

## Aufsatz ÖR

Dipl.-Jur. Marcel Jäkel\*

# Sonderabgaben im System der grundgesetzlichen Finanzverfassung und der Rechtsprechung des BVerfG

DOI 10.1515/jura-2017-0124

*Der nachfolgende Beitrag betrachtet den finanzverfassungsrechtlichen Typus der sog. nichtsteuerlichen Sonderabgaben. Da das Grundgesetz eine solche Abgabenart nicht ausdrücklich vorsieht, ist es für deren Verständnis – auch für die juristische Ausbildung – unerlässlich sich sowohl mit ihren grundsätzlichen Charakteristika, als auch mit den Voraussetzungen vertraut zu machen, welche das BVerfG in seiner Rechtsprechung an ihre Zulässigkeit stellt.*

## I. Einleitung

Eine detaillierte Kenntnis der finanz- und haushaltsverfassungsrechtlichen Bestimmungen des Grundgesetzes gehört grundsätzlich nicht zum Pflichtfachstoff der Ersten Juristischen Prüfung.<sup>1</sup> Eine Ausnahme bildet hier jedoch durchaus das Recht der staatlichen Einnahmen und zwar

<sup>1</sup> Ausgenommen vom Prüfungsstoff der Pflichtfachprüfung ist das Finanzverfassungsrecht explizit in den Prüfungsverordnungen und -gesetzen der Länder Baden-Württemberg (vgl. § 8 II Nr. 9 JAPrO), Berlin (vgl. § 3 IV Nr. 3a JAO), Brandenburg (vgl. § 3 IV Nr. 3a BbgJAO), Hessen (vgl. § 7 Nr. 4a JAG), Mecklenburg-Vorpommern (vgl. § 11 II Nr. 3a JAPO), Niedersachsen (vgl. § 16 III Nr. 1 NJAG), Nordrhein-Westfalen (vgl. § 11 II Nr. 9 JAG), Sachsen-Anhalt (vgl. § 14 II Nr. 5a JAPrVO) sowie Schleswig-Holstein (vgl. § 3 V Nr. 1 JAVO); nicht explizit vom Prüfungsstoff ausgenommen ist das Finanzverfassungsrecht hingegen in den Ländern Bayern (vgl. § 18 II Nr. 5a JAPO), Bremen (vgl. § 5 I Nr. 3a JAPG), Rheinland-Pfalz (vgl. Anlage 1 zu § 1 II Nr. 1 JAPO), Saarland (vgl. § 8 II Nr. 5 JAG), Sachsen (vgl. § 14 III Nr. 5a SächsJAPO) sowie Thüringen (vgl. § 14 II Nr. 4a ThürJAPO); in der Freien und Hansestadt Hamburg wird die Finanzverfassung schließlich »im Überblick« ausdrücklich zum Prüfungsgegenstand erklärt (vgl. § 1 III Nr. 1 Prüfungsgegenständeverordnung).

\***Kontaktperson:** Marcel Jäkel, der Autor ist Akademischer Mitarbeiter am Institut für Staatsrecht, Verfassungslehre und Rechtsphilosophie der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg und dort am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Verfassungstheorie und Rechtsphilosophie (Prof. Dr. Martin Borowski).

insbesondere im Hinblick auf den Bereich der sog. Vorzugslasten (Beiträge und Gebühren) sowie der nichtsteuerlichen Sonderabgaben. Dies hängt zum einen damit zusammen, dass sich die Erhebung entsprechender Vorzugslasten – und insbesondere Sonderabgaben – als hoheitlicher Eingriff in die Freiheits- und Gleichheitsrechte der betroffenen Grundrechtsträger darstellt und sich hierdurch in prüfungsrelevanter Weise grundrechtsdogmatische Fallkonstellationen bilden lassen. Zum anderen ist dies dem Umstand geschuldet, dass Vorzugslasten und Sonderabgaben – wie sich im Folgenden zeigen wird – keine typischen Instrumente der Finanzverfassung darstellten, sondern gerade außerhalb dieser agieren. Die Entscheidung des BVerfG zur Berufsausbildungsabgabe (BVerfGE 55, 274) stellt insoweit schon einen »Klassiker« der staats- bzw. verfassungsrechtlichen Rechtsprechung dar und auch das unlängst gefällte Urteil zur Filmförderungsabgabe (BVerfGE 135, 155) sowie die Kontroverse um die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Rundfunkbeitrags rücken sowohl die Dogmatik der Vorzugslasten als auch das Institut der Sonderabgaben wieder in den Fokus möglicher Prüfungskonstellationen. Der Fokus der folgenden Betrachtung soll dabei an dieser Stelle auf letzterem Typus liegen; es sollen mithin die Probleme und Voraussetzungen näher betrachtet werden, welche die Erhebung entsprechender nichtsteuerlicher Sonderabgaben in der Fallprüfung mit sich bringen.

## II. Sonderabgaben im System der öffentlichen Finanzabgaben

### 1. Abgrenzung der Sonderabgaben von Steuern

Die staatliche Einnahmeerzielung erfolgt dem allgemeinen Verständnis nach in erster Linie durch die Erhebung von Steuern. Es existiert eine große Anzahl verschiedener Steuergesetze und auch das Grundgesetz sieht die Steuerge-

setzung direkt zu Beginn des Abschnittes über das Finanzwesen vor. Als Steuern bezeichnet man nach der allgemeinen Definition des § 3 I AO »Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft«. Es ist mittlerweile überwiegend anerkannt, dass sich diese einfachgesetzliche Definition auch mit dem (im Grundgesetz nicht definierten) verfassungsrechtlichen Steuerbegriff weitgehend deckt.<sup>2</sup> Doch neben dem primären Ertragstypus der Steuer bilden auch die sog. Sonderabgaben einen festen Bestandteil der finanzverfassungsrechtlichen Wirklichkeit bzw. der Finanzausstattung des Staates. Als Sonderabgaben werden im Allgemeinen solche Abgaben bezeichnet, denen keine zu-rechenbare Gegenleistung gegenübersteht, die aber im Unterschied zu den Steuern nicht der Gesamtheit der Steuerpflichtigen, sondern nur einer bestimmten gesellschaftlichen Gruppe auferlegt werden.<sup>3</sup> Anders als bei einer Steuer fließt das Abgabenaufkommen dabei nicht in den allgemeinen Staatshaushalt, sondern bildet ein separat verwaltetes Sondervermögen.<sup>4</sup> Den Abgabepflichtigen wird dabei wegen einer besonderen Nähe zu der zu finanzierenden Aufgabe eine spezielle Finanzierungsverantwortung zugewiesen.<sup>5</sup> Sonderabgaben sind daher keine Steuern.

## 2. Abgrenzung der Sonderabgaben von Vorzugslasten

Sonderabgaben stellen jedoch ferner auch keine sog. Vorzugslasten, d.h. keine Gebühren oder Beiträge dar. Gebühren sind Entgelte, die als Gegenleistung für die tatsächliche Inanspruchnahme einer besonderen Leistung von Behörden (Verwaltungsgebühren) oder für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen (Benutzungsgebühren) erhoben werden. Beiträge sind Abgaben für die Nutzungsmöglichkeit von Vorteilen, die dem Einzelnen eröffnet sind. Sie sind unabhängig davon geschuldet, ob er

den Vorteil in Anspruch nimmt oder nicht.<sup>6</sup> Dabei ist es unerheblich, dass der Gesetzgeber entsprechende Sonderabgaben oftmals dennoch als Beiträge oder Gebühren bezeichnet. An ihrem Charakter als Sonderabgaben ändert dies freilich nichts. Die gesetzgeberische Selbstcharakterisierung der Abgabe hat insoweit keine typenzuweisende Kraft, d.h. der Gesetzgeber hat grundsätzlich keine abgabenbegriffliche Qualifikationskompetenz.<sup>7</sup> Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass die Entscheidung über Einnahmen der öffentlichen Hand grundlegender Teil der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat ist.<sup>8</sup> Entscheidend ist allein, wie der materielle Gehalt der Abgabe, d.h. ihre tatsächliche Regelungssubstanz zu beurteilen ist.<sup>9</sup> Da Sonderabgaben mithin weder als Steuern, noch als Vorzugslasten zu qualifizieren sind, handelt es sich vielmehr um eine eigene (Abgaben-)Kategorie, welche einer eigenen Betrachtung bedarf.

