

# LEGITIMATION UND GRENZEN NICHTSTEUERLICHER ABGABEN

## Zur Individualisierung der Finanzierungslast im Ordnungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht

Von Michael Droege, Mainz\*

### I. Einleitung

Die Finanzverfassung des Grundgesetzes widmet sich der Steuer mit besonderer Aufmerksamkeit. Wegen ihrer Gegenleistungsunabhängigkeit und Voraussetzungslosigkeit sichert diese Zukunftsoffenheit und Unabhängigkeit der Staatsfinanzierung<sup>1</sup>. Die Steuer ist indes nicht exklusives Instrument zur Finanzierung staatlicher Aufgaben. In der offenen Rahmenordnung<sup>2</sup> der Finanzverfassung finden auch nichtsteuerliche Abgaben ihren Raum. Als Instrumente, derer sich der Sachgesetzgeber bedienen kann<sup>3</sup>, sind sie für den Verwaltungsstaat der Normalfall, mögen sie auch im Steuerstaat als Krisenphänomen begriffen werden<sup>4</sup>. Nichtsteuerliche Abgaben erfreuen sich ungebrochener Beliebtheit<sup>5</sup>. Sonderabgaben sind prominentes Instrument

---

\* Für wertvolle Mithilfe bei der Materialrecherche und der Überarbeitung des Fußnotenapparats danke ich Herrn Wiss. Mit. Nils Schulz herzlich.

<sup>1</sup> P. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 5, 3. Aufl. (2007), § 118, Rn. 6, 24.

<sup>2</sup> BVerfGE 72, 330 (388 ff.); Heintzen, in: von Münch, Kunig (Hrsg.), GG, Bd. 2, 6. Aufl. (2012), Vorb Art. 104a-115, Rn. 21; Sacksofsky, Umweltschutz durch nichtsteuerliche Abgaben, 2000, S. 68; Wieland, in: FS 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Bd. 2, 2001, S. 771 (773); vgl. auch BVerfGE 93, 319 (342); Waldhoff, in: HStR V (FN 1), § 116, Rn. 83.

<sup>3</sup> BVerfGE 4, 7 (13); 108, 1 (13); 113, 128 (145); Jachmann, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Bd. 3, 6. Aufl. (2010), Art. 105, Rn. 7; P. Kirchhof, in: HStR V (FN 1), § 119, Rn. 13; Kube, Finanzgewalt in der Kompetenzordnung, 2004, S. 350.

<sup>4</sup> s. etwa im Hinblick auf die Sonderabgabe P. Kirchhof, in: HStR V (FN 1), § 119, Rn. 105: „Die Sonderabgabe bezeichnet einen verfassungsrechtlichen Krisenatbestand, eine Verfassungsgefährdung durch gruppennützige Sonderbelastung mit haushaltsflüchtigem Ertrag.“ sowie Birk/R. Eckhoff, in: Sacksofsky/Wieland (Hrsg.), Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, 2000, S. 54 (57 f.) zu dem Konnex zwischen dem „Niedergang des Gedankens der steuerlichen Verteilungsgerechtigkeit“ und der „Hinwendung zum Gebührenstaat“.

<sup>5</sup> In diesem Sinne bereits Wendt, Die Gebühr als Lenkungsmittel, 1975, S. 2; dazu aus jüngerer Zeit auch Kube, Finanzgewalt (FN 3), S. 347 ff., insb. 356 ff., beide m. w. N.

des Umweltstaates<sup>6</sup>. Nichtsteuerliche Abgaben begleiten das Regulierungsverwaltungsrecht und beweisen ihre Leistungsfähigkeit zur optimalen Allokation knapper Ressourcen. Hier findet sich das Anwendungsfeld der traditionellen Konzessionsabgaben<sup>7</sup> und dasjenige der Lizenzierung knapper Frequenzen im Telekommunikationsrecht<sup>8</sup> mit potentiell erheblichen Auswirkungen auf das föderale Finanzgefüge<sup>9</sup>.

Die Inflation nichtsteuerlicher Abgaben lässt die Frage nach einem Wandel des Steuerstaates zum Gebührenstaat als berechtigt erscheinen<sup>10</sup>, erklärt aber auch den Versuch, die Steuer als Regelform der Gemeinwohlfinanzierung verfassungsdogmatisch abzusichern und nichtsteuerliche Abgaben engen verfassungsrechtlichen Schranken zu unterstellen. Aus der Perspektive des Steuerstaates können letztere Auswirkungen auf die sorgsam austarierte Integrität der Finanzverfassung haben, entziehen sich der Steuerlogik des Budgets und führen zu einer neben die Gemeinlast der Steuer tretenden Sonderlast. Mit Hinweis auf diese Gründe fordert das Bundesverfassungsgericht für nichtsteuerliche Abgaben über die Einnahmeerzielung hinaus eine besondere sachliche Rechtfertigung ein<sup>11</sup>. Dieser Beitrag wird die Legitimation nichtsteuerlicher Abgaben und ihre Grenzen nachzeichnen. Auf dem Boden einer Typologie nichtsteuerlicher Abgaben (II.) sollen die wesentlichen Konturen der verfassungsrechtlichen Anforderungen an sie dargelegt werden (III.). Vor dieser Folie wird sodann ein Vorschlag zur Legitimation nichtsteuerlicher Abgaben entwickelt, der an das Steuern und nichtsteuerliche Abgaben unterscheidende Merkmal der personalen Zuweisung von Finanzierungsverantwortung anknüpft. Die mit jeder nichtsteuerlichen Abgabe verbundene Individualisierung der Finanzierungsverantwortung für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben legitimiert sich dabei durch die demokratische Entscheidung des Gesetzgebers. Diese These soll in den Referenzgebieten der Finanzmarktstabilisierung und der inneren Sicherheit erprobt werden (IV.).

<sup>6</sup> Umfassend hierzu *Sacksofsky*, Umweltschutz (FN 2), S. 55 ff.

<sup>7</sup> Ausführlich dazu *Wieland*, Die Konzessionsabgaben, 1991, S. 294 ff.

<sup>8</sup> s. in diesem Kontext die §§ 52 ff. TKG i.d.F. v. 03.05.2012, BGBl. I S. 958 (976 ff.), berichtigt am 08.08.2012, BGBl. I, S. 1717 (1717) sowie das noch zu den entsprechenden Regelungen des TKG 2004 ergangene Urteil des BVerwG, E 140, 221 (221 ff., insb. 238 f.).

<sup>9</sup> s. zur UMTS-Versteigerung: BVerfGE 105, 185 (185 ff.) sowie aus dem Schrifttum *Becker*, Die Verwaltung 35 (2002), S. 1 (1 ff.); *Hufeld*, JZ 2002, S. 871 (871 ff.); *Kämmerer*, NVwZ 2002, S. 161 (161 ff.); *Ritgen*, AöR 127 (2002), S. 351 (351 ff.); *Schumacher*, NJW 2000, S. 3096 (3096 ff.); *Selmer*, NVwZ 2003, S. 1304 (1304 ff.).

<sup>10</sup> Dazu bereits *W. Leisner*, in: GS Peters, 1967, S. 730 (730 ff., insb. 734); s. auch *F. Kirchhof*, Die Verwaltung 21 (1988), S. 137 (137 ff.); *Sacksofsky/Wieland* (Hrsg.), Steuerstaat (FN 4), passim.

<sup>11</sup> BVerfGE 93, 319 (342 f.); 108, 1, 17; 108, 186 (216); 110, 370 (387); 113, 128 (147); 122, 316 (333 f.); 123, 132 (141); 124, 235 (243); 124, 348 (364); BVerfG, LKV 2013, S. 29 (29).

## II. Typologie nichtsteuerlicher Abgaben

Weil es keinen abgeschlossenen Kanon verfassungsrechtlich unbedenklicher Abgaben neben der Steuer gibt<sup>12</sup>, fällt auch eine Typologie nichtsteuerlicher Abgaben schwer<sup>13</sup>. Die schillernde Begriffswelt soll hier auf die Trias von Gebühren, Beiträgen und Sonderabgaben zurückgeführt werden<sup>14</sup>. Diese sind als entgeltende Abgaben<sup>15</sup> durch ihren Widerpart, die gegenleistungsunabhängige Gemeinlast der Steuer, bestimmt. Der tatbestandlich bestimmte „materielle Gehalt“ der Abgabe<sup>16</sup> trägt ihre Klassifikation und unterscheidet Steuern und nichtsteuerliche Abgaben wegen der Formenbindung und Formenklarheit der Finanzverfassung qualitativ<sup>17</sup>.

### 1. Das Gegenstück: Der verfassungsrechtliche Steuerbegriff

Der Begriff der Steuer ist ein Begriff des Verfassungsrechts und des einfachgesetzlichen Abgabenrechts<sup>18</sup>. § 3 Abs. 1 AO definiert Steuern – § 1 RAO folgend<sup>19</sup> – als „Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine

---

<sup>12</sup> So jedenfalls BVerfGE 82, 159 (181); 93, 319 (342); 108, 186 (215); 113, 128 (146 f.); 123, 132 (141); *Jachmann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (FN 3), Art. 105, Rn. 8; *F. Kirchhof*, Die Verwaltung 21 (1988), S. 137 (143); *P. Kirchhof*, in: HStR V (FN 1), § 119, Rn. 107; *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Bd. 1, 1. Aufl. (2011), § 26, Rn. 19; *Waldhoff*, in: HStR V (FN 1), § 116, Rn. 83; a. A. *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 6. Aufl. (2011), Vor Art. 104a, Rn. 143.

<sup>13</sup> Zur Typologie nichtsteuerlicher Abgaben s. *Jarass*, DÖV 1989, S. 1013 (1015 ff.); *P. Kirchhof*, in: HStR V (FN 1), § 119, passim, insb. auch Rn. 109 ff. zu den sonstigen Abgaben.

<sup>14</sup> Dazu etwa *Henneke*, Öffentliches Finanzwesen – Finanzverfassung, 1990, Rn. 348 ff.; *F. Kirchhof*, Grundriss des Steuer- und Abgabenrechts, 2. Aufl. (2001), Rn. 233 ff.; *P. Kirchhof*, in: HStR V (FN 1), § 119, Rn. 17 ff.; *Seer*, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, § 2, Rn. 20 ff.; *Wernsmann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO und FGO, Stand: 220. EL (2012), § 3 AO, Rn. 220 ff.

<sup>15</sup> Nur: *Kube*, Finanzgewalt (FN 3), S. 347 ff.

<sup>16</sup> BVerfGE 93, 319 (345); 108, 1 (13); 108, 186 (212); 110, 370 (384); 123, 132 (140); 124, 348 (364); *Drüen*, in: Tipke/Kruse, AO und FGO, Stand: 131 EL (2012), § 3 AO, Rn. 7b; *Kloepfer*, JZ 1983, S. 742 (744); *Wernsmann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler (FN 14), § 3 AO, Rn. 43.

<sup>17</sup> Auch eine möglicherweise unzulässig überhöhte Gebühr bleibt danach eine Gebühr und schlägt nicht etwa in eine Steuer um, BVerfGE 108, 1 (13 f.), nachdem die Frage in BVerfGE 97, 332 (343) noch offen gelassen worden war; aus der Literatur etwa *Habermann*, Gebühren für Gefahrenabwehr, 2011, S. 297; *Heintzen*, in: von Münch/Kunig (FN 2), Art. 105, Rn. 20; *F. Kirchhof*, DVBl. 1987, S. 554 (555); *Sacksofsky*, Umweltschutz (FN 6), S. 114; *Wieland*, Konzessionsabgaben (FN 7), S. 265; a. A. *Wendt*, Gebühr (FN 5), S. 54 ff.

<sup>18</sup> Zu diesem Dualismus s. BVerfGE 55, 274 (299); 67, 256 (282); *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 3, 2. Aufl. (2006), Art. 105, Rn. 10ff.; *Jachmann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (FN 3), Art. 105, Rn. 3ff.; *F. Kirchhof*, Grundriss (FN 14), Rn. 9 ff.; *Waldhoff*, in: HStR V (FN 1), § 116, Rn. 85.

<sup>19</sup> s. zu § 1 RAO und dem dort niedergelegten Steuerbegriff *Becker*, Die Reichsabgabenordnung, 3. Aufl. (1924), § 1, passim; *Mayer*, Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. 1,

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“. Für den verfassungsrechtlichen Steuerbegriff ist die Steuerdefinition des § 3 Abs. 1 AO nicht unmittelbar verbindlich<sup>20</sup>. Er reicht über das „Konzentrat einfach-gesetzlicher Normen“ hinaus, steht im Funktionszusammenhang der bundesstaatlichen Finanzverfassung und hat dem Rechnung zu tragen, „dass die Steuer in der modernen Industriegesellschaft zwangsläufig auch zum zentralen Lenkungsinstrument aktiver staatlicher Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik geworden ist“<sup>21</sup>. § 3 Abs. 1 AO bildet den verfassungsrechtlichen Steuerbegriff indes zutreffend ab<sup>22</sup> und kann als eine Auslegungshilfe für den Verfassungsbegriff der Steuer dienen<sup>23</sup>. Steuern begründen eine Gemeinlast, die jedem auferlegt wird, der den steuerlichen Tatbestand erfüllt<sup>24</sup>. Die Abgrenzung der Steuer von nichtsteuerlichen Abgaben ist dann relativ klar möglich, wenn der Gegenleistungscharakter einer Abgabe eindeutig feststellbar ist<sup>25</sup>. Dennoch sind wesentliche Elemente des verfassungsrechtlichen Steuerbegriffs deutungs offen. Ein Beispiel hierfür liefert die neue Rundfunkabgabe<sup>26</sup>. Handelt es sich bei ihr um eine Vorzugslast, bei der der Vorteil aus der Bereitstellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und vom Vorhandensein eines konkreten Rundfunkempfangsgeräts unabhängig und großzügig typisierend erfasst wird<sup>27</sup>? Oder handelt es

3. Aufl. (1924), S. 316 ff. sowie zu dessen prägender Bedeutung für den Steuerbegriff der Abgabenordnung *Wernsmann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler (FN 14), § 3 AO, Rn. 3 ff. m. w. N.

<sup>20</sup> So aber – freilich im Hinblick auf § 1 RAO – noch BVerfGE 3, 407 (435); 7, 244 (251); 29, 402 (408).

<sup>21</sup> BVerfGE 55, 274 (299); 67, 256 (282) unter Bezugnahme auf *Lerche*, Werbung und Verfassung, 1967, S. 33 f.

<sup>22</sup> *Drüen*, in: Tipke/Kruse (FN 16), § 3 AO, Rn. 2a; *Heintzen*, in: von Münch/Kunig (FN 2), Art. 105, Rn. 12; *Wernsmann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler (FN 14), § 3 AO, Rn. 37; das BVerfG selbst geht mittlerweile von einer „Anknüpfung“ an die Definition der Abgabenordnung aus, s. BVerfGE 67, 256 (282); 93, 319 (346).

<sup>23</sup> *Henneke*, Finanzwesen (FN 14), Rn. 294; *Schaefer*, Der verfassungsrechtliche Steuerbegriff, 1997, S. 105; *Siekmann*, in: Sachs (FN 12), Vor Art. 104a, Rn. 75; *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2, 1980, S. 1098; *Waldhoff*, in: HStR V (FN 1), § 116, Rn. 85.

<sup>24</sup> BVerfGE 98, 106 (123); 110, 274 (294).

