

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	21
1. Kapitel: Grundlagen	27
A. Einleitung	27
B. Studienabgaben in Deutschland – Kollision mit Gerechtigkeit und Chancengleichheit	32
I. Voraussetzungen einer „gerechten“ Abgabenerhebung unter Berücksichtigung finanzwissenschaftlicher Überlegungen	32
1. Zugangsgerechtigkeit und Bildungsexpansion	34
2. Belastungsgerechtigkeit	41
a) Wer sollte die Kosten der hochschulischen Ausbildung tragen?	41
b) Wie sind die hochschulischen Kosten auf die Gesellschaft verteilt?	45
3. Lenkungseffekte durch Studienabgaben	51
4. Zwischenergebnis	59
5. Schlussfolgerungen	59
II. Abgabentatbestände	61
III. Soziale Auswirkungen der Studienabgaben in Deutschland	71
2. Kapitel: Verfassungs- und völkerrechtliche Grundlagen	80
A. Einleitung	80
B. Gesetzgebungskompetenzen	81
I. Die Gesetzgebungskompetenz vor der Föderalismusreform I	82
II. Die Gesetzgebungskompetenz seit dem Inkrafttreten der Föderalismusreform I am 01. September 2006	84
III. Grenzen der Gesetzgebungskompetenz der Länder – insbesondere Bundestreue	86
1. Aussagegehalt des Grundsatzes der Bundestreue	86
2. Beschluss der Ministerpräsidenten vom 16. April 1970	89

3. Zentrale Studienplatzvergabe	89
4. Wanderbewegungen in abgabenfreie Länder	92
5. Kollision mit dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)	95
6. Zwischenergebnis	96
IV. Ergebnis	97
C. Grundrechte	98
I. Art. 12 Abs. 1 GG – Berufsfreiheit	98
1. Schutzgehalt des Art. 12 Abs. 1 GG und Studienabgaben	98
2. Eingriff	103
3. Rechtfertigung	105
a) Drei-Stufen-Theorie	105
b) Einordnung innerhalb der Drei-Stufen-Theorie	107
aa) Berufswahlregelung aufgrund eines Abschreckungseffektes?	108
bb) Exmatrikulation bei Verweigerung der Zahlungspflicht	110
c) Verhältnismäßigkeit	111
aa) Legitimer Zweck	111
bb) Eignung	113
aaa) Erhebung zur Kostendeckung und Kosten des Studiums	113
bbb) Verbesserung der Studienbedingungen	114
ccc) Lenkungsziel: zielstrebiges Studium	115
cc) Erforderlichkeit	115
dd) Angemessenheit	116
aaa) Grundlagen zur Angemessenheit der Studienabgabe – Verfassungswidrigkeit erst bei objektiver Barrierewirkung oder bereits bei abschreckender Wirkung?	116
bbb) Praktische Probleme bei der empirischen Analyse	121
ccc) Anforderungen an eine angemessene Abgabengestaltung	123
4. Ergebnis	126

II. Art. 3 Abs. 1 GG – Gleichbehandlung	127
1. Überblick über die Anforderungen des Art. 3 Abs. 1 GG nach höchstrichterlicher Rechtsprechung	129
2. Unterschiedliche Abgabenerhebung in verschiedenen Bundesländern bzw. an verschiedenen Hochschulen – Pflicht zur Rechtsangleichung?	133
3. Verfassungswidrige Gleichbehandlung bei identischer Abgabenlast?	138
a) Kosten des Studiums	139
b) Gleichheitsrelevanter Tatbestand – Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem oder Gleichbehandlung von wesentlich Ungleichem?	141
aa) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	141
bb) Ansichten in der Literatur	142
cc) Kritische Würdigung	144
aaa) Hinreichende Abgrenzbarkeit einer Gleich- oder Ungleichbehandlung im konkreten Fall?	145
bbb) Verfassungsrechtlich notwendiger Verzicht auf ein Ungleichbehandlungsgebot?	147
ccc) Struktur der doppelten Gleichheitsprüfung	151
ddd) Zwischenergebnis	153
dd) Konsequenzen für die Studienabgabe	153
c) Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Rechtfertigung	154
aa) Kritik an der Übertragung der freiheitsrechtlichen Verhältnis- mäßigkeitprüfung	155
bb) Doppelte Gleichheitsprüfung und Neue Formel	160
cc) Gesetzesvorbehalt?	160
d) Rechtfertigung der einheitlichen Abgabenerhebung	162
D. Finanzverfassung	166
I. Einführung in die Anforderungen der bundesstaatlichen Finanzverfassung	166
II. Rechtsnatur der Studienabgaben	170
1. Studienabgaben als (Zweck-)Steuern?	170

