

[Kopfbogen]

167-06-17

Antragsschrift

von 71.510 Stimmberechtigten gem. Art. 131 Abs. 2 HV in Verbindung mit § 19 Abs. 2 Nr.1 StGHG,

gesetzlich gem. § 20 Abs. 3 StGHG vertreten durch

1. Mike Josef, Windeckerstraße 25, 60314 Frankfurt

2. Stefan Körzell, Finkenweg 63, 36251 Bad Hersfeld

3. Prof. Dr. Franz Segbers, Nonnbornstraße 14 a, 65779 Kelkheim

- Verfahrensbevollmächtigte: 1. Prof. Dr. Thomas Groß, Gottfried-Keller-Str. 56, 60431 Frankfurt,
- 2. Rechtsanwalt Dr. Peter Hauck-Scholz, Anwaltskanzlei Hauck-Scholz & Christ, Postfach 1327, 35003 Marburg (**Zustellungsbevollmächtigter**),
- 3. Prof. Dr. Georg Hermes, Berliner Str. 14a, 61440 Oberursel

- P.St. 2158 -

Namens und in Vollmacht der Antragsteller beantragen wir,

festzustellen, dass das Gesetz zur Einführung von Studienbeiträgen an den Hochschulen des Landes und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 16.10.2006 (GVBl. I S. 512) mit 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 (BGBl. II S. 428) unvereinbar ist und es für nichtig zu erklären;

anzuordnen, dass das Land Hessen den Antragstellern die notwendigen Auslagen zu erstatten hat.

A.

Die Antragsteller, überwiegend an hessischen Hochschulen eingeschriebene Studierende oder deren Eltern, wehren sich gegen die gesetzliche Einführung von Studienbeiträgen (in der Regel 500 EUR pro Semester), mit Wirkung ab WS 2007/2008.

Ausgangspunkt der zur Überprüfung gestellten Normen bildet das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 26.01.2005,

- BVerfGE 112, 226 (242 ff.); dazu Kramer/Mai, WissR 38 (2005), 313 (314 ff.),

in dem das Gericht den mit der 6. Novelle in das Hochschulrahmengesetz (HRG) aufgenommenen § 27 Abs. 4 HRG mit einem generellen Studiengebührenverbot für verfassungswidrig und nichtig erklärte. Nachdem nunmehr keine „sperrende“ Bundesregelung mehr bestand, stellten die meisten Bundesländer, so auch das Land Hessen, Überlegungen zur Erhebung von Studiengebühren, Studienbeiträgen usw. an.

In den hessischen Landtag wurden dazu zwei Gesetzentwürfe eingebracht: zunächst der Gesetzentwurf der Fraktion der FDP für ein Gesetz zur Stärkung der Finanzautonomie der hessischen Hochschulen

- LT-Drs. 16/5671

und sodann auch noch der Gesetzentwurf der Fraktion der CDU für ein Gesetz zur Einführung von Studienbeiträgen an den Hochschulen des Landes und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 29.06.2006

- LT-Drs. 16/5747.

Über die Gesetzentwürfe beriet der hessische Landtag in drei Lesungen am 12.07. 2006,

- Plenarprotokoll 16/107, S. 7383 ff.

am 14.09.2006

- Plenarprotokoll 16/111, S. 7697 ff.

und am 05.10.2006

- Plenarprotokoll 16/113, S. 7784 ff, 7859.

Im Rahmen dieser parlamentarischen Beratung fand zu beiden Entwürfen unter anderem am 04.09.2006 in der 54. Sitzung des Ausschusses für Wissenschaft und Kunst auch eine umfangreiche Anhörung von Experten statt

- Stenografischer Bericht der Anhörung, WKA/16/54; schriftliche Stellungnahmen, WKA/16/74.

Im Anschluss an diese Anhörung empfahl der Ausschuss für Wissenschaft und Kunst am 08.09.2006 mit Mehrheit die Annahme des Gesetzentwurfs der Fraktion der CDU und die Ablehnung des Antrags der Fraktion der FDP

- LT-Drs. 16/5984.

In der Folgezeit brachte die Fraktion der CDU noch einen Änderungsantrag zu ihrem Gesetzentwurf in den hessischen Landtag ein

- LT-Drs. 16/6018,

dessen Berücksichtigung im ursprünglichen Gesetzentwurf der Fraktion der CDU der Ausschuss für Wissenschaft und Kunst daraufhin am 20.09.2006 empfahl

- LT-Drs. 16/6038.

Im Rahmen der oben genannten dritten Lesung im hessischen Landtag wurde das zur Überprüfung gestellte Gesetz dann am 05.10.2006 in namentlicher Abstimmung mit der Mehrheit der Abgeordneten beschlossen

- Plenarprotokoll 16/113, S. 7859.

Das daraufhin am 16.10.2006 ausgefertigte Gesetz wurde am 19.10.2006 im Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Hessen veröffentlicht

- GVBl. 2006 I, S. 512 ff.

Gegen das zur Überprüfung gestellt Gesetz haben bereits die Landtagsabgeordneten der SPD und von Bündnis 90/Die Grünen sowie deren jeweilige Fraktionen beim Staatsgerichtshof (StGH) einen Antrag auf abstrakte Normenkontrolle und Nichtigkeitserklärung gestellt

- Az.: P. St. 2133

und begründet (diese Begründung wird im Folgenden als „Antragsschrift Fraktionen“ bezeichnet). Diesen Anträgen hat sich die Landesanwältin mit entsprechenden eigenen Anträgen angeschlossen (auf ihre Begründung wird nachfolgend als „Stellungnahme der Landesanwältin“ Bezug genommen).

B.

Der hier gestellte Antrag auf abstrakte Normenkontrolle ist nach Maßgabe des Art. 131 Abs. 1 und 2 HV und der §§ 39 und 40 Gesetz über den Staatsgerichtshof (StGHG) zulässig.

I. Antragsberechtigung

Nach Art. 131 Abs. 2 HV, §§ 39 Abs. 2, 19 II Nr. 1 StGHG kann eine Gruppe von Stimmberechtigten, die mindestens ein Hundertstel aller Stimmberechtigten des Volkes

umfasst, einen Antrag auf abstrakte Normenkontrolle stellen. Die Erfüllung dieser Voraussetzung durch die dem Staatsgerichtshof gemäß § 19 Abs. 3 S. 4 StGHG bereits vorgelegten und nach § 19 Abs. 3 S. 2 und 3 StGHG hinreichend beglaubigten **7x.xxx** Unterschriften der Antragsteller wurde bereits im Vorfeld geklärt

- Schreiben des StGH vom 21.08.2007.