<sup>25</sup> s. zu diesem Differenzierungsmerkmal BVerfGE 113, 128 (146); *Drüen*, in: Tipke/Kruse (FN 16), § 3 AO, Rn. 18 ff.; *Schmehl*, Das Äquivalenzprinzip im Recht der Staatsfinanzierung, 2004, S. 91 ff.; *Wernsmann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler (FN 14), § 3 AO, Rn. 150 ff. Der Abgrenzung der Steuer von Vorzugslasten hatte sich insoweit schon § 1 RAO gewidmet, s. *Becker*, Reichsabgabenordnung (FN 19), § 1, Nr. 2b; dazu auch *Hensel*, Steuerrecht, 3. Aufl. (1933), S. 1, Fn. 4; *Mayer*, Verwaltungsrecht (FN 19), S. 316 ff.

<sup>26</sup> Dazu etwa *Degenhart*, ZUM 2011, S. 193 (193 ff.); *Geuer*, VR 2012, S. 378 (378 ff.); *Korioth/Koemm*, DStR 2013, S. 833 (833 ff.); *Schneider*, NVwZ 2013, S. 19 (19 ff.); *Séché*, NVwZ 2013, S. 683 (683 f.); *Waldhoff*, AfP 2011, S. 1 (1 ff.).

<sup>27</sup> So *P. Kirchof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 43 ff., 72, Nr. 3; *Schneider*, NVwZ 2013, S. 19 (21); wohl auch BayVerfGH, Urt. v.

sich wegen der Abstraktion vom konkreten Individualvorteil um eine Steuer?<sup>28</sup>

## 2. Gebühren und Beiträge

Neben der Steuer sind Gebühren und Beiträge traditionelle Elemente des Abgabenrechts<sup>29</sup>. Die Gebühr entgelt eine Leistung, der Beitrag schon das bloße Leistungsangebot des Staates<sup>30</sup>. Der Beitrag des Grundgesetzes zu ihrer klassifikatorischen Erfassung ist gering. Die Gebühr findet nur randständig Erwähnung<sup>31</sup>, einen verfassungsrechtlichen Gebührenbegriff enthält das Grundgesetz nicht<sup>32</sup>. Die Rechtsprechung<sup>33</sup> vermeidet deshalb eine genaue Umgrenzung des Gebührenbegriffes<sup>34</sup> und begnügt sich mit einer weiten, funktionalen Definition. Gebühren sind als „Verwaltungspreis“<sup>35</sup> öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die aus Anlass individuell zurechenbarer öffentlicher Leistungen dem Gebührenschuldner auferlegt werden und dazu bestimmt sind, in Anknüpfung an diese Leistung deren Kosten ganz oder teilweise zu decken<sup>36</sup>. Beiträge sind einerseits Entgelt für die Möglichkeit der Inanspruchnahme staatlicher Leistungen und andererseits Verbandlasten, d. h. als Mitgliedsbeiträge öffentlich-rechtlicher Zwangsverbände<sup>37</sup>.

---

18. 04. 2013 – 8-VII-12 und 24-VII-12 = juris, Rn. 26 ff.; *Degenhart*, ZUM 2011, S. 193 (193 ff.); *Ferreau/Poth*, NVwZ 2011, S. 714 (714 ff.).

<sup>28</sup> So im Ergebnis *Geuer*, VR 2012, S. 378 (379 f.); *Korioth/Koemm*, DSStR 2013, S. 833 (834 ff.); in diese Richtung auch *Waldhoff*, AfP 2011, S. 1 (1), wonach der „Haushaltsbeitrag“ von einer „Rundfunksteuer“ in der Sache „kaum noch entfernt“ ist.

<sup>29</sup> Dazu *Drüen*, in: Tipke/Kruse (FN 16), § 3 AO, Rn. 19 ff.; *Heintzen*, in: von Münch/Kunig (FN 2), Art. 105, Rn. 20 f.; *Henneke*, Finanzwesen (FN 14), Rn. 348 ff.; *Heun*, in: Dreier (FN 18), Art. 105, Rn. 19 ff.; *Jachmann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (FN 3), Art. 105, Rn. 9 ff.; *P. Kirchhof*, in: HStR V (FN 1), § 119, Rn. 17 ff.; *Seer*, in: Tipke/Lang (FN 14), § 2, Rn. 20 ff.; *Waldhoff*, in: HStR V (FN 1), § 116, Rn. 86 ff.; *Wernsmann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler (FN 14), § 3 AO, Rn. 270 ff.

<sup>30</sup> BVerfGE 92, 91 (115); 110, 370 (388); *Birk*, Steuerrecht, 15. Aufl. (2012), Rn. 118; *Henneke*, Finanzwesen (FN 14), Rn. 376; *F. Kirchhof*, Grundriss (FN 14), Rn. 16 f.; *P. Kirchhof*, in: HStR V (FN 1), § 119, Rn. 62.

<sup>31</sup> s. Art. 74 Abs. 1 Nr. 22, 80 Abs. 2 GG.

<sup>32</sup> Ausführlich dazu *Sacksofsky*, Umweltschutz (FN 2), S. 106 ff. m. w. N.; s. auch *Wendt*, Gebühr (FN 5), S. 25.

<sup>33</sup> BVerfGE 50, 217 (225 f.); 93, 319 (345); 97, 332 (345); 108, 1 (13); 110, 370 (388); 113, 128 (148); BVerfG, LKV 2013, S. 29 (29).

<sup>34</sup> So auch *Waldhoff*, in: HStR V (FN 1), Rn. 86; vgl. ferner *Wild*, Die Verwaltung 39 (2006), S. 493 (493).

<sup>35</sup> *W. Leisner*, in: GS Peters (FN 10), S. 730 (730 ff.).

<sup>36</sup> s. die Rechtsprechungsnachweise bei FN 33 und die vom BVerfG in E 50, 217 (226) ausdrücklich in Bezug genommenen Ausführungen bei *Wilke*, Gebührenrecht und Grundgesetz, 1973, S. 82 ff.

<sup>37</sup> Zu dieser Differenzierung und ihren Folgen *Ubber*, Der Beitrag als Institut der Finanzverfassung, 1993, S. 305 ff.; *Waldhoff*, in: HStR V (FN 1), § 116, Rn. 88 ff.; s. zur Rechtsqualität der Verbandslast auch bereits *Fleimer*, Institutionen des Deutschen

Gebühren wie Beiträge trennen das „Verwaltungsprogramm von seinen Finanzwirkungen“<sup>38</sup>, indem sie diejenigen Finanzvorteile für die Allgemeinheit beanspruchen, die den Einzelnen erreicht haben, ihm jedoch im Rahmen der jeweiligen Verwaltungsaufgabe nicht zugewendet werden sollten<sup>39</sup>. Der doppelte Bezugsrahmen der Gebühr wird dabei idealiter im doppelgliedrigen Gebührenbegriff abgebildet, der Gebühren funktional sowohl der Kostenkompensation als auch der Vorteilsabschöpfung zuordnen kann<sup>40</sup>. Dieser kann neben den insbesondere im Kommunalabgabenrecht verbreiteten<sup>41</sup> Archetypen der Verwaltungs- und Benutzungsgebühren so auch die Verleihungsgebühr und die Gebühren für die Nutzung knapper, staatlich bewirtschafteter Ressourcen aufnehmen<sup>42</sup>. Das Beispiel der exorbitanten Erlöse aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen und die Diskussion um ihre finanzverfassungsrechtliche Qualifikation<sup>43</sup> zeigt auch gegenüber der Gebühr deutlich den Bedarf an Formenklarheit und Formenstrenge der Finanzverfassung: Auch eine Ressourcennutzungsgebühr schlägt nicht allein wegen ihrer Höhe in eine Sonderabgabe um<sup>44</sup>.

### 3. Sonderabgaben und sonstige Abgaben

Die schillerndste Abgabenform ist sicher die Sonderabgabe<sup>45</sup>, die in den letzten drei Jahrzehnten von der Rechtsprechung zu einer eigenständigen

---

Verwaltungsrechts, 8. Aufl. (1928), S. 419, 429 sowie *Isensee*, in: GS Geck, 1989, S. 355 (373 ff.).

<sup>38</sup> *P. Kirchhof*, in: HStR V (FN 1), § 119, Rn. 21.

<sup>39</sup> *P. Kirchhof*, ebd.

<sup>40</sup> Grundlegend zum doppelgliedrigen Gebührenbegriff *Vogel*, in: FS Geiger, 1989, S. 518 (518 ff.); s. ferner *Waldhoff*, in: HStR V (FN 1), § 116, Rn. 86; *Wernsmann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler (FN 14), § 3 AO, Rn. 277.

<sup>41</sup> s. etwa §§ 3 f. GebG Hamburg, §§ 4 f. NdsKAG, §§ 5 f. KAG NW, §§ 5 f. KAG Saarland, §§ 4 f. KAG LSA, §§ 5 f. KAG SH, §§ 11 f. ThürKAG; näher hierzu auch *Kaufmann*, in: Henneke/Pünder/Waldhoff (Hrsg.), Recht der Kommunalfinanzen, 2006, § 15, Rn. 23 ff.

<sup>42</sup> Eingehend dazu *Wieland*, Konzessionsabgaben (FN 7), passim, insb. S. 194 ff.; s. auch *Drüen*, in: Tipke/Kruse (FN 16), § 3 AO, Rn. 24; *Wernsmann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler (FN 14), § 3 AO, Rn. 283 ff.

<sup>43</sup> s. *Becker*, Die Verwaltung 35 (2002), S. 1 (10 ff.); *Hufeld*, JZ 2002, S. 871 (875 ff.); *Kämmerer*, NVwZ 2002, S. 161 (162 ff.); *Ritgen*, AöR 127 (2002), S. 351 (363 ff.); *Schumacher*, NJW 2000 *Selmer*, NVwZ 2003, S. 1304 (1305 ff.) sowie allgemein Versteigerung als Allokationsmodell *Martini*, Der Markt als Instrument hoheitlicher Verteilungslenkung, 2008, S. 272 ff.

<sup>44</sup> In Bezug auf die Erlöse aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen explizit BVerfGE 105, 185 (194); anders im Ergebnis *Selmer*, NVwZ 2003, S. 1304 (1308).

<sup>45</sup> Dazu *Drüen*, in: Tipke/Kruse (FN 16), § 3 AO, Rn. 28 ff.; *Friauf*, in: FS Jahreiß, 1974, S. 45 (45 ff.); *ders.*, in: FS Haubrichs, 1977, S. 103 (103 ff.); *Heintzen*, in: von Münch/Kunig (FN 2), Art. 105, Rn. 24 ff.; *Henseler*, Begriffsmerkmale und Legitimation von Sonderabgaben, 1984, passim; *Hummel*, Verfassungsrechtsfragen der Verwendung staatlicher Einnahmen, 2008, S. 406 ff.; *Jachmann*, StuW 1997, S. 299 (299 ff.); *P. Kirchhof*, in: HStR V (FN 1), § 119, Rn. 69 ff.; *Richter*, Zur Verfassungsmä-

Abgabenform verdichtet wurde<sup>46</sup>. Eine klare Begriffsbildung der Sonderabgabe steht aus, die Rechtsprechung – und auch dieser Beitrag – vermischt hier Elemente der Definition der Sonderabgabe mit Anforderungen an ihre Rechtfertigung<sup>47</sup>. Das Bundesverfassungsgericht unterscheidet Sonderabgaben mit einer Finanzierungsfunktion als Sonderabgaben im engeren Sinne, die sich durch eine besondere Nähe zur Steuer auszeichnen, und Sonderabgaben im weiteren Sinne, die zur Steuer in geringerem Maße in Konkurrenz treten können<sup>48</sup>. Zu letzteren zählen auch weitere Abgabeformen, die sich dieser Systematik zunächst zu entziehen scheinen<sup>49</sup>. Zu nennen sind Sozialversicherungsbeiträge<sup>50</sup> und Vorteilsabschöpfungsabgaben wie Fehlbelegungsabgabe<sup>51</sup> oder Wasserentnahme-Entgelte<sup>52</sup>. Es ist letztlich eine terminologische Frage, ob man in diesen keine Sonderabgaben erblicken will<sup>53</sup> oder Sonderabgaben im weiteren Sinne als Auffangtatbestand einführt<sup>54</sup>.

Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion zeichnen sich dadurch aus, dass der Gesetzgeber Kompetenzen außerhalb der Finanzverfassung in Anspruch nimmt, obwohl weder ein Gegenleistungsverhältnis noch ähnlich un-

---

bigkeit von Sonderabgaben, 1977, S. 41 ff.; *Rottländer*, Haushaltspolitische Bedeutung und Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben, 1988, passim; *Sacksofsky*, Umweltschutz (FN 2), S. 55 ff.; *Seer*, in: *Tipke/Lang* (FN 14), § 2, Rn. 25 ff.; *Staudacher*, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Sonderabgaben, 2004, passim; *Vogel/Waldhoff*, in: BK, Stand: 159. EL (2012), Vorbem. z. Art. 104a-115, Rn. 436 ff.; *Wernsmann*, in: *Hübschmann/Hepp/Spitaler* (FN 14), § 3 AO, Rn. 221 ff.; *Wilms*, Das Recht der Sonderabgaben nach dem Grundgesetz, 1993, S. 21 ff.

<sup>46</sup> Grundlegend BVerfGE 55, 274 (274 ff.); s. auch BVerfGE 67, 256 (256 ff.); 78, 249 (249 ff.); 82, 159 (159 ff.); 91, 186 (186 ff.); 92, 91 (91 ff.); 101, 141 (141 ff.); 108, 186 (186 ff.); 110, 370 (370 ff.); 113, 128 (128 ff.); 122, 316 (316 ff.); 123, 132 (132 ff.); 124, 235 (235 ff.); 124, 348 (348 ff.); BVerfG, NVwZ 2009, S. 837 (837 ff.).

<sup>47</sup> Kritisch zu dieser „mangelnde[n] Abschichtung von Definition und Zulässigkeit der Sonderabgaben“ auch *Henseler*, Sonderabgaben (FN 45), S. 25 f.

<sup>48</sup> s. bereits BVerfGE 67, 256 (277 f.) und aus der jüngeren, besagten Differenzierung auch durch Verwendung kontrastierender Bezeichnungen verdeutlichenden Rechtsprechung BVerfGE 108, 186 (219 f.); 113, 128 (149); 122, 316 (334); s. zu dieser Unterscheidung und deren Konsequenzen überdies *Fischer*, in: FS Schenke, 2011, S. 147 (147 ff.); *Jachmann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (FN 3), Art. 105, Rn. 16 f.; *Schoch*, Jura 2010, S. 197 (199 f.); *Seer*, in: *Tipke/Lang* (FN 14), § 2, Rn. 25 ff.

<sup>49</sup> Zu diesen „Abgaben sui generis“ s. nur *Jachmann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (FN 3), Art. 105, Rn. 15; *Waldhoff*, in: HStR V (FN 1), § 116, Rn. 94 f., jeweils m. w. N.

<sup>50</sup> BVerfGE 75, 108 (148).

<sup>51</sup> BVerfGE 78, 249 (266); zur Fehlbelegungsabgabe s. auch *P. Kirchhof*, in: HStR V (FN 1), § 119, Rn. 120.

<sup>52</sup> BVerfGE 93, 319 (345 f.); s. zum sog. Wasserpfeffennig ferner *Waldhoff*, DVBl. 2011, S. 653 (653 ff.).