## 3. Sonderabgaben im engeren und weiteren Sinn

Dabei lässt sich zunächst einmal feststellen, dass kein einheitliches Erscheinungsbild der Sonderabgabe existiert. Vielmehr existieren verschiedene Typen an Sonderabgaben, welche zudem teilweise verschiedenen Zulässigkeitsvoraussetzungen unterliegen. Gemeinsam ist diesen Abgaben allerdings, dass es sich stets um Kausalabgaben handelt, d.h. es bedarf stets eines Grundes, welcher die einzelne Abgabe rechtfertigt und die Grundlage für die Kategorienbildung ist.<sup>10</sup> Die Einzelheiten der Kategorienbildung sind dabei allerdings durchaus strittig, eine einheitliche Systematisierung sucht man hier vergebens; die Rechtsprechung unterscheidet allerdings mittlerweile größtenteils zwei Gruppen von Sonderabgaben: Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion (auch Sonderabgaben i.e.S.) und Sonderabgaben mit Ausgleichs-, Abschöpfungs- oder Lenkungsfunktion (auch Sonderabgaben i.w.S.).<sup>11</sup>

Gegenstand des vorliegenden Beitrags sollen im Folgenden insbesondere Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion sein.

<sup>2</sup> Vgl. Maunz/Dürig/Seiler GG, 77. EL, Art. 105 Rn. 36.

<sup>3</sup> Vgl. Schröder-Schallenberg ZLR 2014, 726, 727; ferner Kluth JA 1996, 260 f.

<sup>4</sup> Vgl. Schröder-Schallenberg ZLR 2014, 726, 727; vgl. hierzu, wie zur Abgrenzung vom Steuerbegriff und den allgemeinen Vorzugslasten Staudacher Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Sonderabgaben, S. 31 ff.

<sup>5</sup> BVerfGE 82, 159, 178; v. Mangoldt/Klein/Starck/Jachmann GG, Art. 105 Rn. 15.

<sup>6</sup> Vgl. zur Kategorie der Vorzugslasten näher Birk/Desens/Tappe Steuerrecht, § 2 Rn. 118.

<sup>7</sup> Vgl. Selmer Sonderabfallabgaben und Verfassungsrecht, S. 24; ders GewArch 1981, 41.

<sup>8</sup> BVerfGE 129, 124, 177.

<sup>9</sup> Vgl. Henseler Begriffsmerkmale und Legitimation von Sonderabgaben, S. 103 m.w.N.; Schoch JURA 2010, 197, 198; Selmer (Fn. 7), S. 25.

<sup>10</sup> Vgl. Heun DVBl 1990, 666, 676.

<sup>11</sup> Vgl. Tipke/Lang-Seer Steuerrecht, § 2 Rn. 25.

funktion, d. h. Sonderabgaben i. e. S. sein, da das BVerfG besonders für diese Erscheinungsform der Sonderabgabe konturierte (ungeschriebene) Zulässigkeits- bzw. Rechtfertigungsvoraussetzungen entwickelt hat, während die Rechtsprechung des BVerfG zu Sonderabgaben i. w. S. weniger strikt und konturenloser erscheint.<sup>12</sup>

### III. Grundrechte und sonstige betroffene Verfassungsgüter

Da nichtsteuerliche Sonderabgaben die Finanzierungsverantwortung für den jeweilig zu erreichenden Zweck nicht in fiskalischer Weise der Allgemeinheit, sondern allein einer bestimmten Gruppe zuweisen – und sich damit außerhalb des allgemeinen Steuersystems befinden – berührt ihre Auferlegung verschiedene Verfassungsbestimmungen sowohl objektiven als auch subjektiven Gehalts.<sup>13</sup> Durch die Art und Weise der Mittelherhebung sowie deren Verwendung greift der Gesetzgeber sowohl in die Finanzverfassung als auch in die Freiheits- und Gleichheitsgarantien des Grundgesetzes ein. Im Folgenden sei daher zunächst einmal ein Blick darauf geworfen, welche Verfassungsdirektiven und -garantien durch eine solche parafiskalische, d. h. nichtsteuerliche Finanzierungsform im Einzelnen berührt werden, bevor sodann der Frage nachgegangen wird, welche Voraussetzungen das BVerfG in seiner Rechtsprechung für ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit im Einzelnen aufgestellt hat.

#### 1. Finanzverfassung (Art. 104 a ff. GG)

##### a) Kompetenzieller Rahmen

Als Maßnahmen zentraler Steuerpolitik werden Sonderabgaben regelmäßig vom Bundesgesetzgeber erlassen. In formell-verfassungsrechtlicher Hinsicht muss der Bund die ergriffenen Maßnahmen daher auf eine ihm zugewiesene Gesetzgebungskompetenz stützen können. Die Kompetenzen im Abgabenrecht unterliegen im Bundesstaat dabei besonderen Regeln. Soweit es um die Gesetzgebung und die Verwaltung für Steuern geht, bil-

den die Art. 104 a ff. GG aufgrund der Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung *leges speciales* zu den Art. 70 ff., 83 ff. GG.<sup>14</sup> Dem Bund steht danach ein Großteil der Steuergesetzgebung zu, nicht zuletzt zur Gewährleistung einheitlicher, gerechter Besteuerungsverhältnisse.<sup>15</sup> Nach Art. 105 I GG steht dem Bund die ausschließliche (weitestgehend obsolete) Gesetzgebungskompetenz für Zölle und Finanzmonopole zu. Ferner obliegt ihm gem. Art. 105 II GG die konkurrierende Gesetzgebung über die übrigen Steuern, wenn ihm das Aufkommen dieser Steuern ganz oder zum Teil zusteht oder die Voraussetzungen des Art. 72 II GG vorliegen. Im Ergebnis hat das Grundgesetz dem Bund daher auch für den Bereich der konkurrierenden Steuergesetzgebung das deutliche Schwergewicht zugewiesen.<sup>16</sup> Den Ländern steht sodann neben dem recht engen Bereich den ihnen die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Art. 105 II GG belässt, gem. Art. 105 IIa GG insbesondere die ausschließliche Steuergesetzgebungskompetenz für die örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern zu; jedenfalls für den Fall, dass diese nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind (sog. Gleichartigkeitsverbot).<sup>17</sup>

Der Finanzverfassung liegt mithin die Vorstellung zugrunde, dass die Finanzierung der Gemeinlasten grundsätzlich aus den allgemeinen Steuererträgen erfolgt; es gilt der Primat der Steuer.<sup>18</sup> Aus dem Umstand, dass das Grundgesetz im Bereich der Finanzverfassung lediglich auf die Finanzierungsform der Steuern dezidiert eingeht, kann allerdings nicht geschlossen werden, dass dem Staat die Erhebung anderer als der dort genannten steuerlichen Abgaben gänzlich verwehrt sei. Vielmehr sieht das Grundgesetz – wenn auch nur in nebensächlicher Erwähnung – die Möglichkeit der Erhebung von Gebühren (vgl. Art. 74 Nr. 22 GG sowie 80 II GG) und sonstigen Abgaben (vgl. Art. 106 I Nr. 5–7 GG) vor. Die Verfassung begrenzt die Einnahmequellen des Staates mithin nicht ausnahmslos auf den Abgabentypus der Steuern. Entsprechende sonstige, d. h. nichtsteuerliche bzw. parafiskalische Abgaben unterliegen sodann freilich nicht den besonderen Gesetzgebungskompetenzen der Art. 105 f. GG; insbesondere nicht in analoger Anwendung. Sie lassen sich vielmehr – grundsätzlich – auf die allgemeinen Gesetzgebungskom-

<sup>12</sup> Vgl. Tipke/Lang-Seer (Fn. 11), § 2 Rn. 31.