II. Prüfungsgegenstand

Tauglicher Prüfungsgegenstand eines Antrags auf abstrakte Normenkontrolle sind nach Art. 131 Abs. 1 HV (Landes-), „Gesetze“, wozu auch das hier zur Überprüfung gestellte Gesetz zur Einführung von Studienbeiträgen an den Hochschulen des Landes und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 16.10. 2006 (GVBl. I, S. 512 ff.) gehört.

III. Klarstellungsinteresse

Das weiterhin (an Stelle eines besonderen Rechtsschutzbedürfnisses) im Rahmen der Zulässigkeit des Antrags geforderte objektive Klarstellungsinteresse

- vgl. etwa StGH, P. St. 569 = ESVGH 20, 217 (223); P. St. 798 = ESVGH 26, 22 (23)

liegt hier vor, entfaltet das doch gerade erst in Kraft getretene Gesetz mit Beginn des Wintersemesters 2007/08 erstmals und dann auch für die weitere Zukunft Wirkung.

IV. Form- und Fristvorgaben

Eine Frist für die Erhebung des Antrags auf abstrakte Normenkontrolle besteht nicht. Die Formvorgaben des § 19 Abs. 1 StGHG sind gewahrt.

C.

Der hier gestellte Antrag ist überdies auch begründet, da das zur Überprüfung gestellte Gesetz mit Bestimmungen der HV in Widerspruch steht und deswegen nach § 40 Abs. 1 S. 1 StGHG für nichtig zu erklären ist.

I. Unvereinbarkeit mit Art. 59 Abs. 1 HV

Das zur Überprüfung gestellte Gesetz ist mit Art. 59 Abs. 1 HV unvereinbar und deswegen für nichtig zu erklären. Denn die Einführung von allgemeinen Studiengebühren ist nicht von der Ausgestaltungskompetenz des Gesetzgebers im Rahmen von Art. 59 Abs. 1 S. 1 HV gedeckt (1.) und erfüllt außerdem auch nicht die Voraussetzungen für die Einführung eines Schulgeldes nach Art. 59 Abs. 1 S. 4 HV (2.).

1. Die Auslegung des Art. 59 Abs. 1 HV als soziales Grundrecht

Unstrittig ist Art. 59 Abs. 1 S. 1 HV kein Programmsatz, sondern unmittelbar geltendes Recht, das als Grundrecht den Landesgesetzgeber bindet.

- StGH, P. St. 22; P. St. 191; P. St. 812 = ESVGH 27, 30 (34); Stein, in: Zinn/Stein, Verfassung des Landes Hessen (Lsbl.), Art. 59 Anm. 2; Pestalozza, Landesverfassungsrechtliche Fragen eines Hochschulgeldes in Hessen, 2007, Rn. 22 m.w.N.

Die dort gewährleistete Unterrichtsgeldfreiheit gilt aufgrund der Formulierung von Art. 59 Abs. 1 S. 1 HV auch für die Hochschulen, jedenfalls für die Dauer eines Studiums in einer dem Studienfach angemessenen Zeit.

- StGH, P. St. 812 = ESVGH 27, 30 (35)

Die Einführung eines allgemeinen Entgelts für den Unterricht an den Hochschulen des Landes, wie sie durch die Studienbeiträge erfolgt, muss folglich die einschränkenden Voraussetzungen der für den Gesetzgeber bindenden Vorgaben der Hessischen Verfassung beachten.

a) Art. 59 HV als geschriebenes soziales Grundrecht

Während der Parlamentarische Rat für das Grundgesetz fast vollständig auf eine Normierung sozialer Grundrechte verzichtet hat, enthält die hessische Verfassung in ihrem ausführlichen, thematisch gegliederten Grundrechtskatalog sehr verschiedenartige Grundrechte, von denen einige als Leistungs- bzw. Teilhabegrundrechte zu qualifizieren sind. Diese sozialen Grundrechte sind Ausdruck der betont sozialstaatlichen Struktur der Landesverfassung.

- Stein, in: ders. (Hrsg.), 30 Jahre Hessische Verfassung 1946-1976, 1976, S. 183 (189); Lange, in: Heidenreich/Schacht (Hrsg.), Hessen. Eine politische Landeskunde, 1993, S. 95 (105 ff.)

Auch diese Normen nehmen am Vorrang des Verfassungsrechts teil und können vom Landesgesetzgeber nur in dem durch den Verfassungstext vorgegebenen Rahmen ausgestaltet oder beschränkt werden.

- Kempen, in: Greven/Schumann (Hrsg.), 40 Jahre Hessische Verfassung – 40 Jahre Politik in Hessen, 1989, S. 149 (152 f.)

Die Formulierung aller Grundrechte der Landesverfassung ist in den Verfassungsberatungen beraten und mehrheitlich beschlossen worden. Insbesondere war Art. 59 HV Gegenstand einer politischen Kontroverse, in deren Verlauf verschiedene Textentwürfe diskutiert wurden. Zwar kann aufgrund fehlender Materialien nicht mehr genau rekonstruiert werden, wie der Kompromiss, der in der letztlich verabschiedeten Fassung niedergelegt worden ist, zustande gekommen ist.

- Zur historischen Auslegung Schmehl, NVwZ 2006, S. 883 ff.; ausführlich Antragsschrift Fraktionen, S. 26 ff.

Gerade aufgrund der kontroversen Debatte ist jedoch zweifellos davon auszugehen, dass jeder einzelne Satz sorgfältig bedacht worden ist. Es ist auch heute Aufgabe der Verfassungsinterpretation, den geltenden Text und seinen systematisch-teleologischen Zusammenhang ernst zu nehmen. Dass die Erstreckung der Unterrichtsgeldfreiheit im bundesdeutschen Vergleich eine einmalige Regelung ist,

- Pestalozza, a.a.O., Rn. 44

spricht erst recht dafür, den Wortlaut in seiner Besonderheit genau zu analysieren und vorschnelle Parallelen bzw. den Rückgriff auf allgemeine Lehren, die für das Bundesverfassungsrecht entwickelt wurden, zu vermeiden. Dies gebietet schon der Respekt vor der Eigenständigkeit des Landesverfassungsrechts.

- Cancik, JöR NF 51 (2003), S. 271 (298)

Die Bestimmung des Art. 59 Abs. 1 S. 1 HV wurde in der jüngsten Diskussion über die Reform der Hessischen Verfassung nur von der FDP-Fraktion als änderungswürdig betrachtet.