<sup>53</sup> So *Heintzen*, in: von Münch/Kunig (FN 2), Art. 105, Rn. 30; *Waldhoff*, in: HStR V (FN 1), § 116, Rn. 94 f.; *Wieland*, in: FS BVerfG (FN 2), S. 771 (782); wohl auch *Fischer*, in: FS Schenke (FN 48), S. 147 (147 ff.).

<sup>54</sup> In diesem Sinne *Jachmann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (FN 3), Art. 105, Rn. 17; *Seer*, in: *Tipke/Lang* (FN 14), § 2, Rn. 31; im Ergebnis auch *Heun*, in: Dreier (FN 18), Art. 105, Rn. 25 ff.

terscheidungskräftige besondere Belastungsgründe eine Konkurrenz der Abgabe zur Steuer ausschließen<sup>55</sup>. Wegen der mit ihnen einhergehenden Gefährdungen der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen sowie des parlamentarischen Budgetrechts müssten sie „gegenüber den Steuern seltene Ausnahmen bleiben“<sup>56</sup> und unterliegen deshalb einem sich zunehmend verdichtenden Kanon von Zulässigkeitsvoraussetzungen<sup>57</sup>, der von der Rechtsprechung als bewegliches System verstanden wird<sup>58</sup>: Der Gesetzgeber muss mit der Sonderabgabe einen Zweck verfolgen, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht. Zudem kann eine Gruppe nur dann mit einer Sonderabgabe in Anspruch genommen werden, wenn sie durch eine gemeinsame, in der Rechtsordnung oder in der gesellschaftlichen Wirklichkeit vorgegebene oder vorfindliche Interessenlage oder durch besondere Gemeinsamkeiten von der Allgemeinheit der Steuerzahler und anderen Gruppen abgrenzbar ist<sup>59</sup>. Weiterhin muss dieser Gruppe eine besondere Finanzierungsverantwortung zugewiesen werden. Schließlich muss das Abgabenaufkommen gruppennützig verwendet werden, um eine sachgerechte Verknüpfung zwischen den von der Sonderabgabe bewirkten Belastungen und den mit ihr finanzierten Begünstigungen herzustellen<sup>60</sup>. Zudem unterliegen Finanzierungsabgaben verfahrensrechtlichen Anforderungen, die dem Schutz des Budgetrechts dienen und den temporären Charakter von Sonderabgaben sicherstellen. Den Gesetzgeber trifft eine Art Produktbeobachtungspflicht. Er hat die Abgabe periodisch zu überprüfen und haushaltsrechtlich vollständig zu dokumentieren<sup>61</sup>. Eine vergleichbare Dichte haben die verfassungsrechtlichen Anforderungen an Sonderabgaben im weiteren Sinne nicht erfahren. Das Bundesverfassungsgericht betont insoweit, dass die für Finanzierungsabgaben entwickelten Maßstäbe nicht uneingeschränkt gelten könnten<sup>62</sup>, weil diese Abgaben durch einen besonderen Belastungsgrund gekennzeichnet seien<sup>63</sup>.

<sup>55</sup> BVerfGE 113, 128 (149); 122, 316 (334).

<sup>56</sup> s. BVerfGE 55, 274 (308); 82, 159 (181); 91, 186 (202 f.); 98, 83 (100); 101, 141 (147); 108, 186 (217); 113, 128 (150); 122, 316 (334); 123, 132 (141 f.); s. auch *Jachmann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (FN 3), Art. 105, Rn. 19; *P. Kirchhof*, in: FS Friauf, 1996, S. 669 (675); *Wernsmann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler (FN 14), § 3 AO, Rn. 243.

<sup>57</sup> Zusammenfassend und statt aller *Seer*, in: Tipke/Lang (FN 14), § 2, Rn 26 ff.

<sup>58</sup> Zum „Ensembles der speziellen Anforderungen“: BVerfGE 113, 128 (150); 122, 316 (335).

<sup>59</sup> BVerfGE 55, 274 (311); 67, 256 (276); 82, 159 (180); 110, 370 (389 f.).

<sup>60</sup> BVerfGE 67, 256 (276 f.); 75, 108 (148); 82, 159 (180 f.); 108, 186 (218); 123, 132 (142); 124, 348 (366).

<sup>61</sup> BVerfGE 122, 316 (335); 123, 132 (142); vgl. auch bereits BVerfGE 55, 274 (308); 82, 159 (181); 108, 186 (218); 110, 370 (392).

<sup>62</sup> BVerfGE 57, 139 (167); 67, 256 (277 f.); BVerfG, NVwZ 2009, S. 837 (838); vgl. ferner BVerfGE 78, 249 (267 ff.); 101, 141 (150 f.); 113, 128 (150); 122, 316 (334).

<sup>63</sup> Für verfassungskonform hat sie die Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbehindertengesetz – BVerfGE 57, 139 (153 ff.) – ebenso gehalten wie die Pflegeausbildungs-



Deshalb soll es auf die Sachnähe der Abgabepflichtigen und die Gruppennützigkeit der Mittelverwendung nicht ankommen<sup>64</sup>. Im Übrigen aber bleiben die Anforderungen konturenarm und hoch kasuistisch<sup>65</sup>.

### III. Allgemeine Legitimation und Grenzen nichtsteuerlicher Abgaben

Nichtsteuerliche Abgaben werden nicht nur in der Rechtsprechung<sup>66</sup> einem die Abgabenform übergreifenden Legitimationsbedarf unterstellt<sup>67</sup>. Grund hierfür ist die Entfaltung der Steuerstaatlichkeit als normatives Abstandsgebot (1.). Betont werden vor allem grundrechtliche und rechtsstaatliche Grenzen nichtsteuerlicher Abgaben (2.). An die Stelle der Inanspruchnahme des Einzelnen zur Finanzierung der Aufgaben des Staates nach Maßgabe der individuellen Leistungsfähigkeit tritt die rechtfertigende Kraft der Leistungs-Gegenleistungsrelation und damit das Äquivalenzprinzip (3.).

#### 1. Steuerstaatlichkeit als normatives Prinzip und Abstandsgebot

Wenn der Steuerstaat als Staatsstrukturentscheidung des Grundgesetzes begriffen wird<sup>68</sup>, dann markiert dies den Höhepunkt einer Karriere, die mit Joseph Schumpeters Beschreibung der Krise des Steuerstaats begonnen hat<sup>69</sup>. Eine wesentliche Karrierestufe markierte die maßgeblich von Josef Isensees Beitrag „Steuerstaat als Staatsform“<sup>70</sup> beeinflusste Wendung von

---

umlage – BVerfGE 108, 186 (220 ff.) – und die Heranziehung zu Ausgleichsbeträgen für Stellplätze – BVerfG, NVwZ 2009, S. 837 (838 ff.).

<sup>64</sup> Ausdrücklich BVerfG, NVwZ 2009, S. 837 (838); in diesem Sinne auch bereits BVerfGE 57, 139 (169); vgl. ferner BVerfGE 110, 370 (391 f.); kritisch zu dieser Tendenz *Ossenbühl*, DVBl. 2005, S. 667 (670 ff.); *Waldhoff*, in: HStR V (FN 1), § 116, RN. 93.

<sup>65</sup> So auch *Schoch*, Jura 2010, S. 197 (201); *Seer*, in: Tipke/Lang (FN 14), § 2, Rn. 31; vgl. ferner *Selmer*, in: FS Mussgnug, 2005, S. 217 (233).

<sup>66</sup> s. aus der Literatur *Jarass*, DÖV 1989, S. 1013 (1013 ff.); *F. Kirchhof*, Grundriss (FN 14), Rn. 27; *Korioth*, in: FS P. Kirchhof, Bd. 2, 2013, § 135, Rn. 6; *Sacksofsky*, Umweltschutz (FN 2), S. 51 ff.; *Thiemann*, AöR 138 (2013), S. 60 (64 ff.), *Trzaskalik*, Gutachten E zum 63. Deutschen Juristentag, 2000, E 105 ff.; *Vogel/Waldhoff*, in: BK (FN 45), Vorbem. z. Art. 104a-115, Rn 404 ff.

<sup>67</sup> BVerfGE 93, 319 (343); 108, 1 (16); 108, 186 (216); 110, 370 (388); 113, 128 (147); 122, 316 (333 f.); 123, 132 (141); 124, 235 (243); 124, 348 (364).

<sup>68</sup> So explizit bei *Vogel/Waldhoff*, BK (FN 45), Vorbem. z. Art. 104a-115, Rn. 338; in diesem Sinne auch *Heun*, in: Sacksofsky/Wieland (FN 4), S. 10 (10 ff.); *Korioth*, in: FS P. Kirchhof (FN 66), § 135, Rn. 6; *Vogel*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 2, 3. Aufl. (2004), § 30, Rn. 69.

<sup>69</sup> *Schumpeter*, Die Krise des Steuerstaats, 1918, passim; dazu etwa *Droege*, Gemeinnützigkeit im offenen Steuerstaat, 2010, S. 25 ff.

<sup>70</sup> *Isensee*, in: FS H. P. Ipsen, 1977, S. 409 (409 ff.).

der deskriptiven Beschreibung eines Staates, der sich tatsächlich im wesentlichen durch Steuern finanziert, hin zur normativen Aussage, dass die Steuer nicht nur den Regeltypus staatlicher Finanzierung, sondern von Verfassungen wegen auch den überwiegenden Anteil an der Finanzierung des Staates ausmachen solle<sup>71</sup>. Ein solches Prinzip des Steuervorrangs<sup>72</sup> verweist die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben auf eine ergänzende Funktion und setzt ihnen eine freilich kaum operationalisierbare quantitative Grenze<sup>73</sup>. An der Durchsetzung dieses normativen Steuerstaatskonzepts hatte die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Sonderabgaben wesentlichen Anteil<sup>74</sup>.

Nach einer ersten Phase eher großzügiger Kontrolle von Sonderabgaben<sup>75</sup> unterwarf der zweite Senat in seiner Entscheidung zur Berufsausbildungsabgabe<sup>76</sup> – im Anschluss an die kritischen, in Sorge vor einer „apokryphen Finanzverfassung“<sup>77</sup> formulierten Positionierungen im Schrifttum<sup>78</sup> – Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion verschärfte verfassungsrechtliche Anforderungen<sup>79</sup>. Die objektive Ordnungsfunktion der Finanzverfassung lasse ein Wahlrecht des Gesetzgebers, ob er eine öffentliche Aufgabe mittels einer Steuer oder einer parafiskalischen Sonderabgabe finanziere, nicht zu<sup>80</sup>. Der Senat rezipiert hier die von Friauf, freilich anhand einer Analyse der früheren bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung gewonnene Erkenntnis, dass die Unterscheidungskriterien von Sonderabgaben zu Steuern, „der Sache nach eindeutig zugleich Zurechnungs- und Rechtfertigungskriterien“ seien<sup>81</sup>. In seiner Entscheidung zur Fehlbelegungsabgabe

<sup>71</sup> s. *Rodi*, JZ 2000, S. 827 (832); *Vogel*, in: HStR II (FN 68), § 30, Rn. 70; *Waldhoff*, in: HStR V (FN 1), § 116, Rn. 84; kritisch zu dieser „Wendung ins Normative“ *Heun*, in: Sacksofsky/Wieland (FN 4), S. 10 (20 f.); *Sacksofsky*, Umweltschutz (FN 2), S. 153 ff.; *Siekmann*, in: Sachs (FN 12), Vor Art. 104a, Rn. 69 f.

<sup>72</sup> *Vogel*, ebd.; im Ergebnis ebenso *Wienbracke*, StuW 2005, S. 81 (83) und *Drüen*, StuW 2008, S. 154 (154).

<sup>73</sup> So *Siekmann*, in: Sachs (FN 12), Vor Art. 104a, Rn. 72, der freilich nicht auf die Operationalisierbarkeit einer quantitativen Grenze eingeht, und *Wienbracke*, ebd., der sogar einen konkreten Grenzwert bestimmen will.

<sup>74</sup> *Wieland*, in: FS BVerfG (FN 2), S. 771 (778 ff.).

<sup>75</sup> BVerfGE 8, 274 (316 ff.); 11, 105 (115 ff.); 13, 167 (171 ff.); 17, 286 (292 f.); 18, 274 (286 f.); 18, 315 (327 ff.); 28, 119 (149 ff.); 37, 1 (16 ff.); dazu *Friauf*, in: FG 25 Jahre Bundesverfassungsgericht, Bd. 2, 1976, S. 300 (307 ff.).

<sup>76</sup> BVerfGE 55, 274 (274 ff.).

<sup>77</sup> Derweil *Selmer*, Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht, 1972, S. 183 f. noch vor der Entstehung einer „apokryphen Steuerverfassung“ warnt, wird heute ganz überwiegend die Herausbildung einer „apokryphen Finanzverfassung“ thematisiert; s. statt vieler *P. Kirchhof*, in: HStR V (FN 1), § 99, Rn. 66.

<sup>78</sup> s. etwa *Friauf*, in: FS Jahreis (FN 45), S. 45 (45 ff.); *ders.*, in: FS Haubrichs (FN 45), S. 103 (103 ff.); *Mussgnug*, in: FS Forsthoff, 1972, S. 259 (259 ff.); *Selmer*, Steuerinterventionismus (FN 77), S. 183 ff.

<sup>79</sup> BVerfGE 55, 274 (298).

<sup>80</sup> BVerfGE 55, 274 (300 ff.).

<sup>81</sup> *Friauf*, in: FG BVerfG (FN 75), S. 300 (309).

hat das Gericht hieran anschließend klargestellt, dass der Finanzverfassung die Vorstellung zugrunde liege, dass die Finanzierung der staatlichen Aufgaben grundsätzlich aus Steuern erfolge, und diese Klarstellung mit dem Klammerzusatz „Prinzip des Steuerstaates“ versehen<sup>82</sup>. Die Finanzverfassung wird also als Abstandsgebot verstanden<sup>83</sup> und für die Auferlegung nichtsteuerlicher Abgaben ein besonderer sachlicher Rechtfertigungsgrund gefordert, der eine deutliche Unterscheidung gegenüber der Steuer ermöglichen soll<sup>84</sup>.

Die Funktionslogik der Finanzverfassung wird von der Rechtsprechung auch in der Dimension des parlamentarischen Budgets geschützt. Weil der Grundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans darauf gerichtet ist, das gesamte staatliche Finanzvolumen der Budgetplanung und Budgetentscheidung von Parlament und Regierung zu unterstellen, ist er berührt, wenn der Gesetzgeber durch nichtsteuerliche Abgaben Einnahme- und Ausgabekreisläufe außerhalb des Budgets organisiert<sup>85</sup>. Die Haushaltsflüchtigkeit ist bei nichtsteuerlichen Abgaben indes ganz unterschiedlich ausgeprägt: während die Erträge der Gebühren grundsätzlich in den Haushalt einzustellen sind, ist für Finanzierungs Sonderabgaben die Einstellung in Fonds typisch. Auch Beiträge können sich jedenfalls dem allgemeinen Staatshaushalt entziehen, denkt man etwa an Beiträge der Finanzierung funktionaler Selbstverwaltungskörperschaften<sup>86</sup>. Diese spezifische Gefahr für die Haushaltsverfassung wird durch haushaltsnahe Dokumentationspflichten kompensiert. Eine den Haushaltsgesetzgeber informierende Dokumentation der Sonderabgaben ist nicht nur notwendige Voraussetzung für eine verantwortungsgerechte Wahrnehmung der Entscheidungs-, Planungs- und Kontrollaufgaben des Parlaments, sondern schafft auch erst die Bedingungen wirksamer Kontrollmöglichkeiten der Öffentlichkeit<sup>87</sup>. Jenseits dieser qualitativen Anforderungen an nichtsteuerliche Abgaben setzt die Finanzverfassung ihnen keine absoluten Grenzen<sup>88</sup>. Sind nichtsteuerliche Abgaben je nach den Anforderungen der verfassungsrechtlichen Formtypen besonders gerechtfertigt,

---

<sup>82</sup> BVerfGE 78, 249 (266 f.).