<sup>13</sup> Die Verflechtung der betroffenen Verfassungsgüter wird insbesondere auch in der Rechtsprechung des BVerfG deutlich (vgl. etwa BVerfGE 122, 316 und BVerfGE 123, 132) in welcher das Gericht die jeweils verletzten Grundrechte »in Verbindung mit« Art. 105, 110 GG zitiert.

<sup>14</sup> Vgl. BVerfGE 122, 316, 333; Selmer Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht, S. 86.

<sup>15</sup> Vgl. Katz Staatsrecht, 18. Aufl. 2010, § 22 Rn. 498.

<sup>16</sup> Vgl. Sachs/Siekman GG, Art. 105 Rn. 5.

<sup>17</sup> Sachs/Siekman (Fn. 16), Art. 105 Rn. 35 und Rn. 44; Kube Beck-OK GG, Art. 105 Rn. 45.

<sup>18</sup> Vgl. Hummel DVBl 2009, 874; P. Kirchhof HStR V, § 119 Rn. 1.

petenzen der Art. 70 ff. GG stützen.<sup>19</sup> Hiernach ist der Gesetzgeber mithin in den Materien, in denen ihm eine Sachkompetenz zusteht, auch zum Erlass entsprechender Abgabengesetze zuständig.

Dieser Grundsatz gilt allerdings nicht ausnahmslos. Andernfalls bestünde die Gefahr, dass Bund und Länder die strengen Kompetenzgrenzen, die für Steuern nach Maßgabe des Art. 105 GG bestehen, umgehen.<sup>20</sup> Das Grundgesetz enthält mithin zwar keine abschließende Typologie im Sinne eines *numerus clausus* zulässiger nichtsteuerlicher Abgabearten, die grundgesetzliche Finanzverfassung verlöre aber ihren Sinn und ihre Funktion, wenn unter Rückgriff auf die Sachgesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern beliebig nichtsteuerliche Abgaben unter Umgehung des finanzverfassungsrechtlichen Verteilungsnexus begründet werden könnten und damit zugleich ein weiterer Zugriff auf die Ressourcen der Bürger eröffnet wäre.<sup>21</sup> Die Auferlegung nichtsteuerlicher Abgaben im Rahmen der allgemeinen Legislativzuständigkeit der Art. 70 ff. GG wird daher entscheidend begrenzt durch das Erfordernis eines besonderen sachlichen Rechtfertigungsgrundes, der einerseits eine deutliche Unterscheidung der entsprechenden Abgabe gegenüber den Steuern ermöglicht und andererseits auch im Hinblick auf die zusätzliche Belastung neben den Steuern geeignet ist, der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen Rechnung zu tragen.<sup>22</sup> Die Begründung einer Sonderabgabe kann daher nicht allein durch die Ertragserzielung gerechtfertigt sein. Vielmehr muss ihr Hauptzweck Ausdruck der Wahrnehmung einer Sachkompetenz nach Maßgabe der Art. 70 ff. GG sein.<sup>23</sup>

<sup>19</sup> Kritisch zum Begründungsdefizit in diesem Zusammenhang Richter Zur Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben, S. 75. ff.; dezidiert hingegen Schiller Sonderabgaben mit einer wirtschaftslenkenden Antriebs- und Sanktionsfunktion, S. 91 ff.; ferner Thiemann AöR 2013, 60, 65 ff.

<sup>20</sup> Auf die Gefährdung des allgemeinen Bundesstaatsprinzips des Art. 20 I GG, welches in der Finanzverfassung des Grundgesetzes eine Konkretisierung erfährt, soll an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden, vgl. dazu vielmehr Schiller (Fn. 19), S. 82 ff.

<sup>21</sup> Vgl. BVerfGE 122, 316, 333; vgl. ferner Kube/Palm/Seiler NJW 2003, 927, 928; Friauf Festschrift für Hermann Jahrreiß 1974, S. 50; Tappel/Wernsmann Öffentliches Finanzrecht, § 4 Rn. 203; Selmer DStZ/A 1975, 396; Ossenhühl DVBl 2005, 667, 668.

<sup>22</sup> Vgl. BVerfGE 122, 316, 333 f.; 123, 132, 141.

<sup>23</sup> Vgl. Kluth JA 1996, 260, 262; Schoch JURA 2010, 197, 201.

## b) Grundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans (Art. 110 I GG)

Errichtet der Gesetzgeber Einnahme- und Ausgabekreisläufe außerhalb des allgemeinen Haushaltsbudgets, wie es im Falle parafiskalischer Sonderabgaben auf Grund der Tatsache der Fall ist, dass hier oftmals Sonderfonds gebildet werden, berührt er damit den in Art. 110 I S. 1 HS. 1 GG festgelegten verfassungsrechtlichen Grundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans, wonach das jeweilige Steueraufkommen ausnahmslos in den Haushaltsplan einzustellen ist.<sup>24</sup> Aufgrund ihrer Haushaltsflüchtigkeit gefährden die Erträge der Sonderfonds das Budgetrecht des Parlaments und damit die an den Staatshaushalt anknüpfenden Regelungen des Finanzausgleichs, der Stabilitätspolitik, der Verschuldensgrenze, der Rechnungslegung sowie der Rechnungsprüfung.<sup>25</sup> Der Grundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans hat seinen Sinn dabei allerdings nicht bloß in seiner finanzwirtschaftlichen Funktion und dem Umstand, dass das Recht der Haushaltsbewilligung eines der essentiellen Instrumente parlamentarischer Regierungskontrolle ist, er aktualisiert nach der Rechtsprechung des BVerfG auch den fundamentalen Grundsatz der Egalität der Bürger bei der Auferlegung öffentlicher Lasten und erfährt damit eine individualschützende Funktion.<sup>26</sup> Der Grundsatz zielt darauf ab, das gesamte staatliche Finanzvolumen der Budgetplanung und -entscheidung dem Parlament zu unterstellen, um sämtliche Einnahmen und Ausgaben den dafür vorgesehenen Planungs-, Kontroll- und Rechenschaftsverfahren zu unterwerfen.<sup>27</sup> Allerdings fordert die Verfassung – so viel kann an dieser Stelle schon vorweggenommen werden – keine zwingende Haushaltseinheit in dem Sinne, dass die Schaffung und »Bewirtschaftung« von Einnahmequellen außerhalb des zentralen Bundes- bzw. Landshaushalts grundsätzlich unzulässig wäre.<sup>28</sup> Durch parafiskalische (Sonder-)Abgaben finanzierte Fonds müssen allerdings diejenigen Kriterien erfüllen, die das BVerfG entwickelt hat, um die bundesstaatliche Finanzverfassung vor Stö-

<sup>24</sup> Vgl. Hummel DVBl 2009, 874, 875; Mußgnug Festschrift für Ernst Forsthoff 1972, S. 276; gleiches gilt im Bereich von landesgesetzlichen Regelungen nach Maßgabe der jeweiligen Länderverfassungen (vgl. für Baden-Württemberg etwa Art. 79 I BWLV).

<sup>25</sup> P. Kirchhof Festschrift für Karl Heinrich Friauf 1996, S. 675 f.; Rottländer Haushaltspolitische Bedeutung und Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben, S. 65 ff.

<sup>26</sup> BVerfGE 55, 274, 303 (Berufsausbildungsabgabe); 82, 159, 178 f.; vgl. ferner Kluth JA 1996, 260, 262; P. Kirchhof (Fn. 25), S. 670; Thiemann AöR 2013, 60, 71.

<sup>27</sup> Vgl. BVerfGE 82, 159, 178 f.

<sup>28</sup> Vgl. Kilian Nebenhaushalte des Bundes, S. 538.

rungen zu schützen und den Erfordernissen des Individualschutzes der Abgabepflichtigen Rechnung zu tragen.<sup>29</sup>

## 2. Freiheits- und Gleichheitsrechte (Grundrechtsrelevanz)

Die Tatsache, dass die Auferlegung nichtsteuerlicher Sonderabgaben mithin grundsätzlich mit dem System der Finanzverfassung im Einklang stehen kann, bedeutet allerdings nicht, dass die mit der Abgabe verbundenen Eingriffe in die Grundrechte der Abgabepflichtigen auch ohne weiteres gerechtfertigt sind.<sup>30</sup> Vielmehr sind in diesem Zusammenhang auch die verfassungsrechtlich garantierten Freiheits- und Gleichheitsgarantien zu beachten, welche das Grundgesetz dem Gesetzgeber nach Maßgabe des Art. 1 III GG auferlegt.