- Bericht der Enquetekommission „Reform der Hessischen Verfassung“, LT-Drs. 16/3700, Anlage 1, S. 21

Nach Auffassung der großen Mehrheit in der Enquetekommission „Reform der Hessischen Verfassung“ sollte die Bestimmung dagegen nicht angetastet werden. Auch die CDU-Fraktion hat diese Vorschrift folglich als Teil der „aufs Ganze gesehen bewährten und in Vielem vorbildhaften“ Verfassung angesehen.

- LT-Drs. 16/3700, S. 43

Demgegenüber ist die teilweise als Referenz herangezogene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes, insbesondere zu Teilhaberechten aus Art. 12 GG

- BVerfGE 33, 303 ff.

auf einer anderen normativen Grundlage entstanden. Der Wortlaut dieses wie auch der meisten anderen Grundrechte des Grundgesetzes liefert keinen Anhaltspunkt für eine Auslegung als soziales Grundrecht. Die Ableitung eines Teilhaberechts erfolgt vielmehr unter Bezugnahme auf die objektiv-rechtliche Dimension der Grundrechte und stützt sich im konkreten Fall auf die besondere Bedeutung der staatlichen Hochschulen für die akademische Berufsausbildung.

Wird eine solche letztlich teleologische Auslegung vorgenommen, so kann natürlich auch für die Frage nach Schranken des Grundrechts nicht auf den Verfassungstext zurückgegriffen werden, da sich dieser aufgrund seiner Entstehungsgeschichte gar nicht mit der sozialen Dimension auseinandersetzt. Demzufolge war das Bundesverfassungsgericht darauf verwiesen, selbst Schrankenregelungen aus dem Charakter als Teilhaberecht abzuleiten, was es insbesondere mit dem „Vorbehalt des Möglichen“ getan hat.

- BVerfGE 33, 303 (333)

Eine solche judikative Herleitung von ungeschriebenen Grundrechtsschranken ist jedoch verwehrt, wenn der Verfassungsgesetzgeber selbst ausdrückliche Regelungen geschaffen hat, die der Auslegung klare Vorgaben machen. Andernfalls würde sich der Verfassungsinterpret über den Verfassungsgeber hinweg setzen und seine eigenen Bindungen durch den in einem demokratischen Prozess geschaffenen Normtext missachten. Abgesehen davon kann ein solcher „Vorbehalt des Möglichen“ nur die Frage betreffen, wie viele Studienplätze das Land unter dem Grundsatz der Unentgeltlichkeit zur Verfügung stellt. Zu dieser Kapazitätsproblematik trifft Art. 59 Abs. 1 HV jedoch keine Aussage. Irrelevant ist die finanzielle Leistungsfähigkeit dagegen für die Frage, ob für diese Studienplätze eine finanzielle Eigenbeteiligung verlangt wird, denn durch die Studienbeiträge sollen ausdrücklich keine neuen Studienplätze geschaffen werden, da sie für die Ermittlung der Aufnahmekapazität nicht berücksichtigt werden dürfen (§ 1 Abs. 2 S. 3 HStubeiG).

Schließlich ist generell darauf hinzuweisen, dass bestehende verfassungsrechtliche Verpflichtungen nicht durch den Hinweis auf die aktuelle finanzielle Lage relativiert werden können, weil sie sonst zur freien Disposition des Gesetzgebers stünden, wie das

Bundesverfassungsgericht im jüngsten Urteil zur Beamtenversorgung zutreffend festgestellt hat

- BVerfG, NVwZ 2007, 679 (682).

Die Frage der staatlichen Leistungsfähigkeit darf bei der Begründung von Grundrechtseinschränkungen nur dann berücksichtigt werden, wenn der Verfassungstext dieses Kriterium erwähnt oder jedenfalls zulässt. Dies ist in Art. 59 Abs. 1 HV nicht erfolgt, obwohl die Haushaltslage des Jahres 1946 zweifellos nicht so üppig war, dass dieser Gesichtspunkt dem Verfassungsgeber nicht bewusst gewesen wäre. Einziger Anhaltspunkt für die Berücksichtigungsfähigkeit finanzieller Gesichtspunkte ist deshalb Art. 59 Abs. 1 S. 4 HV, der jedoch in seinen besonderen Voraussetzungen ernst genommen werden muss. Es handelt sich um einen echten Gesetzesvorbehalt

- Stein, in: Zinn/Stein, Verfassung des Landes Hessen (Lsbl.), Art. 63 Anm. 4,

dessen Tatbestandsvoraussetzungen folglich abschließend sind.

b) Die Abgrenzung zwischen Ausgestaltung und Beschränkung des Grundrechts

Art. 63 HV enthält, wie sich aus der Überschrift des Abschnittes VI. „Gemeinsame Bestimmung für alle Grundrechte“ und aus der Formulierung „eines der vorstehenden Grundrechte“ in Art. 63 Abs. 1 HV ergibt, eine generelle Regelung für Einschränkungen aller in der Hessischen Verfassung enthaltenen Grundrechte, unabhängig davon, ob es sich um klassisch-liberale oder soziale Grundrechte handelt

- Hecker, Staats- und Verfassungsrecht, 2002, Rn. 178.

Sowohl Art. 63 Abs. 1 wie auch Art. 63 Abs. 2 S. 1 HV unterscheiden dabei alternativ zwischen einer „Beschränkung“ und einer „Ausgestaltung“ eines Grundrechts. Gerade die doppelte Verwendung der beiden Begriffe in zwei verschiedenen Aussagen macht deutlich, dass damit eine bestimmte grundrechtsdogmatische Kategorienbildung gemeint ist. Andererseits wird aus der Geltung der Wesensgehaltsgarantie wie des Zitiergebots für beide Alternativen deutlich, dass auch die Ausgestaltung als eine Einschränkung von Grundrechten im weiteren Sinn aufgefasst werden muss, denn andernfalls würde es keinen Sinn ergeben, diese beiden Voraussetzungen auf sie erstrecken. Durch diese Auslegung ergibt sich letztlich eine parallele Regelung zu Art. 19 Abs. 1 S. 1 und 2 GG. Das bedeutet allerdings im Gegenschluss, dass andere Formen der Einschränkung eines Grundrechtes nicht vorgesehen sind; vielmehr müssen alle in eine der beiden Kategorien eingeordnet werden können

- Unklar allerdings StGH, P. St. 812 = ESVGH 27, 30, wo einerseits in Bezug auf das Schulgeld von einer beschränkenden Regelungskompetenz die Rede ist (34), andererseits die Verwirklichung eines sozialen Grundrechts von einer Beschränkung oder Ausgestaltung unterschieden wird (36).

c) Die Schranken des Gesetzgebers nach Art. 59 Abs. 1 HV

Da auch die sozialen Grundrechte am Vorrang der Verfassung teilnehmen und Bindungen des Gesetzgebers enthalten, muss in Anknüpfung an die Unterscheidung zwischen der Ausgestaltung und der Beschränkung von Grundrechten ermittelt werden, welche Schranken Art. 59 Abs. 1 HV enthält. Dabei sind die Beschränkung auf deutsche Studierende mit Wohnsitz in Hessen

- StGH, P. St. 191, 204

oder die Bestimmung der zeitlichen Reichweite der Unentgeltlichkeit, wie sie im Fall von Langzeitstudiengebühren erfolgt ist

- StGH, P. St. 812,

der Ausgestaltung zuzuordnen.