<sup>83</sup> s. nur *Selmer*, Sonderabfallabgaben und Verfassungsrecht, 1996, S. 35; *ders./Brodersen*, DVBl. 2000, S. 1153 (1162).

<sup>84</sup> So BVerfGE 93, 319 (342 f.); 113, 128 (146 f.); 122, 316 (333 f.); 123, 132 (140 f.); 124, 235 (243); 124, 348 (364), st.Rspr.

<sup>85</sup> BVerfGE 82, 159 (178 f.); 93, 319 (343); 113, 128 (147).

<sup>86</sup> In diesem Umstand sieht *Becker*, Transfereingerechtigkeit und Verfassung, 2001, S. 252 eine „Besonderheit“ der Verbandslast, *Tettinger*, in: FS Kruse, 2001, S. 79 (93) eine charakteristische Gemeinsamkeit derselben mit der Sonderabgabe, freilich ohne die Verbandslast – wie auch *Becker*, ebd. – als Beitrag zu qualifizieren; s. auch *Hey*, Stuw 2008, S. 289 (293).

<sup>87</sup> So ausdrücklich BVerfGE 108, 186 (218 f.); in diesem Sinne auch BVerfGE 113, 128 (150); 122, 316 (335); 123, 132 (142); 124, 235 (244); 124, 348 (366).

<sup>88</sup> Ebenso *Gawel*, Der Staat 39 (2000), S. 209 (222 f.); *F. Kirchhof*, Die Verwaltung 21 (1988), S. 137 (151); vgl. auch *Selmer/Brodersen*, DVBl. 2000, S. 1153 (1164 f.).

dann sind sie zulässig und kein verfassungsrechtlich zu stigmatisierendes Krisenphänomen<sup>89</sup>.

## 2. Grundrechtliche und rechtsstaatliche Grenzen nichtsteuerlicher Abgaben

Nichtsteuerliche Abgaben sind öffentliche Abgaben und damit Ausübung hoheitlicher Gewalt. Auch der Abgabenstaat ist Rechtsstaat und vor allem grundrechtsgebunden.

a) *Rechtsstaatliche Anforderungen an nichtsteuerliche Abgaben.* Das in Art. 20 Abs. 3 GG und in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG radizierte Rechtsstaatsprinzip wird auch im Abgabenrecht durch seine Kernelemente der „Herrschaft des demokratischen und ausreichend bestimmten Gesetzes unter Berücksichtigung der ungeschriebenen Prinzipien der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes“ und der Rechtsgebundenheit der Abgabenverwaltung entfaltet<sup>90</sup>. Auch in Bezug auf nichtsteuerliche Abgaben ist Rechtsstaatlichkeit ein auf sachbereichsspezifische Konkretisierung hin angelegtes Prinzip<sup>91</sup>. Die Normbestimmtheit sichert die Orientierungsfunktion der Norm gegenüber dem Normadressaten ab. Deshalb müssen abgabebegründende Tatbestände so bestimmt sein, „dass der Abgabepflichtige die auf ihn entfallende Abgabe [...] vorausberechnen kann“<sup>92</sup>. Das Bestimmtheitsgebot wird auf das Gebot einer „dem jeweiligen Zusammenhang angemessene Regelungsdichte, die eine willkürliche Handhabung durch die Behörden ausschließt“, zurückgestutzt<sup>93</sup>. Für verzichtbar wird die tatbestandliche Bestimmung des Abgabesatzes bei Gebühren gehalten<sup>94</sup>. Hinreichende Bestimmtheit soll durch Festlegung der „Bemessungsfaktoren für die die Abgabe tragenden Kosten“ erreicht werden<sup>95</sup>. Dort, wo der Abgabengesetzgeber die Bemessungsfaktoren nicht vorzeichnet, ist diese Grenze klar überschritten<sup>96</sup>. Im Übrigen verbleiben erhebliche Gestaltungsspielräume<sup>97</sup>.

<sup>89</sup> Heun, in: Sacksofsky/Wieland (FN 4), S. 10 (21); kritisch auch Sacksofsky, Umweltschutz (FN 2), S. 153 ff.; Selmer/Brodersen, DVBl. 2000, S.1153 (1164); anders Wienbracke, StuW 2005, S. 81 (83).

<sup>90</sup> s. zu diesem Kernelementen Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 2, 2. Aufl. (2006), Art. 20, Rn. 39; Schmidt-Aßmann, in: HStR II (FN 68), § 26, Rn. 69 ff.

<sup>91</sup> BVerfGE 48, 210 (221 f.); 108, 186 (235).

<sup>92</sup> Explizit BVerfGE 108, 186 (235); in der Sache ebenso BVerfGE 13, 153 (160); 19, 253 (267); 34, 348 (365); 49, 343 (362); 73, 388 (400).

<sup>93</sup> BVerfGE 108, 186 (236) unter Verweis auf BVerwGE 105, 144 (147 f.); ebenso BVerfGE 124, 348 (382).

<sup>94</sup> BVerfGE 108, 186 (236); BVerwGE 112, 194 (202); 120, 311 (327).

<sup>95</sup> BVerfGE 108, 186 (236).

<sup>96</sup> So etwa BVerwGE 133, 165 (183 f.) zur Filmförderabgabe gem. §§ 66, 66a, 67 Abs. 1, 2 FFG 2004.

<sup>97</sup> Vgl. BVerwGE 120, 311 (327 ff.); bestätigt durch BVerfGE 124, 348 (381 f.).

In zeitlicher Hinsicht bindet das Rechtsstaatsprinzip den Abgabengesetzgeber als Gebot der Rechtssicherheit<sup>98</sup>. Der erste Senat des Bundesverfassungsgerichts hat dies in seiner jüngsten Entscheidung zur Heranziehung zu Kanalherstellungsbeiträgen verdeutlicht und Regelungen, die sicherstellen, dass Abgaben zum Vorteilsausgleich nicht zeitlich unbegrenzt festgesetzt werden können, für rechtsstaatlich geboten erachtet. Dem Gesetzgeber obliege es hierbei, „einen Ausgleich zu schaffen zwischen dem Interesse der Allgemeinheit an Beiträgen für solche Vorteile einerseits und dem Interesse des Beitragsschuldners andererseits, irgendwann Klarheit zu erlangen, ob und in welchem Umfang er zu einem Beitrag herangezogen werden kann“<sup>99</sup>. Der Senat verweist insoweit darauf, dass die Abgeltung eines Vorteils, die den Betroffenen zu einem bestimmten Zeitpunkt zugekommen ist, Beiträge überhaupt legitimiere. Je weiter dieser Zeitpunkt bei der Beitragserhebung zurückliege, desto mehr verflüchtige sich die Legitimation zur Erhebung solcher Beiträge<sup>100</sup>. Diese Verflüchtigung des Vorteils verweist auf den Wegfall der grundsätzlichen Legitimation nichtsteuerlicher Abgaben und findet im Rechtsstaatsprinzip dogmatische Umsetzung. Dies dürfte auch für Finanzierungsabgaben Bedeutung haben, ist es doch hier die spezifische Finanzierungsverantwortung, die Auflösungsprozessen in der Zeit ausgesetzt sein kann.

b) *Grundrechte als Grenzen nichtsteuerlicher Abgaben.* Nichtsteuerliche Abgaben belasten das Vermögen der Abgabenschuldner mit einer Geldleistungspflicht und entziehen sich damit tendenziell dem Gewährleistungsgehalt spezieller Freiheitsgrundrechte. Die vor allem im Steuerrecht geführte Diskussion um die Bedeutung der Eigentumsgewährleistung des Art. 14 Abs. 1, 2 GG lässt sich auch anhand nichtsteuerlicher Vermögensabgaben führen<sup>101</sup>. Die Positionen reichen weit<sup>102</sup>: Auf der Grundlage der schon von Ernst Forsthoff hervorgehobenen Immunisierung des Eigentumsschutzes vor dem Steuerzugriff<sup>103</sup> hat die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lange Zeit lediglich „erdrosselnde“<sup>104</sup> Abgaben an Art. 14 Abs. 1,

---

<sup>98</sup> s. zu diesem Gebot nur BVerfGE 2, 380 (403); 3, 225 (237); 7, 89 (92); 7, 194 (196); 20, 323 (331); 23, 12 (32); 88, 384 (403) aus der Rechtsprechung und aus der Literatur *Schmidt-Aßmann*, in: HStR II (FN 68), § 26, Rn. 81 ff.; *Sommernann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Bd. 2, 6. Aufl. (2010), Art. 20 Abs. 3, Rn. 288 ff.

<sup>99</sup> BVerfG, WM 2013, S. 815 (817).

<sup>100</sup> BVerfG, WM 2013, S. 815 (817).

<sup>101</sup> s. etwa *Bryde*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Bd. 1, 6. Aufl. (2012), Art. 14, Rn. 23; *Deppenheuer*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Bd. 1, 6. Aufl. (2010), Art. 14, Rn. 384 ff.; *F. Kirchhof*, Grundriss (FN 14), Rn. 56 ff.

<sup>102</sup> Das Meinungsbild zusammenfassend *Droege*, Gemeinnützigkeit (FN 69), S. 442 ff.; *Papier*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, Bd. 2, Stand: 66. EL (2012), Art. 14, Rn. 165 ff.; *Tipke*, Die Steuerrechtsordnung, Bd. 1, 2. Aufl. (2000), S. 437 ff.; *Wieland*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 1, 2. Aufl. (2004), Art. 14, Rn. 53 ff.

<sup>103</sup> *Forsthoff*, VVDStRL 12 (1954), S. 8 (31 ff.).

<sup>104</sup> BVerfGE 38, 61 (102); 78, 232 (243); 82, 159 (190); s. auch BVerfGE 70, 219 (230); 93, 121 (137).

2 GG messen wollen<sup>105</sup>. Jene Grenze der Eigentumsrelevanz – verstanden als Maßlosigkeit öffentlicher Abgaben<sup>106</sup> – hat das Gericht in der Vermögensteuerentscheidung unter dem Eindruck des von Paul Kirchhof begründeten Verständnisses der Eigentumsfreiheit als Verhaltensfreiheit im vermögensrechtlichen Raum<sup>107</sup> auf den Grundsatz der Halbteilung zurückgeführt<sup>108</sup>, sich hiervon vor einigen Jahren allerdings wieder verabschiedet<sup>109</sup>. Die Rechtsprechung steht nunmehr auf dem Standpunkt, dass ein Steuergesetz als rechtfertigungsbedürftige Inhalts- und Schrankenbestimmung in den Schutzbereich der Eigentumsgarantie eingreift, „wenn der Steuerzugriff tatbestandlich an das Innehaben von vermögenswerten Rechtspositionen anknüpft und so den privaten Nutzen der erworbenen Rechtspositionen zu Gunsten der Allgemeinheit einschränkt“<sup>110</sup>. Die weiten Schranken verhältnismäßiger Inhalts- und Schrankenbestimmungen<sup>111</sup> sind auch bei nichtsteuerlichen Vermögensabgaben zu beachten. Auch hier geht das eigentumsverfassungsrechtliche Schutzniveau über den Schutz konkreter, von der Rechtsordnung ausgestalteter Positionen kaum hinaus. Solange sich ein Vermögensschutz nicht begründen lässt, wird sich das Eigentum nicht als scharfe Grenze nichtsteuerlicher Abgaben erweisen<sup>112</sup>.

Von größerer Bedeutung für die Ausgestaltung nichtsteuerlicher Abgaben ist die Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG<sup>113</sup>. Öffentliche Abgaben greifen in den Schutzbereich ein, „wenn sie in engem Zusammenhang mit der Ausübung eines Berufs stehen und objektiv eine berufsregelnde Tendenz erkennen lassen“<sup>114</sup>. In der Berufsfreiheit bildet sich der Zusammenhang zwischen dem Grundrecht auf Marktteilnahme und Gewährleistung der Rahmenbedingungen des Marktes in ihrer finanziellen Dimension ab: Dient das Aufkommen einer Abgabe „der Gewährleistung der Rahmenbedingungen eines spezifischen Marktes“ und werden die Abgabepflichtigen „wegen der

<sup>105</sup> BVerfGE 4, 7 (17); 8, 274 (330); 10, 89 (116); 10, 354 (371); 75, 108 (154); 78, 249 (277); 97, 332 (349).

<sup>106</sup> In diesem Sinne BVerfGE 14, 221 (242); 23, 12 (30).

<sup>107</sup> P. Kirchhof, VVDStRL 39 (1981), S. 213 (234 ff.).

<sup>108</sup> BVerfGE 93, 121 (136 ff.).

<sup>109</sup> BVerfGE 115, 97 (108 ff.).

<sup>110</sup> BVerfGE 115, 97 (111).

<sup>111</sup> Dazu BVerfGE 115, 97 (113 ff.).

<sup>112</sup> Ebenso in Bezug auf die Steuer *Wieland*, in: Dreier (FN 102), Art. 14, Rn. 56; anders wohl *Bryde*, in: von Münch/Kunig (FN 101), Art. 14, Rn. 23.

<sup>113</sup> Hierzu *Jarass*, Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz, 1999, S. 81 f. m. w. N. zur Rechtsprechung des BVerfG; s. auch *Breuer*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 8, § 171, Rn. 43; *Manssen*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (FN 98), Art. 12 Abs. 1, Rn. 201 und speziell in Bezug auf die Vereinbarkeit von Konzessionsabgaben mit Art. 12 Abs. 1 GG *Wieland*, Konzessionsabgaben (FN 7), S. 224 ff.

<sup>114</sup> BVerfGE 13, 181 (186); 16, 147 (162); 37, 1 (17); 98, 83 (97); 113, 128 (145); 123, 132 (139); 124, 235 (242).

Beteiligung an diesem Markt in Anspruch genommen“, so greift die Abgabenregelung „in die Berufsfreiheit der Abgabepflichtigen ein und ist nur aufgrund eines Gesetzes zulässig, das auch im Übrigen mit der Verfassung in Einklang steht“<sup>115</sup>. Hier schaffen die besonderen Zurechnungsgründe der nichtsteuerlichen Abgaben, der durch die Gebühr abgeschöpfte individuelle Vorteil oder auch die durch die Sonderabgabe erstrebte „Antriebsfunktion“<sup>116</sup>, zugleich den engen Zusammenhang mit der Berufsausübung und damit den Bedarf nach verhältnismäßigen Ausgleich mit dem hiermit in der Sache freilich immer schon identifizierten Gemeinwohlbelang.

