliche wirtschaftliche Lage gründen muss. Es ist nicht bestimmt, ob sie auf laufenden Einkünften beruhen muss oder ob auch ein Vermögensbestand ausreichend ist, aus dem der Studierende erst noch liquide Mittel beschaffen muss (vgl. Pestalozza, a.a.O., Rdnr. 197). Die Verfassung hat dies der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers überantwortet.

gg) Die Darlehenslösung des Studienbeitragsgesetzes hält sich im Bereich der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers und ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Denkbar wäre es gewesen, eine Einkommensgrenze oder einen Vermögensbestand zur Zeit des Studiums zu definieren, ab dem die wirtschaftliche Lage des Schülers, seiner Eltern oder der sonstigen Unterhaltspflichtigen als ausreichend anzusehen ist, um finanziellen Spielraum für die Zahlung eines Schulgeldes zu haben. Diese Methode lag etwa dem Entwurf eines Gesetzes zur Unterrichtsgeld- und Lernmittelfreiheit vom 18. September 1947 (Hessischer Landtag, I. Wahlperiode, Drucks. Abt. I Nr. 475, S. 559) zugrunde, nach dem das Erreichen einer bestimmten Einkommensgrenze oder ein vorhandener Vermögensbestand die Schulgeldpflicht auslösen sollte.

Der Gesetzgeber des Studienbeitragsgesetzes hat sich bewusst gegen eine individuelle Feststellung der wirtschaftlichen Lage entschieden. Durch die Gewährung eines bonitätsunabhängigen Studiendarlehens sollte der für die Ermittlung der individuellen wirtschaftlichen Lage erforderliche Verwaltungsaufwand vermieden werden, um die Studienbeiträge von 500 Euro pro Semester möglichst ungeschmälert für die beabsichtigte Verbesserung der Lehre zur Verfügung zu stellen. Dies ist mit der Verfassung vereinbar.

hh) Auf dieses gesetzliche Modell der darlehensbewirkten wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit konzentriert sich die Kritik der Antragsteller und der Landesanwaltschaft, die den maßgeblichen Anknüpfungspunkt für die Beurteilung der "wirtschaftlichen Lage" im Sinne von Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV allein in der Gegenwart, im Zeitpunkt der Zahlungspflicht des Grundstudienbeitrags, sehen und die Möglichkeit einer darlehensbewirkten gegenwärtigen Leistungsfähigkeit verneinen (ebenso VG Gießen, Beschluss vom 30.10.2007 – 3 G 3758/07 –; Schmehl, NVwZ 2006, S. 883 [888]; Lübbe, DÖV 2007, S. 423 [424]; Wieland, Schriftliche Stellungnahme vom 29.08.2006 zu den Gesetzentwürfen der Fraktionen von CDU und von FDP – AV WAK/16/74 – Teil 6, S. 371). Dagegen vertreten Steinberg/Deimann (WissR 35 [2002], S. 113) und Pestalozza (a.a.O.) die Auffassung, dass Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV zwar an die gegenwärtige Leistungskraft anknüpfe. Dies beruhe aber erkennbar nur darauf, dass ein Darle-

hensmodell damals nicht diskutiert wurde. Dem Sinn und Zweck der Vorschrift wie auch ihrem Wortlaut widerspreche das Darlehensmodell, das Leistungskraft und Belastung in die Zukunft verlagere, nicht. Auch dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof (Beschluss vom 26.03.2008 – 8 TG 2493/07 –) erscheint die Darlehenslösung des Studienbeitragsgesetzes verfassungsrechtlich nicht von vornherein als unzulässig.

jj) Der Gesetzgeber durfte sich für eine Erhebung allgemeiner Studienbeiträge entscheiden, weil er aufgrund der Bereitstellung eines für jeden Studierenden verfügbaren Studiendarlehens unter den vom Gesetz geregelten Konditionen davon ausgehen durfte, dass die wirtschaftliche Lage aller Studierenden im Sinne des Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV die Zahlung des Studienbeitrags erlaubt. Als Konsequenz hieraus bedurfte es auch keiner individuellen Leistungsfähigkeitsprüfung der Studierenden mehr.

Entscheidend ist, dass die finanzielle Situation eines Studienbewerbers oder Studierenden kein Hindernis für die Aufnahme eines Studiums darstellen darf. Auf welche Art und Weise dies der Gesetzgeber sicherstellt, wenn er die Erhebung von Studienbeiträgen vorschreibt, ist im Hinblick auf Sinn und Zweck der Verfassungsnorm ohne Bedeutung. Der Gesetzgeber darf deshalb Studienbeiträge einführen, wenn er die damit verbundenen finanziellen Belastungen, die von der Aufnahme oder Fortführung eines Studiums abhalten könnten, durch die Gewährung eines Darlehens auffängt. Die Kompensation (im vorliegenden Fall: die Darlehensoption) muss in ihrer Ausgestaltung dem Zweck der Unentgeltlichkeit gleichkommen. Denn entsprechend dem Zweck des Art. 59 Abs. 1 HV, dem Tüchtigen "freie Bahn" beim Zugang zum Studium zu gewährleisten, hat der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Erhebung des Studienbeitrags sicherzustellen, dass niemand aus wirtschaftlichen Gründen an der Aufnahme des Studiums gehindert wird. Wird die wirtschaftliche Lage im Sinne von Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV durch ein Darlehen bewirkt, müssen die Darlehensbedingungen so gestaltet sein, dass die Inanspruchnahme des Darlehens für einen Studierenden, der aufgrund seiner wirtschaftlichen Lage die Studienbeiträge während des Studiums nicht zahlen kann, zumutbar ist. Dabei ist die Zumutbarkeit objektiv am Maßstab eines vernünftigen und wirtschaftlich rational handelnden Studierenden zu bestimmen.

(1.) Diesen Anforderungen tragen die in §§ 7, 8 HStubeiG geregelten Darlehensbedingungen Rechnung.

Ausgangspunkt der gesetzlichen Regelung ist die Zusage des Staates: Auch ohne eigene Mittel kann jeder studieren. Da Studierende gemäß § 7 Abs.1 Satz 2 HStubeiG weder ihre Bonität nachzuweisen noch Sicherheiten zu leisten haben, stellt sich das Darlehen für sie voraussetzungslos dar. Insbesondere spielt ihre wirtschaftliche Lage oder Leistungsfähigkeit keine Rolle, sie müssen also weder besonders geartete Vermögensvoraussetzungen erfüllen noch irgendwelche Sicherheiten nachweisen. Der Zugang zu dem Darlehen ist daher auch für völlig mittellose Studierende gesichert. Während des Studiums tritt lediglich die rein rechnerische Belastung durch die Verschuldung als solche ein. Insbesondere sind während des Studiums keine Tilgungsleistungen zu erbringen und keine Zinsen zu zahlen. Für wirtschaftlich Schwächergestellte, ausgewiesen durch ihren nachgewiesenen Anspruch auf Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz, treten keine Zinsbelastungen hinzu, da ihnen das Darlehen zinslos gewährt wird. Es verbleibt bei der reinen Darlehensschuld (§ 7 Abs. 1 Satz 6 HStubeiG). Die Pflicht zur Rückzahlung von Darlehens- und Zinsschuld setzt frühestens zwei Jahre nach Abschluss des Studiums, spätestens elf Jahre nach dessen Aufnahme ein und ist abhängig von dem dann erzielten Einkommen. Solange nicht die Einkommensgrenzen nach § 18a BAföG zuzüglich weiterer 300 Euro erreicht werden, besteht ein Anspruch auf Stundung des Darlehens (§ 8 Abs. 1, 2 HStubeiG). Bei Eintritt der Tilgungs- und Zinszahlungspflicht ist die Mindestzahlung des Darlehensnehmers auf 50 Euro monatlich beschränkt (§ 8 Abs. 1 Satz 1 HStubeiG). Die Rückzahlungspflicht ist unter den Voraussetzungen des § 8 Abs. 3 HStubeiG auf 15 000 Euro beschränkt und endet in jedem Fall 25 Jahre nach Beginn der Rückzahlungspflicht (§ 8 Abs. 1 Satz 5 HStubeiG).

Diese vielgestaltige soziale Abfederung im Falle der Inanspruchnahme des Studiendarlehens bewirkt, dass auch wirtschaftlich Schwächergestellten der Verweis auf das Darlehen zugemutet werden kann.

(2.) Die Inkaufnahme der finanziellen Belastung durch die Darlehensaufnahme erweist sich aus Sicht eines rational handelnden Studierenden auch in wirtschaftlicher Hinsicht als zumutbar und sinnvoll. Denn mit einem Hochschulabschluss wird typischerweise eine ökonomisch privilegierte Position auf dem Arbeitsmarkt erreicht.

Der finanziellen Belastung, die sich für Studierende ergibt, die das Darlehen in Anspruch nehmen, steht im Regelfall eine deutlich höhere Einkommenserwartung gegenüber. Diese realisiert sich angesichts der geringen Arbeitslosenquote unter Akademikern auch mit hoher Wahrscheinlichkeit. Fällen, in denen sich diese Einkommenserwartung nicht realisiert, ist mit den Mindesteinkommensgrenzen für die Rückzahlbarkeit, der vorgesehenen Stundung sowie der zeitlichen Begrenzung der Rückzahlbarkeit Rechnung getragen.

Dabei ist es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass die Darlehensgewährung nach § 7 HStubeiG die finanzielle Situation ansonsten nicht genügend leistungsfähiger Studierender ausschließlich insoweit verbessert, dass sie nunmehr die Studienbeiträge bezahlen können, während ihre wirtschaftliche Lage im Übrigen nicht positiv gestaltet wird. Denn die gemäß Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV für die Schulgelderhebung vorausgesetzte "wirtschaftliche Lage" bezieht sich allein auf die Fähigkeit, das Schulgeld aufbringen zu können.

kk) Die Erwägungen des Bundesverfassungsgerichts in seinem Urteil vom 7. Juni 2005 (BVerfGE 113, 88) führen zu keinem anderen Ergebnis. Das Bundesverfassungsgericht erklärte es darin mit dem Sozialhilferecht für unvereinbar, mit Hilfe eines vom Sozialhilfeträger gewährten Darlehens einen zivilrechtlich nicht gegebenen Unterhaltsanspruch sozialhilferechtlich begründen zu wollen. Diese Überlegungen können auf die Auslegung des Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV nicht übertragen werden. Die Begründung beruht im Wesentlichen auf den einfachgesetzlichen Vorschriften des Sozialhilferechts sowie der nur relativ schwachen Rechtsposition, die der Anspruch auf Elternunterhalt vermittelt. Diese Erwägungen lassen sich auf die Problematik der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Entgeltlichkeit des Hochschulzugangs indes nicht übertragen. Es fehlt bereits an der grundlegenden Vergleichbarkeit, da mit dem Studienbeitragsdarlehen den gegenwärtigen wirtschaftlichen Verhältnissen der Studieren-

den Rechung getragen und nicht – wie in dem vom Bundesverfassungsgericht entschiedenen Fall – ein Anspruch, für den keine gesetzliche Grundlage besteht, fingiert wird.

Weiterhin zeigen die Vorschriften über die Prozesskostenhilfe nach der Zivilprozessordnung, dass die Berücksichtigung einer nachträglichen Verbesserung der Vermögenssituation eines staatlichen Leistungsempfängers der Rechtsordnung keineswegs fremd ist. Dabei beruht das Institut der Prozesskostenhilfe nicht nur auf sozialstaatlichen Erwägungen, sondern auch auf dem Gleichheitssatz sowie dem Rechtsstaatsprinzip (vgl. BVerfGE 81, 347 [356]; BVerfG (1. Kammer des Zweiten Senats), NVwZ 2005, S. 323). Gleichwohl gebietet § 120 Abs. 4 ZPO, auch nach der gerichtlichen Gewährung von Prozesskostenhilfe Ratenzahlungen nach § 115 Abs. 2 ZPO anzuordnen oder den Betrag der monatlichen Zahlungen zu erhöhen, wenn sich die Leistungsfähigkeit der unbemittelten Partei geändert hat. Daraus wird deutlich, dass selbst ein sozial- und rechtsstaatlich fundiertes wie auch grundrechtlich garantiertes Teilhaberecht an staatlichen Leistungen noch der nachträglichen Überprüfung unterliegen kann.