2. Studienabgaben als nichtsteuerliche Abgaben	176
a) Vorzugslasten: Gebühren und Beiträge	177
b) Sonderabgaben	180
c) Die Klassifizierung der allgemeinen Studienabgabe	182
aa) Gebühr oder Beitrag?	183
bb) Teile der Studienabgabe als Sonderabgabe?	187
cc) Zwischenergebnis	189
III. Rechtfertigung der Abgabe –	
(finanz-)verfassungsrechtliche Grenzen	190
1. Grundlagen der (finanz-)verfassungsrechtlichen Rechtfertigung – Reichweite der drei grundlegenden Prinzipien der Finanzverfassung	191
a) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	191
b) Kritik an der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung	195
c) Bemessung der Vorzugslasten	197
2. Studienabgaben zur Kostendeckung	200
a) Bemessungsrelevante Leistung: Studium	200
b) Welche Kosten dürfen gedeckt werden?	203
c) Erhebung im Massenverfahren: Wie „homogen“ muss die Bemessungsgruppe sein?	207
aa) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	208
bb) Kritik in der Literatur: „spezielles“ Kostendeckungsprinzip als Ausfluss von Art. 3 Abs. 1 GG	209
cc) Rechtfertigung vor Art. 3 Abs. 1 GG	211
aaa) Rechtfertigung einer gesamtkostendeckenden Bemessung mit Quersubventionierung	212
bbb) Rechtfertigung bei Überschreitung der allgemeinen Kosten?	213
ccc) Ergebnis: Gruppen-„Homogenität“ bei der Abgabenerhebung	214
d) Ergebnis zur Kostendeckung	214
3. Studienabgaben zum Vorteilsausgleich	215
a) Begrenzung des Vorteilsausgleichs durch das Kostendeckungsprinzip	216
aa) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und Bundesverwaltungsgerichts	216

bb)	Kostendeckungsprinzip als Verfassungsgebot	217
aaa)	Zweckbeschränkung durch einen verfassungsrechtlichen Gebührenbegriff	217
bbb)	Gesetzgebungskompetenzen als Beschränkung	221
ccc)	Bestimmtheitsgebot und Rechtssicherheit	222
ddd)	Freiheitsgrundrechte und Verhältnismäßigkeit	223
eee)	Differenzierte Prüfung im Rahmen der Eigentumsfreiheit	224
fff)	Gleichheitssatz	227
ggg)	Funktionsvorbehalt der Steuer und Bedeutung des Steuerstaatsprinzips für die Begrenzung der Gebührenhöhe	229
cc)	Zwischenergebnis	237
b)	Begrenzung des Vorteilsausgleichs durch andere Verfassungsprinzipien – Bedeutung für Studienabgaben	237
aa)	Verbleibende Reichweite des Steuerstaats- prinzips	238
bb)	Bedeutung der Grundrechte für die Beschränkung der Abgabenerhebung zum Vorteilsausgleich	240
aaa)	Kongruenz der Anforderungen des Steuer- staatsprinzips und gleichheitsrechtlichen Anforderungen an Abgaben zum Vorteils- ausgleich	240
bbb)	Art. 14 Abs. 1 GG	242
ccc)	Verletzung von Freiheitsrechten und insbesondere von Art. 12 Abs. 1 GG bei (volumfänglicher) Vorteilsabschöpfung	243
ddd)	Ergebnis zur Bedeutung der Grundrechte	249
cc)	Inhaltliche Konturierung des Vorteilsausgleichs durch das Äquivalenzprinzip?	250
c)	Studienabgaben zum Vorteilsausgleich – Bestimmbarkeit des Vorteils und Abgabenbemessung	253
aa)	Wirtschaftliche Bestimmbarkeit des zukünftigen Vorteils	253