Nach § 11 HStubeiG stellt das Gesetz eine Ausgestaltung des Grundrechtes aus Art. 59 Abs. 1 HV dar. Damit wird im Rahmen des Zitiergebotes offensichtlich auf die in Art. 63 HV angelegte Unterscheidung zwischen der Beschränkung und der Ausgestaltung eines Grundrechts Bezug genommen

- LT-Drs. 16/5747, S. 17 (zu § 12).

Die nicht näher begründete Einordnung als Ausgestaltung ist jedoch unzutreffend. Die Einführung allgemeiner Studienbeiträge beseitigt die Unterrichtsgeldfreiheit für alle Studierenden oder jedenfalls einen großen Teil von ihnen und ist deshalb als „Schulgeld“ i.S.v. Art. 59 Abs. 1 S. 4 HV zu qualifizieren. Der Begriff des „Schulgeldes“ erstreckt sich aufgrund einer systematischen Interpretation auch auf die Hochschulen, da sie in Art. 59 Abs. 1 S. 1 HV gleichberechtigt neben den übrigen Schularten genannt sind

- Kramer/Mai, WissR 2005, S. 313 (322 f.).

Auch aus Art. 59 Abs. 1 S. 2 HV ergibt sich, dass alle Bildungsstufen gleich behandelt werden und eine Sonderregelung für die Hochschulen in der Verfassung ausdrücklich normiert sein muss, wie es für die Lernmittelfreiheit erfolgt ist, nicht aber für das Schulgeld.

Dabei handelt es sich um eine Beschränkung des Grundrechtes, da der Gewährleistungsgehalt der Unentgeltlichkeitsgarantie des Art. 59 Abs. 1 S. 1 HV in seinem zentralen Inhalt betroffen ist. Die Entgeltspflichtigkeit ist logisch das Gegenteil der Entgeltfreiheit, so dass eine Einordnung als Ausgestaltung nicht möglich ist.

Für diese Beschränkung nennt die Verfassung jedoch als tatbestandliche Voraussetzung neben der Angemessenheit die Berücksichtigung der wirtschaftlichen Lage, so dass es sich um einen qualifizierten Gesetzesvorbehalt handelt. Diese klare Systematik der Vorschrift darf nicht durch ungeschriebene Tatbestandsmerkmale, die an der allgemeinen Kategorisierung als soziales Grundrecht ansetzen, umgangen werden.

Aufgrund der Einordnung als Beschränkung sind andere Rechtfertigungsgründe für die Einführung von Studienbeiträgen irrelevant, wie etwa die Verbesserung der Position der hessischen Hochschulen im nationalen und internationalen Wettbewerb

- LT-Drs. 16/5747, S. 11; Pestalozza, a.a.O., Rn. 213,
eine Schutzpflicht für die Hochschulen aus Art. 60 HV

- LT-Drs. 16/6018, S. 4; Pestalozza, a.a.O., Rn. 214
oder ein "Ärmerwerden" des Staates, das keine Erhöhung des steuerfinanzierten Zuschusses erlaube

- Pestalozza, a.a.O., Rn. 76.

Alle diese Gründe mögen als politische Zielsetzungen ihre Berechtigung haben. Sie können jedoch nicht einen Verstoß gegen die ausdrücklichen Beschränkungen des Gesetzgebers durch Art. 59 Abs. 1 S. 4 HV legitimieren. Allerdings sei der Hinweis erlaubt, dass der Rekurs auf die fehlende finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes befremdlich wirkt, wenn man den heutigen Wohlstand mit der wirtschaftlichen Situation im Jahr 1946 vergleicht, als die Unentgeltlichkeitsgarantie der Landesverfassung beschlossen wurde. Auch die Einschätzung als „fast luxuriöse Draufgabe des Verfassungsgebers“

- Pestalozza, a.a.O., Rn. 82

können viele Studierende, die bereits jetzt zu umfangreichen Nebentätigkeiten gezwungen sind, um ihr Studium zu finanzieren, sicher kaum nachvollziehen. Eine solche Aussage mag als persönliche sozialpolitische Meinung eines besoldeten Universitätsprofessors gelten; ein relevantes Kriterium zur Auslegung der Landesverfassung nennt sie nicht.

2. *Der Leistungsfähigkeitsvorbehalt des Schulgeldes nach Art. 59 Abs. 1 S. 4 HV*

Da die Studienbeiträge keine Ausgestaltung des in Art. 59 Abs. 1 S. 1 HV gewährleisteten sozialen Grundrechts darstellen, sondern eine Beschränkung, müssten die Voraussetzungen des Art. 59 Abs. 1 S. 4 HV erfüllt sein. Dies ist jedoch nicht der Fall, da nicht auf die wirtschaftliche Lage des Schülers, seiner Eltern oder der sonst Unterhaltspflichtigen abgestellt wird.

a) *Der relevante Zeitpunkt der Leistungsfähigkeit*

Die Sozialverträglichkeit der Studienbeiträge kann nicht durch die Gewährung eines Darlehensanspruchs hergestellt werden. Schon der Wortlaut des Art. 59 Abs. 1 S. 4 HV legt es nahe, dass die aktuelle und nicht eine mögliche zukünftige Leistungsfähigkeit gemeint ist

- Schmehl, NVwZ 2006, S. 883 (888); Lübbe, DÖV 2007, S. 423 (425);
Stellungnahme der Landesanwältin, S. 15 f.

Es gibt auch keinen Anhaltspunkt dafür, dass der historische Verfassungsgeber eine solche Lösung in Betracht gezogen hätte

- so auch Pestalozza, a.a.O., Rn. 189, 209.

Mit dem Darlehen soll eine künftige Leistungsfähigkeit an die Stelle der aktuellen Leistungsfähigkeit treten. Eine zeitliche Kongruenz zwischen Leistungsfähigkeit und Leistungspflicht wird dadurch allerdings nicht hergestellt, denn die Beitragsschuld entsteht in jedem Fall sofort, lediglich ihre Finanzierung wird in die Zukunft verlagert

- Lübbe, DÖV 2007, S. 423 (425).