II) Soweit eingewandt wird, die historische Betrachtung lasse den Schluss zu, dass Studierende mittels Art. 59 HV schon davor bewahrt werden sollten, den Staat um Unterstützung zur Finanzierung ihres Studiums angehen zu müssen (so Wieland, a.a.O., S. 381 f.), ergeben sich dafür keine hinreichenden Anhaltspunkte aus der Entstehungsgeschichte der Hessischen Verfassung. Da das bonitätsunabhängige Studiendarlehen für jedermann ohne Sicherheitsprüfung zur Verfügung steht, müssen sich Studierende nicht in eine Bittstellerposition begeben und steht der Zumutbarkeit der Inanspruchnahme des Darlehens nichts entgegen.

mm) Im Übrigen war der Gesetzgeber nicht verpflichtet, bei der Festlegung der Beitragspflicht wie auch der Zins- und Tilgungsbedingungen neben der wirtschaftlichen Lage des Studierenden auch die Berücksichtigung der wirtschaftlichen Lage seiner Eltern oder sonstigen Unterhaltspflichtigen anzuordnen. Nach Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV reicht es aus, wenn die Voraussetzungen der Schulgelderhebung in einer der dort alternativ genannten Personen vorliegen, so

dass allein auf die wirtschaftliche Lage des Studierenden abgestellt werden durfte.

- 3. Soweit das Studienbeitragsgesetz neben dem Grundstudienbeitrag gemäß § 3 Abs. 3 und § 4 HStubeiG die Erhebung von Langzeit- und Zweitstudienbeiträgen vorschreibt, unterliegen diese nicht den verfassungsrechtlichen Beschränkungen des Art. 59 Abs. 1 HV. Nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs verbürgt Art. 59 Abs. 1 Satz 1 HV nur die Unterrichtsgeldfreiheit für ein Erststudium im Rahmen der Regelstudienzeit (StGH, Urteil vom 01.12.1976 P.St. 812 –, StAnz. 1977, S. 110 [115]). Hieran ist festzuhalten. Daher ist der Gesetzgeber frei, die Beitragspflicht für ein Zweitstudium oder nach Überschreiten der Regelstudienzeit ohne Rücksicht auf Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV zu bestimmen.
- 4. Aufgrund der zuvor angestellten Erwägungen kommt eine Verletzung des Art. 59 Abs. 2 HV, wonach der Zugang zu den Hochschulen nur von der Eignung abhängig gemacht werden darf, ebenfalls nicht in Betracht. Dabei kann offen bleiben, ob diese Norm über Art. 59 Abs. 1 HV hinausgehende Anforderungen an die Offenheit des Hochschulzugangs stellt. Denn jedenfalls wird der Zugang zu den hessischen Hochschulen infolge der Zumutbarkeit der Darlehensaufnahme zur Finanzierung der Studienbeiträge (vgl. zuvor 2. b) jj) durch die Erhebung des Grundstudienbeitrags nicht in einer Weise erschwert, die mit Art. 59 Abs. 2 HV unvereinbar wäre.

II.

Die Verzinsung des Studiendarlehens nach § 7 Abs. 1 Satz 2, 4 HStubeiG und die Regelung zur Freistellung von der Verzinsung nach § 7 Abs. 1 Satz 6 HStubeiG unterliegen keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.

Die Landestreuhandstelle ist verpflichtet, Studienbewerbern und Studierenden ein verzinsliches Darlehen ohne Bonitätsprüfung und Sicherheiten zu gewähren, wenn die Hochschule die Darlehensberechtigung festgestellt hat (§ 7 Abs. 1 Satz 3 HStubeiG). Der Zinssatz für dieses Darlehen darf nur aus den

Geldbeschaffungs- und Verwaltungskosten berechnet werden und ist auf höchstens 7,5 vom Hundert jährlich begrenzt (§ 7 Abs. 1 Satz 4 HStubeiG). Von der Zinszahlung befreit sind Studierende, deren Berechtigung, Leistungen nach dem BAföG zu erhalten, festgestellt worden ist (§ 7 Abs. 1 Satz 6 HStubeiG).

- 1. Die Zinsen stellen kein Schulgeld im Sinne von Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV dar. Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV enthält die Ermächtigung, unter den dort genannten Voraussetzungen für den Unterricht, d.h. den damit unmittelbar und mittelbar verbundenen Verwaltungs-, Sach- und Personalaufwand ein Entgelt zu erheben. Dazu gehören die für das Darlehen anfallenden Zinsen nicht (Pestalozza, Landesverfassungsrechtliche Fragen eines Hochschulgeldes in Hessen, 2006, Rdnr. 127, 143). Sie werden nicht als Schulgeld erhoben, sondern sind nur mittelbare Folge der Erhebung eines Schulgeldes. Sie entstehen nur dann, wenn der zur Leistung des Studienbeitrags verpflichtete Studierende das bonitätsunabhängige Darlehen tatsächlich in Anspruch nimmt. Die Zinsen sind erst mit der Rückzahlung des Studiendarlehens zu entrichten und fließen nicht den Hochschulen oder dem Land zu, sondern der darlehensgebenden Landestreuhandstelle (§ 8 Abs. 1 HStubeiG).
- 2. Die grundsätzliche Verzinslichkeit der Studiendarlehen verstößt auch in ihrer mittelbaren Wirkung nicht gegen Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV.
- a) Die Entscheidung des Landesgesetzgebers, bonitätsunabhängige Darlehen zur Verfügung zu stellen, nicht aber einen zusätzlichen geldwerten Vorteil, der mit der Unverzinslichkeit der Darlehen einherginge, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Würde das Darlehen zinsfrei gewährt, stünde, wie die Landesanwaltschaft zutreffend darlegt, zu erwarten, dass selbst wirtschaftlich Leistungsfähige stets ein Darlehen in Anspruch nähmen, um in den Genuss des damit verbundenen Vorteils zu gelangen.

Mit der Verzinsung des Studiendarlehens nach § 7 Abs. 2 Satz 4 HStubeiG entstehen Belastungsunterschiede zwischen den Studierenden, die ein Darlehen in Anspruch nehmen und es mit Zinsen zurückzahlen müssen, gegenüber den Studierenden, die kein Darlehen in Anspruch nehmen. Den sachlichen Anknüpfungspunkt dieses Belastungsunterschieds bilden die Inanspruchnahme des

Darlehens und damit die Erlangung eines finanziellen Vorteils, über den die studienbeitragspflichtigen Studierenden, die kein Darlehen in Anspruch nehmen, nicht verfügen.

b) Entgegen der Auffassung der Antragsteller verstößt die Zinsregelung nicht deshalb gegen Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV, weil nach § 7 Abs. 1 Satz 6 HStubeiG nur diejenigen Darlehensnehmer von der Zinspflicht ausgenommen sind, deren Berechtigung, Leistungen nach dem BAföG zu erhalten, festgestellt worden ist.

Die von diesen Studierenden ansonsten zu leistenden Zinsen übernimmt der Studienfonds nach § 9 HStubeiG. Diese Zinsfreistellung dauert auch nach Ende des Studiums an. Mit dem gesetzlichen Ausschluss der Verzinsung eines Studienbeitragsdarlehens für diesen Personenkreis wurde im Gesetzgebungsverfahren in Abkehr von der zunächst vorgesehenen generellen Verzinsungspflicht im Anhörungsverfahren geäußerten Bedenken entsprochen, dass eine Gleichbehandlung aller Darlehensnehmer ohne Rücksicht darauf, ob sie das Darlehen nehmen, weil sie es sich aus wirtschaftlichen Gründen nicht leisten können, aus eigenen Mitteln die Studienbeiträge zu zahlen, oder ob sie ihre Mittel anderswo binden wollen und deswegen auf das zinsgünstige Darlehen zurückgreifen, gegen Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV verstoße (vgl. Pestalozza, Stellungnahme vom 25. August 2006 zum Gesetzentwurf der CDU-Fraktion, AV WKA/16/74, S. 301 [301 f.]). Aufgrund des Änderungsantrags der CDU-Fraktion vom 19. September 2006 (LT-Drucks. 16/6018, S. 4, 6) wurde die in § 7 Abs. 1 Satz 6 HStubeiG normierte Zinsbefreiung aufgenommen.

Die Zinsbefreiung von Studierenden, deren BAföG-Berechtigung festgestellt worden ist, stellt sicher, dass dieser Personenkreis durch die Inanspruchnahme des Darlehens finanziell nicht stärker belastet wird als diejenigen Studierenden, die die Studienbeiträge aus eigenen Mitteln bezahlen. Diese sozialverträgliche Darlehensgestaltung trägt somit dem in Art. 59 Abs. 1 HV selbst nicht unmittelbar verankerten Grundsatz der Gleichbehandlung in besonderer Weise Rechnung, weil sie insoweit den gleichen Zugang zur akademischen Bildung ermöglicht.

c) Die Beschränkung der Befreiung von der Verzinsung des Darlehens auf diesen Personenkreis ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Die Begünstigung von BAföG-Berechtigten ist sachgerecht und geeignet, der von Art. 59 Abs. 1 HV intendierten Bildungschancengleichheit Rechnung zu tragen.

Das Bundesausbildungsförderungsgesetz begründet einen Anspruch auf Ausbildungsförderung für Studierende, die aus eigener wirtschaftlicher Leistungskraft oder der ihrer Angehörigen die Kosten für ein Studium nicht selbst aufbringen können. Es regelt den Bedarf für die jeweilige Ausbildung der Höhe nach und enthält genaue Vorgaben für die Berücksichtigung der wirtschaftlichen Lage des Studierenden, seiner Eltern oder der sonst Unterhaltspflichtigen. Der Bundesgesetzgeber hat damit eine bedarfsbegründende wie bedarfsbemessende Regelung für die staatliche Förderung von Studierenden getroffen, die bestimmt und geeignet ist, ein Studium auch für wirtschaftlich nicht ausreichend Leistungsfähige zu ermöglichen. Daran durfte der hessische Gesetzgeber bei der Bestimmung desjenigen Personenkreises anknüpfen, für den eine weitere soziale Abfederung der Darlehenskonditionen vorgesehen wurde. Es war zudem das Anliegen des Gesetzgebers, den Verwaltungsaufwand für die Erhebung der Studienbeiträge wie für die Feststellung der Zinsbefreiung möglichst gering zu halten.

d) Der Gesetzgeber durfte eine Feststellung der Berechtigung zu Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz zur Voraussetzung der Zinsbefreiung erklären.

Dabei braucht nicht entschieden zu werden, ob § 7 Abs.1 Satz 6 HStubeiG die Erteilung eines Bescheides nach § 50 Abs. 1 Satz 1 BAföG voraussetzt. Ebenso kann offen bleiben, ob ein Studierender über die Fälle des § 46 Abs. 5 BAföG hinaus einen Anspruch auf Erteilung eines isolierten Feststellungsbescheides zwecks Nachweises seiner Berechtigung zur Zinsbefreiung gemäß § 7 Abs. 1 Satz 6 HStubeiG hat. Denn selbst wenn ein Studierender zur Erlangung der Zinsbefreiung gezwungen wäre, einen Förderungsbescheid nach § 50 Abs. 1 Satz 1 BAföG zu erwirken und in der Folge Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz tatsächlich in Anspruch zu nehmen, wäre dies mit Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV vereinbar.

Es kann von Verfassungs wegen nicht beanstandet werden, dass der Landesgesetzgeber sich aus Gründen der Verwaltungspraktikabilität nicht für ein eigenständiges Verfahren zur Feststellung der Zinsbefreiung entschieden hat. Mit der festgestellten Berechtigung zum Erhalt von Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz verbindet sich eine gesicherte Annahme der Angewiesenheit auf solche Leistungen und damit einer wirtschaftlichen Lage, die der hessische Gesetzgeber zur Grundlage seiner Entscheidung einer Zinsbefreiung für Studierende machen durfte, die das Studiendarlehen in Anspruch nehmen. Eine eigenständige Prüfung allein für die nicht unmittelbar als Schulgeld anzusehende Verzinsungspflicht, die sich erst bei der Rückzahlung des Studiendarlehens realisiert, hätte im Zusammenhang mit der Darlehensvergabe zu einem hohen Verwaltungsaufwand geführt, den der Gesetzgeber gerade vermeiden wollte.

Der Gesetzgeber war deshalb auch nicht verpflichtet, eine Möglichkeit zur Erlangung der Zinsbefreiung ohne Durchführung des Verfahrens nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz für solche Studierende zur Verfügung zu stellen, die entsprechende Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz bewusst nicht in Anspruch nehmen wollen, obwohl sie die hierfür geltenden Voraussetzungen erfüllen.