bb) Ausgestaltung einer verhältnismäßigen vorteils- abschöpfenden Abgabenbemessung	257
d) Ergebnis zum Vorteilsausgleich	262
4. Weitere Zwecke bei der Bemessung: Lenkung	262
5. Auswirkungen von sozialen Gründen auf die Abgaben- bemessung	264
a) Grundsätzliche Zulässigkeit einer Abgabenstaffelung	265
b) Zulässigkeit einer partiell vorteilsüberdeckenden Staffelung?	266
c) Folgen	268
IV. Exkurs: Rechtliche Bindung der Verwendung der Studien- abgabe	270
E. Rechtsstaatliche Anforderungen	273
I. Vorbehalt des Gesetzes	273
II. Rückwirkungsverbot	276
1. Unechte Rückwirkung und Übergangsregelungen	277
2. Echte Rückwirkung	280
F. Anforderungen des Völkerrechts und Einfluss auf Gesetzgebungskompetenzen und Grundrechte	281
I. Die Auslegung von Art. 13 Abs. 2 c) Sozialpakt im Völkerrecht und im nationalen Rechtsgefüge	283
1. Auslegung von Art. 13 Abs. 2 c) Sozialpakt durch den UN-Sozialausschuss	284
2. Art. 13 Abs. 2 c) Sozialpakt in seiner Auslegung im innerstaatlichen Recht	287
a) Rechtsprechung	288
b) Tragfähigkeit der Argumentation?	293
aa) Verstoß gegen Art. 13 Abs. 2 c) Sozialpakt?	293
bb) Unmittelbare Anwendbarkeit?	295
3. Zwischenergebnis	298

II. Bedeutung der völkerrechtlichen Bewertung im nationalen Verfassungsrecht – insbesondere Gesetzgebungskompetenzen vor und nach der Föderalismusreform I	299
1. Bedeutung des Sozialpaktes bis zur Föderalismusreform I für die Gesetzgebungskompetenz der Länder	300
a) Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 75 Nr. 1a GG a.F. und Folgen für Landesregelungen zu Studienabgaben	300
b) Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Maßgabe des Lindauer Abkommens und Folgen für Landesregelungen zu Studienabgaben	304
2. Gesetzgebungskompetenz der Länder seit 2006 trotz Sozialpakt	306
3. Zwischenergebnis	309
III. Verfassungswidrigkeit von dem Sozialpakt widersprechendem Landesrecht wegen Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes?	309
1. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur völkerrechtsfreundlichen Auslegung	310
2. Übertragung der Rechtsprechung auf den Sozialpakt	314
a) Völkerrechtsfreundlichkeit und Art. 1 Abs. 2 GG	315
b) Sozialpakt und Art. 1 Abs. 2 GG	318
c) Mögliche Kritik an der Heranziehung des Sozialpaktes zur Auslegung der Verfassung	322
aa) Fehlende Justiziabilität von Art. 13 Abs. 2 c) Sozialpakt?	322
bb) Verfassungsauslegung nur durch subjektive Rechte verleihendes Völkerrecht?	324
3. Zwischenergebnis	326
IV. Ergebnis	326
G. Exkurs: Überblick über europarechtliche Anforderungen an allgemeine Studienabgaben	327
3. Kapitel: Ausgestaltung des Abgabensystems	329
A. Einleitung	329