Es handelt sich also vielmehr um eine Fiktion der Leistungsfähigkeit, mit der auch die sozialpolitischen Intentionen des Verfassungsgebers nicht erreicht werden können, da die Darlehensschuld abschreckende Wirkungen hat (dazu näher unter b).

In einem strukturell ähnlichen sozialhilferechtlichen Fall hat auch das Bundesverfassungsgericht die Herstellung der Leistungsfähigkeit durch ein Darlehen als Grundrechtsverstoß gewertet, da keine hinreichende gesetzliche Grundlage dafür gegeben sei. Vielmehr ergebe sich aus dem Wortlaut und dem normativen Kontext der einschlägigen Vorschriften des (früheren) BSHG, dass eine zeitliche Kongruenz zwischen Bedürftigkeit und Leistungsfähigkeit bestehen müsse

- BVerfGE 113, 88 (103 ff.).

Es ist demnach unzulässig, soziale Rechte zu verweigern, indem die eigentlich fehlende aktuelle Leistungsfähigkeit des Gebührenschuldners durch ein staatliches Darlehen erst hergestellt wird. In beiden Fällen müsste es eine ausdrückliche Regelung über die Verlagerung des relevanten Zeitpunktes in die Zukunft geben. Diese existierte im Fall, den das Bundesverfassungsgericht zu entscheiden hatte, nicht im Sozialhilferecht. Sie besteht ebenso wenig in Art. 59 HV.

Eine Uminterpretation, auch im Sinne eines Verfassungswandels, ist bei einer solchen gravierenden Einschränkung eines sozialen Grundrechts nicht möglich. Ein Verfassungswandel würde neben einer hinreichenden Offenheit des Normtextes voraussetzen, dass sich die gesellschaftlichen Verhältnisse, auf die sich die Norm bezieht, grundlegend geändert haben. Auch heute gibt es aber zweifellos wirtschaftlich weniger leistungsfähige Studierende, die durch eine Entgeltspflicht vom Hochschulstudium abgeschreckt werden (vgl. b). Der Zweck der Unterrichtsgeldfreiheit besteht heute wie im Jahr 1946.

b) Die sozial selektive Abschreckungswirkung der Darlehensschuld

Es besteht Einigkeit darüber, dass das Ziel des Art. 59 Abs. 1 S. 1 HV darin besteht, den Zugang zu allen Stufen des Bildungssystems unabhängig von sozialen Schranken zu ermöglichen und damit den Grundsatz „freie Bahn dem Tüchtigen“ zu verwirklichen

- LT-Drs. 16/5747, S. 11; Pestalozza, a.a.O., Rn. 113; Steinberg/Deimann, WissR 2002, S. 113 (123); Lübke, DÖV 2007, S. 423 (424).

Selbst wenn man gegen den Wortlaut und die historische Intention des Verfassungsgebers die spätere individuelle Leistungsfähigkeit als Anknüpfungspunkt für eine Darlehenslösung als zulässig ansähe, müsste diese geeignet sein, das Ziel der Herstellung sozialer Chancengerechtigkeit zu erreichen. Da es sich bei der Einführung eines Schulgeldes nach der Systematik des Art. 59 Abs. 1 HV um eine Beschränkung des Grundrechts auf Unentgeltlichkeit der Bildung handelt, kann hierfür nur ein eingeschränkter Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers bestehen. Er muss sich mit den möglichen Auswirkungen des neuen Finanzierungssystem für die Hochschullehre auseinandersetzen und insbesondere die Erfahrungen in anderen Ländern einbeziehen.

Hierzu gibt es in der Bildungsökonomie eine breite theoretische Diskussion. Da die Erfahrungen der anderen Bundesländer noch zu neu sind, muss auf der empirischen Seite vor allem auf Untersuchungen in anderen Staaten zurückgegriffen werden

- Vgl. insbesondere Bätzel, Studienfinanzierung im Sozialstaat, 2003, S. 198 ff.; Nagel, Studiengebühren und ihre sozialen Auswirkungen, 2003, S. 40 ff.

Ein wesentlicher Faktor bei der Beurteilung der sozialen Folgen eines individuellen Beitrages zur Studienfinanzierung ist die Unsicherheit bei der Beurteilung der eigenen Chancen, den angestrebten Hochschulabschluss tatsächlich erfolgreich zu bestehen und anschließend einen adäquaten Arbeitsplatz zu finden

- Bätzel, a.a.O., S. 72 ff.

Deshalb kommt es wesentlich auch auf psychologische Faktoren an, die für die Entscheidung zugunsten eines Hochschulstudiums relevant sind. Ungeachtet aller Kontroversen kann man dabei als gesichert ansehen, dass Studiengebühren generell die Gefahr der Abschreckung von Kinder aus einkommensschwachen Haushalten in sich tragen

- Vgl. z.B. Konegen-Grenier/Werner, Studiengebühren, 1996, S. 16; Bätzel, a.a.O., S. 107.

Gleichzeitig sind Personen aus sozial rangniedrigeren Statusgruppen aber auch risikoaverser und damit weniger bereit, eine Verschuldung einzugehen. Insbesondere ist bei ihnen auch das Risiko des Scheiterns während des Studiums größer, so dass sie zwar eine Verschuldung durch die Darlehenslast eingehen würden, aber keinen Abschluss erreichen, der ihnen die Chance auf ein höheres Einkommen verschafft

- Nagel, a.a.O., S. 29.

In den USA ist trotz vielfältiger, auch staatlicher Darlehensangebote eine Verdrängung der Studierenden aus ärmeren Bevölkerungskreisen auf die community colleges festzustellen, die die geringsten Studiengebühren verlangen. Einen Besuch der besseren, aber auch deutlich teureren Universitäten können sich Studierende aus diesem Personenkreis nur leisten, wenn sie aufgrund einer besonders hohen Begabung Stipendien und soziale Vergünstigungen erhalten

- Bätzel, a.a.O., S. 245; Nagel, a.a.O., S. 51.

In Großbritannien und den Niederlanden, wo ein staatliches Darlehenssystem besteht, ist festgestellt worden, dass Studierende aus einkommensschwachen Kreisen deutlich risikoaverser sind und deshalb eine geringere Bereitschaft zeigen, die Darlehensschuld aufzunehmen

- Bätzel, a.a.O., S. 282; Nagel, a.a.O., S. 60 f.

Auch in Österreich ist ein solcher Abschreckungseffekt nach der Einführung der Studiengebühren im Jahr 2001 festgestellt worden

- Vgl. Nagel, Stellungnahme vom 25.8.2006 zur Anhörung im hessischen Landtag, S. 4.