3. Es begegnet auch keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, dass das Studiendarlehen auch während der Dauer einer Stundung nach § 8 Abs. 2 HStubeiG zu verzinsen ist. Die wahlweise monatliche Mindestrate von 50 Euro in Verbindung mit dem Erlöschen des Rückzahlungsanspruchs 25 Jahre nach Beginn der Rückzahlungspflicht oder im Falle des Todes des Darlehensnehmers gewährleisten die soziale Abfederung der Darlehensabwicklung in ausreichender Weise. Eine übermäßige Inanspruchnahme der Darlehensnehmer, deren Zinspflicht nicht von vornherein wegen Feststellung der Leistungsberechtigung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz entfällt, ist danach nicht zu besorgen.

III.

Die Studienbeiträge unterliegen nicht den für Sonderabgaben geltenden speziellen verfassungsrechtlichen Anforderungen. § 9 Abs. 2 HStubeiG ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

1. Gem. § 2 Abs. 1 HStubeiG werden die Studienbeiträge für das "Lehrangebot in allen Studiengängen nach § 20 des Hessischen Hochschulgesetzes erhoben". Indem die Abgabenpflicht für das den Studierenden zur Verfügung gestellte Lehrangebot aller Studiengänge insgesamt und unabhängig von der individuellen Inanspruchnahme durch den einzelnen Studierenden statuiert wird, stellen sich die Beiträge nach dem Studienbeitragsgesetz als Gegenleistung für den staatlicherseits finanzierten personellen und materiellen Aufwand für die Lehre in den Studiengängen der hessischen Hochschulen dar. Gleichzeitig löst schon die Möglichkeit der Inanspruchnahme des Lehrangebots, die durch die Immatrikulation besteht, die Zahlungspflicht aus.

Sind die Studienbeiträge nach dem Studienbeitragsgesetz daher als Beiträge im Rechtssinne anzusehen (BVerfGE 92, 91 [115]; 108, 1 [26: "Eine Gebühr wird für die tatsächliche, ein Beitrag für die potentielle Inanspruchnahme einer staatlichen Einrichtung oder Leistung erhoben"]), unterliegen sie als solche nicht den besonderen verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Zulässigkeit von Sonderabgaben. Vielmehr bestehen gegen ihre Erhebung keine grundsätzlichen Bedenken, denn sie sind dem Grunde nach durch ihre Ausgleichsfunktion sachlich besonders gerechtfertigt. Zwar kann ihre konkrete gesetzliche Ausgestaltung, insbesondere ihre Bemessung, mit der Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung kollidieren (so BVerf-GE 108, 1 [17]). Hierfür sind jedoch im Falle des Studienbeitragsgesetzes keine Anhaltspunkte ersichtlich, da die Studienbeiträge die Kosten auch eher günstigerer Studiengänge bei Weitem nicht abdecken. Das Hessische Ministerium für Wissenschaft und Kunst beziffert im April 2008 die Aufwendungen des Landes für Studierende auf der Basis der Förderung der staatlichen Hochschulen im Jahr 2007 mit einer Summe von 1,192 Milliarden Euro auf durchschnittlich 11.000 Studierenden in Regelstudienzeit Euro pro der (www.studienbeitraege.hessen.de). Der Umfang der Zahlungen des Landes pro Studienplatz und Jahr auf der Basis von 111.850 Studierenden während der Regelstudienzeit im Wintersemester 2006/2007 pro Studienplatz und Jahr reicht von 5.025 Euro für Studierende der Betriebswirtschaftslehre bis zu 23.597 Euro für Medizin-Studierende. Die Kosten des Landes für einen dieser Studienplätze auf der Basis der Regelstudienzeit werden mit 25.125 Euro für Studierende der Betriebswirtschaftslehre bis zu 153.381 Euro für Medizin-Studierende angegeben. Angesichts der in Relation zu den staatlich zu finanzierenden Kosten eines Studienplatzes geringen Höhe der Grund- wie der Langzeitstudienbeiträge, aber auch der höchstmöglichen Zweitstudienbeiträge bestehen insbesondere hinsichtlich der Beitragshöhe keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

Die rechtliche Qualifizierung der Abgaben nach dem Studienbeitragsgesetz als Beiträge wird durch die Verwendung des Beitragsaufkommens nicht in Frage gestellt. Denn Letzteres muss nach allgemeinen Abgabegrundsätzen nicht zwingend zweckgebunden zur speziellen Kostendeckung der beitragspflichtigen Leistungen verwendet werden. Vielmehr dienen nach dem Prinzip der Nonaffektation grundsätzlich alle Einnahmen als Deckungsmittel für alle Ausgaben (Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band V, 3. Aufl. 2007, § 119 Rdnr. 57).

2. Die Finanzierung des Studienfonds ab dem 1. Januar 2011 führt nicht zu der Beurteilung der Studienbeiträge als Sonderabgabe. Der Studienfonds erhält ab dem 1. Januar 2011 gemäß § 9 Abs. 2 Satz 1 HStubeiG von den Hochschulen einen Betrag, der zunächst zehn vom Hundert der jeweiligen Einnahmen der Hochschule aus den Studienbeiträgen mit Ausnahme der Langzeitstudienbeiträge entspricht. Damit werden, anders als die Antragsteller annehmen, nicht die von den Studierenden zu zahlenden Studienbeiträge an den Studienfonds weitergeleitet und zu dessen Finanzierung verwandt. Die Beitragszahlungen werden lediglich zu der Finanzierung des Studienfonds in Bezug gesetzt. Das Beitragsaufkommen der jeweiligen Hochschule (ohne Langzeitstudienbeiträge) stellt nur eine Bemessungsgrundlage dar, nach der der Umfang der von den Hochschulen, nicht aber von den beitragspflichtigen Studierenden an den Studienfonds zu entrichtenden Zahlungen bestimmt wird. Nach dem insoweit eindeutigen Wortlaut des Gesetzes erhält der Studienfonds "von den Hochschulen"

einen Betrag, der nicht aus dem Studienbeitragsaufkommen selbst entnommen wird, sondern allein der Höhe nach "zehn vom Hundert der jeweiligen Einnahmen der Hochschule aus den Studienbeiträgen (…) entspricht". Die den Hochschulen zustehenden Einnahmen aus den Studienbeiträgen unterliegen vollumfänglich der Zweckbindung nach § 1 Abs. 3 Sätze 1 - 3 HStubeiG und sind daher für die Verbesserung der Qualität von Studium und Lehre zu verwenden. Eine Qualifizierung der Studienbeiträge als besonders rechtfertigungsbedürftige Sonderabgaben im Hinblick auf die Finanzierung des Studienfonds kommt von daher nicht in Betracht.

IV.

Die Zweckbindungsregelungen in § 1 Abs. 2, 3 und 4 HStubeiG sind mit der Hessischen Verfassung vereinbar.

- 1. Die Studienbeiträge nach dem Studienbeitragsgesetz werden mit Ausnahme der Langzeitstudienbeiträge gem. § 1 Abs. 2 Satz 1 HStubeiG der Hochschule, die die Beitragspflichtigen besuchen, zugewiesen. Sie ist verpflichtet, "die Einnahmen zweckgebunden zur Verbesserung der Qualität von Studium und Lehre" zu verwenden. Die Langzeitstudienbeiträge nach § 4 HStubeiG fließen gemäß § 1 Abs. 4 HStubeiG direkt dem Landeshaushalt zu; von ihnen erhalten die Hochschulen nur einen Anteil von 10 % zur Abdeckung ihrer Verwaltungskosten. Dies hat zur Folge, dass die Langzeitstudienbeiträge den Hochschulen nicht zur Verbesserung der Qualität von Studium und Lehre zur Verfügung stehen. Entsprechend profitieren die Langzeitstudienbeiträge zahlenden Studierenden nicht unmittelbar von ihren Beitragsleistungen. Gleichzeitig finanzieren die sonstigen Beitragszahler die qualitätsverbessernden Maßnahmen der Hochschulen für die Langzeitstudierenden mit.
- 2. Diese unterschiedliche Mittelzuweisung begründet entgegen der Auffassung der Antragsteller keine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes des Art. 1 HV. Es fehlt an einer im Hinblick auf Art. 1 HV relevanten Ungleichbehandlung. Denn die Beitragserhebung erfolgt bei den Beitragspflichtigen für die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Leistungen der Hochschulen. Sowohl Langzeit-

studierende als auch sonstige Beitragspflichtige sind in gleicher Weise berechtigt, die Einrichtungen und Angebote der Hochschulen in Anspruch zu nehmen. Die unterschiedliche Verwendung des Beitragsaufkommens ändert hieran nichts. Insofern käme eine verfassungsrechtlich relevante Ungleichbehandlung nur dann in Betracht, wenn ein Beitragszahler einen verfassungsrechtlich verbürgten Anspruch hätte, Nutznießer der von ihm gezahlten Abgaben zu sein, er also unmittelbar von "seinen" Beiträgen profitieren müsste. Ein solcher Anspruch existiert jedoch nicht. Vielmehr unterliegen Beitragseinnahmen von Verfassungs wegen keiner Zweckbindung, so dass seitens des Beitragszahlers kein Anspruch auf eine bestimmte (ihm nutzbringende) Verwendung der Beiträge besteht (vgl. Kirchhof, a.a.O., § 119 Rdnr. 57).

Selbst für spezifisch nutzungsbezogene Gebührenregelungen hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, dass der Gleichheitsgrundsatz weder einer Unterdeckung noch einer Überdeckung der Kosten durch die Gebühren von vornherein entgegensteht (BVerfGE 50, 217 [226 f.]; 97, 332 [345]). Danach ist also von Verfassungs wegen sogar eine Gebührenerhebung zulässig, die über die Kosten hinausgeht, die die in Anspruch genommene Leistung verursacht. Folglich besteht selbst bei Gebühren kein Anspruch darauf, dass die gezahlten Beträge dem Zahler tatsächlich in vollem Umfang durch Leistungserbringung wieder zufließen. Erst recht muss dies für die von einer konkreten Nutzung unabhängige Beitragserhebung gelten. Der einzelne Studierende hat daher keinen Anspruch darauf, dass die von ihm gezahlten (Langzeitstudien-)Beiträge tatsächlich durch entsprechende Qualitätsverbesserungen seitens der Hochschule ihm wieder zugute kommen. Daher kann nichts dagegen eingewandt werden, dass die Langzeitstudienbeiträge dem Landeshaushalt statt den Hochschulen zufließen.

3. Steht es somit dem Gesetzgeber frei, die durch Beiträge erzielten Einnahmen zweckungebunden zu verwenden, so konnte er das Aufkommen aus den Studienbeiträgen nach dem Studienbeitragsgesetz unterschiedlichen Zwecken zuführen. Dies hat er getan, indem er die Langzeitstudienbeiträge dem Landeshaushalt zur allgemeinen Verwendung (und damit auch der Sicherung des Hochschulpaktes zugunsten der Hochschulen, vgl. die allgemeine Begründung

74

des CDU-Gesetzentwurfs, LT-Drucks. 16/5747, S. 2) und die übrigen Beiträge den Hochschulen mit der Zweckbindung des § 1 Abs. 3 HStubeiG zugewiesen hat.

Unterstellte man, der Gesetzgeber hätte alle Beiträge nach dem Studienbeitragsgesetz dem Landeshaushalt zugewiesen und dann die Mittel für die Hochschulen im Landeshaushalt in Höhe (nur) eines Anteils der Beitragseinnahmen erhöht, wäre keinerlei Anhaltspunkt für eine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes erkennbar gewesen. Daher kann im Hinblick auf Art. 1 HV nichts anderes gelten, wenn der Gesetzgeber die Beitragseinnahmen ohne die Langzeitstudienbeiträge sogleich den Hochschulen zuweist.

4. Soweit die unterschiedliche Zuweisung der Beitragseinnahmen dazu führt, dass Grund- und Zweitstudienbeitragszahler die mit den Beiträgen finanzierten Qualitätsverbesserungen des Studiums (auch) für Langzeitstudierende mitfinanzieren, ohne dass deren Beiträge wiederum den sonstigen Studierenden unmittelbar zugute kommen, liegt darin keine verfassungsrechtlich relevante Ungleichbehandlung oder eine rechtfertigungspflichtige Sonderabgabe. Vielmehr entspricht es dem Wesen von Beiträgen, dass auch andere als der jeweilige Beitragszahler von den mit den Beiträgen finanzierten Leistungen profitieren. Selbst bei Gebühren, bei denen ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen Abgabe und Inanspruchnahme von Leistungen besteht, ist es, da die Überdeckung zulässig ist, verfassungsrechtlich unbedenklich, dass über die Kosten hinausgehende Einnahmen seitens des Staates erzielt werden, die dann nicht dem Gebührenzahler zugute kommen, da sie anderweitig im Haushalt verwendet werden. Erst recht ist dies bei Beiträgen zulässig, bei denen der unmittelbare Zusammenhang zwischen tatsächlicher Inanspruchnahme der Leistung und der Beitragspflicht nicht besteht. Studierende zahlen "ihren" Beitrag für die Möglichkeit der Nutzung des Hochschullehrangebots. Dieses steht den Grund- und Zweitstudienbeitragszahlern ebenfalls zur Verfügung. Deren Nutzungsmöglichkeiten sind nicht etwa deshalb eingeschränkt, weil auch Langzeitstudierende immatrikuliert sind, deren Beiträge nicht unmittelbar den Hochschulen zufließen. Insofern steht stets eine Leistung den erhobenen Beiträgen gegenüber. Eine Ungleichbehandlung ist daher nicht ersichtlich.