B. Befreiungsregelungen und Darlehenssystem	329
I. Befreiungsregelungen	330
1. Abgabenbefreiung aus hochschulischen Gründen	330
2. Befreiung aus persönlichen Gründen – Diskriminierungsverbote und staatliche Schutzpflichten	333
3. Befreiung bei herausragenden Leistungen, weit überdurchschnittlicher Begabung sowie bei einem Promotionsstudium	335
4. Befreiungspflicht bei Bedürftigkeit?	336
II. Darlehenssystem	338
1. Anspruchsberechtigung auch für Ausländer?	338
a) Teilhabeanspruch für Unionsbürger	339
b) Teilhabeanspruch für alle Ausländer aus Grundrechten?	344
c) Teilhabeanspruch für alle Ausländer wegen völkerrechtsfreundlicher Auslegung des Grundgesetzes?	348
d) Verfassungsrechtlicher Teilhabeanspruch nur bestimmter Ausländer	350
e) Exkurs: Teilhabeanspruch aus Landesverfassungsrecht	353
2. Dauer des Darlehensanspruchs	355
3. Altersgrenze	359
4. Befreiung von der Darlehensrückzahlung und Deckelung	361
5. Gleichheitswidrige Belastungswirkung des nordrhein- westfälischen Darlehenssystems?	361
a) Zinsregelung	362
b) Begrenzung der Deckelungsregelung auf BAföG- Empfänger	364
III. Überlegungen zu Studienabgaben nur für Nicht-EU-Aus- länder	368
C. Landeskinderklauseln	370
I. Verfassungsrechtlich relevante Normen und Recht- fertigungsanforderungen	371
1. Art. 12 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG und dem Sozialstaatsprinzip – Recht auf gleiche Teilhabe an der hochschulischen Ausbildung	372

2. Art. 11 GG – Freizügigkeit	378
a) Schutzbereich	379
b) Eingriff	380
c) Rechtfertigung	382
3. Art. 33 Abs. 1 GG – Gleichheit der staatsbürgerlichen Rechte	385
a) Landesangehörigkeit als verbotenes Differenzierungskriterium	385
aa) Formelle und materielle Landesangehörigkeit	386
bb) Wohnsitz als verbotenes Differenzierungskriterium?	388
aaa) Dogmatische und praktische Schwierigkeiten bei einem wohnsitzabhängigen Differenzierungsverbot	389
bbb) Wortlautorientierte Auslegung	392
ccc) Geltungsbeschränkung des Art. 33 Abs. 1 GG	393
cc) Zwischenergebnis	396
b) Rechtfertigung einer grundsätzlich verbotenen Differenzierung	397
4. Art. 3 Abs. 3 GG – Differenzierungsverbot wegen der Abstammung, Heimat und Herkunft	400
5. Verhältnis der Normen und einheitlicher Prüfungsmaßstab	402
II. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Landeskinderklauseln	402
1. Anknüpfung der Landeskindereigenschaft an Geburt oder Abstammung	403
2. Anknüpfung der Landeskindereigenschaft an den aktuellen Wohnsitz	404
a) „Konnexitäts“-Verhältnis zwischen Inanspruchnahme der Hochschulen durch Nichtlandeskinder und Finanzausgleich	405
b) Unmittelbarer Sachzusammenhang wegen zulässiger Konzentration der Haushaltsmittel auf Einwohner	408