Der gleiche Effekt ist auch in Deutschland nach der Umstellung der BAFöG-Leistungen auf Darlehen zu beobachten gewesen, da Förderungsberechtigte auf die Inanspruchnahme eines Darlehens verzichteten, um keine Schulden zu machen. Nach einer aktuellen Erhebung gilt dies immerhin für 11 % der Studienberechtigten

- Vgl. Bätzel, a.a.O., S. 124 Fn. 575; Heine/Willich, Studienberechtigte 2005, HIS: Forum Hochschule 6/2006, S. 26.

Andererseits geht aus aktuellen Erhebungen hervor, dass die BAFöG-Leistungen für fast alle Studierenden aus niedrigen sozialen Gruppen von ausschlaggebender Bedeutung waren, während ihre Bedeutung bei den anderen sozialen Gruppen weniger groß ist

- Isserstedt/Middendorf/Fabian/Wolter, Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in Bundesrepublik Deutschland 2006, 2007, S. 27.

Auch dies belegt, dass die finanzielle Situation für die Studierenden aus ärmeren Bevölkerungskreisen größere Relevanz hat als für andere. Es gibt somit gute Gründe für die Annahme, dass eine Darlehenslösung grundsätzlich nicht geeignet ist, um die soziale Chancengerechtigkeit beim Zugang zum Hochschulstudium zu gewährleisten. Die Begründung des Gesetzentwurfes der CDU-Fraktion setzt sich mit dieser Frage in keiner Weise auseinander. Vielmehr wird dort sogar eingeräumt, dass die Inanspruchnahme des Darlehensanspruchs nicht abgeschätzt werden kann

- LT-Drs. 16/5747, S. 17 (zu § 9).

Damit fehlt eine hinreichende Grundlage für die Ausübung eines Prognosespielraums des Gesetzgebers bei Grundrechtseinschränkungen. Vielmehr ist nicht gewährleistet, dass die vom hessischen Gesetzgeber gewählte Ausgestaltung der Studienbeiträge das Ziel des Art. 59 Abs. 1 S. 4 HV erreichen kann, dass keine geeigneten Studienbewerberinnen und Studienbewerber abgeschreckt werden. Auch aus diesem Grund ist das Gesetz verfassungswidrig.

c) Die Unsicherheit der Darlehensbedingungen durch die Befristung des Gesetzes

Der hessische Gesetzgeber hat sich zwar bemüht, soziale Komponenten in die Ausgestaltung des Darlehensverhältnisses mit der Landestreuhandstelle aufzunehmen (§ 7 Abs. 1 S. 4-6; § 8 HStubeiG). Aufgrund der Regelung in § 13 Abs. 2 S. 2 HStubeiG, dass das Gesetz zum 31.12.2011 außer Kraft tritt, gelten diese Bedingungen jedoch nur für gut vier Jahre nach der erstmaligen Erhebung der Studienbeiträge im WS 2007/2008 (vgl. § 13 Abs. 1 HStubeiG). Das bedeutet, dass für die weitaus größte Zahl der betroffenen

Studierenden die Rückzahlung des Darlehens erst nach dem Außer-Kraft-Treten des Gesetzes beginnen wird.

Mit der Regelung über das Außer-Kraft-Treten dokumentiert der Gesetzgeber, dass das Gesetz insgesamt auf den Prüfstand gestellt werden soll und sowohl sein Wegfall als auch wesentliche inhaltliche Änderungen vom Landtag ernsthaft erwogen werden sollen. Folglich ist für die allermeisten Kreditnehmer unklar, welche Darlehensbedingungen während der Laufzeit ihres Vertrages gelten werden. Das Gesetz lässt es offen, ob die Verzinsungs- und Rückzahlungsbedingungen für alle während der Laufzeit des Gesetzes abgeschlossenen Darlehensverträge änderungsfest vereinbart werden. Vielmehr ergibt sich aus § 7 Abs. 1 S. 4 HStubeiG ausdrücklich, dass der Zinssatz variabel sein kann. Eine nachträgliche Erhöhung der Zinsen für staatliche Darlehen wird zudem von der Rechtsprechung als zulässig angesehen

- BVerfGE 72, 175 (196 ff.); 88, 384 (403 ff.):

Die Beendigung einer direkten oder indirekten Subvention, wie sie auch in den sozial motivierten Vergünstigungen des HStubeiG zu sehen ist, wird ohnehin nur ausnahmsweise als Rückwirkung angesehen

- Vgl. Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 2, 2. Aufl. 2006, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 165 m.N.

Dieses Problem der Rechtsunsicherheit durch Befristungen eines Gesetzes ist dem hessischen Gesetzgeber durchaus bekannt. In der Begründung des Entwurfs des Gesetzes zur Errichtung der Frankfurter Sparkasse als Anstalt des öffentlichen Rechts wird eine Befristung entgegen der sonstigen Praxis des Landtages deshalb abgelehnt, weil sie „zur Verunsicherung der Gläubiger und auf den Kapitalmärkten führen“ könnte

- LT-Drs. 16/6805, S. 2.

Warum sollte dieses durchaus plausible Argument aber nicht auch für die Schuldner der Landestreuhandstelle gelten? Man könnte den Eindruck gewinnen, dass das Gebot der Rechtssicherheit in Hessen nur auf Wirtschaftsunternehmen anwendbar ist. Die sozialen Komponenten der Darlehensgewährung sind durch die Befristung des Gesetzes also nicht mit einer hinreichenden Verbindlichkeit für die Zukunft abgesichert und können auch deshalb nicht als geeignet angesehen werden, das Ziel des Art. 59 Abs. 1 HV zu erreichen.

d) Die Verfassungswidrigkeit des Beitrags zum Studienfonds

Selbst wenn die Darlehenslösung mit der hessischen Verfassung vereinbar sein sollte, ist das Gesetz insoweit verfassungswidrig, als nach § 9 Abs. 2 HStubeiG ein Anteil der Einnahmen aus den Studienbeiträgen an den Studienfonds abzuführen ist, der eingerichtet wurde, um die Studiendarlehen abzusichern. Da diese Beträge unmittelbar von den Hochschulen, die die Studienbeiträge einziehen, zu leisten sind und anteilig in Bezug auf ihre jeweiligen Einnahmen aus den Studienbeiträgen berechnet werden, erfolgt eine unmittelbare Finanzierung des Studienfonds durch die Studierenden. Damit handelt es sich um eine Sonderabgabe

- Kronthaler, WissR 2006, S. 276 (296).