- 5. Selbst wenn man entgegen den vorstehenden Ausführungen eine verfassungsrechtlich relevante Ungleichbehandlung der Beitragszahler annehmen wollte, wäre diese sachlich gerechtfertigt. Denn der Lenkungseffekt der Studienbeiträge hin zu einer Verkürzung des Studiums könnte gemindert werden, wenn den Hochschulen die (zudem erhöhten) Einnahmen (auch) aus Langzeitstudienbeiträgen unmittelbar zufließen würden. Der Gesetzgeber ist weithin frei, die Gebühren(höhe) zur Verhaltenssteuerung zu nutzen (BVerfGE 97, 332 [345]). Wenn dabei auch die Überdeckung durch Gebühren zulässig ist, kann dies für die hier in Rede stehenden Beiträge nur bedeuten, dass diese den Hochschulen mit dem Ziel der Verbesserung des Studienangebots zur Einhaltung der Regelstudienzeit vorenthalten werden dürfen. Selbst bei Vorliegen einer verfassungsrelevanten Ungleichbehandlung wäre die unterschiedliche Beitragsverwendung durch die gegenüber den Hochschulen beabsichtigte Lenkungswirkung im Hinblick auf die Anforderungen des Art. 1 HV sachlich gerechtfertigt.
- 6. Es fehlt auch an einer verfassungsrechtlich relevanten Ungleichbehandlung der Hochschulen. Zwar ist es zutreffend, dass die der jeweiligen Hochschule zufließenden Beitragsmittel von der Zahl der Langzeitstudierenden abhängen. Diesbezüglich werden aber alle Hochschulen gleichbehandelt. Jede Hochschule erhält für die Dauer der Regelstudienzeit vorbehaltlich einer Beitragsbefreiung gem. § 6 HStubeiG die Beiträge der Studierenden. Ein weiterer Anspruch der Hochschulen wurde durch die Zweckbindung in § 1 Abs. 3 HStubeiG nicht begründet. Soweit damit die Einnahmen der Hochschulen umso geringer werden, je größer der Anteil der Langzeitstudierenden ist, trifft dies ebenfalls alle Hochschulen in gleichem Maße. Dass etwa bestimmte Hochschulen vermehrt Langzeitstudierende aufweisen und daher strukturell durch die gesetzliche Regelung benachteiligt werden, ist weder vorgetragen noch ersichtlich.

Aber selbst wenn man darin eine verfassungsrechtlich relevante Ungleichbehandlung sehen wollte, wäre diese gerechtfertigt. Insofern kann auf die Ausführungen zu 5. verwiesen werden.

7. Die den Hochschulen nur allgemein auferlegte Zweckbindung der ihnen nach § 1 Abs. 3 HStubeiG zustehenden Beiträge führt zu der Möglichkeit der Hoch-

schulen, die Beitragseinnahmen an beliebiger Stelle ihrer Gesamtorganisation einzusetzen. Daher ist es möglich, die Verwendung des Beitragsaufkommens von ihrem Entstehungszusammenhang abzukoppeln. Denn die Hochschulen sind nicht verpflichtet, die Beiträge zentralen Einrichtungen, die allen Beitragszahlern zugute kommen, zur Verfügung zu stellen oder etwa den jeweiligen Fachbereichen Mittel genau in der Höhe der von ihren Studierenden gezahlten Beiträge zuzuweisen. Vielmehr ist eine Umverteilung zwischen den einzelnen Einrichtungen der Hochschulen zulässig.

Diese Umverteilungsmöglichkeit führt nicht zu einer Verfassungswidrigkeit der Zweckbestimmung. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Zweckbindung von Einnahmen ihrerseits nicht unbeschränkt möglich ist. Zwar wird allgemein davon ausgegangen, dass dem Grundsatz der Gesamtdeckung des Haushalts Verfassungsrang nicht zukommt. Eine – möglicherweise verfassungswidrige – Einengung der Dispositionsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers durch Zweckbindungen könnte jedoch dann angenommen werden, wenn Zweckbindungen in unvertretbarem Ausmaß stattfänden (BVerfGE 97, 332 [345]). Folglich ist die Möglichkeit einer Zweckbindung eher die Ausnahme als die Regel. Je weiter diese Zweckbindung reichte, desto rechtfertigungsbedürftiger wäre sie also. Die konkrete Zuordnung der Verwendung einer (Beitrags-)Einnahme zum Entstehungszusammenhang ist verfassungsrechtlich nicht zwingend, sondern ihrerseits eine Ausnahme. Daher war es verfassungsrechtlich nicht erforderlich, gesetzgeberisch die Verwendung der Beiträge gerade in dem Bereich sicherzustellen, in dem sie erhoben werden. Insofern hat auch ein Studienbeitragszahler von Verfassungs wegen keinen Anspruch darauf, dass seine Beiträge für eine gerade ihm in besonderem Maße nützende Einrichtung der Hochschule verwendet werden.

Dabei ist auch zu bedenken, dass die Studienbeiträge gemäß § 2 Abs. 1 HStubeiG für "das Lehrangebot in allen Studiengängen" erhoben werden, also nicht (nur) für die durch das Beitragsaufkommen gem. § 1 Abs. 3 HStubeiG zu finanzierenden Verbesserungen der Qualität von Lehre und Studium. Da aber jeder beitragspflichtige Studierende die Möglichkeit der Inanspruchnahme des Lehrangebots seines Studienganges hat, kann es eine Abkopplung von Beitrags-

pflicht und Gegenleistung nicht geben. Selbst wenn es im äußersten Fall also dazu kommen sollte, dass an einem Fachbereich durch die von seinen Studierenden gezahlten Beiträge keinerlei Verbesserungen im Sinne des § 1 Abs. 3 HStubeiG erzielt werden, so wäre hiergegen verfassungsrechtlich nichts zu erinnern.

٧.

Die Verweisungen in § 7 Abs. 1 Satz 6 und § 8 Abs. 2 HStubeiG auf Regelungen des Bundesausbildungsförderungsgesetzes verstoßen entgegen der Auffassung der Antragsteller nicht gegen die Hessische Verfassung.

- 1. In § 8 Abs. 2 HStubeiG ist die Verpflichtung zur antragsgemäßen Stundung davon abhängig gemacht, dass das monatliche Einkommen des Darlehensnehmers einen Betrag nach § 18a Abs. 1 Satz 1 bis 3 BAföG zuzüglich 300 Euro nicht übersteigt. Damit wird die Stundung des Rückzahlungsanspruchs nebst Zinsen ausdrücklich an den Einkommensbetrag nach § 18a Abs. 1 Satz 1 bis 3 BAföG gebunden. Die Voraussetzungen der damit in Bezug genommenen bundesrechtlichen Vorschriften müssen vorliegen, damit der Rückzahlungsanspruch gestundet wird; sie sind damit in ihrer jeweils geltenden Fassung Gegenstand des Studienbeitragsgesetzes (vgl. LT-Drucks. 16/5747, S. 16).
- a) Der Gesetzgeber muss die gesetzlichen Tatbestände nicht stets selbst umschreiben, sondern darf im Wege der Verweisung auf andere Vorschriften Bezug nehmen. Solche Verweisungen sind als vielfach übliche und notwendige gesetzestechnische Methode anerkannt, sofern die Verweisungsnorm hinreichend klar erkennen lässt, welche Vorschriften im Einzelnen gelten sollen, und wenn die in Bezug genommenen Vorschriften dem Normadressaten durch eine ordnungsgemäße Veröffentlichung zugänglich sind. Der Gesetzgeber darf auch auf fremdes, nicht von ihm formuliertes und in Kraft gesetztes Recht eines anderen Kompetenzbereiches verweisen. Eine solche Verweisung bedeutet rechtstechnisch lediglich den Verzicht, den Text der in Bezug genommenen Vorschriften in vollem Wortlaut in die Verweisungsnorm aufzunehmen (BVerf-GE 47, 285 [311 f.]).

Bei einer Verweisung auf die jeweils geltende Fassung eines Gesetzes, einer dynamischen Verweisung, kann mit einer Änderung des Verweisungsobjekts auch zugleich eine Änderung der Verweisungsnorm verbunden sein, so dass sich insbesondere unter dem Blickwinkel des Bestimmtheitsgebotes (Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG II, 5. Aufl. 2005, Art. 20 Abs. 3 Rdnr. 290), des Demokratieprinzips (Dreier, in: ders. [Hrsg.], GG II, 2. Aufl. 2006, Art. 20 [Demokratie] Rdnr. 121) und der bundesstaatlichen Kompetenzzuordnung (März, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, a.a.O., Art. 30 Rdnr. 29) die Frage eines etwa auch landesverfassungsrechtlich unzulässigen Verzichts auf Befugnisse durch den nach der Verfassung zuständigen Gesetzgeber stellt. Ein derartiger unzulässiger Verzicht liegt indes nicht vor, wenn die Regelung in einem engen sachlichen Zusammenhang mit der Verweisungsnorm steht. Dynamische Verweisungen auf Vorschriften anderer Normgeber sind jedenfalls bei fest umrissenen Rechtsinstituten und gleichgelagerten Regelungsmaterien grundsätzlich zulässig (BVerfGE 26, 338 [365]; ausdrücklich offenlassend BVerfGE 47, 285 [312]).

Der Verweisung in § 8 Abs. 2 HStubeiG liegt ein enger sachlicher Zusammenhang zugrunde, der die dynamische Verweisung rechtfertigt. Die Anforderungen, die der Hessische Gesetzgeber für die Stundung der Darlehensrückzahlung als maßgeblich ansieht, sind auf die gleichen sozialen Erwägungen zurückzuführen wie die entsprechenden Kriterien nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz. Dessen Regelungen sind in jahrzehntelanger Kontinuität ein gefestigter Bestandteil der bundesweiten Förderung von Studierenden. Insbesondere die für die Ausbildungsförderung wie für die Rückzahlung von Darlehen maßgeblichen Einkommensgrenzen unterliegen ständiger sozialpolitischer Beobachtung wie wissenschaftlicher Begleitung und sind in der Vergangenheit im Zuge der Veränderungen der wirtschaftlichen Verhältnisse stetig angepasst worden. Für den hessischen Landesgesetzgeber war klar zu erkennen, dass die bei Verabschiedung des Studienbeitragsgesetzes als Voraussetzung einer Stundung in Bezug genommene Einkommensgrenze des § 18a BAföG auch weiterhin der sozialpolitischen Beobachtung und wissenschaftlichen Begleitung unterliegt und bei einer Veränderung der wirtschaftlichen Verhältnisse angepasst und in zeitlichen Abständen erhöht werden wird (wie zuletzt mit Wirkung zum 1. Oktober 2008 durch Art. 15 Nr. 4 des 22. BAföGÄndG vom 23.12.2007, BGBI. I S. 3254 [3260]). Insofern zeichnet sich die Verweisung in § 8 Abs. 2 HStubeiG dadurch aus, dass sie einen überschaubaren und für den Landesgesetzgeber in seiner Entwicklung klar erkennbaren Inhalt hat. Zudem hat der Landesgesetzgeber sich nicht auf die Übernahme dieser Regelungen beschränkt, sondern mit einem weiteren Zuschlag von 300 Euro auf die maßgebliche Einkommensgrenze die Stundung der Darlehensrückzahlung nebst Zinsen in weiterer Weise erleichtert. Damit hat er die wesentliche Entscheidung über die Pflicht zur Darlehensrückzahlung selbst getroffen.

b) Mit der zusätzlichen Festlegung eines Erhöhungsbetrages für das Mindesteinkommen als Voraussetzung einer Stundung hat der Gesetzgeber zugleich verdeutlicht, dass er sich der besonderen Verpflichtung im Hinblick auf die Berücksichtigung sozialer und wirtschaftlicher Belange im Rahmen der Bildungschancengleichheit bewusst war, so dass auch im Licht des Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV eine eigenständige, rechtsstaatlichen Anforderungen genügende gesetzgeberische Entscheidung getroffen worden ist.