### a) Unternehmerische Freiheit (Art. 12 I GG)

Neben den objektiven Verfassungswerten der Finanzverfassung müssen sich Sonderabgaben daher regelmäßig auch an der subjektiven Rechtsgarantie der gem. Art. 12 I GG gewährleisteten Berufsfreiheit messen lassen. So stellt sich die finanzielle Inanspruchnahme für die staatliche Aufgabenwahrnehmung, die durch hoheitliche Dezision an die Stelle des individuellen unternehmerischen Handelns tritt, aus Sicht der Abgabepflichtigen regelmäßig als Verkürzung ihrer durch Art. 12 I GG geschützten unternehmerischen Freiheit dar.<sup>31</sup> Öffentliche Abgaben greifen nämlich jedenfalls dann in den Schutzbereich des Art. 12 I GG ein, wenn sie – wie oftmals im Falle finanzierungsintendierten Sonderabgabe – in einem engen Zusammenhang mit der Ausübung eines Berufs stehen und objektiv eine berufsregelnde Tendenz erkennen lassen.<sup>32</sup> Insofern bedarf es einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung, welche dem Schrankenvorbehalt des Art. 12 I S. 2 GG entspricht.<sup>33</sup>

<sup>29</sup> Hierzu sodann näher unter IV.; vgl. zudem BVerfGE 82, 159, 179.

<sup>30</sup> Vgl. auch *Gerhard* DVBl 2010, 1446, 1447.

<sup>31</sup> Vgl. BVerfGE 122, 316, 337.

<sup>32</sup> Vgl. BVerfGE 98, 83, 97; 113, 128, 145.

<sup>33</sup> Der Gesetzesvorbehalt des Art. 12 I 2 GG gilt nach st. Rspr. des BVerfG sowohl für die Berufsausübung als auch für die Berufswahl, da es sich insoweit um ein einheitliches Grundrecht der Berufsfreiheit handelt, vgl. zuerst BVerfGE 7, 377, 402 (Apothekenurteil).

### b) Steuerliche Lastengleichheit (Art. 3 I GG)

Angesichts der Heranziehung einzelner Gruppen zur Finanzierung des jeweiligen Zwecks bzw. der jeweiligen Aufgabe durch eine neben die allgemeine Steuerpflicht tretende Sonderlast zeigen sich zudem im besonderen Maße Konflikte mit der verfassungsrechtlich durch Art. 3 I GG garantierten und dem Verständnis der egalitären Demokratie zugrundeliegenden Lasten- bzw. Belastungsgleichheit.<sup>34</sup> Dies gilt zum einen im Verhältnis der belasteten Gruppe zur Allgemeinheit der Steuerzahler, oftmals aber auch innerhalb der belasteten Gruppe selbst. Das Gebot der Belastungsgleichheit aller Abgabenschuldner verbietet die Begründung entsprechender Sonderlasten einzelner Gruppen, sofern hierfür kein sachlicher Grund vorliegt. Gerade diese Differenzierung zwischen den Abgabepflichtigen und den übrigen Steuerzahlern bedarf einer besonderen Rechtfertigung und bildet somit einen der zentralen Hintergründe für die konkreten Anforderungen, welche das BVerfG in seiner Rechtsprechung an die Verfassungsmäßigkeit von Finanzierungsabgaben stellt.<sup>35</sup> Aber auch innerhalb der jeweiligen Gruppe besteht leicht die Gefahr einer gleichheitswidrigen Heranziehung bestimmter Abgabenschuldner zur Finanzierung des jeweiligen Zwecks. Denn zwar obliegt dem Gesetzgeber ein gewisser Ermessensspielraum für die Frage, welche Personen er zur Finanzierung eines Zweckes heranziehen will, jedoch muss er seine Auswahl und damit die Frage, warum er bestimmte Personen zur Finanzierung heranzieht, andere aber nicht, substantiiert begründen können.

### c) Eigentumsfreiheit (Art. 14 GG)

Grundsätzlich ist des Weiteren auch an die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG zu denken. Diese spielt in der verfassungsrechtlichen Bewertung von Sonderabgaben letztlich jedoch keine entscheidende Rolle. Eine (Zwangs-) Abgabe betrifft als Geldzahlungspflicht zwar grundsätzlich das Vermögen der Abgabepflichtigen, der Schutzbereich der Eigentumsgarantie des Art. 14 I GG ist allerdings nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG lediglich dann eröffnet, wenn die Abgabe die Vermögensverhältnisse der Betroffenen so grundlegend beeinträchtigt, dass sie

<sup>34</sup> Vgl. zum demokratischen Aspekt der Lastengleichheit *Friauf* (Fn. 21), S. 45 m. w. N. sowie *Isensee* Festschrift für Hans Peter Ipsen 1977, S. 430.

<sup>35</sup> Vgl. *Ritter* NVwZ 2011, 405, 409.



eine erdrosselnde Wirkung entfaltet.<sup>36</sup> Dies erscheint aufgrund der regelmäßig eher niedrigen Höhe der Abgaben jedoch fernliegend.<sup>37</sup>

#### d) Allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 I GG)

Inwiefern schließlich die – lediglich subsidiären Schutz vermittelnde – Allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2 I GG (hier in ihrer Ausprägung als wirtschaftliche Betätigungsfreiheit) eine entscheidende Rolle bei der verfassungsrechtlichen Bewertung von (Finanzierungs-)Sonderabgaben einnimmt, lässt sich nicht pauschal beantworten. Anders als im Bereich der Steuern, in welchem das BVerfG in seinen Entscheidungen vermehrt auf den Schutzgehalt des Art. 2 I GG (ggf. i. V. m. Art. 20 III GG) abstellt, zieht das BVerfG in Konstellationen der Auferlegung von Sonderabgaben insbesondere in seinen neueren Entscheidungen primär das speziellere Freiheitsgrundrecht des Art. 12 I GG als Prüfungsmaßstab heran, sodass es eines Rückgriffs auf das »Auffanggrundrecht« der Allgemeinen Handlungsfreiheit nicht bedarf. Greift ein spezielles Freiheitsgrundrecht im konkreten Fall hingegen nicht ein, ist die Auferlegung der Sonderabgabe in freiheitsrechtlicher Hinsicht hingegen sehr wohl an der Gewährleistung des Art. 2 I GG zu messen.<sup>38</sup> Da das BVerfG sich in seinen Entscheidungen in einer Reihe von Fällen auf die Allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2 I GG, in anderen Fällen hingegen auf die Berufsfreiheit des Art. 12 I GG gestützt hat<sup>39</sup>, wird dem Gericht teilweise vorgeworfen, dass nicht berechenbar sei, wann genau der Schutz des spezielleren und wann lediglich der Schutz des allgemeinen Freiheitsrechts greifen solle.<sup>40</sup>