In dieser abwehrrechtlichen Dimension setzt die Berufsfreiheit auch solchen Finanzierungs Sonderabgaben Grenzen, die auf die Förderung der Marktteilnahme der Abgabepflichtigen gerichtet sind. Wenn die Rechtsprechung hier in den Absatzfonds-Fällen die Finanzierungsverantwortung erhöhten Anforderungen unterstellt und fordert, dass der die Abgabe rechtfertigende Gruppennutzen „evident“ sein müsse<sup>117</sup>, hat dies auch eine grundrechtliche Dimension. Die Berufsfreiheit privatisiert im Grundsatz die Entscheidung des Marktteilnehmers darüber, welche werbenden Maßnahmen der Absatzförderung unternommen werden. Die Zentralisierung solcher Werbemaßnahmen unter Zuweisung der Finanzierungsverantwortung an die Marktteilnehmer hat den grundrechtlichen Vorrang des privaten Engagements zu wahren und ist als „augenfällige Verkürzung“ der durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützten unternehmerischen Freiheit zu rechtfertigen<sup>118</sup>. Wenn die Rechtsprechung einen evidenten Gruppennutzen dann sieht, „wenn es bei den staatlichen Fördermaßnahmen um das plausibel begründete Erfordernis geht, erheblichen Beeinträchtigungen entgegenzuwirken oder spezielle Nachteile auszugleichen, die die Gruppenangehörigen besonders betreffen und die von diesen selbst voraussichtlich nicht, oder jedenfalls nicht mit gleicher Erfolgsaussicht kompensiert werden könnten“<sup>119</sup>, dann ist damit zugleich das Programm der Rechtfertigung einer Berufsausübungsregelung unter verhältnismäßiger Entfaltung eines konfligierenden Gemeinwohlbelanges umschrieben. Die Verwaltungsrechtsprechung ist überraschenderweise bei der Annahme eines evidenten Gruppennutzens eher großzügig. Dies belegt neben der Billigung der Filmförderabgabe<sup>120</sup> et-

---

<sup>115</sup> So ausdrücklich BVerfGE 124, 235 (242 f.) in Bezug auf § 16 FinDAG; s. auch BVerfGE 113, 128 (145); 123 (140).

<sup>116</sup> s. BVerfGE 57, 139 (167); 67, 256 (277); umfassend zu dieser Funktion *Schiller*, Sonderabgaben mit einer wirtschaftslenkenden Antriebs- und Sanktionsfunktion in der Wirtschafts- und Finanzverfassung des Grundgesetzes, 2000, passim, insb. S. 17 ff.; s. auch *Heun*, in Dreier (FN 18), Art. 105, Rn. 26 m. w. N.

<sup>117</sup> BVerfGE 122, 316 (338); 123, 132 (143).

<sup>118</sup> So OVG RP, Agrar- und Umweltrecht (AUR) 2011, S. 224 (228); mit einem nahezu identischen Wortlaut auch BVerfGE 122, 316 (337); BVerwG, Urt. v. 24. 11. 2011 – 3 C 4/11 = juris, Rn. 45.

<sup>119</sup> BVerfGE 122, 216 (338); 123, 132 (143).

wa auch die Rechtsprechung zur Verfassungskonformität der Abgabe an den deutschen Weinfonds nach § 43 Abs. 1 WeinG<sup>121</sup>. Wenn hier zur Begründung spezieller Nachteile auf die im internationalen Vergleich geringeren Betriebsgrößen oder ausgereizten Wertschöpfungsstrukturen der deutschen Weinwirtschaft abgestellt wird<sup>122</sup>, dann sind diese Faktoren ihrerseits durch die Berufsfreiheit in die Verantwortung der Wirtschaftsakteure gelegt, und es ist auch insoweit auf eine Konsolidierung nach Grundsätzen des Marktes zu setzen<sup>123</sup>.

Die Berufsfreiheit setzt nichtsteuerlichen Abgaben auch in teilhaberechtl. Dimension in Gestalt eines Verbotes prohibitiver Abgaben Grenzen<sup>124</sup>. In seiner Entscheidung zur Landeskinderregelung im Bremischen Studienkontengesetz hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, dass aus dem Teilhaberecht aus Art. 12 Abs. 1 GG kein Anspruch auf Kostenfreiheit des Hochschulstudiums resultiere, die „Inanspruchnahme staatlicher Ressourcen durch einen eingeschränkten Nutzerkreis“ könne vielmehr eine Abgabepflicht auslösen<sup>125</sup>. Diese grundsätzliche Wahlfreiheit des Gesetzgebers wird sozialstaatlich und gleichheitsrechtlich eingefasst: Das Gericht verweist hier auf die aus „Art. 12 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG und dem Sozialstaatsprinzip“ resultierende Verpflichtung, gleiche Bildungschancen zu wahren<sup>126</sup>. Gebühren dürften keine unüberwindliche soziale Barriere vor dem Hochschulzugang errichten<sup>127</sup>. Angesichts dieses ambitionierten Zieles verwundert es nicht, dass die Rechtsprechung dem Gesetz-

---

<sup>120</sup> BVerwGE 139, 42 (42 ff., insb. 56 ff.) zur Filmförderabgabe gem. §§ 66, 66a, 67 Abs. 1, 2 FFG 2010; anders noch BVerwGE 133, 165 (165 ff.; insb. 179 ff.) zur Filmförderabgabe gem. §§ 66, 66a, 67 Abs. 1, 2 FFG 2004 und OVG Bln-Bbg, NVwZ 2010, S. 724 (724 ff.) zur Filmförderabgabe gem. §§ 66, 66a, 67 Abs. 1, 2 FFG 2009; s. zur Diskussion um die Verfassungsmäßigkeit der Filmförderabgabe auch *Becker*, ZUM 2010, S. 752 (755 f.); *Weber*, ZUM 2008, S. 736 (737 f.) und zur FFG-Novelle 2014 *Schaefer*, ZUM 2012, S. 835 (835 ff.).

<sup>121</sup> BVerwG, Urt. v. 24. 11. 2011 – 3 C 4/11 = juris, Rn. 17 ff., insb. 31 ff. im Anschluss an OVG RP, AUR 2011, S. 224 (228 ff.).

<sup>122</sup> s. BVerwG, Urt. v. 24. 11. 2011 – 3 C 4/11 = juris, Rn. 33 ff.; OVG RP, AUR 2011, S. 224 (228 ff.).

<sup>123</sup> Anders *Gerhard*, DVBl. 2010, S. 1446 (1448 f.); *ders.*, LKRZ 2010, S. 126 (130); kritisch zur oben zitierten Rechtsprechung des OVG RP (s. FN 132, 135 f.) und zur Verfassungsmäßigkeit der Weinfondsabgabe insgesamt auch *Ritter*, NVwZ 2011, S. 405 (406 ff.).

<sup>124</sup> s. jüngst BVerfG, Beschl. v. 08. 05. 2013 – 1 BvL 1/08 = juris, Rn. 39 ff.; zur Vereinbarkeit der so genannten Studiengebühren mit Art. 12 Abs. 1 GG auch bereits BVerfGE 112, 226 (245); BVerwGE 105, 142 (147 f.); 115, 32 (37 ff.); 134, 1 (7 ff.); BVerwG, Urt. v. 15. 12. 2010 – 6 C 9/09 = juris, Rn. 19 ff.

<sup>125</sup> BVerfG, Beschl. v. 08. 05. 2013 – 1 BvL 1/08 = juris, Rn. 39 ff.

<sup>126</sup> BVerfG, Beschl. v. 08. 05. 2013 – 1 BvL 1/08 = juris, Rn. 40; s. auch schon BVerfGE 112, 226 (245).

<sup>127</sup> BVerfG, Beschl. v. 08. 05. 2013 – 1 BvL 1/08 = juris, Rn. 40 unter Verweis auf BVerwGE 102, 142 (147); 115, 32 (37); 134, 1 (8, 9, 14); BVerwG, Urt. v. 15. 12. 2010 – 6 C 9/09 = juris, Rn. 25.



geber weite Gestaltungsfreiheiten einräumt, wie er die verfassungsrechtlich geforderte Chancengleichheit zu wahren sucht<sup>128</sup>.

Neben diesen freiheitsrechtlichen Grenzen der nichtsteuerlichen Abgaben greift das modale Grundrecht des allgemeinen Gleichheitssatzes<sup>129</sup>. Weil neben die Gemeinlast der Steuer die zusätzliche Inanspruchnahme durch die nichtsteuerliche Abgabe tritt, bedürfe diese „einer besonderen Rechtfertigung aus Sachgründen“<sup>130</sup>. Neben dieser Rechtfertigung nichtsteuerlicher Abgaben im Verhältnis zur Steuer als solche<sup>131</sup> ist der Gleichheitssatz auch Zentralnorm für die Ausgestaltung nichtsteuerlicher Abgaben im Verhältnis der verschiedenen Abgabepflichtigen zueinander<sup>132</sup>. Hier sind seine bereichsspezifischen Konkretisierungen weitgehend mit den Anforderungen an eine gleichheitskonforme Ausgestaltung des Steuerrechts parallelisiert. An die Stelle der Steuergerechtigkeit<sup>133</sup> tritt die „Abgabengerechtigkeit“<sup>134</sup> und damit die Belastungsgleichheit. Diese meint nicht nur die strenge Tatbestandsbindung im Abgaberecht<sup>135</sup>, sondern wird – ebenfalls im Gleichlauf mit den steuerverfassungsrechtlichen Vorgaben zur Meidung eines strukturellen Vollzugsdefizits<sup>136</sup> – auf den Belastungserfolg erstreckt<sup>137</sup>. Wie dem Steuergesetzgeber eine kaum präformierte Freiheit in der Erschließung von Steuerquellen belassen wird<sup>138</sup>, so genießt auch der Abgabengesetzgeber bei der Wahl des Abgabenmaßstabs eine weitgehende Gestaltungsfreiheit, die die Befugnis zur Typisierung und Pauschalierung sowie zur Verfolgung verhaltenslenkender Nebenzwecke einschließt<sup>139</sup>.

---

<sup>128</sup> BVerfG, Beschl. v. 08. 05. 2013 – 1 BvL 1/08 = juris, Rn. 43; BVerwGE 134, 1 (9); BVerwG, Urt. v. 15. 12. 2010 – 6 C 9/09 = juris, Rn. 20.

<sup>129</sup> BVerfGE 93, 319 (343); 108, 1 (16); 108, 186 (216); 110, 370 (387); 113, 128 (147); 122, 316 (333 f.); 123, 132 (141). Dazu *Heun*, in: Dreier (FN 102), Art. 3, Rn. 80; *Osterloh*, in: Sachs (FN 12), Art. 3, Rn. 172 ff.; *Sachs*, in: HStR VIII (FN 113), § 183, Rn. 35 ff.; *Starck*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (FN 101), Art. 3 Abs. 1, Rn. 117 ff.; *Wieland*, Konzessionsabgaben (FN 7), S. 255 ff.

<sup>130</sup> s. die Nachweise bei FN 11.

<sup>131</sup> Vgl. BVerfGE 113, 128 (151); 122, 316 (334); 123, 132 (142); 124, 235 (244 f.); 124, 348 (366).

<sup>132</sup> s. etwa BVerfGE 78, 249 (286 ff.); 93, 319 (348 ff.); 124, 235 (249 ff.); dazu auch *Jarass*, Nichtsteuerliche Abgaben (FN 113), S. 92; *Osterloh*, in: Sachs (FN 12), Art. 3, Rn. 175.

<sup>133</sup> s. hierzu BVerfGE 6, 55 (70); 13, 331 (338); 26, 302 (310); 43, 108 (118 f.); 61, 319 (343); 66, 214 (223); 67, 290 (297); 68, 143 (152); 68, 287 (310); 74, 182 (199 f.); 105, 17 (46); 117, 1 (30); 120, 1 (44) und aus dem Schrifttum nur *Tipke*, StRO I (FN 102), S. 234 ff., insb. 282 ff. m. w. N.

<sup>134</sup> s. zu diesem Begriff BVerfGE 97, 332 (346); BVerwGE 42, 222 (227 f.); 104; 60 (63); 105, 144 (150); 133, 165 (179 f.); 134, 1 (17); 137, 325 (338); 139, 42 (68 f.).

<sup>135</sup> s. BVerwGE 139, 42 (69).

<sup>136</sup> Grundlegend zu dieser Problematik BVerfGE 84, 239 (272); s. ferner BVerfGE 110, 94 (112 f.) m. w. N. und aus dem Schrifttum *Hey*, in: *Tipke/Lang* (FN 14), § 3, Rn. 113; *Tipke*, StRO I (FN 102), S. 359 ff.

<sup>137</sup> BVerfGE 84, 239 (271); BVerwGE 133, 165 (180 f.); 139, 42 (69 f.).

<sup>138</sup> BVerfGE 65, 325 (354); 93, 121 (136); 107, 27 (47); 117, 1 (30); 122, 210 (230); 127, 61 (86); s. zu dieser stRspr *Pezzner*, in: *GS Nagelmann*, 1984, S. 137 (138 f.).

### 3. Leistungsfähigkeit oder Äquivalenz – vom Austausch der Belastungsprinzipien

Steuern und nichtsteuerliche Abgaben unterscheiden sich grundsätzlich in ihrem Belastungsgrund: während die Steuer dem Leistungsfähigkeitsprinzip folgt<sup>140</sup>, nimmt im Rahmen der gegenleistungsabhängigen Abgaben seine Rolle das Äquivalenzprinzip ein<sup>141</sup>. Die verfassungsrechtliche Grundierung des Leistungsfähigkeitsprinzips ist vor allem – aber nicht nur<sup>142</sup> – gleichheitsrechtlich angeleitet. Das Bundesverfassungsgericht jedenfalls siedelt das Leistungsfähigkeitsprinzip als Konkretisierung der horizontalen und vertikalen Steuergerechtigkeit im Zusammenhang des allgemeinen Gleichheitssatzes des Art. 3 Abs. 1 GG an<sup>143</sup>. Die Ausrichtung der Steuerlast an den Prinzipien der finanziellen Leistungsfähigkeit und der Folgerichtigkeit als eng miteinander verbundene Leitlinien begrenze den gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum<sup>144</sup>. Der Konkretisierungsauftrag aus Art. 3 Abs. 1 GG ist durch den Bezug auf das Leistungsfähigkeitsprinzip allerdings noch nicht eingelöst. Insoweit ist die Kritik<sup>145</sup> am Leistungsfähigkeitsprinzip berechtigt, ist es doch in hohem Maße konkretisierungsbedürftig<sup>146</sup> und steht auch in seiner Reichweite über den Bereich der Ertragsteuern hinaus noch keineswegs auf gesichertem Boden<sup>147</sup>. Auch das Leistungsfähigkeitsprinzip lebt so – wie das Steuerrecht – aus „dem Diktum des Gesetzgebers“<sup>148</sup>.

<sup>139</sup> BVerfGE 108, 1 (18 f.); BVerwGE 135, 352 (361); vgl. ferner BVerfGE 50, 217 (226 f.); BVerfG, NVwZ 2010, S. 831 (832); BVerwGE 80, 36 (41 f.); 133, 165 (181); 139, 42, (70); s. aus der Literatur nur *P. Kirchhof*, in: HStR V (FN 1), § 119, Rn. 42.

<sup>140</sup> *Birk*, Das Leistungsfähigkeitsprinzip als Maßstab der Steuernormen, 1983, passim.

<sup>141</sup> *Schmehl*, Das Äquivalenzprinzip im Recht der Staatsfinanzierung, 2004, passim.