Damit bleibt es auch im Hinblick auf Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV dabei, dass der hessische Landesgesetzgeber trotz der Dynamik der Verweisung wegen der Sachnähe von Studienbeiträgen und Bundesausbildungsförderungsgesetz sowie des eingeschränkten Verweisungsgegenstandes letztlich eine eindeutige eigene Entscheidung getroffen hat. Das gleichwohl enthaltene dynamische Element, das zudem aufgrund der praktischen Erfahrungen der Vergangenheit allein in der Möglichkeit einer Erhöhung der Freibeträge zugunsten der Studierenden besteht, ist nicht derart weitreichend, dass nicht mehr von einer eigenen Entscheidung des hessischen Landesgesetzgebers ausgegangen werden könnte.

Hinsichtlich der von den Antragstellern geltend gemachten Bedenken, dass die Anpassungsentscheidungen zu den Einkommensgrenzen des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (zukünftig) den Anforderungen des Art. 59 Abs. 1 HV nicht mehr entsprechen könnten, ist darauf zu verweisen, dass der Gesetzgeber verpflichtet und in der Lage ist, den Regelungsgehalt des Studienbeitragsgesetzes im Lichte der in Bezug genommenen Regelungen des Bundesausbil-

dungsförderungsgesetzes – wie auch sonst bei der Festlegung von Betragsgrenzen – unter Kontrolle zu halten. Er hat sich im Übrigen selbst durch die Befristung in § 13 Abs. 2 HStubeiG eine inhaltliche Kontrolle des gesamten Gesetzes und damit auch der Einkommensgrenzen spätestens im Jahr 2011 auferlegt.

2. Diese Beurteilung gilt im Ergebnis auch für die Regelung in § 7 Abs. 1 Satz 6 HStubeiG, die eine während des Studiums erfolgende Feststellung der Berechtigung, Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz zu erhalten, zur Voraussetzung der Zinsbefreiung für ein Studienbeitragsdarlehen macht.

Insofern ist bereits zweifelhaft, ob eine dynamische Verweisung anzunehmen ist, weil es hier allein auf die Feststellung der Anspruchsberechtigung zum Erhalt von Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz ankommt und nicht unmittelbar auf das Erfüllen einzelner Anspruchsvoraussetzungen nach diesem Gesetz.

Die Sachnähe des Bundesausbildungsförderungsgesetzes und seiner vergleichbaren Zielsetzung zu den ausbildungsbezogenen Belangen des Studienbeitragsgesetzes rechtfertigt jedenfalls auch im Licht des Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV im Hinblick auf das Rechtsstaatsprinzip die Anknüpfung an die ausbildungsförderungsrechtliche Entscheidung.

VI.

Die angegriffenen Vorschriften sind auch im Übrigen mit den Anforderungen des Gleichheitssatzes aus Art. 1 HV vereinbar. Dies gilt für die Ermächtigung der Hochschulen zur Erhöhung des Zweitstudienbeitrags (1.), für die nur fakultative Reduzierung des Teilzeitstudienbeitrags (2.), den Ausschluss der Darlehensberechtigung zur Finanzierung von Langzeit- oder Zweitstudienbeiträgen (3.) sowie die Beitragsbefreiung studierender Eltern (4.).

1. Die Absolvierung eines weiteren Studiengangs nach Erwerb eines ersten berufsqualifizierenden Abschlusses außerhalb konsekutiver Masterstudiengän-

ge wird in § 3 Abs. 3 Satz 1, 2 HStubeiG einem Zweitstudienbeitrag unterworfen, der wie der Grundstudienbeitrag auf 500 Euro bemessen ist. Den Hochschulen wird durch § 3 Abs. 3 Satz 3 HStubeiG die Möglichkeit eingeräumt, den Zweitstudienbeitrag durch Satzung für Zweitstudiengänge außerhalb konsekutiver Masterstudiengänge anstelle des gesetzlichen Regelbeitrags von 500 Euro auf einen bis auf 1.500 Euro erhöhten Beitrag festzusetzen.

a) Dem Gesetzgeber stand es im Hinblick auf Art. 1 HV frei, ein Zweitstudium anders als ein Erststudium zu behandeln und hierfür im vorgesehenen Umfang erhöhte Beiträge zuzulassen.

Bei der Ausgestaltung von Abgabenpflichten steht dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Neben der Kostendeckung dürfen soziale Zwecke und der Wert einer individuellen Leistung oder des zur Verfügung gestellten Vorteils aus der Nutzung von Einrichtungen ebenso Berücksichtigung finden wie Planungs- und Steuerungsintentionen des Gesetzgebers (vgl. BVerfGE 97, 332 [345]). Dem Gesetzgeber ist unter der Geltung des allgemeinen Gleichheitssatzes nicht jede Differenzierung verwehrt. Er darf allerdings eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten nicht anders und nachteilig behandeln, wenn zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen können (Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung, vgl. BVerfGE 100, 104 [127]; 103, 271 [289]). Mit einer Gebührenregelung dürfen neben der Kostendeckung auch andere Zwecke verfolgt werden; auch der Wert einer staatlichen Leistung für deren Empfänger kann sich in Gebührenmaßstäben niederschlagen. Innerhalb seiner jeweiligen Regelungskompetenzen verfügt der Gebührengesetzgeber über einen weiten Entscheidungsund Gestaltungsspielraum, welche individuell zurechenbaren öffentlichen Leistungen er einer Gebührenpflicht unterwerfen, welche Gebührenmaßstäbe und Gebührensätze er hierfür aufstellen und welche über die Kostendeckung hinausgehenden Zwecke, etwa einer begrenzten Verhaltenssteuerung in bestimmten Tätigkeitsbereichen, er mit einer Gebührenregelung anstreben will (BVerfGE 97, 332 [345]; 108, 1 [18]). Für Beiträge, die nicht wie Gebühren jeweils als Gegenleistung für eine konkrete und individuell zurechenbare öffentliche Leistung erhoben werden, sondern allein im Hinblick auf die Möglichkeit der Inanspruchnahme der öffentlichen Leistung, gelten im Hinblick auf den Gleichheitssatz des Art. 1 HV, der mit den Anforderungen des Gleichheitssatzes des Art. 3 Abs. 1 GG übereinstimmt, keine weitergehenden Anforderungen.

b) Die unterschiedliche Behandlung eines Erst- und Zweitstudiums bei der Heranziehung zu Studienbeiträgen ist wegen der hohen Kostenbelastung der Bereitstellung von Studienplätzen sachlich gerechtfertigt.

Die Möglichkeit, von Studierenden, die ein Zweitstudium aufnehmen, eine Beteiligung an den Kosten ihrer Ausbildung zu verlangen, trägt der Zielsetzung des Gesetzes, den Hochschulen erhöhte Finanzmittel zur Verfügung zu stellen, ebenso Rechnung wie der gesetzgeberischen Erwägung, mit der Beteiligung der Studierenden an den Kosten ihrer Ausbildung eine Gerechtigkeitslücke zu schließen. Diese sah der Gesetzgeber darin, dass eine Vielzahl nichtakademischer Ausbildungen den Einsatz erheblicher Eigenmittel erfordert. Studierende eines zweiten Studienganges verfügen bereits über einen akademischen Abschluss und damit einen hohen Bildungsgrad. Die erneute Inanspruchnahme des mit hohem Aufwand zu finanzierenden staatlichen Bildungsangebots in Form einer weiteren Hochschulausbildung rechtfertigt es grundsätzlich, die Begünstigten bei der Heranziehung zu einem Studienbeitrag anders als Studierende zu behandeln, deren Studium dem Erwerb eines ersten berufsqualifizierenden Abschlusses dient, zumal zwei Studien regelmäßig eine erhöhte Qualifizierung und erhöhte Einkommensperspektiven vermitteln.

Diese Wertung ist Gegenstand verschiedener Vorschriften, die in der Rechtsprechung nicht beanstandet worden sind, wie der Regelung von Zweitstudiengebühren (vgl. Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 22.06.2006 – 5 UZ 2445/05 – zu § 5 Abs. 3 Satz 1 StuGuG a.F.; VG Mainz, Urteil vom 26.09.2007 – 7 K 2244/07.MZ –) oder der verschärften Zulassungsbedingungen für Zweitstudien in Studiengängen mit Zulassungsbeschränkungen (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 27.03.2008 – 13 B 310/08 –; VG Berlin, Beschluss vom 27.11.2007 – 3 LA 733.07 –). Sie findet auch in der Beschränkung der Ausbildungsförderung für eine weitere Ausbildung in § 7 Abs. 2 Satz 1 BAföG ihren Niederschlag.

83

Fälle, in denen ein Zweitstudium für die Ausübung des angestrebten Berufs rechtlich erforderlich ist, hat der Gesetzgeber in § 4 Abs. 3 HStubeiG besonders geregelt. Im Übrigen sind die Hochschulen gemäß § 6 Abs. 5 HStubeiG verpflichtet, Studierende von der Beitragspflicht zu befreien oder die Höhe des Studienbeitrags zu ermäßigen, wenn die Erhebung des Beitrages aufgrund besonderer Umstände des Einzelfalls eine unbillige Härte darstellen würde.

- c) Der Abgabentatbestand des § 3 Abs. 3 Satz 3 HStubeiG ist auch hinreichend bestimmt. Der Gesetzgeber hat das den Hochschulen eingeräumte Satzungsermessen durch die Festlegung eines Mindestbeitrags von 500 Euro und eines Höchstbeitrags von 1.500 Euro ausreichend begrenzt. Die Eröffnung dieses begrenzten hochschulautonomen Gestaltungsspielraums für weiterführende Studienangebote wurde im Gesetzgebungsverfahren mit der beabsichtigten Förderung des Wettbewerbs und der Profilbildung der Hochschulen bei der Entwicklung weiterqualifizierender Studiengänge, die sich in besonderem Maß an Absolventen einer beruflichen Erstausbildung richten, begründet (LT-Drucks. 16/5747, S. 13). Kriterien für die Notwendigkeit der Erhöhung des Zweitstudienbeitrags können vielschichtig und von dem jeweiligen Studiengang oder der Studiensituation an einer Hochschule abhängig sein. Es ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber es den Hochschulen als Empfängern (auch) der Zweitstudienbeiträge überantwortet hat, die finanziellen Erfordernisse zur Verbesserung der Qualität von Studium und Lehre für Studierende in Zweitstudiengängen selbst zu ermitteln und die Höhe der Studienbeiträge nach § 3 Abs. 3 Satz 3 HStubeiG daran auszurichten. Die genauere Bestimmung der Voraussetzungen einer Erhöhung des Zweitstudienbeitrags über 500 Euro hinaus und die Festsetzung im vorgegebenen Rahmen durfte den kraft Verfassung in Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV mit dem Recht der Selbstverwaltung ausgestatteten und bei der Ausübung dieser Regelungsermächtigung an die gesetzlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben gebundenen Hochschulen als autonomen Satzungsgebern übertragen werden.
- d) Die potentiell erhöhten Beiträge für ein Zweitstudium verstoßen auch im Übrigen nicht gegen verfassungsrechtliche Grundsätze der Abgabengerechtigkeit. Aufgrund des bereits zuvor dargelegten weiten Gestaltungsspielraums dürfen

die Anforderungen an den Beitragsgesetzgeber nicht überspannt werden. Zur Wahrung des Entscheidungs- und Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers ist die gerichtliche Kontrolldichte am Maßstab finanzverfassungsrechtlicher Rechtfertigungsanforderungen eingeschränkt. Eine Beitragsbemessung ist verfassungsrechtlich (erst) dann nicht sachlich gerechtfertigt, wenn sie in einem "groben Missverhältnis" zu dem verfolgten Beitragszweck steht (BVerfGE 108, 1 [19]). Das ist vorliegend offenkundig nicht der Fall.