## IV. Zulässigkeits- bzw. Rechtfertigungsvoraussetzungen für die Erhebung von (Finanzierungs-) Sonderabgaben

Durch die Erhebung nichtsteuerlicher Sonderabgaben zur Finanzierung bestimmter Aufgaben greift der Gesetzgeber also sowohl in die Freiheits- und Gleichheitssphären der Abgabepflichtigen als auch in die grundlegenden Prinzipien der Finanzverfassung ein. Die Erhebung von Sonderabgaben – insbesondere solcher mit Finanzierungszweck – ist daher im besonderen Maße rechtfertigungsbedürftig und nur unter engen Voraussetzungen als Ausnahme verfassungsrechtlich zulässig. Der Gesetzgeber hat bei der Auferlegung von (Finanzierungs-)Sonderabgaben Kompetenzschränken zu beachten, die seinen Gestaltungsspielraum im Verhältnis zur übrigen Regelungsbefugnis in der jeweiligen Sachmaterie deutlich verengen.<sup>41</sup> Die Finanzverfassung des Grundgesetzes geht grundsätzlich davon aus, dass Gemeinlasten aus Steuern finanziert werden (s. o.). Wählt der Gesetzgeber als Finanzierungsmittel für eine öffentliche Aufgabe die Sonderabgabe, weicht er von grundlegenden Prinzipien der Finanzverfassung und dem ihr zugrundeliegenden Verständnis vom Steuerstaat ab und verschiebt die Belastung der Abgabepflichtigen von der Gemeinlast zu einer die Belastungsgleichheit der Bürger in Frage stellenden besonderen Finanzierungsverantwortlichkeit für eine Sachaufgabe.<sup>42</sup> Die Erhebung parafiskalischer Sonderabgaben ist daher nur dann zulässig, wenn die strengen – im Folgenden näher dargelegten – Voraussetzungen eingehalten werden, welche die Finanzverfassung des Grundgesetzes und insbesondere die hierzu entwickelte Rechtsprechung des BVerfG<sup>43</sup> dem Gesetzgeber auferlegen.<sup>44</sup> Unterschieden werden können dabei

<sup>36</sup> Vgl. BVerfGE 38, 61, 102; 78, 232, 243; 95, 267, 300; ausführlich zu Art. 14 GG Meessen BB 1971, 928, 929 ff.

<sup>37</sup> So bereits BVerfGE 82, 159, 190.

<sup>38</sup> Vgl. auch Schoch JURA 2010, 197, 200.

<sup>39</sup> Vgl. zum Unterschied etwa BVerfGE 82, 159 und BVerfGE 122, 316.

<sup>40</sup> Vgl. Manssen Staatsrecht II, 13. Aufl. 2016, S. 184; ferner Muckel JA 2009, 314.

<sup>41</sup> BVerfGE 55, 274, 300; vgl. ferner Thiemann AöR 2013, 60, 64.

<sup>42</sup> Staudacher (Fn. 4), S. 31; vgl. zum Prinzip des Steuerstaates Drömann Nichtsteuerliche Abgaben im Steuerstaat, S. 114 ff. sowie Isensee (Fn. 34), 409 ff. und P. Kirchhof (Fn. 18), § 119 Rn. 1 ff.; vgl. ferner Richter (Fn. 19), S. 91 ff.

<sup>43</sup> Die Voraussetzungen gehen entscheidend zurück auf die Arbeiten von Friauf (Fn. 21), S. 45 ff., Mußgnug (Fn. 24), S. 259 ff. sowie Selmer (Fn. 14), S. 30 ff.

<sup>44</sup> Sind die finanzverfassungsrechtlichen Grenzen für die Erhebung nichtsteuerlicher Sonderabgaben gewahrt, ist die Abgabe – sofern auch der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz eingehalten wird – grundsätzlich auch unter freiheitsrechtlichen Gesichtspunkten verfassungsgemäß, vgl. Gerhard LKRZ 2010, 126, 130; Schoch JURA 2010, 197, 200.

gewissermaßen fünf materielle und zwei formelle bzw. verfahrensrechtliche Voraussetzungen.

## 1. Materielle Zulässigkeitsvoraussetzungen

### a) Verfolgung eines besonderen Sachzwecks

Zunächst darf sich der Gesetzgeber einer Sonderabgabe nur zur Verfolgung eines Sachzwecks bedienen, welcher über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht.<sup>45</sup> Ein entsprechendes Sonderabgabengesetz muss mithin neben der Belastung der jeweiligen Gruppe mit der (Sonder-)Abgabe auch eine gestaltende Einflussnahme auf den geregelten Sachbereich aufweisen. Hier kommt dem Gesetzgeber allerdings eine weite Einschätzungs- und Regelungsprerogative zu, welche nur dann überschritten wird, wenn die angestellten Erwägungen so offensichtlich falsch sind, dass sie vernünftigerweise keine Grundlage für gesetzgeberische Maßnahmen abgeben können.<sup>46</sup>

### b) Gruppenhomogenität der Abgabepflichtigen

Eine bestimmte Gruppe von Personen kann ferner nur dann mit einer Sonderabgabe in Verantwortung genommen werden, wenn es sich bei diesen um eine homogene Gruppe handelt, welche durch eine gemeinsame, in der Rechtsordnung oder Gesellschaft vorgegebene (soziologisch-ökonomische) Interessenlage oder durch sonstige Gemeinsamkeiten von der Allgemeinheit abgrenzbar ist.<sup>47</sup> Entscheidend ist hierbei, dass die Gruppenhomogenität der Abgabenauflegung zeitlich und sachlich vorausliegt, sodass der Gesetzgeber hieran anknüpfen kann. Er kann mithin durch die Auferlegung der Abgabe die homogene Gruppe nicht erst konstruieren, vielmehr ist es ihm lediglich anheimgestellt, eine in der Realität vorzufindende Gruppe auch normativ nachzuzeichnen.<sup>48</sup> Ein Zusammenschluss an sich vermag mithin die auferlegte Sonderlast nicht zu rechtfertigen, er bedarf vielmehr selbst der Rechtfertigung.<sup>49</sup> Die Zugehörigkeit zu einem bestimmten Wirt-

schaftszweig etwa vermag eine solche Homogenität insofern zu begründen, als die Mitglieder des entsprechenden Sektors denselben gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen unterliegen und sich ihre Gemeinsamkeit ferner aus der Parallelität ihrer Individualinteressen ergeben kann.<sup>50</sup> Eine solche Gruppenhomogenität sah das BVerfG etwa in den Fällen eines Absatzfonds für die deutsche Land- und Ernährungswirtschaft sowie für die Weinwirtschaft als gegeben an, da diese jeweils eine in der europäischen Rechtsordnung vorstrukturierte homogene Gruppe bilden.<sup>51</sup> Und auch im zuletzt einschlägigen Fall der sog. Filmförderungsabgabe hat das BVerfG entschieden, dass die mit der Abgabe belasteten Untergruppen der Kinobetreiber, der Programmanbieter sowie der Fernsehveranstalter als Inlandsvermarkter von Kinofilmen gemeinsam eine solch homogene Gruppe bilden.<sup>52</sup>

Im Erfordernis der notwendigen Gruppenhomogenität der Abgabepflichtigen liegt jedoch oft ein zentrales Rechtfertigungsproblem. Die tatsächlich vorgegebene von der gesetzlich konstruierten Interessengemeinschaft zu sondern, ist nämlich eine Aufgabe, die nicht immer leicht fällt und letztlich eine einzelfallbezogene Wertungsfrage bleibt. Eine vollständige Interessenharmonie wird vom BVerfG innerhalb der belasteten Gruppe auch nicht gefordert. Es genüge vielmehr ein die Belastung mit der Sonderabgabe (insbesondere unter Gleichheitsgesichtspunkten) rechtfertigendes Maß an spezifischer Gemeinsamkeit, da der Gesetzgeber seine Tatbestände nach sozialtypischen Befunden bilde in denen er das Individuelle im Typus erfasst, das Konkrete verallgemeinert und Unterschiedlichkeiten vergrößert, sodass er sich grundsätzlich am Regelfall orientieren dürfe und nicht gehalten sei, Besonderheiten jeweils durch Sonderregelungen aufzunehmen.<sup>53</sup>

### c) Sachnähe der Abgabepflichtigen zum Abgabezweck

Lässt sich die Homogenität einer bestimmten Gruppe grundsätzlich bejahen, ist es für ihre Inanspruchnahme zur Finanzierung des zu verfolgenden Sachzwecks verfassungsrechtlich ferner erforderlich, dass sie dem mit der Erhebung verfolgten Zweck evident näher steht als jede andere Gruppe oder die Allgemeinheit der Steuerzahler. Der Sachzweck, der mit Hilfe des nichtsteuerlichen Abga-

<sup>45</sup> BVerfGE 122, 316, 334; 123, 132, 142; vgl. ferner *Birk/Desens/Tappe* (Fn. 6), § 2 Rn. 124 sowie *Ritter NVwZ* 2011, 405, 406.