<sup>142</sup> s. zu den freiheitsrechtlichen Grundlagen des Leistungsfähigkeitsprinzips *Birk*, Leistungsfähigkeitsprinzip (FN 140), S. 123 ff., 179 ff., 202 ff.; *P. Kirchhof*, Besteuerung im Verfassungsstaat, 2000, S. 22 ff.

<sup>143</sup> BVerfGE 8, 51 (68 f.); 61, 319 (343 f.); 74, 182 (199 f.); 81, 228 (236); 89, 346 (352); 105, 17 (46); 117, 1 (30); 127, 61 (81).

<sup>144</sup> BVerfGE 105, 73 (125 f.); 107, 27 (46 f.); 117, 1 (30); 122, 210 (230 f.); 126, 268 (277 f.); 126, 400 (417).

<sup>145</sup> s. *Arndt*, in: FS Mühl, 1981, S. 17 (35 ff.); *ders.*, NVwZ 1988, S. 787 (790 f.); *Kruse*, Lehrbuch des Steuerrechts, Bd. 1, 1991, S. 49 ff.; *Littmann*, in: FS Neumark, 1970, S. 113 (113 ff.).

<sup>146</sup> *Birk*, Leistungsfähigkeitsprinzip (FN 161), S. 52 ff.; *Heun*, in: Dreier (FN 102), Art. 3, Rn. 75; *Hey*, in: Tipke/Lang (FN 14), § 3, Rn. 41; *Lehner*, Einkommensteuerrecht und Sozialhilferecht, 1993, S. 42 f. m. w. N.; *Tipke*, StRO I (FN 102), S. 492 ff.; die Vieldeutigkeit des Leistungsfähigkeitsprinzips erkennt auch das BVerfG selbst an, s. BVerfGE 43, 108 (120).

<sup>147</sup> Ablehnend bezüglich der Anwendung auf Verbrauchsteuern *Sacksosfsky*, NJW 2000, S. 2619 (2621 f.); s. in diesem Kontext auch *Birk*, Leistungsfähigkeitsprinzip (FN 140), S. 199 f.; *Tipke*, StRO I (FN 102), S. 502 ff., beide m. w. N.

<sup>148</sup> BVerfGE 13, 318 (328) unter Verweis auf *Bühler/Strickrodt*, Steuerrecht, Bd. 2, 3. Aufl. (1960), S. 658.

Ähnliche Schwierigkeiten bereitet auch die verfassungsrechtliche Grundierung des Äquivalenzprinzips. Dieses ist der anerkannte Grundsatz des Gebühren- und Beitragsrechts<sup>149</sup>. Es nutzt die diesen Vorzugslasten eigene Gegenleistungsabhängigkeit als Maßstab der Inanspruchnahme der Abgabepflichtigen, ist „dem Begriff der Gebühr immanent“<sup>150</sup> und verlangt, dass Gebühren nicht völlig unabhängig von den tatsächlichen Kosten der gebührenpflichtigen Staatsleistung festgesetzt werden dürften<sup>151</sup>. Für die Gebührenbemessung wird eine unterscheidungskräftige Legitimation in Form zulässiger Gebührenzwecke verlangt<sup>152</sup>. Diese muss der Gesetzgeber in merkwürdiger Parallelität zu den Anforderungen an Durchbrechungen der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit<sup>153</sup> hinreichend tatbestandlich vorzeichnen<sup>154</sup>. Als legitime Gebührenzwecke werden die Grundsätze der Kostendeckung und der Vorteilsabschöpfung anerkannt<sup>155</sup>. Die weiteren Konkretisierungen des Kostendeckungsprinzips zur Erfassung des individuell zurechenbaren Vorteils des Gebührenschuldners, also insbesondere der Vorrang des Wirklichkeits- vor dem Wahrscheinlichkeitsmaßstab<sup>156</sup>, sind wie das Kostendeckungsprinzip selbst gesetzliche, aber keine verfassungsrechtlichen Grundsätze<sup>157</sup>. Schließlich kann der Gesetzgeber auch Gegenleis-

---

<sup>149</sup> s. zur Geltung des Äquivalenzprinzips im Beitragsrecht BVerfGE 9, 291 (297); 14, 312 (317); 42, 223 (228); BVerwGE 22, 299 (305); 26, 305 (309) und im Gebührenrecht BVerfGE 20, 257 (269); 50, 217 (226); 83, 363 (392); 91, 207 (223); BVerwGE 80, 36 (39); 118, 123 (125 ff.); 135, 352 (353 f., 362) sowie aus dem Schrifttum *Heun*, in: Dreier (FN 18), Art. 105, Rn. 21; *Jachmann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (FN 3), Art. 105, Rn. 13, jeweils m. w. N.

<sup>150</sup> BVerfGE 20, 257 (270); hieraus schließt etwa *Friauf*, in: FG BVerfG (FN 75), S. 300 (311 f.) auf dessen Verfassungsrang; anders hingegen *F. Kirchhof*, Die Höhe der Gebühr, 1981, S. 81; *Osterloh*, in: Sachs (FN 12), Art. 3, Rn. 172; ausdrücklich offen gelassen in BVerfGE 50, 217 (233).

<sup>151</sup> BVerfGE 50, 217 (227); 85, 337 (346); 97, 332 (345); BVerfG, NJW 2004, 3321 (3321). Wenn das Bundesverwaltungsgericht das Äquivalenzprinzip als gesetzlichen Gebührenmaßstab ansieht und verfassungsrechtlich im Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ansiedelt – so die stRSpr, s. etwa BVerwGE 26, 305 (309); 79, 90 (91); 109, 97 (111); 118, 123 (125); 118, 128 (135); aufgenommen in BVerfGE 83, 363 (392), so besteht in den Konsequenzen kein nennenswerter Unterschied. Ebenso *Habermann*, Gebühren (FN 17), S. 334; *Helbig*, in: Sacksofsky/Wieland (FN 4), S. 85 (89); *Wieland*, Konzessionsabgaben (FN 7), S. 308 f.

<sup>152</sup> BVerfGE 108, 1 (17).

<sup>153</sup> Dazu BVerfGE 93, 121 (148); 99, 280 (296); 105, 73 (112 f.); 110, 274 (293); 117, 1 (32).

<sup>154</sup> BVerfGE 108, 1 (20); ebenso BVerwG, Beschl. v. 12. 07. 2005 – 6 B 22/05 = juris, Rn. 5; BayVGH, Urt. v. 13. 07. 2012 – 7 N 11.2996 = juris, Rn. 33; OVG Berlin, Urt. v. 22. 06. 2005 – 2 B 7.05 = juris, Rn. 41.

<sup>155</sup> BVerfGE 50, 217 (226); 93, 319 (344); 97, 332 (345); 108, 1 (18).

<sup>156</sup> Dazu BVerwGE 26, 317 (318 ff.); *F. Kirchhof*, Gebühr (FN 150), S. 154 f.; *Wilke*, Gebührenrecht (FN 36), S. 209 ff.; *Wieland*, Konzessionsabgaben (FN 7), S. 316 f.

<sup>157</sup> So ausdrücklich im Hinblick auf „das Kostendeckungsprinzip und ähnliche gebührenrechtliche Prinzipien“ BVerfGE 97, 332 (345); s. auch schon BVerfGE 50, 217 (226); ebenso aus der Literatur *Jarass*, Nichtsteuerliche Abgaben (FN 113), S. 32; *F. Kirchhof*, Gebühr (FN 150), S. 100; *Osterloh*, in: Sachs (FN 12), Art. 3, Rn. 172.

tungsabgaben zu Lenkungszwecken einsetzen. Hauptanwendungsfall ist hier die nach der Leistungsfähigkeit der Abgabenschuldner „soziale Staffe- lung“<sup>158</sup> von Gebühren. Die Rechtsprechung hat diese für Kindergarten- und Rückmeldegebühren jedenfalls dann hingenommen, wenn sie sich unterhalb einer kostenorientierten Obergrenze des Gebührensatzes bewegt<sup>159</sup>. Die gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheiten reichen weit. Der Gesetzgeber entscheidet, welche Gebührenmaßstäbe und Gebührensätze er für eine individuell zurechenbare Leistung aufstellt und welche über die Kostendeckung hinaus reichenden Zwecke er mit der Gebührenregelung anstreben will<sup>160</sup>. Weil maßgebliche Bestimmungsgrößen der Gebührenbemessung – wie die speziellen Kosten der gebührenpflichtigen Leistung, der Vorteil der Leistungen für die Gebührenschuldner oder die verhaltenslenkende Wirkung einer finanziellen Belastung – sich im Vorhinein häufig nicht exakt ermitteln lassen, gesteht die Rechtsprechung dem Gesetzgeber zudem die Freiheit zu, „die Vielzahl der Einzelfälle in einem Gesamtbild zu erfassen“<sup>161</sup> und „generalisierende, typisierende und pauschalierende Regelungen zu treffen“<sup>162</sup>. Die Offenheit der Maßstäbe auferlegt Gesetzgebung und Verwaltungsrechtsprechung erhebliche Konkretisierungsleistungen, die gesetzgeberischen Pauschalierungs-, Generalisierungs- und Typisierungsgrenzen herauszuarbeiten<sup>163</sup>.

Auch im Bereich der Sonderabgaben bleiben die Belastungsgrundent- scheidungen weitmaschig. Obwohl die Sonderabgabe eine Geldleistungsp- flicht begründet, der gerade keine Gegenleistung der öffentlichen Hand entspricht<sup>164</sup>, spielt das Äquivalenzprinzip im Rahmen ihrer Rechtfertigung eine wesentliche Rolle, indem es die Beziehung zwischen durch die Sonder- abgabe zu finanzierenden Aufgabe und der Finanzierungsverantwortung der Abgabepflichtigen bestimmt. Auch bei Sonderabgaben bedarf die Abga- benhöhe „einer besonderen sachlichen Rechtfertigung“<sup>165</sup>. Der voraussicht-

<sup>158</sup> Hierzu etwa *Fischer/Mann*, NVwZ 2002, S. 794 (796); *Helbig*, in: Sacksofsky/ Wieland (FN 4), S. 85 (85 ff.); *Kempen*, NVwZ 1995, S. 1163 (1164 ff.); *Kube*, Finanz- gewalt (FN 3), S. 429 ff. m. w. N.

<sup>159</sup> BVerfGE 97, 332 (344 ff.); 108, 1 (18).

<sup>160</sup> BVerfGE 50, 217 (226 f.); 97, 332 (345); 108, 1 (19); BVerfG, NVwZ 2010, S. 831 (832).

<sup>161</sup> BVerfGE 108, 1 (19).

<sup>162</sup> BVerfGE 108, 1 (19).

<sup>163</sup> Wenn etwa im Rahmen der Mauterhebung auf Grundlage des ABMG der Ge- bührengesetzgeber sich für die Erheblichkeit der Wegekosten als Maßstab der Maut- höhe entscheidet und zugleich eine quantifizierbare Korrelation dieser Kosten und der unterschiedlichen Achszahl mautpflichtiger Fahrzeuge ersichtlich ist, dann löst die gleiche Behandlung zwei- und dreiachsiger Lkw einen entsprechenden Rechtferti- gungsbedarf aus, der unter Hinweis auf die Erfordernisse effizienten Verwaltungsvollzugs gedeckt werden könnte. Hierzu BVerwG, NVwZ 2011, S. 41 (41 ff.) sowie jüngst BVerwG, Beschl. v. 16. 05. 2013 – 9 B 6/13 = juris, passim.

<sup>164</sup> BVerfGE 55, 274 (298); 67, 256 (274 f.); 92, 91 (113); 108, 186 (217); 113, 128 (149); 122, 316 (334); 124, 348 (365).

<sup>165</sup> BVerfGE 110, 370 (390 f.); 124, 235 (249).

liche Mittelbedarf für die mit der Sonderabgabe verfolgten Zwecke begrenzt quantitativ die Finanzierungsverantwortung der Abgabenschuldner<sup>166</sup>. Die gesetzgeberischen Gestaltungsspielräume in der Festlegung der Abgabenhöhe sind wiederum groß<sup>167</sup>. Ihre gerichtliche Kontrolle ist auf Sachgerechtigkeit zurückgenommen<sup>168</sup>. Sachgerecht kann dabei auch die Leistungsfähigkeit der Abgabeverpflichteten sein<sup>169</sup>.

#### IV. Nichtsteuerliche Abgaben als Formen der Individualisierung von Finanzierungslasten

Steuern und nichtsteuerliche Abgaben sind Instrumente zur Finanzierung staatlicher Aufgaben. Nichtsteuerliche Abgaben bauen auf einen „Nexus von Begünstigung und Belastung aller Beteiligten“ auf<sup>170</sup>. Dieser Nexus beschreibt eine Finanzierungsverantwortung für sich konkretisierende öffentliche Leistungen. Löst er sich bei der Steuer im Mitgliedsbeitrag für die Gesamtheit gegenwärtiger und zukünftiger staatlicher Aufgaben auf<sup>171</sup>, so findet er auf der Mezzanin-Ebene der Sonderabgaben im engeren Sinne seinen Bezugspunkt in der kollektiven Finanzierungsverantwortung hinsichtlich gruppenspezifischer Aufgaben und fokussiert schließlich im Anwendungsfeld der Vorzuglasten die potentielle oder konkrete individuelle Gegenleistung des Staates. Im Dreieck staatlicher Einnahmen-, Ausgaben- und Aufgabenverantwortung ähnelt diese Individualisierung von Finanzierungsverantwortung auf der Einnahmenseite Privatisierungsprozessen auf der Aufgabenseite und kann mit weitgehend ähnlichen dogmatischen Strukturen abgearbeitet werden (1.). Wie die Umlagefinanzierung der Wirtschaftsaufsicht im Regulierungsverwaltungsrecht zeigt<sup>172</sup> schafft Privatisierungsfolgenrecht typischerweise in der Rechtsordnung angelegte Gruppenverant-

---

<sup>166</sup> BVerfGE 110, 370 (390 f.); 124, 235 (249).

<sup>167</sup> BVerfGE 124, 235 (250).

<sup>168</sup> BVerfGE 124, 235 (250).

<sup>169</sup> In diesem Sinne BVerfGE 124, 235 (250); anders hingegen *Friauf*, in: FG BVerfG (FN 75), S. 300 (310 f.), der allein „Billigkeits-Ausnahmen“ (S. 311, Fn. 80) von der Abgabepflicht für zulässig hält.

<sup>170</sup> So in Bezug auf Sonderabgaben *Friauf*, in: FG BVerfG (FN 75), S. 300 (310).

<sup>171</sup> s. zum Konzept der Globaläquivalenz als Steuerrechtfertigungsansatz *Vogel*, in: Kirchhof (Hrsg.), *Der offene Finanz- und Steuerstaat*, 1991, S. 616 f. m. w. N.; vgl. überdies *Tipke*, StRO I (FN 102), S. 476; *Wernsmann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler (FN 14), § 3 AO, Rn. 151 ff.