- 2. Es verstößt auch nicht gegen den Gleichheitssatz aus Art. 1 HV, dass die Hochschulen in § 3 Abs. 2 HStubeiG lediglich ermächtigt, nicht aber verpflichtet werden, durch Studienordnung und damit Satzung den Grundstudienbeitrag im Falle eines Teilzeitstudiums proportional zum Pflichtlehrangebot eines Vollzeitstudiums zu reduzieren.
- a) Die Beitragspflicht knüpft an die Möglichkeit der Studierenden zur Inanspruchnahme des Lehrangebots der Hochschulen an (§ 2 Abs. 1 HStubeiG). Teilzeitstudierende nehmen das Lehrangebot der Hochschulen zwar nicht in vollem Umfang wahr. Teil- wie auch Vollzeitstudium können in Bezug auf besonders kostenintensive Lehrveranstaltungen aber gleichgewichtige finanzielle Aufwendungen erfordern, die es rechtfertigen, Teilzeitstudierende keiner reduzierten Studienbeitragspflicht zu unterwerfen. Die durch § 3 Abs. 2 HStubeiG gegebene Option, trotz reduzierter Pflichtstundenzahl den vollen Grundstudienbeitrag zu erheben, verstieße nur dann gegen Art. 1 HV, wenn kein Umstand ersichtlich wäre, der im Fall eines Teilzeitstudiums die Erhebung des vollen Beitrags nach § 3 Abs. 1 HStubeiG rechtfertigen würde. Dies ist nicht der Fall.

Auch bei reduzierter Pflichtstundenzahl im Teilzeitstudium sind Studiengestaltungen denkbar, die besonders kostenintensive Lehrveranstaltungen der Hochschulen in vergleichbarem Umfang erfordern wie ein Vollzeitstudium. In diesen Fällen kann es sachlich gerechtfertigt sein, von einer Ermäßigung des Grundstudienbeitrags abzusehen. Entsprechendes wäre etwa dann anzunehmen, wenn die mit den Studienbeiträgen nach § 1 Abs. 3 HStubeiG finanzierten Qualitätsverbesserungen ihrer Eigenart nach gerade auch Teilzeitstudierenden zugute kämen.

Eine unterschiedliche Behandlung von Teilzeit- und Vollzeitstudiengängen bei der Heranziehung zum Studienbeitrag ist danach nicht zwingend, sondern unterliegt der Bewertung im konkreten Studiengang. Es war zulässig, diese der Regelung durch Studienordnung zu unterwerfen und damit der Satzungsautonomie der Hochschulen zu überantworten mit der Ermächtigung, Beitragsregelungen zu treffen, die die jeweilige Inanspruchnahme von Lehrleistungen im Verhältnis zu den Vollzeitangeboten angemessen widerspiegeln.

- b) Diesbezüglich ist jedoch besonders darauf hinzuweisen, dass das den Hochschulen bei der Beitragsbestimmung eingeräumte Ermessen insoweit eingeschränkt ist, als nicht jede hochschulbezogene Erwägung die Beibehaltung des Regelgrundstudienbeitrags rechtfertigt. Wie sich aus dem Wortlaut des § 3 Abs. 2 HStubeiG ergibt, ist für die Reduzierung des Teilzeitstudienbeitrags der Umfang des Pflichtlehrangebots im Verhältnis zu einem entsprechenden Vollzeitstudiengang maßgebend. Daher haben die Hochschulen die Ausübung ihres Satzungsermessens aus § 3 Abs. 2 HStubeiG insbesondere am Pflichtlehrangebot auszurichten. Wenn sich in einem Teilzeitstudiengang insofern ein nur eingeschränkter Umfang ergibt und daraus auch eine regelmäßig nur eingeschränkte Inanspruchnahme des Lehrangebots (vgl. § 2 Abs. 1 HStubeiG, § 65 HHG) folgt, sind die Hochschulen gehalten, von der Ermächtigung zur Beitragsreduzierung Gebrauch zu machen.
- c) Dies gilt im Wege verfassungskonformer Auslegung auch für den Fall eines Teilzeitstudiengangs, der nach Erwerb eines ersten berufsqualifizierenden Abschlusses außerhalb konsekutiver Masterstudiengänge während der Regelstudienzeit durchgeführt und für den gemäß § 3 Abs. 3 HStubeiG ein Zweitstudienbeitrag erhoben wird. Der Gesetzgeber hat in § 2 Abs. 1 und auch in § 3 Abs. 2 HStubeiG als Grund wie als Maßstab für die Beitragserhebung den Umfang des (Pflicht-)Lehrangebots definiert. Vor den Anforderungen des Gleichheitssatzes kann dies auch im Falle eines Teilzeitstudiums, das als Zweitstudium absolviert wird, nicht unberücksichtigt bleiben.
- 3. § 7 Abs. 1 Satz 1 HStubeiG schließt einen Anspruch auf Gewährung des Darlehens der Landestreuhandstelle zur Finanzierung von Zweitstudienbeiträgen (nach § 3 Abs. 3 HStubeiG) und Langzeitstudienbeiträgen (nach § 4 HStu-

beiG, vorbehaltlich des § 7 Abs. 4 HStubeiG) aus. Dies stellt eine Ungleichbehandlung gegenüber Erststudierenden in der Regelstudienzeit dar, die dem Gleichbehandlungsgrundsatz genügt.

- a) Die bonitätsunabhängige Darlehensgewährung gem. § 7 HStubeiG dient der Sicherung der besonderen Anforderungen des Art. 59 Abs. 1 HV, die auf Studierende eines Zweitstudiums keine Anwendung finden. Insofern rechtfertigt schon der besondere Gewährleistungsgehalt des Art. 59 Abs. 1 HV als Differenzierungskriterium des Verfassungsgebers die Ungleichbehandlung. Denn der Staatsgerichtshof hat ausdrücklich festgestellt, dass das Grundrecht auf Unterrichtsgeldfreiheit nach Art. 59 Abs. 1 Satz 1 HV sich notwendigerweise nur auf ein Studium von angemessener Dauer erstreckt (StGH, Urteil vom 01.12.1976 P.St. 812 –, StAnz. 1977, S. 110 [115]). Im Übrigen hat der Gesetzgeber eine Befreiung von der Beitragspflicht oder eine Ermäßigung aus Gründen unbilliger Härte vorgesehen (§ 6 Abs. 5 HStubeiG) und damit individuellen Besonderheiten ausreichend Rechnung getragen.
- b) Gleiches gilt für die zur Zahlung von Langzeitstudienbeiträgen verpflichteten Studierenden. Mit der Erhöhung dieser Beiträge um bis zu 400 Euro gem. § 4 Abs. 1 Satz 3 HStubeiG wird das Ziel verfolgt, "einer Verzögerung des Studienabschlusses und einer übermäßigen Inanspruchnahme der Leistungen der Hochschulen" entgegenzuwirken (so die Begründung des Gesetzentwurfs, LT-Drucks. 16/5747, S. 14). Mit der Vorenthaltung des Darlehens wird dieses legitime gesetzgeberische Ziel konsequent fortgeführt. Denn andernfalls würde ein finanzieller Anreiz für die Fortführung des Studiums über einen angemessenen Zeitraum hinaus geschaffen und daher die mit der Erhöhung der Langzeitstudienbeiträge bezweckte Lenkungswirkung konterkariert.
- 4. Gemäß § 6 Abs. 1 Satz 1 und 2 HStubeiG werden Studierende, die Elternteil eines Kindes unter 14 Jahren sind, bezüglich des Grundstudienbeitrags und des Langzeitstudienbeitrags von der Beitragspflicht im Umfang von bis zu sechs Semestern für jedes Kind befreit. Diese Freisemester können frei auf die Eltern verteilt werden, sofern beide an einer Hochschule des Landes immatrikuliert sind (§ 6 Abs. 1 Satz 3 HStubeiG). Darin liegt kein Verstoß gegen den Gleichheitssatz des Art. 1 HV und auch keine mittelbare Diskriminierung von Frauen.

a) Gegen den Gleichheitssatz verstößt nicht, dass der Gesetzgeber die Befreiungsvoraussetzungen kindbezogen geregelt und nicht von der Erziehungsleistung der Eltern abhängig gemacht hat.

Nach der Begründung des Gesetzentwurfs soll durch die Freisemester "die besondere zeitliche und finanzielle Belastung Studierender mit Kindern bereits in der Phase des Studiums berücksichtigt" werden (LT-Drucks. 16/5747, S. 14). Bei der Realisierung dieses Ziels hatte der Gesetzgeber ein weites Gestaltungsermessen hinsichtlich des Umfangs der Freistellung wie auch der Umsetzung. Dazu gehörte die Entscheidung, sechs Semester je Kind und nicht etwa drei oder sechs Semester je Elternteil von der Beitragspflicht freizustellen. Die Kindererziehung durfte im Rahmen des gesetzgeberischen Gestaltungsermessens typisierend und pauschalierend mit dem Aufwand je erziehungsbedürftigem Kind berücksichtigt werden. Wäre auf die individuelle Erziehungsleistung der Eltern abgestellt worden, hätte diese im Einzelfall ermittelt werden müssen. Dies hätte einen erhöhten Verwaltungsaufwand bedeutet, den der Gesetzgeber im Interesse größtmöglichen Nutzens der Hochschule an den Studienbeiträgen gerade vermeiden wollte. Für Fälle ungewöhnlichen Erziehungsaufwands bietet die Beitragsbefreiung oder -ermäßigung aus Gründen unbilliger Härte (§ 6 Abs. 5 HStubeiG) eine angemessene einzelfallbezogene Berücksichtigungsmöglichkeit.

Auch die frei gestaltbare Verteilungsmöglichkeit der für jedes Kind vorgesehenen sechs Freisemester auf die Eltern verstößt nicht gegen den Gleichheitssatz. Der Gesetzgeber war weder verpflichtet, die sechssemestrige Freistellung hälftig auf studierende Eltern zu verteilen, noch jedem der beiden studierenden und erziehenden Elternteilen sechs Freisemester für jedes Kind zu gewähren. Die konkrete Prüfung des Erziehungsaufwandes sollte gerade vermieden werden. Die Entscheidungsmöglichkeit der Eltern über die Verteilung der Freisemester trägt dem Rechnung und ermöglicht den Eltern, ohne Verpflichtung zur Erläuterung ihres individuellen Erziehungsaufwands gegenüber der Hochschule den kindbezogenen Freistellungsanspruch geltend zu machen.

b) § 6 Abs. 1 Sätze 1, 2 HStubeiG verstößt ebenso wie die Rückzahlungspflicht nach § 8 Abs. 1 HStubeiG auch unter dem Aspekt einer mittelbaren Diskriminie-

rung von Frauen nicht gegen Art. 1 HV. Ob Art. 1 HV eine solche mittelbare Diskriminierung verbietet, hat der Staatsgerichtshof bisher nicht entschieden. Diese Frage bedarf auch hier keiner Entscheidung. Denn eine mittelbare Diskriminierung von Frauen durch die Festlegung einer Höchstgrenze von sechs Freisemestern und die Möglichkeit für studierende Eltern, diese nach ihrer freien Entscheidung untereinander aufzuteilen, ist ebenso wenig zu besorgen wie durch die Modalitäten der Darlehensrückzahlung.

Eine mittelbare Diskriminierung wegen des Geschlechts ist dann anzunehmen, wenn eine geschlechtsneutral formulierte Regelung im Ergebnis überwiegend Angehörige eines Geschlechts, etwa Frauen, nachteilig betrifft und dies auf natürliche oder gesellschaftliche Unterschiede zwischen den Geschlechtern zurückzuführen ist (vgl. BVerfGE 104, 373 [393]).

aa) Dass in Fällen, in denen beide Elternteile beitragspflichtig studieren, eine vorrangige Inanspruchnahme der Beitragsbefreiung nach § 6 Abs. 1 HStubeiG durch den männlichen Elternteil wahrscheinlich ist, ist nicht nachgewiesen und liegt keineswegs auf der Hand. Auch wenn es nahe liegend erscheint, dass die Mutter unmittelbar nach der Geburt ihr Studium unterbricht, begründet dies nicht die Annahme, dass damit eine längere Unterbrechung eintritt, während der studierende Vater sein Studium zu Ende bringt und die Beitragsfreiheit in Anspruch nimmt.

Die Beitragsbefreiung wegen Kindererziehung dient der Berücksichtigung der finanziellen (und zeitlichen) Belastung durch ein Kind; den Unterhaltspflichtigen soll eine Belastung im Umfang von bis zu sechs Semesterbeiträgen (in der Regel also 3.000 Euro) erspart werden. Da die Unterhaltspflicht aber beide Elternteile gemeinsam trifft und sie pro Kind gewährt wird, ist die Beitragsbefreiung nicht eine Vorteilsgewährung zugunsten eines Vaters oder einer Mutter, sondern zugunsten der Eltern als von den finanziellen Lasten der Kindererziehung gemeinsam Betroffenen. Daher kommt es nicht darauf an, welcher Elternteil sie (für sich) in Anspruch nehmen kann, sondern auf das gesetzgeberische Ziel, die Unterhaltspflichtigen in der gesetzlichen Höhe von insgesamt sechs Semesterbeiträgen zu entlasten. Dieses Ziel wird aber geschlechtsunabhängig erreicht. Denn selbst wenn eine Mutter für die Dauer von sechs Semestern ihr Studium

unterbrechen würde und der Kindesvater während der gesamten Zeit die Beitragsbefreiung in Anspruch nähme, wäre den Unterhaltspflichtigen (Eltern) der gesetzliche Vorteil von 3.000 Euro zugewendet. Eine Diskriminierung der Mutter ist daher nicht gegeben.