Dieser Anteil an den Studiengebühren, der ab 1.1.2011 zehn Prozent beträgt, sich in Zukunft aber auch deutlich erhöhen kann, da das Gesetz keine Obergrenze fest schreibt, stellt jedoch kein „Schulgeld“ im Sinne des Art. 59 Abs. 1 S. 4 HV dar. Er dient nicht der Verbesserung der Lehre an den Hochschulen, sondern sichert die Darlehensschuld für die Fälle, in denen eine Rückzahlung wegen fehlender Leistungsfähigkeit oder Überschreitung der Kappungsgrenze nicht oder nicht in vollem Umfang möglich ist. Damit handelt es bei dem Anteil der Studiengebühren, der in den Studienfonds fließt, vielmehr um eine soziale Subvention eines Teils der Studierenden an einen anderen Teil. Dieser Umverteilungsmechanismus innerhalb der Gruppe der Studierenden ist konzeptionell mit dem marktwirtschaftlichen Grundansatz der Hochschulfinanzierung durch die Studierenden unvereinbar

- Petersen, Studiengebühren – Chancen und Risiken einer Reform der Hochschulfinanzierung, 2006, S. 27.

Australien, das in vielerlei Hinsicht Vorbild für die Darlehensmodelle der deutschen Bundesländer ist, sieht eine ausschließlich staatliche Übernahme des Defizits des Darlehensfonds vor

- Bätzel, a.a.O., S. 255.

Zusätzlich zu dieser mit dem Zweck des Art. 59 Abs. 1 S. 4 HV unvereinbaren konzeptionellen Inkonsistenz der künftigen Finanzierung des Studienfonds aus den Studienbeiträgen handelt es sich um eine gleichheitswidrige Sonderabgabe. Es fehlt an einer Gruppenverantwortung der Studierenden für die Sozialverträglichkeit der Studiengebühren. Zusätzlich fehlt es teilweise an gruppennützigen Verwendung des Abgabenaufkommens, da auch von solchen Studierenden ein Teil der Studienbeiträge an den Studienfonds abgeführt wird, die nicht darlehensberechtigt sind, weil sie nicht unter § 7

Abs. 2 HStubeiG fallen. Damit verstoßen die Studienbeiträge insoweit auch gegen Art. 1 HV

- Tegebauer, DÖV 2007, S. 600 ff.; Kronthaler, WissR 2006, S. 276 (295 ff.); AntragsschriftFraktionen, S. 60 ff.

3. *Ergebnis: Gesamtnichtigkeit des Gesetzes*

Der Verstoß gegen Art. 59 Abs. 1 HV besteht zwar nur insofern, als die wirtschaftliche Lage nicht berücksichtigt wird. Eine verfassungskonforme Auslegung im Sinne einer Abgrenzung eines zahlungspflichtigen Personenkreises von einem nicht zahlungspflichtigen Personenkreis kommt jedoch im Wege einer restriktiven Interpretation nicht in Frage. Es war das ausdrückliche Regelungsziel des Landesgesetzgebers, allgemeine Studienbeiträge einzuführen. Deshalb muss der Gesetzgeber neue Überlegungen über eine verfassungskonforme Ausgestaltung der Hochschulfinanzierung anstellen, die ihm der Staatsgerichtshof nicht abnehmen kann.

Aufgrund des engen Sachzusammenhanges aller Regelungen des Gesetzes zur Einführung von Studienbeiträgen an den Hochschulen des Landes und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 16. Oktober 2006 ist die Nichtigkeit auf alle Vorschriften des Gesetzes zu erstrecken. Das gilt in gleicher Weise für den Verstoß gegen Art. 1 HV.

II. Unvereinbarkeit mit dem UN-Sozialpakt

Darüber hinaus steht das zur Überprüfung gestellte Gesetz auch noch im Widerspruch zu den Vorgaben des Art. 13 Abs. 1 und 2 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (im Folgenden: UN-Sozialpakt)

- BGBl. 1976 II, S. 428

und ist auch deswegen insgesamt für nichtig zu erklären.

Nach dieser Vorschrift erkennen die Vertragsstaaten das Recht eines jeden auf Bildung an (Art. 13 Abs. 1 S. 1 UN-Sozialpakt). Im Hinblick auf die volle Verwirklichung dieses Rechts erkennen sie ferner an, dass der Hochschulunterricht auf jede geeignete Weise, insbesondere durch allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit, jedermann gleichermaßen entsprechend seinen Fähigkeiten zugänglich gemacht werden muss (Art. 13 Abs. 2 lit. c) UN-Sozialpakt).

1. Überprüfung durch den StGH

Die Vorgaben des UN-Sozialpakts unterliegen der Überprüfung durch den StGH. Dieser völkerrechtliche Vertrag, den die Bundesrepublik Deutschland ratifiziert hat, ist mit seinem Zustimmungsgesetz vom 23.11.1973

- BGBl. II, S. 1569

gemäß Art. 59 Abs. 2 Grundgesetz (GG) am 03.01.1976 als Bundesrecht in Kraft getreten.

Nun ist im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle nach Art. 131 HV zwar anerkannt, dass Bundesrecht grundsätzlich nicht der Überprüfung durch den StGH unterliegt

- StGH, P. St. 387 = ESVGH 17, 18 (36 f.); Pestalozza, Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl., 1991, § 27 Rn. 14; vgl. ferner in Bezug auf die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) im Kontext einer Grundrechtsklage nach Art. 131 HV: StGH, P. St. 648 = ESVGH 22, 135; P. St. 1075 = StAnz 1988, 2121 (2123).

Unter Berücksichtigung der neueren Entwicklung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu dessen Prüfungscompetenz hinsichtlich der EMRK

- BVerfGE 111, 307 ff.

ergibt sich jedoch eine andere Bewertung: Das Gericht hat ausgeführt, dass die EMRK zwar kein unmittelbar geltendes Verfassungsrecht sei, als in nationales Recht „importiertes“ Völkervertragsrecht aber über den aus dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG abzuleitenden Grundsatz der Bindung aller Staatsgewalten an Recht und Gesetz bei der Auslegung der Grundrechte zu berücksichtigen und insofern auch vom Bundesverfassungsgericht in seine Prüfung mit einzubeziehen sei

- BVerfGE 111, 307 (315 ff.).

Überträgt man diese Erwägungen auf das hessische (Verfassungs-)Recht, so folgt daraus, dass das auch hier gültige und gleiche Inhalte aufweisende Rechtsstaatsprinzip eine „Brücke“ zur Berücksichtigung völkervertraglicher Bestimmungen wie Art. 13 UN-Sozialpakt bei der Auslegung hessischer Grundrechte wie Art. 59 Abs. 1 HV schlägt.