<sup>172</sup> s. etwa § 16 FinDAG, § 51 Abs. 1 KWG sowie die außer Kraft getretenen § 92 EnWG i.d.F. v. 07. 07. 2005, BGBl. I S. 1970 (2004), geändert durch Gesetz v. 09. 12. 2006, BGBl. I S. 2833 (2847), außer Kraft gesetzt durch Gesetz v. 26. 07. 2011, BGBl. I S. 1554 (1589), § 144 TKG i.d.F. v. 22. 06. 2004, BGBl. I S. 1190 (1239), geändert durch Gesetz v. 31. 10. 2006, BGBl. I S. 2407 (2443) sowie durch Gesetz v. 18. 02. 2007, BGBl. I S. 106 (115 f.); außer Kraft gesetzt durch Gesetz v. 29. 07. 2009, BGBl. I S. 2409 (2409).

wortlichkeiten und damit Anknüpfungspunkte für Sonderabgaben. Diese können aber auch selbst Regulierungsinstrumente sein, indem sie Risikoverantwortung unter Entlastung des Steuerzahlers privatisieren. Dies soll am Beispiel der Bankenabgabe gezeigt werden [2. a)]. Schließlich zeigen sich deutliche Parallelen der Diskurse um Privatisierungsgrenzen<sup>173</sup> und der Grenzen der Individualisierung von Finanzierungsverantwortung, was anhand der Spielräume nichtsteuerlicher Abgaben im Bereich der inneren Sicherheit belegt werden soll [2. b)].

### **1. Gemeinwohl, Gruppen- und Individualvorteil – Zur normativen und demokratischen Konstruktion von Finanzierungsverantwortung**

Öffentliche Abgaben sind Instrumente der Gemeinwohlfinanzierung. Die Finanzverfassung erweist sich schon wegen dieses Bezugspunktes als notwendig offen. Das Gemeinwohl<sup>174</sup> als dynamische „Resultante der Wahrnehmung privater und öffentlicher Interessen“<sup>175</sup> ist im freiheitlichen Verfassungsstaat notwendig nicht vor-, sondern aufgegeben<sup>176</sup>. Der demokratische Konsens ist „Bedingung einer freiheitlichen Gemeinwohlrealisierung“<sup>177</sup>. Diesem Befund der strukturellen Offenheit des Gemeinwohls entspricht auch die Offenheit staatlicher Aufgaben. Die Staatsaufgabenlehre kann in ihrer Suche nach einem Kanon staatlicher Aufgaben nur scheitern<sup>178</sup>, weil auch dieser als Konkretisierungsform des Gemeinwohls notwendig un abgeschlossen ist<sup>179</sup>. Jenseits eines durch die Verfassung vorgegebenen, selbst indes in seinen Grenzen unklaren Kernbereichs „notwendiger“ Staatsaufgaben<sup>180</sup> ist es der demokratische Prozess selbst, der den Staat befähigt, sich

---

<sup>173</sup> Dazu statt vieler *Burgi*, Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe, 1999, S. 175 ff.; *ders.*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 4, 3. Aufl. (2006), § 75, Rn. 16 ff.; *Gramm*, Privatisierung und notwendige Staatsaufgaben, 2001, S. 59 ff., 395 ff., jeweils m. w. N.

<sup>174</sup> Zum Gemeinwohlbegriff s. nur *Droege*, Gemeinnützigkeit (FN 69), S. 318 ff. m. w. N.

<sup>175</sup> *Rossen-Stadtfeld*, in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle*, Grundrissen des Verwaltungsrechts, Bd. 2, 2. Aufl. (2012), § 29, Rn. 60.

<sup>176</sup> *Isensee*, in: *HStR IV* (FN 173), § 71, Rn. 46 ff.

<sup>177</sup> *Link*, *VVDStRL* 48 (1990), S. 7 (26).

<sup>178</sup> s. aber die umfassenden Darstellungen bei *Grimm* (Hrsg.), Staatsaufgaben, 1. Aufl. (1996), passim; *Isensee*, in: *HStR IV* (FN 173), § 73, Rn. 27 ff.; *Schuppert*, Staatswissenschaft, 1. Aufl. (2003), S. 215 ff., jeweils m. w. N.

<sup>179</sup> So spricht etwa *Benda*, Öffentliche Aufgaben in der parlamentarischen Demokratie, 1975, S. 44 (45) treffend von einer „notwendigen Offenheit des potentiellen Umfangs staatlicher Aktivität“; iE ebenso *Grimm*, in: *ders.* (FN 178), S. 773.

<sup>180</sup> s. zu diesem Begriff *Bull*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, 2. Aufl. (1977), S. 99 ff.; *Gramm*, Privatisierung (FN 173), S. 190 ff.; *A. Leisner*, Die Leistungsfähigkeit des Staates, 1998, S. 41 ff. und aus der Rechtsprechung des BVerfG nur E 38, 281 (299) unter Verweis auf BVerfGE 10, 89 (102); 15, 235 (241).

eine Aufgabe zu eigen zu machen. Auf der finanzverfassungsrechtlichen Ebene entspricht den Staatsaufgaben die grundsätzlich staatliche Finanzverantwortung<sup>181</sup>. Der Verantwortungszusammenhang selbst wird wiederum demokratisch geschaffen und legitimiert<sup>182</sup>. Unbestritten ist er es in Form der Gesetzesbindung im Abgabenrecht und vor allem in Gestalt der im Budget getroffenen Entscheidung über die Verwendung staatlicher Einnahmen<sup>183</sup>.

Das normative Verständnis des Steuerstaatsprinzips geht noch hierüber hinaus, bindet den Gesetzgeber auch in der Wahl der Form der Aufgabenfinanzierung und verwehrt ihm, „Sonderabgaben zur Erzielung von Einnahmen für den allgemeinen Finanzbedarf“ zu erheben und das „Aufkommen aus derartigen Abgaben zur Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben zu verwenden“<sup>184</sup>. Die hier getroffene Unterscheidung allgemeiner und besonderer Staatsaufgaben und Finanzbedarfe trägt auch die dogmatischen Anforderungen an Finanzierungsabgaben, wenn ein spezifischer oder „eindeutig überwiegender“<sup>185</sup> Gruppennutzen der Abgabepflichtigen bzw. ein das Interesse der Allgemeinheit „überwiegendes Interesse“<sup>186</sup> der betroffenen Gruppe eingefordert werden. Die dort erforderliche qualitative Abgrenzung des Allgemein- von einem wie auch immer gearteten Gruppennutzen kann jedoch nicht ertragreich geleistet werden<sup>187</sup>. Die besondere Sachnähe der Pflichtigen nichtsteuerlicher Abgaben ergibt sich kaum in einem Ableitungsverfahren verfassungsrechtlich hochabstrakt bestimmbarer Aufgaben des Staates, sondern eher entlang der normativen Vorprägung des in Bezug genommenen Gruppeninteresses. Wenn die Rechtsprechung von der Entlastung der Abgabepflichtigen von einer ihrem Verantwortungsbereich zuzurechnenden Aufgabe auf die Sachnähe zum Zweck der Abgabenerhebung schließt<sup>188</sup>, mediatisiert dies nicht nur das Erfordernis gruppennütziger Verwendung<sup>189</sup>, sondern hebt vor allem die legislativen Zurechnungsspielräume zwischen Sachaufgabe und Abgabepflichtigen hervor. Nichtsteuerliche Abgaben stellen „finanzwirtschaftliche Verantwortungszusammenhänge“<sup>190</sup> her. Die Inanspruchnahme einer staatlichen Leistung löst die

---

<sup>181</sup> Hierzu insbesondere *Waldhoff*, in: FS P. Kirchhof (FN 66), § 137, passim.

<sup>182</sup> *Waldhoff*, ebd., Rn. 3 ff.

<sup>183</sup> Umfassend zu Letzterer *Hummel*, Verfassungsrechtsfragen (FN 45), passim.

<sup>184</sup> BVerfGE 55, 274 (298); 78, 108 (147).

<sup>185</sup> *Friauf*, in: FS Haubrichs (FN 45), S. 103 (118 f.).

<sup>186</sup> BVerfGE 55, 274 (307 f.); 67, 256 (276 f.); 82, 159 (180 f.); 108, 186 (229); 110, 370 (391).

<sup>187</sup> Überzeugend *Thiemann*, AöR 138 (2013), S. 60 (99).

<sup>188</sup> BVerfGE 113, 128 (150 f.); 122, 316 (335); 123, 132 (142); 124, 235 (244 f.); 124, 348 (366).

<sup>189</sup> Dazu *Thiemann*, AöR 138 (2013), S. 60 (100 f.).

<sup>190</sup> Diese Formulierung verwendet *Waldhoff*, VVDStRL 66 (2007), S. 216 (244); *ders.*, in: FS P. Kirchhof (FN 66), § 137, Rn. 7.

Abgabepflicht aus und konkretisiert Finanzierungsverantwortung. Der Verzicht auf die Inanspruchnahme einer staatlichen Leistung enthebt von der Verantwortung, diese Leistung zu finanzieren<sup>191</sup>.

In dieser Perspektive geht mit der Steuer in der Tat eine Lockerung dieses Verantwortungszusammenhanges einher<sup>192</sup>. Die Steuerzahlung ist gerade unabhängig davon, welche Leistungen des Staates der Steuerpflichtige in Anspruch nimmt. Dem Steuerstaat verbleibt damit ein weiter, nicht durch die Gegenleistungsbeziehung eingeschränkter Freiraum zur wiederum demokratisch legitimierten Entscheidung über Finanzierung und Zuschnitt staatlicher Aufgaben<sup>193</sup>. Das Gegenbild des Abgabenstaates kann vor diesem Hintergrund nur eine Drohkulisse sein: die Zweckfreiheit von Abgaben und das Budgetrecht erscheinen als bedrohte, aber „unverzichtbare Elemente der staatlichen Handlungsfähigkeit und der parlamentarischen Demokratie“<sup>194</sup>. Das Schreckensbild erinnert an die unter umgekehrten Vorzeichen geführte Debatte um die Grenzen der Privatisierung von Staatsaufgaben<sup>195</sup>. Mit deren unterschiedlichen Formen<sup>196</sup> wurde ebenfalls der Verlust an staatlicher und parlamentarischer Steuerungsfähigkeit befürchtet<sup>197</sup>. An die Stelle staatlicher Daseinsvorsorge und ihrer Steuerung durch das Parlamentsgesetz tritt doch die private, grundrechtsgestützte und autonome Gestaltung des Lebenssachverhalts. Im Privatisierungsfolgenrecht hat der Gesetzgeber seine Steuerungsverantwortung indes auch in Prozessen der Aufgabenprivatisierung behauptet<sup>198</sup>. Grundrechtsausgestaltende Gesetzgebung konturiert staatliche Gewährleistungsverantwortung<sup>199</sup>. An die Stelle

---

<sup>191</sup> Waldhoff, in: FS P. Kirchhof (FN 66), § 137, Rn. 7; s. dazu auch Jarass, Nichtsteuerliche Abgaben (FN 113), S. 29 f.; F. Kirchhof, Die Verwaltung 21 (1988), S. 137 (142).

<sup>192</sup> Waldhoff, in: FS P. Kirchhof (FN 77), § 137, Rn. 7.

<sup>193</sup> Treffend P. Kirchhof, in: HStR V (FN 1), § 118, Rn. 24: „[...] der Steuerstaat bewahrt sich Unabhängigkeit und Unbefangenheit gegenüber seinem Finanzier, wenn er über die Verwendung der Steuererträge entscheidet.“; in diesem Sinne auch Waldhoff, in: FS P. Kirchhof (FN 66), § 137, Rn. 7 ff.

<sup>194</sup> Waldhoff, in: FS P. Kirchhof (FN 66), § 137, Rn. 9.

<sup>195</sup> s. hierzu die Nachweise bei FN 173 sowie Schulze-Fielitz, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 1, 2. Aufl. (2012), § 12, Rn. 95 f.

<sup>196</sup> Ausführlich zu den unterschiedlichen Privatisierungsformen Burgi, in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl. (2010), § 10, Rn. 7 ff.; Kämmerer, Privatisierung, 2001, S. 16 ff.; Schulze-Fielitz, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen I (FN 195), § 12, Rn. 108 ff.; Schuppert, Verwaltungswissenschaft, 1. Aufl. (2000), S. 370 ff., jeweils m. w. N.

<sup>197</sup> s. zu der uferlosen Diskussion um die Grenzen der Privatisierung abermals die Nachweise bei FN 173 sowie Kämmerer, Privatisierung (FN 196), S. 85 ff.

<sup>198</sup> Eingehend zur staatlichen Regulierungsverantwortung als Privatisierungsfolge Kämmerer, Privatisierung (FN 196), S. 426 ff., insb. 474 ff.; s. hierzu auch Burgi, Gutachten D zum 67. Deutschen Juristentag, 2008, D 92 ff.; Stober, in: FS R. Scholz, 2007, S. 943 (943 ff.); Wieland, NdsVBl. 2009, S. 33 (33 ff.).



der Wahrnehmungsverantwortung des Staates tritt dort, wo sie am Maßstab der Grundrechte durch entsprechende Gemeinwohlbelange zu rechtfertigen ist, die staatliche Aufsicht über das Handeln Privater<sup>200</sup>. Berechtigte Steuerungsinteressen finden ihre Umsetzung in den Modellen regulierter Selbstregulierung<sup>201</sup> und der Indienstnahme Privater<sup>202</sup>. Privatisierung ist eine Freiheitserweiterung, ohne dass die Koordinationsfunktion des Parlaments ernsthaft infrage gestellt wäre.

Die Individualisierung von Finanzierungslasten ist durchaus eine Parallele zur verstärkten staatlichen Einforderung privater Sachverantwortung. Der Staat greift „auf das Private zu, indem er rechtliche Individualverantwortlichkeit statuiert“<sup>203</sup>. Der Zugriff verbleibt allerdings auf der Ebene der Finanzverantwortung und lässt die Zuordnung der Sachaufgabe unberührt. Die Individualisierung von Finanzierungslasten kann freilich auch mit einer Privatisierung der Finanzierungsform einhergehen. Dann bedient sich der Staat nicht mehr des öffentlichen Abgabenrechts und unterliegt nicht seinen Maßstäben<sup>204</sup>, sondern greift in die Preisbildungsprozesse des Marktes ein<sup>205</sup>. Solche Ausschaltung der Marktgesetze findet sich typischerweise in staatlichen Bewirtschaftungsregimen<sup>206</sup>, die in Zeiten der Krise auf Güterknappheit antworten. Sie wird aber aktuell auch genutzt zur Steuerung liberalisierter Infrastrukturmärkte. Prominentes Beispiel ist die Umlage nach Maßgabe des § 45 EEG, die als staatliche Preisregelung zu qualifizieren ist<sup>207</sup> und sich als solche zu rechtfertigen hat.

Die Individualisierung von Finanzierungsverantwortung im Rahmen öffentlicher Abgaben folgt regelmäßig einer entsprechenden Zuweisung indi-

---

<sup>199</sup> Zum Begriff der Gewährleistungsverantwortung s. statt aller *Hermes*, Staatliche Infrastrukturverantwortung, 1998, S. 337 ff. m. w. N.

<sup>200</sup> Umfassend zur staatlichen Aufsicht *Kahl*, Die Staatsaufsicht, 2000, passim.

<sup>201</sup> Dazu *Butzer*, in: HStR IV (FN 173), § 74, Rn. 20 ff.; *Eifert*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen I (FN 195), § 19, Rn. 14 f., 52 ff.; *Kahl*, in: Fehling/Ruffert (Hrsg.), Regulierungsrecht, 2010, § 13, Rn. 89 ff.; ausführlich zur Selbstregulierung der Wirtschaft auch *Michael*, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 1, 3. Aufl. (2012), § 16, passim.