Im Übrigen hat der Gesetzgeber die Entscheidung, ob und wie die Freisemester unter den Eltern verteilt werden, allein den Eltern selbst und damit auch der Mutter zugewiesen. Dadurch könnte eine mittelbare Diskriminierung allenfalls dann entstehen, wenn der Gesetzgeber annehmen musste, dass den studierenden Müttern nicht wirklich eine Wahlfreiheit bezüglich der Verteilung der Freisemester zukäme. Dafür gibt es keine Anhaltspunkte.

bb) Es gibt derzeit keine hinreichenden Anhaltspunkte für die Erwartung, dass sich die Belastung mit der Darlehensschuld und den Zinsen hieraus ganz überwiegend zum Nachteil von Frauen auswirken wird.

Die Antragsteller machen geltend, wer gleiche Tilgungen und Zinsen von Männern und Frauen verlange, benachteilige dabei in der Gesamtbelastung typischerweise die Frauen und insbesondere die Mütter. Wer nach dem Studium Einkommenseinbußen insbesondere infolge der Erziehung von Kindern habe, erleide Nachteile gegenüber anderen Schuldnern, da mit dem notwendigen Hinausschieben der Schuldentilgung die Rückzahlungslast weiter ansteige. Empirische Nachweise belegten, dass in Australien weibliche Absolventen ihr Studiendarlehen im Durchschnitt erst sechs Jahre später tilgen könnten als männliche.

Die Tilgungs- und Zinszahlungspflicht von Studiendarlehen gilt für Männer und Frauen gleichermaßen. Sie knüpft nicht an einen Umstand an, der Frauen typischerweise besonders trifft oder benachteiligt, sondern ist ökonomische Folge des gewährten Studiendarlehens.

Für eine von den Antragstellern geltend gemachte Benachteiligung, die typischerweise die Frauen und insbesondere die Mütter träfe, liegen aber auch keine tatsächlichen Anhaltspunkte vor. Die Rückzahlungsschwierigkeiten von Frauen in Australien lassen einen Rückschluss auf entsprechende Schwierigkeiten bei der Rückzahlung der Studiendarlehen nach dem Studienbeitragsge-

setz nicht zu. Die Studiengebühren in Australien lagen bereits im Jahr 2002 bei ca. 3 600 bis 6 000 Australischen Dollar jährlich (vgl. Nagel, Studiengebühren und ihre sozialen Auswirkungen, 2003, S. 104), so dass Empfängerinnen dieser Leistungen mit deutlich höheren Rückzahlungen belastet sind als dies auf der Grundlage von darlehensfinanzierten Studienbeiträgen von 500 Euro je Semester nach dem Studienbeitragsgesetz der Fall ist.

Die Darlehenskonditionen des Studienbeitragsdarlehens sind ferner in verschiedener Weise sozial abgefedert, so dass eine besondere Belastung, die gerade Frauen treffen könnte, auch von daher durch die Rückzahlbarkeit und Verzinsung von Studienbeiträgen nicht erfolgt. Darlehen nebst Zinsen – soweit nicht der Zinsanspruch gemäß § 7 Abs. 6 HStubeiG bereits auf Grund der Feststellung der Berechtigung zum Erhalt von Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz entfällt – können in Mindestraten von 50 Euro monatlich zurückgezahlt werden und sind auf Antrag hin zu stunden, solange das monatliche Einkommen den maßgeblichen Anrechnungsbetrag für die Rückzahlung eines Darlehens nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz zuzüglich eines Betrages von 300 Euro nicht übersteigt. Außerdem erlischt der Rückzahlungsanspruch 25 Jahre nach Beginn der Rückzahlungspflicht (§ 8 Abs. 1 Satz 5 HStubeiG).

## VII.

1. Der Gesetzgeber hat nicht gegen die Hessische Verfassung verstoßen, indem er auch solche Studierende der Studienbeitragspflicht unterworfen hat, die ihr Studium vor Inkrafttreten des Gesetzes zur Einführung von Studienbeiträgen des Landes und zur Änderung weiterer Vorschriften und damit unter der Geltung des Studienguthabengesetzes aufgenommen haben.

Zu den wesentlichen Elementen des Rechtsstaatsprinzips, das auch der Hessischen Verfassung zu Grunde liegt, gehört die Rechtssicherheit (StGH, Urteil vom 07.04.1976 – P.St. 798 –, StAnz. 1976, S. 815 [821]). Der Staatsbürger soll die ihm gegenüber möglichen staatlichen Eingriffe voraussehen und sich dementsprechend einrichten können; er muss darauf vertrauen können, dass

sein dem geltenden Recht entsprechendes Handeln von der Rechtsordnung mit allen ursprünglich damit verbundenen Rechtsfolgen anerkannt bleibt (BVerfGE 30, 367 [386]). Nach diesem Grundsatz sind belastende Gesetze, die in schon abgewickelte, der Vergangenheit angehörende Tatbestände eingreifen und dadurch echte Rückwirkung entfalten, wegen Verstoßes gegen das Rechtsstaatsprinzip regelmäßig verfassungswidrig.

Wirkt eine Norm dagegen nur auf gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte und Rechtsbeziehungen für die Zukunft ein und entwertet sie damit zugleich die betroffene Rechtsposition nachträglich im Ganzen, so entfaltet sie lediglich unechte Rückwirkung. Derartige Gesetze sind grundsätzlich zulässig. Die Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes und der Verhältnismäßigkeit können aber je nach Lage der Verhältnisse im einzelnen Fall der Regelungsbefugnis des Gesetzgebers Schranken setzen (StGH, a.a.O., S. 821; ebenso BVerfGE 95, 64 [86]; 96, 330 [340]). Demgemäß liefert letztlich eine Abwägung der schutzwürdigen Interessen der von der unechten Rückwirkung Betroffenen auf der einen Seite und des öffentlichen Interesses an der Neuregelung auf der anderen Seite den Maßstab für die Zulässigkeit einer unechten Rückwirkung (Sommermann, a.a.O., Art. 20 Abs. 3 Rdnr. 296).

- 2. Das Studienbeitragsgesetz vom 16. Oktober 2006 entfaltet nach diesen Maßstäben lediglich unechte Rückwirkung. Denn es führt die Beitragspflicht für Studierende gem. § 13 Abs. 1 HStubeiG erst für die Zukunft, nämlich ab dem Wintersemester 2007/2008, ein und lässt die Unentgeltlichkeit des Studiums für die vorangegangenen Semester in dem bisher bestehenden Umfang unverändert. Damit bleiben abgeschlossene Sachverhalte der Vergangenheit unangetastet. Eine Abwägung der widerstreitenden Interessen ergibt nicht, dass dem Vertrauensschutz der betroffenen Studierenden der Vorrang eingeräumt werden muss.
- a) Der verfassungsrechtlich verbürgte Vertrauensschutz gebietet nicht, den von einer bestimmten Rechtslage Begünstigten vor jeglicher Enttäuschung seiner Hoffnungen und Erwartungen betreffend die Dauerhaftigkeit der bestehenden Rechtslage zu bewahren. Denn der Staat muss handlungsfähig und die Rechtsordnung anpassungsfähig bleiben. Der Gesetzgeber muss aus Gründen

des Allgemeinwohls Neuregelungen treffen können, die den jeweiligen Erfordernissen gerecht zu werden geeignet sind. Ein voller Schutz zugunsten des Fortbestands der bisherigen Gesetzeslage würde den dem Gesamtwohl verpflichteten demokratischen Gesetzgeber in wichtigen Bereichen lähmen, das Gesamtwohl schwerwiegend gefährden und die Versteinerung der Gesetzgebung bedeuten. Es muss dem Gesetzgeber daher grundsätzlich möglich sein, Normen, die an in der Vergangenheit liegende Tatbestände anknüpfen, zu erlassen und unter Änderung der künftigen Rechtsfolgen dieser Tatbestände auf veränderte Gegebenheiten mit einer Änderung seines Normenwerkes zu reagieren (BVerfGE 76, 256 [348]).

- b) Der Gesetzgeber hatte ein berechtigtes Interesse daran, die mit dem Studienbeitragsgesetz verfolgten Ziele, insbesondere die Verbesserung der Qualität von Studium und Lehre, möglichst zeitnah zur Geltung zu bringen. Dies bedingte eine baldige Einführung der Beitragspflicht.
- c) Die mit der Studienbeitragserhebung bewirkte Mittelerhöhung der Hochschulen und die dadurch bezweckte Verbesserung der Qualität von Studium und Lehre kommt sowohl denjenigen zugute, die ihr Studium vor Inkrafttreten des Studienbeitragsgesetzes aufgenommen hatten, als auch denjenigen, die ihr Studium erst unter der Geltung dieses Gesetzes aufnahmen.

Profitieren aber alle Studierenden unabhängig von ihrem jeweiligen Studienbeginn grundsätzlich in gleicher Weise von den mit dem Beitragsaufkommen finanzierten Maßnahmen, spricht der Gleichheitssatz des Art. 1 HV für eine gleichmäßige Heranziehung aller Studierenden. Andernfalls hätten Studierende, die ihr Studium vor Inkrafttreten des Studienbeitragsgesetzes begonnen hatten, Vorteile aus Qualitätsverbesserungen gezogen, ohne sich an deren Finanzierung beteiligen zu müssen. Eine derart unterschiedliche Behandlung der Gruppe der Studierenden hätte im Hinblick auf die sachliche Rechtfertigung Bedenken aufgeworfen (vgl. VG Minden, Urteil vom 01.06.2007 – 9 K 489/07 –, juris, Rdnr. 38, das dementsprechend eine unterschiedliche Beitragshöhe in Abhängigkeit von bereits absolvierten Semestern als einen Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz angesehen hat).

d) Diesen im Hinblick auf die Studierendengemeinschaft durch Art. 1 HV zusätzlich gestützten Interessen stehen keine überwiegenden Belange der von der Rückwirkung betroffenen Studierenden gegenüber. Ein etwaiges Vertrauen der bei Inkrafttreten des Studienbeitragsgesetzes bereits Studierenden in den Fortbestand der Regelung des § 1 StuGuG, wonach das gebührenfreie Studium bis zum Erwerb eines ersten berufsqualifizierenden Studienabschlusses gewährleistet war, überwiegt diese berechtigten Interessen des Gesetzgebers nicht.

Bereits mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 26. Januar 2005 (BVerfGE 112, 226 ff.) zu § 27 Abs. 4 des Hochschulrahmengesetzes (HRG) und der sich daran auch in Hessen anschließenden öffentlichen Diskussion sowie der Entscheidung der Hessischen Landesregierung, das in Hessen geltende Studienguthabenmodell durch die Einführung von allgemeinen Studienbeiträgen abzulösen, war zwar erkennbar, dass die Unentgeltlichkeit des Erststudiums in Hessen in Frage gestellt ist. Dies führte aber für sich allein noch nicht dazu, dass ein etwaiges schutzwürdiges Vertrauen der Studierenden entfiel. Denn das Bekanntwerden von Gesetzesinitiativen und die öffentliche Berichterstattung über die Vorbereitung einer Neuregelung durch die gesetzgebenden Körperschaften lassen die Schutzwürdigkeit des Vertrauens in die bisherige Rechtslage noch nicht entfallen (vgl. BVerfGE 72, 200 [261]).