Dass der Landesverfassungsgeber das Völkerrecht als elementaren Bestandteil der hessischen Verfassungs- und Rechtsordnung angesehen hat und es deswegen auch der Prüfungscompetenz des StGH unterliegt, verdeutlicht im Übrigen auch noch Art. 67 HV

- dazu auch noch näher Antragsschrift Fraktionen, S. 82 ff.

2. *Bindung des hessischen Gesetzgebers an den UN-Sozialpakt*

Art. 13 UN-Sozialpakt bindet (auch) den hessischen Landesgesetzgeber bei seiner Entscheidung über die Einführung von Studiengebühren bzw. -beiträgen. Das folgt einerseits aus dem schon erwähnten Art. 67 HV und andererseits aus der Tatsache, dass das Zustimmungsgesetz zu diesem völkerrechtlichen Vertrag im Gesetzgebungsverfahren nach Art. 76 ff. GG im Bundesrat die einhellige Zustimmung aller Bundesländer (und damit auch die Hessens) gefunden hat

- vgl. BT-Drs. 7/658, S. 28, und 7/1093, S. 3,

die über Art. 20 Abs. 3 GG und das auch in Hessen gültige Rechtsstaatsprinzip an das Bundes- und Landesrecht gebunden sind.

Art. 13 UN-Sozialpakt stellt im Übrigen schon ausweislich seines Wortlauts eine unmittelbar gültige und den jeweiligen Normgeber bindende Verpflichtung und keinen bloßen Programmsatz dar

- vgl. dazu nur VG Minden, DVBl. 2007, 773 (775).

3. *Inhaltliche Unvereinbarkeit mit dem UN-Sozialpakt*

Auf Grund der vorgenannten unmittelbaren Bindung des hessischen Gesetzgebers an den UN-Sozialpakt führt das zur Überprüfung gestellte Gesetz mit der Einführung allgemeiner Studienbeiträge zu einer (vom StGH zu prüfenden und zu sanktionierenden) Verletzung des Art. 13 UN-Sozialpakt.

a) *Bloßer Verstoß durch Einführung von Studiengebühren*

Art. 13 Abs. 2 lit. c) UN-Sozialpakt gibt als allmählich zu verwirklichendes Ziel die Unentgeltlichkeit des Hochschulunterrichts vor. Diesem Ziel steht die Neu- bzw. Wiedereinführung allgemeiner, im Regelfall unterschiedslos alle Studierende erfassender Studienbeiträge oder -gebühren diametral entgegen

- so im Ergebnis auch Lorenzmeier, NVwZ 2006, 759 f. m.w.N., der ferner ausführt, dass die allenfalls denkbare Ausnahme nach Art. 4 UN-Sozialpakt hier offensichtlich nicht einschlägig ist.

Nun wird zwar teilweise der Versuch unternommen, Art. 13 UN-Sozialpakt teleologisch zu reduzieren

- vgl. zuletzt VG Minden, DVBl. 2007, 773 (775 f.) m.w.N.,

doch begegnet ein solches Vorgehen allein schon wegen des eindeutigen Wortlauts der Vorschrift („allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit“) gravierenden Bedenken.

Auch der Hinweis, mehrere andere Staaten, die den UN-Sozialpakt ratifiziert hätten, hätten selbst – ohne Beanstandung durch den zur Überwachung des Pakts eingerichteten Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte – in der letzten Zeit Studiengebühren oder -beiträge eingeführt

- wiederum VG Minden, a.a.O.,

überzeugt nicht, da das (mögliche) Fehlverhalten anderer Unterzeichnerstaaten keine gegen den eindeutigen Wortlaut gerichtete Norminterpretation zulässt. Im Übrigen kommt dem genannten Ausschuss auch nicht das exklusive Recht zur Auslegung des Vertragsinhalts mit innerstaatlicher Bindungswirkung zu. Bestenfalls kann sie als juristische Meinungsäußerung gewertet werden, die in die Meinungsbildung des erkennenden Gerichts einzubeziehen ist. Voraussetzung ist jedoch, dass überhaupt eine Meinungsäußerung des Ausschusses vorliegt, was nicht der Fall ist.

b) Verstoß durch nicht ausreichende „soziale Abfederung“

Letztlich kommt es auf die Entscheidung der gerade diskutierten Auslegungsfrage aber auch gar nicht an. Denn selbst die Verfechter einer nicht so streng am Wortlaut orientierten Vertragsauslegung gestehen zu, dass eine solche teleologische Reduktion des Art. 13 UN-Sozialpakt nur unter der Prämisse zulässig ist, dass das übergeordnete Ziel der Vorschrift – die volle Verwirklichung des Rechts eines jeden auf Bildung – nicht gefährdet wird. Insbesondere muss gewährleistet sein, dass jeder Mensch allein nach seinen Fähigkeiten und unabhängig von seiner sozialen Herkunft und seinen sozialen Verhältnissen gleiche Zugangschancen zu Bildungseinrichtungen und damit auch zu den Hochschulen hat

- vgl. dazu nochmals VG Minden, DVBl. 2007, 773 (776) m.w.N.; ferner Riedel/Söllner, JZ 2006, 270 ff.; Kronthaler, WissR 39 (2006), 276 (287 f.).

Diesem Ziel wird das zur Überprüfung gestellte Gesetz mit seiner unausgewogenen Regelung zu den Studienbeiträgen und ihrer „Stundung“ bzw. „Vorfinanzierung“ mittels Studienkrediten jedoch in keiner Weise gerecht. Insoweit wird zur Vermeidung von Wiederholungen auf die obigen Ausführungen unter C. I. 2. b) und c) verwiesen

- vgl. im Übrigen auch Antragschrift Fraktionen, S. 88 ff.

Unabhängig von der Interpretation der Reichweite des Gebots von Studiengebühren oder -beiträgen verstößt die zur Überprüfung gestellte hessische Regelung mithin auch gegen Art. 13 UN-Sozialpakt.

4. *Rechtsfolge: Gesamtnichtigkeit*

Diese ebenfalls als Verstoß gegen die HV zu wertende Verletzung des Art. 13 UN-Sozialpakt durch das zur Überprüfung gestellte Gesetz führt wie auch die Verletzung des Art. 59 Abs. 1 HV wegen des engen Sinnzusammenhangs der gesamten Regelung zur Gesamtnichtigkeit des Gesetzes zur Einführung von Studienbeiträgen an den Hochschulen des Landes und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 16.10. 2006 (GVBl. I, S. 512 ff.).

[Unterschrift]