<sup>202</sup> Grundlegend zu diesem Instrument *H.P. Ipsen*, in: FG Kaufmann, 1950, S. 141 (141 ff.); umfassend dazu aus jüngerer Zeit *Drüen*, Die Indienstnahme Privater für den Vollzug von Steuergesetzen, 2012, S. 49 ff.; s. ferner *Schulze-Fielitz*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen I (FN 195), § 12, Rn. 107 m. w. N.

<sup>203</sup> Treffend *Kube*, Die Verwaltung 41 (2008), S. 1 (11).

<sup>204</sup> BVerfGE 114, 196 (249 f.).

<sup>205</sup> Ebenso *Gawel*, DVBl. 2013, S. 409 (411 f.); *Germelmann*, EWS 2013, S. 161 (162 f.); hierzu auch – jedoch mit anderer Folgerung – *Kube/Palm/Seiler*, NJW 2003, S. 927 (929 f.).

<sup>206</sup> Noch immer anschaulich dazu *Rasch*, Das Ende der kapitalistischen Rechtsordnung, 1946, passim.

<sup>207</sup> Wie hier OLG Hamm, Urt. v. 14. 05. 2013 – 19 U 180/12 = juris, Rn. 27 ff.; *Gawel*, DVBl. 2013, S. 409 (410 ff.); *Germelmann*, EWS 2013, S. 161 (165 f.); anders dagegen *Manssen*, DÖV 2012, S. 499 (502 f.).

vidueller Rechte oder Pflichten nach. Der Sachgesetzgeber gestaltet Verwaltungsleistungen oder Nutzungsregime so, dass ein Individualnutzen generiert, eine Verwaltungsleistung personal zugerechnet und also im Gegenleistungsverhältnis durch Vorzugslasten abgeschöpft werden kann. Das Rundfunkrecht konturiert den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als prinzipiell jedem zugängliches öffentliches Informationsangebot mit einem spezifischen „Versorgungsauftrag“<sup>208</sup> und kreiert damit einen potentiellen Nutzen, an den der Gesetzgeber in einem logisch nachfolgenden Schritt eine Beitragspflicht knüpfen kann<sup>209</sup>. Löst sich hier der Konnex zwischen Sonderlast und potentielltem Nutzen durch allzu großzügige Typisierung auf, dann greift das Prinzip der Gemeinlast mit allen steuerverfassungsrechtlichen Konsequenzen<sup>210</sup>.

Im Bereich nichtsteuerlicher Abgaben wird Finanzierungsverantwortung am deutlichsten im Rahmen der Sonderabgaben-Judikatur greifbar. Hier kann der „Verantwortungskonnex zwischen belasteter Gruppe und finanzierter Aufgabe“ nicht nur als verfassungsrechtlicher „Schutzkern des Sonderabgabenrechts“<sup>211</sup> identifiziert werden, sondern belegt auch die Verweisung der nichtsteuerlichen Abgaben auf Vorleistungen des Sachgesetzgebers. Dieser ist es, der die Verantwortungszusammenhänge zwischen Aufgabe und späteren Abgabepflichtigen erst schafft, auf die er in seiner Funktion als Abgabengesetzgeber dann zugreifen kann. Der staatlich einzufordernde Verantwortungskonnex liegt wohl dem Abgaberecht, nicht aber notwendig dem Recht voraus<sup>212</sup>, kann in parlamentarischer Verantwortung normativ gestaltet werden. Wenn als Anforderung an die Homogenität der Gruppe der Abgabepflichtigen gefordert wird, dass sie „durch eine gemeinsame, in der Rechtsordnung oder in der gesellschaftlichen Wirklichkeit vorgegebene Interessenlage“ von der Allgemeinheit abgrenzbar ist, und es dem Gesetzgeber verwehrt wird, „für eine beabsichtigte Abgabenerhebung beliebig Gruppen nach Gesichtspunkten, die nicht in der Rechts- und Sozialordnung materiell vorgegeben sind, normativ zu bilden“<sup>213</sup>, beschreibt dies jenen Zusammenhang, in dem die Sonderabgabe ihre Legitimation, aber auch im Verbot der fremdnützigen Verwendung des Abgabenaufkommens

<sup>208</sup> Näher zu Funktion und Stellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks *Degenhart*, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Bd. 4, 2011, § 105, Rn. 50 ff.; *Hesse*, Rundfunkrecht, 3. Aufl. (2003), S. 120 ff.; *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 4/1, 2006, S. 1705 ff.

<sup>209</sup> Dazu *Degenhart*, ZUM 2009, S. 374 (380 ff.); *Wagner*, Abkehr von der geräteabhängigen Rundfunkgebühr, 2011, S. 197; s. zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch die neue Rundfunkabgabe auch die Nachweise bei FN 26 ff.

<sup>210</sup> Näher hierzu *Korioth/Koemm*, DStR 2013, S. 833 (835 f.).

<sup>211</sup> *Kube*, Die Verwaltung 41 (2008), S. 1 (16).

<sup>212</sup> Anders jedoch *Kube*, ebd.

<sup>213</sup> BVerfGE 55, 274 (305 f.); 67, 256 (276); 82, 159 (180); s. ferner BVerfGE 92, 91 (120); 108, 186 (223); 110, 370 (389 f.); 124, 235 (245); BVerfG, NVwZ 2012, S. 1535 (1537); BVerwGE 133, 165 (174 f.); 139, 42 (57); BVerwG, NVwZ 2012, S. 763 (766).

ihre Grenze findet<sup>214</sup>. Der Sachgesetzgeber folgt als Abgabengesetzgeber – vorbehaltlich ihm zukommender Typisierungsspielräume<sup>215</sup> – bei der Begründung von Finanzierungsverantwortung der rechtlichen Vorstrukturierung. Diese Bindung des Abgabengesetzgebers entfällt, wenn er keine rechtlich vorstrukturierte Gruppe in Anspruch nimmt, sondern an „vorgegebene Strukturen der Lebenswirklichkeit“<sup>216</sup> anknüpft. Dass diese Form der Inanspruchnahme homogener Gruppen in der Rechtsprechung bislang keine Rolle gespielt hat und auch Sonderabgaben an normativ geschaffene Homogenität anknüpfen, dürfte kein Zufall sein und eher Anlass geben, auf diese Quelle der Begründung eines Unterschieds zur Allgemeinheit der Steuerzahler zu verzichten<sup>217</sup>.

Die relativ großzügigen grundrechtlichen Grenzen nichtsteuerlicher Abgaben spiegeln insoweit wider, dass die rechtfertigenden Gründe der Sonderbelastung durch die rechtliche Vorstrukturierung geschaffen werden und diese Vorstrukturierung ihrerseits an den Grundrechten zu messen ist. Wenn die Rechtsprechung im Fall der CMA<sup>218</sup> und des Holzabsatzfonds<sup>219</sup> an die Begründung der Finanzierungsverantwortung erhöhte Anforderungen gestellt hat<sup>220</sup>, so trägt dies dem Umstand Rechnung, dass Freiheitsrechte auch staatlichem Paternalismus Grenzen setzen und gerade durch die Berufsfreiheit Erfolg und Misserfolg privater wirtschaftlicher Betätigung staatlicher Fürsorge entzogen ist<sup>221</sup>. Knüpft eine Sonderabgabe an die Kosten der Aufsicht über Unternehmen auf regulierten Märkten an, dann steht und fällt ihre Grundrechtskonformität letztlich mit der grundrechtlichen Rechtfertigung der Aufsicht im Regulierungsverwaltungsrecht überhaupt. Hier stellt sich insbesondere die Frage, ob die Kosten der Aufsicht, die die Rechtskonformität des Verhaltens der einzelnen Unternehmen sicherstellen will, nicht eher durch Vorzugslasten folgerichtig individuell berechnet werden müssen, oder ob sie auf eine homogene Gruppe der jeweiligen Marktakteure vergemeinschaftet werden können. Die Rechtsprechung ist von Letzterem unter den spezifischen Bedingungen des vernetzten Finanzmarktes ausgegangen,

---

<sup>214</sup> s. zur „atypischen“ Sonderabgabe nur BVerfGE 67, 256 (278).

<sup>215</sup> Hierzu BVerfGE 82, 159 (185 f.); 108, 1 (19); 108, 186 (226); 124, 348 (379); BVerfG, NVwZ 2012, S. 1535 (1539 f.) und aus der Literatur P. Kirchhof, in: HStR V (FN 1), § 119, Rn. 42.

<sup>216</sup> BVerfGE 55, 274 (307); BVerwG, NVwZ-RR 2007, S. 192 (197); OVG Bln-Bbg, Urt. v. 18. 11. 2009 – 1 B 24.08 = juris, Rn. 45.

<sup>217</sup> Auch das BVerfG selbst fordert bei der Begründung einer Finanzierungsverantwortung durch Anknüpfung an vorgegebene Strukturen der Lebenswirklichkeit eine normative Rückbindung, indem es eine „Berücksichtigung der Rechts- und Sozialordnung“ annahmt, s. BVerfGE 55, 274 (307); ebenso BVerwG, NVwZ-RR 2007, S. 192 (197).

<sup>218</sup> BVerfGE 122, 316 (316 ff.).

<sup>219</sup> BVerfGE 123, 132 (132 ff.).

<sup>220</sup> BVerfGE 122, 316 (338); 123, 132 (143).

<sup>221</sup> Dazu oben III. 2. b).

hat aber ausdrücklich offen gelassen, ob auch in anderen Bereichen des besonderen Ordnungsrechts eine Umlagefinanzierung von Aufsichtsbehörden zulässig sei<sup>222</sup>. Im Umweltrecht fordert sie eine „Ausfallverantwortung“ und hat die Heranziehung der Gruppe als „Konsequenz eines gemeinsamen Risikos“ aller Gruppenmitglieder für zulässig erachtet<sup>223</sup>. Ist Aufsicht ein Instrument zur Wahrnehmung staatlicher Gewährleistungsverantwortung und damit letztlich Voraussetzung der Marktteilnahme der Beaufsichtigten, dann dürften die Kosten der Aufsicht in weiten Bereichen des Regulierungsverwaltungsrechts Sonderabgaben zugänglich sein. Eine Finanzierungsverantwortung vor dem Hintergrund eines gemeinsamen Risikos und auf Grundlage „gruppenspezifischer Zustände und Verhaltensweisen“<sup>224</sup> ist allerdings dann ebenso evident ausgeschlossen, wenn die zu überwälzenden Kosten außerhalb der Risikosphäre der Abgabepflichtigen begründet sind. Nicht umlagefähig sind so insbesondere die Kosten, die aus der Inanspruchnahme der Aufsichtsbehörden im Wege der Staatshaftung resultieren<sup>225</sup>.

Die Finanzverfassung setzt der Individualisierung von Finanzierungsverantwortung darüber hinaus keine quantitativen Grenzen. Auch die Verantwortung des Gesetzgebers, die Berechtigung der Sonderabgaben und ihre Auswirkungen in angemessenen Zeitabständen zu überprüfen<sup>226</sup>, betont weniger den Ausnahmecharakter der Sonderabgabe<sup>227</sup>, sondern ähnelt in ihrer Struktur eher den den Gesetzgeber auch bei der Privatisierung staatlicher Aufgaben treffenden Privatisierungsfolgelasten. Nichtsteuerliche Abgaben können das Verteilungssystem der Finanzverfassung natürlich beeinflussen, ohne dass ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit hierdurch tangiert wäre. Der sekundäre Finanzausgleich kann auf eine mögliche Unwucht in der primären Ertragsverteilung reagieren, weil im Rahmen der Bestimmung der Finanzkraft nach Maßgabe des Art. 107 Abs. 2 GG auch nichtsteuerliche Abgaben nach ihrer „Ausgleichsrelevanz“<sup>228</sup> einbezogen werden können<sup>229</sup>.

---

<sup>222</sup> BVerfGE 124, 235 (247).

<sup>223</sup> BVerfGE 113, 128 (152); ähnlich in Bezug auf die Umlage zum Einlagensicherungsfonds BVerfGE 124, 348 (378 f.).

<sup>224</sup> BVerfGE 122, 316 (336); 124, 235 (246).

<sup>225</sup> Wie hier *Hummel*, DVBl. 2012, S. 747 (748); *Selmer*, WM 2011, S. 1733 (1737 f.); anders BVerwG, NVwZ 2012, S. 763 (766).

<sup>226</sup> BVerfGE 55, 274 (308); 82, 159 (181); 108, 186 (218); 110, 370 (392).

<sup>227</sup> So aber *P. Kirchhof*, in: HStR V (FN 1), § 119, Rn. 87.

<sup>228</sup> BVerfGE 72, 330 (400); aufgegriffen in BVerfGE 86, 148 (216).

<sup>229</sup> BVerfGE 72, 330 (399 f.); 86, 148 (216); 101, 158 (222 f.). Hierzu *Heun*, in: Dreier (FN 18), Art. 107, Rn. 26; *Heintzen*, in: von Münch/Kunig (FN 2), Art. 107, Rn. 22; *Huber*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (FN 3), Art. 107 Abs. 2, Rn. 84, jeweils m. w. N.

## 2. Referenzgebiete nichtsteuerlicher Abgaben im Verwaltungsrecht

a) *Zu den Grenzen der Solidarität – Finanzierung von Finanzaufsicht und Bankenstabilisierung.* Die normative Vorprägung der durch eine Sonderabgabe in Anspruch genommenen Gruppe soll anhand der so genannten Bankenabgabe verdeutlicht werden<sup>230</sup>. Hier dienen Sonderabgaben als Instrument der Finanzmarktregulierung<sup>231</sup> dazu, die Kreditinstitute an den Kosten zukünftiger Bestands- und Systemgefährdungen zu beteiligen und die Risikoverlagerung auf die Allgemeinheit zu begrenzen<sup>232</sup>. Durch das Restrukturierungsfondsgesetz wurde bei der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung ein Restrukturierungsfonds für Kreditinstitute errichtet, der nach Maßgabe des § 3 RStrukFG der Stabilisierung des Finanzmarktes durch Überwindung von Bestands- und Systemgefährdungen im Sinne des § 48b KWG zu dienen bestimmt ist. Der Fonds ist beitragsfinanziert. Die Beiträge sind nach § 12 Abs. 1 RStrukFG so zu bemessen, dass sie ausreichen, um die Kosten der dem Fonds nach § 3 Abs. 2 RStrukFG eröffneten Maßnahmen zu decken<sup>233</sup>. Die Beitragsbemessung wird am systemischen Risiko ausgerichtet. Dieses ist nach Maßgabe des § 12 RStrukFG anhand der Größe eines Kreditinstituts und seiner Vernetzung im Finanzmarkt, insbesondere anhand seiner Verbindlichkeiten unter Heranziehung weiterer Indikatoren, zu bestimmen<sup>234</sup>. Beitragspflichtig sind nach Maßgabe des § 2 RStrukFG grundsätzlich alle Kreditinstitute im Sinne des § 1 Abs. 1 KWG, die die Vorgaben der Kreditinstituts-Rechnungslegungsverordnung einhalten müssen. Die Bankenabgabe ist eine Finanzierungssonderabgabe im engeren Sinne<sup>235</sup>. Die verfassungsrechtliche Diskussion fokussierte den gesetzgeberischen Zuschnitt der sonderabgabenpflichtigen Institute in zweierlei Hinsicht. Zum einen wurde die Ausweitung der Beitragspflichtigen auf Hedgefonds und Versicherungsunternehmen erörtert<sup>236</sup>. