

Prof. Dr. Christian Pestalozza

Landesverfassungsrechtliche Fragen eines Hochschulgeldes in Hessen

Rechtsgutachtliche Stellungnahme im Auftrag
der Hessischen Landesregierung



Nomos

Inhaltsverzeichnis

A. Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs des Landes Hessen zu Art. 59 HV	6
I. Eine chronologische Skizze	11
1. 1949	11
a) Die Entscheidung	11
b) Der Ertrag der Entscheidung	13
aa) Art. 59 Abs. 1 Satz 1 HV – unmittelbar geltendes Recht	13
bb) Die Rolle des Gesetzgebers	15
cc) Die Rolle der Staatsfinanzen	17
2. 1956 I	17
a) Die Entscheidung	17
b) Der Ertrag der Entscheidung	20
aa) Art. 59 Abs. 1 Satz 1 HV als soziales Deutschen-Grundrecht	20
bb) Die Rolle des Gesetzgebers	21
cc) Verfassungsrechtliche Zusammenhänge zwischen Schulpflicht und Schulgeldfreiheit?	23
dd) Methodologischer Nebenertrag	23
3. 1956 II	24
a) Die Entscheidung	24
b) Der Ertrag der Entscheidung	25
4. 1976	25
a) Die Entscheidung	25
b) Der Ertrag der Entscheidung	28
aa) Das »Soziale« am Grundrecht des Art. 59 Abs. 1 Satz 1 HV	28
bb) Die Rolle des Gesetzgebers	28
cc) Definitionen nach Maßgabe der Verhältnismäßigkeit?	30
dd) Freie Bahn für allgemeine Studiengebühren?	30
II. Das Gesamtbild: Der gebilligte Bestand einfachgesetzlicher »Verdeutlichungen« des Grundrechts	31
B. Einschätzung des Art. 59 Abs. 1 Satz 1 HV auf der Grundlage der Judikatur	33
I. Verfassungswandel?	33
1. Wandel der Norm?	34
a) Wandel der Normgeltung	34
b) Wandel des Norminhalts	35

c) Risiko	35
2. Wandel der Verfassungspflicht: Annäherung statt Erfüllung?	36
a) Beispiele	36
b) Schlußfolgerung	37
3. Zurückhaltende Bilanz	38
II. Tatbestandsmerkmale des Satzes 1	38
1. Die Unentgeltlichkeit des Unterrichts an den öffentlichen Hochschulen	38
2. Die Tatbestandsmerkmale im einzelnen	39
a) Einschlägige Institutionen: die öffentlichen Hochschulen	39
b) Die einschlägige Leistung: Unterricht	40
aa) Unterricht	40
bb) Flankierende Leistungen	40
cc) Der Unterrichts-Rahmen	41
c) Die Begünstigung: Unentgeltlichkeit	41
d) Die Begünstigten	41
III. Leitmotive, Schichten und Grenzen des Satzes 1	42
1. Leitmotive und Schichten	42
a) Freie Bahn dem Tüchtigen	42
b) Freie Bahn dem Schulpflichtigen	43
2. Grenzen	43
a) Sozialstaat und der Vorbehalt des Möglichen	44
b) Institutionelle Garantie der Hochschulen	44
C. Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV: Das Schulgeld	46
I. Schule und Schüler i.S. des Satzes 4	46
II. »Schulgeld«	47
1. <i>Schulgeld</i>	47
a) Unterricht und Lernmittel	47
b) Sonstige Leistungen der Hochschulen	47
2. <i>Schulgeld</i>	47
III. Faktoren der »Angemessenheit«	48
1. Die Leistungsfähigkeit des Pflichtigen	48
2. Der notwendige Aufwand der Hochschule	48
3. Teildeckung des notwendigen Aufwandes	49
4. Die Erhebungskosten	49
5. Risikokosten	49
6. Der Wert für den Schüler	50
a) Die Berechenbarkeit des Wertes	50
b) Abgabenrechtliche Routine	51
c) Modifizierungen	51
IV. Gefährdungen der »Angemessenheit«?	52
1. Schulgeld und Zugang zur Hochschule	52

2.	Landeskinderbonus	52
a)	Standort der Frage	52
b)	Anforderungen des Gleichheitssatzes, Art. 1 HV	53
c)	Bundesverfassungsgericht und Landeskinderklauseln	54
d)	Unterschiede zu unserem Thema	54
e)	Anderweitige Rechtfertigung einer Privilegierung?	55
f)	Notwendige Voraussetzungen einer Privilegierung neben Art. 59 Abs. 1 HV	55
aa)	Inhaltlich relevante Anforderungen an den Landeskinder-Status	55
bb)	Keine Subventionierung durch Nicht-Landes- kinder	57
g)	Rückwirkungen auf den Hochschulzugang?	57
V.	Verhaltenslenkung	57
1.	Abschreckung der »Fremden«, Gewinnung der Landes- kinder	58
2.	Belohnung des zügigen Studierens	58
VI.	»... zu zahlen ist, ...«	58
1.	Geldleistungspflicht	58
2.	Zeitpunkt der Zahlungspflicht	59
3.	Die Zahlungspflichtigen	59
VII.	»... , wenn die wirtschaftliche Lage des Schülers, ...«	59
1.	Die »wirtschaftliche Lage«	59
a)	Normative Betrachtung	59
b)	Nichtberücksichtigung von Erziehungsbeihilfen	60
c)	Der maßgebliche Zeitpunkt	60
2.	»... des Schülers, seiner Eltern oder der sonst Unterhalts- pflichtigen ...«	60
3.	»... es gestattet.«	61
4.	»... , wenn die wirtschaftliche Lage ... es gestattet.«	62
a)	Entscheidung über das Ob	62
b)	Entscheidung über das Maß	62
c)	Der maßgebliche Zeitpunkt	63
5.	Besinnung auf das telos des Satzes 4	63
VIII.	Das Gesetz »kann anordnen, dass ...«	64
1.	Ermächtigung, nicht Verpflichtung des Gesetzgebers	64
2.	Denkbare Reduzierung des Entscheidungsermessens des Gesetzgebers	65
a)	Wettläufe um den unentgeltlichen Unterricht	65
b)	Qualitätsförderung durch Entgeltlichkeit des Unter- richts	65
IX.	Anforderungen an das Gesetz jenseits des Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV	65
1.	Art. 63 Abs. 1 HV: Die Wesensgehaltgarantie	65

2. Art. 63 Abs. 2 HV: Der Gesetzesvorbehalt	66
a) Satz 1	66
b) Satz 2	67
c) Satzungen?	68
3. Der Gesetzesvorbehalt i.e.S.	68
4. Die notwendige Bestimmtheit einer Ermächtigung des exekutiven Normgebers	69
a) Verordnungen	69
b) Satzungen	70
5. Die verhältnismäßige Balance zwischen Rückwirkung und Übergang	71
a) Das »Drohen« allgemeiner Studiengebühren	71
b) Vorfelder des Vertrauensschutzes	72
c) Notfalls: Steuerung der Zumutbarkeit durch Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV	74
D. Die landesverfassungsrechtliche Lage im Lichte des Bundes- rechts	75
I. Art. 59 Abs. 1 Sätze 1 und 4 HV im Lichte des Art. 142 GG	75
II. Die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers	76
1. Maßgeblichkeit der Sachkompetenztitel	76
2. Das Schulgeld für Hochschulen als Teil des Hochschul- wesens	76
3. Die kompetentielle Begrenzung der Schulgelderhebung	76
III. Grenzen der Delegation	77
IV. Inhaltliche Vorgaben für eine landesgesetzliche Regelung	78
1. Statthaftigkeit des Schulgeldes	78
2. Sozialstaatsgerechte Bemessung des Schulgeldes	78
V. Schonende Übergänge	78
E. Antworten auf die Fragen der Hessischen Landesregierung	79
Anhang	81