<sup>46</sup> Vgl. BVerfGE 30, 292, 317; 37, 1, 20 (Stabilisierungsfond, Weinwirtschaftsabgabe).

<sup>47</sup> BVerfGE 55, 274, 307; *Henseler* (Fn. 9), S. 125; *Holzer* Die unterstaatliche Umverteilung, S. 262.

<sup>48</sup> *Kluth JA* 1996, 260, 263; *Friauf Festschrift für Willy Haubrichs* 1977, S. 118; *F. Kirchhof DÖV* 1992, 233, 239.

<sup>49</sup> Insoweit auch *Friauf* (Fn. 21), S. 50 f.

<sup>50</sup> Vgl. *Henseler* (Fn. 9), S. 132.

<sup>51</sup> Vgl. BVerfGE 122, 316, 335; Die Forst- und Landwirtschaft hat das BVerfG hingegen nicht als homogene Gruppe angesehen, vgl. BVerfGE 82, 159, 186.

<sup>52</sup> BVerfGE 135, 155, 209.

<sup>53</sup> BVerfGE 82, 185 f.; BVerfGE 136, 194, 243.

beaufkommens erreicht werden soll, muss mithin ganz überwiegend in die Sachverantwortung der abgabepflichtigen Gruppe fallen und nicht in die Gesamtverantwortung der Allgemeinheit der Steuerpflichtigen.

Neben der finanzverfassungsrechtlichen Begrenzungsfunktion dient das Kriterium der besonderen Sachnähe dabei als Basis für die Kontrolle der Sonderabgabe am Maßstab des Art. 3 I GG, da es die Vergleichsgruppen definiert.<sup>54</sup> Als Zurechnungsgrund kann in diesem Zusammenhang freilich nicht jeder sachlich vertretbare Gesichtspunkt i. S. d. Willkürrechtsprechung des BVerfG herangezogen werden. Vielmehr kommt es darauf an, einen hinreichend sachlichen Rechtfertigungsgrund vorzuweisen.<sup>55</sup> Der Begriff der Sachnähe ist dabei nach materiell-inhaltlichen Kriterien zu bestimmen, welche sich einer gezielten Normierung des Gesetzgebers aus Anlass der Einführung der entsprechenden Abgabe entziehen.<sup>56</sup> Ob eine bestimmte gesellschaftliche Gruppe eine besondere Sachnähe zu einer Aufgabe aufweist, ist vielmehr unter Anknüpfung an vorgegebene Strukturen der Lebenswirklichkeit bei Berücksichtigung der Rechts- und Sozialordnung zu bestimmen.<sup>57</sup> Die spezifische Sachnähe muss sich aus der Sache selbst heraus ergeben. Es fragt sich daher im Einzelfall, ob es den jeweils Abgabepflichtigen obliegt, die finanzielle Last aufgrund rechtlich oder sozial determinierter Strukturen zu tragen.

Diese Frage ist dabei allerdings im Rahmen der Rechtmäßigkeitsprüfung oftmals die am schwersten zu beantwortende. Denn zwar lassen sich Nähebeziehungen und Nützlichkeitsabwägungen vielfältig behaupten, letztlich bleibt die getroffene Entscheidung jedoch eine Wertungsfrage; rationalisieren lässt sich insbesondere der Begriff der Sachnähe in diesem Zusammenhang oftmals wohl nur schwer.<sup>58</sup>

#### d) Besondere Finanzierungsverantwortung

Sieht man sodann die erforderliche Sachnähe der Abgabepflichtigen zum verfolgten Zweck im konkreten Fall als gegeben an, fragt sich weiterhin, ob dieser homogenen und

sachnahen Gruppe auch eine besondere Finanzierungsverantwortung für den mit der (Sonder-)Abgabe verfolgten Zweck zukommt. Die rechtlich vorstrukturierte Abgrenzbarkeit einer Gruppe und die besondere Sachnähe sind für sich genommen nach der Rechtsprechung des BVerfG nämlich noch nicht ohne weiteres geeignet, eine spezielle Finanzierungsverantwortung der Gruppe für den entsprechenden Zweck zu begründen.<sup>59</sup> Gruppenhomogenität und Sachnähe müssen inhaltlich vielmehr derart qualifiziert sein, dass sie geeignet sind, einen rechtfertigenden Zusammenhang mit einer spezifischen Finanzierungsverantwortung der Abgabepflichtigen für die Wahrnehmung der Aufgabe herzustellen.<sup>60</sup> In dieser einen hinreichenden Zurechnungsgrund erfordernden besonderen Finanzierungsverantwortung einer bestimmten homogenen Gruppe aktualisiert sich in besonderem Maße die Normativität der auf die Steuer fokussierten Finanzverfassung sowie der verfassungsrechtlich gebotenen Belastungsgleichheit.<sup>61</sup>

Regelmäßig (dies gilt insbesondere im Umweltrecht) folgt die Finanzierungsverantwortung einer bestimmten Gruppe dabei aus ihrer Verantwortlichkeit für die Folgen von ihr verursachter Zustände oder Verhaltensweisen.<sup>62</sup> So soll etwa ein für landwirtschaftliche Verwerter vorgesehener Klärschlamm-Entschädigungsfonds Haftungsrisiken abdecken, welche durch die landbauliche Verwertung von Klärschlamm entstehen.<sup>63</sup> Es existieren jedoch neben solchen verantwortlichkeitsbezogenen Finanzierungsfonds auch eine Reihe solcher Fonds, bei denen dieser Verantwortungsgedanke eben nicht fruchtbar gemacht werden kann. Dies gilt etwa im Falle von Förderungsfonds wie dem Absatzfonds der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft oder dem bereits angesprochenen Filmförderungsfonds, da die Förderung der betroffenen Gruppen in diesen Fällen gerade nicht von diesen selbst verursacht, sondern ohne ihr Zutun staatlich initiiert wurde und darüber hinaus kein bestehender Finanzierungsbedarf gedeckt wird, sondern ein solcher, der im selben gesetzlichen Atemzug erst begründet wird.<sup>64</sup> Entsprechende Förderungsfonds haben dabei regelmäßig die Aufgabe Absatz, Verwertung oder Qualität von bestimmten Produkten oder Erzeugnissen der jeweiligen Branche zentral zu fördern. Zu diesem Zweck

<sup>54</sup> Germelmann GewArch 2009, 476, 478.

<sup>55</sup> Insofern mit Hinblick auf das grundlegende Prinzip der Lastengleichheit auch Friauf (Fn. 21), S. 50; vgl. ferner Friauf (Fn. 48), S. 118.

<sup>56</sup> Vgl. Hummel DVBl 2009, 874, 876; ferner P. Kirchhof (Fn. 18), § 119 Rn. 81.

<sup>57</sup> BVerfGE 55, 274, 307; vgl. Hummel DVBl 2009, 874, 876; P. Kirchhof (Fn. 25), S. 674.

<sup>58</sup> Thiemann AöR 2013, 60, 89.

<sup>59</sup> Vgl. BVerfGE 122, 316, 336.

<sup>60</sup> Vgl. BVerfGE 122, 316, 336.

<sup>61</sup> Hummel DVBl 2009, 874, 876; ferner Friauf (Fn. 48), S. 115 f.

<sup>62</sup> Ritter NVwZ 2011, 405, 406; zum Verursachungsprinzip ferner Patzig DÖV 1981, 729, 738 ff.; Ossenbühl DVBl 2005, 667, 673 f.; kritisch Selmer Festschrift für Reinhard Mußgnug 2005, S. 233.

<sup>63</sup> Vgl. insofern die sog Klärschlamm-Entschädigungsfondsverordnung, BGBl I S. 1250.

<sup>64</sup> Vgl. Ritter NVwZ 2011, 405, 406.



werden auf gesetzlicher Grundlage Abgaben von den jeweiligen Branchenzugehörigen erhoben, um die entsprechenden Fördermaßnahmen zu finanzieren. In diesen Fällen geht es mithin um zwangsweise durchgeführte Fördermaßnahmen, zu deren Finanzierung die Gruppen der Abgabepflichtigen nur aus Gründen eines Nutzens herangezogen werden, welchen der Gesetzgeber diesen Gruppen zugeachtet hat.<sup>65</sup> Wer aber durch die Erledigung einer Aufgabe, zu deren Durchführung der Staat sich entschlossen hat, tatsächlich bevorteilt wird, ist nicht allein deshalb für diese Aufgabe verantwortlich.<sup>66</sup>

Resultiert die zu finanzierende Aufgabe jedoch nicht bereits aus einem von der in Anspruch genommenen Gruppe der Abgabepflichtigen zurechenbar verursachten Bedarf, kann die Heranziehung zur entsprechenden Sonderabgabe mithin nicht an den Verursachungsgedanken anknüpfen, so sind von Verfassungs wegen – abermals – erhöhte Anforderungen an die sachliche Rechtfertigung der Abgabenerhebung zu stellen.<sup>67</sup> Inwieweit dabei insbesondere wirtschaftspolitische Förderungsziele und -wirkungen eine solche erhöhte Rechtfertigungsbegründung zu geben vermögen, ist umstritten und erscheint durchaus zweifelhaft.<sup>68</sup> Es fragt sich in diesem Zusammenhang insbesondere, ob etwa die Gruppennützigkeit der Mittelverwendung – quasi aus beitragsähnlichen Gesichtspunkten – in der Lage ist, die erforderliche – besondere – Gruppenverantwortung zu begründen. Dies wird jedenfalls dann zu verneinen sein, wenn es sich lediglich um einen irgendwie gearteten, eventuell nur mittelbar Vorteilswirkung vermittelnden, Gruppennutzen handelt, da sich andernfalls aufgrund der Interdependenz und Komplexität der Lebens- und Produktionsverhältnisse Vorteilszuwendungen unterschiedlichster Quali- und Quantität als Rechtfertigung für verschiedenste Sonderabgaben heranziehen ließen, wodurch das Institut der Sonderabgabe immer mehr in die Voraussetzunglosigkeit abgleiten würde.<sup>69</sup>

Wenn das Merkmal der Gruppennützigkeit in diesen Fällen daher überhaupt herangezogen werden soll, um eine besondere Finanzierungsverantwortung zu begründen, muss es sich um einen Gruppensondervorteil handeln, welcher der abgabepflichtigen Gruppe unzweideutig und unmittelbar zugutekommt.<sup>70</sup>

### e) Gruppennützige Verwendung des Abgabenaufkommens

Das Abgabenaufkommen muss schließlich nach der Rechtsprechung des BVerfG im Interesse der Gruppe der Abgabepflichtigen, d. h. gruppennützig verwendet werden, um die notwendige sachgerechte Verknüpfung zwischen den mit der Abgabe verbundenen Belastungen und Begünstigungen zu bewirken und dadurch, quasi in abgeschwächter und kollektivierter Form, ein »vorzugslastentypisches Synallagma« zu begründen.<sup>71</sup>

Das Erfordernis einer gruppennützigen Verwendung besagt allerdings nicht, dass das Aufkommen im spezifischen Interesse jedes einzelnen Abgabepflichtigen zu verwenden ist, es genügt vielmehr, wenn es überwiegend im Interesse der Gesamtgruppe verwendet wird.<sup>72</sup> Denn für die Gruppennützigkeit der Abgabe könne die individuelle Interessenlage des Einzelnen nach der Rechtsprechung des BVerfG nicht ohne weiteres zum Maßstab der dem Gemeinwohl insgesamt gegenüber zu stellenden Einzelinteressen erhoben werden; vielmehr sei eine generalisierende Betrachtungsweise geboten, die auf den gegenständlichen Bereich insgesamt abstelle.<sup>73</sup> Zwar muss mithin der spezifische Nutzen der betroffenen Gruppe im Vordergrund stehen, jedoch ist es nach der Rechtsprechung des BVerfG ferner unschädlich, wenn auch andere Gruppen bzw. die Allgemeinheit Vorteile aus der Verwendung der Abgaben ziehen, da die Förderung des Gemeinwohls – zumindest mittelbar – notwendiges Ziel jeder staatlichen Aktivität sei, auch der des Sonderabgabengesetzgebers.<sup>74</sup>

Ein öffentliches Interesse an der Aufgabenerfüllung begleitet mithin jede zwangsweise Inanspruchnahme besonderer Gruppen und stellt deren spezifische Finanzierungsverantwortung sowie die Gruppennützigkeit der Mittelverwendung nicht per se in Frage, sofern diese Ausdruck eines primären Interesses der Abgabepflichtigen ist.<sup>75</sup> Eine Aufgabenfinanzierung durch Sonderabgaben zu Lasten einer bestimmten Gruppe ist daher im Ergebnis nur zu rechtfertigen, sofern das Gruppeninteresse an der finanzierenden Maßnahme das Allgemeininteresse eindeutig überwiegt.<sup>76</sup> Lässt sich eine Finanzierungsverant-

<sup>65</sup> Vgl. BVerfGE 122, 316, 336

<sup>66</sup> So ausdrücklich *Henseler* (Fn. 9), S. 93.

<sup>67</sup> Vgl. auch OVG Rh-Pf, DVBl 2010, 1442, 1443.

<sup>68</sup> Offen gelassen von BVerfGE 122, 316, 337; ablehnend *Friauf* (Fn. 48), S. 119.

<sup>69</sup> So auch ausdrücklich *Ossenbühl* DVBl 2005, 667, 672.

<sup>70</sup> *Ossenbühl* DVBl 2005, 667, 671; nicht so strikt allerdings BVerfGE 55, 274, 316.

<sup>71</sup> Vgl. *Kloepfer* JZ 1983, 742, 748; ferner *Selmer* (Fn. 62), S. 224 m. w. N.

<sup>72</sup> BVerfGE 55, 274, 307 f.; 136, 194, 250.

<sup>73</sup> Vgl. BVerfGE 30, 292, 316; 37, 1, 22.

<sup>74</sup> Vgl. BVerfGE 136, 194, 250, *Hummel* DVBl 2009, 874, 880.

<sup>75</sup> BVerfGE 108, 186, 227 f. (Altenpflegeausbildungsumlage); *Hummel* DVBl 2009, 874, 880.

<sup>76</sup> Vgl. *P. Kirchhof* (Fn. 18) § 119 Rn. 83; *P. Kirchhof* (Fn. 25), S. 675; *Friauf* (Fn. 48), S. 119; kritisch diesbezüglich auch *Thiemann* AöR 2013, 60, 100 ff.

wortung der Abgabepflichtigen praktisch ausschließlich mit Blick auf Zweck und Wirkung staatlicher Förderungsmaßnahmen zugunsten der belasteten Gruppe begründen, so muss der durch die Abgabe zu finanzierende und die Abgabe rechtfertigende Gruppennutzen nach der Rechtsprechung des BVerfG – so einer der Leitsätze des BVerfG – gar »evident« sein.<sup>77</sup>

Dieses inhaltliche Anforderungsprofil legt das BVerfG wie erwähnt bei Sonderabgaben i. w. S. nicht strikt an. Vielmehr hat es in diesen Fällen die Erfordernisse der Finanzierungsverantwortung und Gruppennützigkeit gelockert, da Kausalgrund der Abgaben hier nicht die gruppengerichtete Finanzierung einer besonderen Aufgabe sei, sondern vielmehr der Anreiz zu einem bestimmten Verhalten oder eine Sanktion für ein bestimmtes Fehlverhalten.<sup>78</sup>

## 2. Formelle (verfahrensrechtliche) Zulässigkeitsvoraussetzungen

Erfüllt eine Sonderabgabe die aufgezeigten materiellen Voraussetzung, so ist darüber hinaus zudem zu beachten, dass ihre Zulässigkeit auch in formeller bzw. verfahrensrechtlicher Hinsicht Restriktionen unterliegt.