e) Der Hessische Landtag verabschiedete das Gesetz zur Einführung von Studienbeiträgen in seiner Sitzung vom 5. Oktober 2006, so dass ein schutzwürdiges Vertrauen allenfalls für diejenigen Studierenden in Betracht kommt, die ihr Studium vor diesem Zeitpunkt an einer hessischen Hochschule aufgenommen haben. Doch auch diesem Vertrauen hat der Gesetzgeber hinreichend Rechnung getragen, indem zwischen dem Gesetzesbeschluss bzw. dem Inkrafttreten des Studienbeitragsgesetzes und dem erstmaligen Entstehen der Beitragspflicht im Wintersemester 2007/08 ein Zeitraum von nahezu einem Jahr lag. Den betroffenen Studierenden wurde dadurch hinreichend Gelegenheit gegeben, ihr Verhalten auf die künftige Gesetzeslage einzustellen und entsprechende Dispositionen zu treffen. Dies gilt umso mehr, als die Diskussion über die Einführung von Studienbeiträgen bereits mehrere Jahre vor Verabschiedung

des Studienbeitragsgesetzes geführt wurde, so dass die damit einhergehenden Belange auch Studierenden bekannt waren, die ihr Studium bereits zuvor aufgenommen hatten. Im Zusammenhang mit der Debatte über knapper werdende öffentliche Mittel und die Zunahme der Staatsverschuldung war die Einführung von Studienbeiträgen jedenfalls seit dem Jahr 2000 Gegenstand politischer Auseinandersetzung. Die Bundesregierung und die Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN brachten in der 14. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages Entwürfe eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes u.a. mit dem Ziel in den Bundestag ein, die – von einigen Ländern damals bereits eingeführte oder geplante – Erhebung von Studiengebühren für das Erststudium auszuschließen. Das Bundesverfassungsgericht entschied im abstrakten Normenkontrollverfahren durch Urteil vom 26. Januar 2005 (BVerfGE 112, 226), dass die den Ausschluss von Studiengebühren regelnde Bestimmung des 6. HRGÄndG wegen fehlender Gesetzgebungskompetenz mit dem Grundgesetz nicht vereinbar war. Danach wurden in Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen Studiengebühren eingeführt, auch dies unter weitreichender Thematisierung in der Presseberichterstattung und öffentlichen Diskussion. Studierende, die ihr Studium nach dem Jahr 2000 aufnahmen, kannten damit die Diskussion und die Argumente, die für die Einführung von Studienbeiträgen vorgetragen wurden.

f) Die Entscheidung, ein Studium aufzunehmen, kann nicht einer langfristigen Investitionsentscheidung gleichgestellt werden mit der Folge, dass eine gesetzliche Unentgeltlichkeitsregelung für die Dauer des "Investitionszeitraums" – entsprechend also der Dauer des Studiums – beibehalten wird. Bei der Entscheidung, ein Studium aufzunehmen, handelt es sich zwar um eine für die Dauer des Studiums wirkende Entscheidung. Sie ist jedoch nicht in dem Maß bestandsgeschützt wie dies für langfristige Investitionsentscheidungen der Fall ist. Anders als langfristige Investitionsentscheidungen ist die Durchführung eines Studiums kein einheitlicher Lebensvorgang, sondern unterliegt einer Reihe von Einzelentscheidungen, die eine Anpassung an geänderte Studienbedingungen ermöglichen. So ist vor Beginn eines jeden Semesters eine Entscheidung zu treffen, ob der Studierende sich für das kommende Semester rückmelden und sein Studium überhaupt und an der gewählten Universität fortsetzen will, ob die

Universität gewechselt oder ein Urlaubssemester eingelegt wird. Ein Vertrauen in den Beibehalt einer bei Studienbeginn bestehenden Unentgeltlichkeit könnte nur dann zu einem Überwiegen der individuellen Interessen von Studierenden führen, die nach Aufnahme ihres Studiums von der Einführung der Studienbeitragspflicht betroffen sind, wenn sie wegen der damit einhergehenden Kostenbelastung zum Abbruch ihres Studiums gezwungen wären.

In einer solchen Lage befanden sich Studierende an hessischen Universitäten nicht, da die Studienbeitragspflicht mit einer bonitätsunabhängigen Darlehenszusage unter sozial vielfältig abgefederten Konditionen verbunden war, so dass kein Studierender aus Gründen mangelnder wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit an der Fortführung eines bereits begonnenen Studiums gehindert war und keine Belastung vorlag, die die aufgezeigten öffentlichen Belange überwog.

g) Etwas anderes gilt auch nicht aufgrund der Regelungen des Studienguthabengesetzes und der Verordnung über das Verfahren der Immatrikulation und die Verarbeitung personenbezogener Daten an den Hochschulen des Landes.

Regelungsgegenstand dieser Normen war die Begrenzung des gebührenfreien Studiums auf eine Regelstudienzeit zuzüglich von drei bzw. vier weiteren Semestern und die Einführung einer Studiengebühr, mit der der Gesetzgeber neben Gesichtspunkten der Finanzierung der Hochschulen und der Vermeidung des Missbrauchs des Studentenstatus bezweckte, die Studierenden zu einem zügigen Studium und zum baldigen Studienabschluss anzuhalten. Auch diese Regelung war Gegenstand politischer wie rechtlicher Auseinandersetzung. Der Hessische Verwaltungsgerichtshof entschied bereits durch Beschluss vom 9. November 2004 – 5 TG 2386/04 –, dass die garantierte Unterrichtsgeld- und Lernmittelfreiheit an den Hochschulen des Landes Hessen sich lediglich auf das erstrecke, was der Einzelne vernünftigerweise als Studienförderung erwarten und verlangen könne, und dass der Gesetzgeber mit seiner Absicht, durch die Einführung der Studiengebühren auf ein zügiges und zielgerichtetes Hochschulstudium der Studierenden hinzuwirken und der missbräuchlichen Ausnutzung der sozialen Vergünstigungen des Studentenstatus möglichst Einhalt zu gebieten, legitime Anliegen des Gemeinwohls verfolge. Dies gelte auch hinsichtlich des weiteren vom Gesetzgeber verfolgten Ziels, zur Finanzierung der Hochschulen beizutragen. Angesichts der knapper werdenden öffentlichen Mittel und der bereits seit längerem geführten politischen Diskussionen über die Einführung von Studiengebühren könnten Studierende nicht darauf vertrauen, dass sie ein einmal begonnenes Studium auch weit über die für dieses Studium angesetzte Regelstudienzeit hinaus letztlich auf Kosten der Allgemeinheit und gänzlich ohne eigenen Beitrag und ohne jede zeitliche Grenze beenden können. Diese bereits lange vor Verabschiedung des Studienbeitragsgesetzes ergangene und durch Urteil vom 15.11.2007 – 8 UE 1109/07 – vom Hessischen Verwaltungsgerichtshof bestätigte Entscheidung verdeutlicht die öffentliche Diskussion sowie den maßgeblichen Regelungsgegenstand der Erhebung von Langzeitstudiengebühren.

Selbst wenn für Studierende nach diesen Vorschriften Studienguthaben gebildet und ermittelt worden sind, vermittelt dies den hierdurch begünstigten Studierenden keinen Vertrauensschutz, der die Erhebung von Studienbeiträgen ausschließt. Auch insoweit gilt, dass der Gesetzgeber eine angemessene Übergangsfrist eingeräumt hat, die es den Studierenden erlaubt, ihre Dispositionen zu überdenken und unter Umständen der geänderten Rechtslage anzupassen. Die gesetzgeberische Konstruktion des "Studienguthabens" als Modus zur Sicherstellung (nur) eines kostenfreien Studiengangs an hessischen Hochschulen hat kein gesteigertes Vertrauen begründet. Auch der Fortbestand des Studienguthabengesetzes unterlag den allgemeinen Beschränkungen in Form der Möglichkeit einer Neuentscheidung des parlamentarischen Gesetzgebers. Die geltenden Grenzen des verfassungsrechtlich verbürgten Vertrauensschutzes wurden nach den vorstehenden Erwägungen eingehalten.

## VIII.

1. Die Normenkontrollanträge haben auch insofern keinen Erfolg, als die Antragsteller einen Verstoß der Studienbeitragspflicht gegen Art. 13 Abs. 1 und Abs. 2 lit. c des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966 (UN-Sozialpakt) geltend machen.

## Die Vorschrift lautet:

- (1) Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf Bildung an. Sie stimmen überein, dass die Bildung auf die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit und des Bewusstseins ihrer Würde gerichtet sein und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten stärken muss. Sie stimmen ferner überein, dass die Bildung es jedermann ermöglichen muss, eine nützliche Rolle in einer freien Gesellschaft zu spielen, dass sie Verständnis, Toleranz und Freundschaft unter allen Völkern und allen rassischen, ethnischen und religiösen Gruppen fördern sowie die Tätigkeit der Vereinten Nationen zur Erhaltung des Friedens unterstützen muss.
- (2) Die Vertragsstaaten erkennen an, dass im Hinblick auf die volle Verwirklichung dieses Rechts

*(…)* 

c) der Hochschulunterricht auf jede geeignete Weise, insbesondere durch allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit, jedermann gleichermaßen entsprechend seinen Fähigkeiten zugänglich gemacht werden muss;

*(...)* 

Mit Gesetz vom 23. November 1973 (BGBI. II S. 1569) stimmte der Deutsche Bundestag diesem Pakt zu; er trat am 3. Januar 1976 für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft. Durch das Zustimmungsgesetz erlangte der Vertragsinhalt innerstaatliche Geltung mit der Folge, dass die übernommenen Regelungen des völkerrechtlichen Vertrags gemäß Art. 59 Abs. 2 GG zum Bestandteil des positiven Rechts der Bundesrepublik Deutschland im Range eines einfachen Bundesgesetzes geworden sind (vgl. BVerfGE 74, 358 [370]; Streinz, in: Sachs, GG, 4. Aufl. 2007, Art. 59 Rdnr. 65; Pernice, in: Dreier (Hrsg.), GG, 2. Aufl. 2006, Art. 59 Rdnr. 47).

a) Handelt es sich bei dem UN-Sozialpakt somit um einfaches Bundesrecht, stehen seine Regelungen dem Staatsgerichtshof im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle nicht als Prüfungsmaßstab zur Verfügung. Denn der Staatsgerichtshof ist gemäß Art. 131 Abs. 1 HV in Verbindung mit §§ 15 Nr. 3, 39 Abs. 1, 40 Abs. 1 StGHG allein zur Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit der (Landes-)Gesetze berufen, misst die Vereinbarkeit hessischen Landesrechts somit nicht an jeglichem höherrangigen Rechtssatz, sondern allein an der Hessischen Verfassung (vgl. Günther, a.a.O., § 39 Rdnr. 34).

- b) Daran ändert sich auch nichts dadurch, dass insbesondere der die Unentgeltlichkeit des Hochschulzugangs thematisierende Art. 13 Abs. 1, Abs. 2 lit. c
  des UN-Sozialpakts als Bundesrecht auch in den Ländern Geltung beansprucht
  (vgl. BVerfGE 112, 226 [245]). Denn damit erlangt der durch die Bundesrepublik
  Deutschland abgeschlossene Vertrag in Hessen keinen Verfassungsrang und
  wird deshalb auch nicht zum Prüfungsmaßstab im Normenkontrollverfahren vor
  dem Staatsgerichtshof.
- 2. Die Regelungen des UN-Sozialpakts können auch nicht unter Berücksichtigung des Art. 67 HV als Prüfungsmaßstab herangezogen werden.

Nach Art. 67 Satz 1 HV sind zwar die Regeln des Völkerrechts Bestandteil des Landesrechts, ohne dass es ihrer ausdrücklichen Umformung in Landesrecht bedarf. Kein Gesetz ist gültig, das mit solchen Regeln oder mit einem Staatsvertrag in Widerspruch steht (Art. 67 Satz 2 HV). Ob der Staatsgerichtshof im Rahmen einer Normenkontrolle die Vereinbarkeit von Landesrecht auch mit solchen Regeln des Völkerrechts prüfen kann, braucht jedoch nicht entschieden zu werden. Zu den Regeln des Völkerrechts im Sinne von Art. 67 HV zählen völkerrechtliche Verträge wie der UN-Sozialpakt nicht. Dass die Hessische Verfassung Regeln des Völkerrechts einerseits und völkerrechtliche Verträge andererseits voneinander unterscheidet, folgt aus der gleichrangigen und differenzierenden Aufzählung beider Rechtsquellen in Art. 67 Satz 2 HV. Staatsverträge im Sinne dieser Vorschrift sind völkerrechtliche Verträge (Pitzer, in: Zinn/Stein, Hessische Verfassung, Stand: Juni 1999, Art. 67 Anm. 3). Soweit in Art. 67 Satz 2 HV auch völkerrechtlichen Verträgen der Vorrang vor dem Landesgesetz eingeräumt wird, bezieht sich dieser Geltungsvorrang nicht auf völkerrechtliche Verträge des Bundes, sondern nur auf die vom Land Hessen selbst abgeschlossenen Verträge (Günther, a.a.O., § 39 Rdnr. 34).

D

Die Kostenentscheidung folgt aus § 28 StGHG.

G. Paul	Teufel	Detterbe	ck	Falk
Paul Leo (	Giani	Kilian-Bock	Klein	
Lange	Nassaue	er Plottnit	Z	Wolski

## 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 Schuloder 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 BAföGberechtigten 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 1260 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 Studierenden 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	