3. Anknüpfung der Landeskindereigenschaft an einen langjährigen Wohnsitz oder den Ort des Erwerbs der Hochschulreife	411
4. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung aus Sicht von Nicht-EU-Ausländern	412
III. Ergebnis	412
IV. Exkurs: Überlegungen zur Vereinbarkeit von Landeskinderklauseln mit Europarecht	413
1. Verstoß gegen das gemeinschaftsrechtliche Diskriminierungsverbot	413
2. Verstoß gegen ein allgemeines Freizügigkeitsrecht als Beschränkungsverbot	417
4. Kapitel: Alternative – Nachgelagerte Studienabgaben	419
A. Einführung zu nachgelagerten Studienabgaben	419
B. Verfassungsrechtliche Anforderungen an eine nachgelagerte Studienabgabe	422
I. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Akademikersteuer	422
1. Die Akademikersteuer im Gefüge der Art. 105 f. GG	423
a) Akademikersteuer als Einkommensteuer	423
b) Akademikersteuer als Ergänzungsabgabe zur Einkommensteuer	426
c) Verbrauch- und Aufwandsteuer sowie Kopfsteuer	427
d) Akademikersteuer als Einkommensteuer durch die Länder mit ausschließlicher Ertragskompetenz der Länder?	430
aa) Anforderungen an die Gleichartigkeit	431
bb) Gleichartigkeit zwischen Akademikersteuer und Einkommensteuer	435
e) Zwischenergebnis	436
2. Voraussetzungslosigkeit der Akademikersteuer	437
a) Anforderungen an das Merkmal der Voraussetzungslosigkeit	437
b) Voraussetzungslosigkeit der Akademikersteuer?	443
aa) Anforderungen an die voraussetzungslose Akademikersteuer	443

bb)	Betrachtung verschiedener Gestaltungsmöglichkeiten	444
c)	Zwischenergebnis	446
3.	Verfassungswidrigkeit der Zwecksetzung der Steuer	446
a)	Auswirkungen der Zwecksetzung im Hinblick auf die Finanzverfassung	447
b)	Die Bedeutung der Haushaltsverfassung	447
aa)	Anforderungen an die Rechtmäßigkeit bei Verfassungsrang des Non-Affektationsprinzips	448
bb)	Föderale Probleme der Zweckbindung	451
c)	Zwischenergebnis	452
4.	Verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines Zuschlags zur Einkommensteuer im Übrigen	453
a)	Akademikersteuer und die Freiheit des Eigentums, Art. 14 Abs. 1 GG	453
b)	Gleichheitsgerechte Abgabenbelastung?	456
aa)	Grundlegende Anforderungen an die Belastungsgleichheit	456
bb)	Rechtfertigung einer nicht folgerichtigen Umsetzung der Steuer	458
cc)	Lastengleichheit der Akademikersteuer?	464
c)	(Unbeabsichtigte) Lenkungswirkung durch die Akademikersteuer?	466
aa)	Kollision mit der bundesstaatlichen Kompetenzordnung	466
bb)	Verstoß gegen Art. 12 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG und dem Sozialstaatsprinzip	467
5.	Exkurs: Anforderungen an die Steuerbemessung bei unterstellter grundsätzlicher verfassungsrechtlicher Zulässigkeit	468
6.	Zwischenergebnis	470
II.	Verfassungsrechtliche Grenzen einer nachgelagerten nicht-steuerlichen Studienabgabe	471
1.	Akademikerabgabe als Sonderabgabe	471
2.	Akademikerabgabe als nachgelagerte Studiengebühr	476
a)	Nachgelagerte kostendeckungsorientierte Studiengebühr	476
b)	Nachgelagerte vorteilsausgleichende Studiengebühr auf Dauer	478

3. Exkurs: Praktische und rechtliche Probleme bei der Umsetzung einer nachgelagerten Studiengebühr	480
a) Nachgelagerte Abgabe oder Vorfinanzierung durch einen staatlichen Kredit?	480
b) Möglichkeiten der Gebührenbemessung und Dauer der Leistungspflicht	481
aa) Nachgelagerte Abgabe ohne Kredit	481
aaa) Kostendeckende Bemessung	482
bbb) Vorteilsorientierte Bemessung	482
bb) Nachgelagerte Abgabe mit Vorfinanzierung durch staatlichen Kredit	484
aaa) Grundsätzliche Zulässigkeit einer Quersubventionierung bei der vorteilsausgleichsorientierten Kreditrückzahlung	485
bbb) Zulässigkeit von marktunüblichen Gewinnen durch den Vorteilsausgleich?	487
ccc) Ausgestaltung der Ausführungsregelungen	487
c) Zwischenergebnis	488
III. Ergebnis	489
Kernthesen und zentrale Ergebnisse	490
Literaturverzeichnis	493
Stichwortverzeichnis	521