### a) Haushaltsrechtliche Dokumentationspflicht

Aufgrund der Tatsache, dass sie ein nicht in den Haushalt eingestelltes Aufkommen erbringen, trifft den Gesetzgeber im Interesse wirksamer parlamentarisch-demokratischer Legitimation und Kontrolle insbesondere die Pflicht, die erhobenen Sonderabgaben haushaltsrechtlich vollständig zu dokumentieren.<sup>79</sup> Zur Gewährleistung der parlamentarischen Budgetverantwortung muss über Sonderabgaben daher nach Rechtsprechung des BVerfG in einer dem Haushaltsplan beigefügten Anlage berichtet werden.<sup>80</sup> Andernfalls entzöge sich die Sonderabgabe aufgrund ihrer Haushaltsflüchtigkeit jeglicher periodischer parlamentarischer Kontrolle.<sup>81</sup> Die Dokumentation muss dabei nicht so beschaffen sein, dass auf ihrer Grundlage die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Sonderabgabe überprüft werden kann, geboten ist vielmehr eine Dokumentation, die

eine Übersicht über Bestand und Entwicklung der Sonderabgabe gibt.<sup>82</sup> Üblich – und ausreichend – ist es dabei, in einer Übersicht zum Haushaltsplan das Soll-Abgabekommen für das Planjahr und das vorausgegangene Haushaltsjahr sowie das Ist-Aufkommen des vorvergangenen Haushaltsjahres unter zusammenfassender Nennung der Rechtsgrundlage, des Zwecks der Abgabe, der Abgabepflichtigen und der Begünstigten aufzuführen.<sup>83</sup> Hierdurch erfährt der finanzverfassungsrechtlich gebotene Ausnahmeharakter der Sonderabgaben eine prozedurale Absicherung.<sup>84</sup>

### b) Überprüfungspflicht des Gesetzgebers

Aus der Überlegung einer wirksamen parlamentarisch-demokratischen Legitimation und Kontrolle der Sonderabgaben ergibt sich in formeller Hinsicht darüber hinaus schließlich die Pflicht des Gesetzgebers, die die Sonderabgabe tragende sachliche Rechtfertigung in angemessenen Zeitabständen zu überprüfen.<sup>85</sup> Sonderabgaben sind nur insofern und solange als zulässig anzusehen, als die zu finanzierende Aufgabe, d. h. der verfolgte Sachzweck auf eine Sachverantwortung der belasteten Gruppe trifft. Sie sind mithin grundsätzlich temporärer Natur.<sup>86</sup> Soll eine Aufgabe über einen längeren Zeitraum durch Erhebung einer Sonderabgabe finanziert werden, ist der Gesetzgeber gehalten, seine ursprüngliche Entscheidung in angemessenen Zeitabständen daraufhin zu überprüfen, ob eine Aufrechterhaltung der Finanzierungsform weiterhin legitim erscheint, oder ob sie wegen veränderter Umstände zu ändern oder aufzuheben ist.<sup>87</sup> Durch dieses Erfordernis gewinnt das Parlament nicht nur »ein Stück periodischen Budgetrechts zurück«<sup>88</sup>, vielmehr wird hierdurch im besten Falle auch die Frage aufgeworfen, ob es sich bei der gewählten Art der Finanzierung tatsächlich um die verfassungsadäquate Finanzierungsform für die entsprechende Aufgabe handelt, was angesichts der Beharrungskraft einmal erschlossener Ertragsquellen nicht selbstverständlich erscheint.<sup>89</sup>

<sup>77</sup> Vgl. BVerfGE 122, 316, 337 f.

<sup>78</sup> Vgl. BVerfGE 57, 139, 166 f.; Tipke/Lang-Seer (Fn. 11), § 2 Rn. 31.

<sup>79</sup> BVerfGE 136, 194, 242 f.; vgl. Bäcker EuR 2007, 509.

<sup>80</sup> Vgl. Epping/Hillgruber/Kube GG, Art. 105 Rn. 19; P. Kirchhof (Fn. 18), § 119 Rn. 86.

<sup>81</sup> Vgl. P. Kirchhof (Fn. 18), § 119 Rn. 72.

<sup>82</sup> BVerfGE 136, 194, 261.

<sup>83</sup> BVerfGE, ebd.

<sup>84</sup> BVerfGE, ebd.

<sup>85</sup> BVerfGE 55, 274, 308; 136, 194, 243.

<sup>86</sup> Vgl. BVerfGE 82, 159, 181; P. Kirchhof (Fn. 18), § 119 Rn. 74.

<sup>87</sup> BVerfGE 55, 274, 308; 82, 159, 181.

<sup>88</sup> So P. Kirchhof (Fn. 18), § 119 Rn. 87.

<sup>89</sup> Vgl. etwa auch Kluth JA 1996, 260, 264.

## V. Zusammenfassung

Entscheidet sich der Gesetzgeber durch die Auferlegung einer parafiskalischen Sonderabgabe für einen bestimmten finanzverfassungsrechtlichen Abgabentypus, unterwirft er sich hiermit denjenigen Strukturgesetzen, welche die Verfassung für den jeweiligen Abgabentyp aufstellt.<sup>90</sup> Auch wenn das BVerfG die Erhebung nichtsteuerlicher Sonderabgaben grundsätzlich billigt, kann dies nur dann der Fall sein, wenn die aufgezeigten Voraussetzungen eingehalten werden, welche das BVerfG in seiner Rechtsprechung aufgestellt hat. Bedient sich der Gesetzgeber zur Finanzierung einer Aufgabe einer nichtsteuerlichen Sonderabgabe, muss er sich hierfür auf einen sachlichen Rechtfertigungsgrund stützen können, welcher sich vom allgemeinen Fiskalzweck unterscheidet, eine hinreichende Distanz zur Mittelgenerierung durch Steuererhebung wahrt und es rechtfertigt, die Abgabenerhebung auf Grundlage der allgemeinen Sachgesetzgebungskompetenzen der Art. 70 ff. GG vorzunehmen; zudem muss diese Art der Gruppenfinanzierung in besonderem Maße dem Gebot der Belastungsgleichheit entsprechen und den Grundsatz der Vollständigkeit des Haushaltes beachten.<sup>91</sup>

Der Umstand, dass das Recht der Sonderabgaben nicht gesetzlich geregelt, sondern allein durch die Rechtsprechung des BVerfG Konturen bekommen hat, setzt das Institut der Sonderabgaben sowie die hierzu ergangene Rechtsprechung allerdings in gewissem Maße dem Anschein der Kasuistik aus. Sieht man von den grundsätzlichen Bedenken einmal ab, welchen sich die finanzverfassungsrechtlichen Sonderabgaben und die mit ihnen befürchtete Begründung einer zweiten »apokryphen Steuerverfassung«<sup>92</sup> ausgesetzt sehen, und hält sie mit der ganz herrschenden Meinung grundsätzlich für verfassungskonforme Instrumentarien der staatlichen Einnahmengerierung,<sup>93</sup> ist es für die Bewertung und Prüfung entsprechender Abgabepflichten zum einen entscheidend zu erkennen, welche Freiheits- und Gleichheitsgarantien hierdurch im Einzelfall betroffen sein können und welche Voraussetzungen das Grundgesetz an die Zulässigkeit entsprechender Abgabepflichten stellt, zum anderen ist es allerdings darüber hinausgehend auch unerlässlich, die in diesem Beitrag dargestellten (wenn auch teilweise recht unscharfen) Voraussetzungen zu kennen und zu lernen, welche das BVerfG regelmäßig im Rahmen einer verfassungsrechtlichen Überprüfung entsprechender Sonderabgaben zugrunde legt.

<sup>90</sup> Vgl. *Isensee* Nichtsteuerliche Abgaben, S. 444; ferner *Heun* DVBl 1990, 666, 667.

<sup>91</sup> In dieser Weise zusammenfassend OVG Rh-Pf DVBl 2010, 1442.

<sup>92</sup> *Selmer* (Fn. 14), S. 183 f.; ferner *Isensee* (Fn. 90), S. 438.

<sup>93</sup> Anders entgegen der einhelligen Meinung in Rechtsprechung und Literatur etwa *Siekman* (Fn. 16), Vor Art. 104 a Rn. 152.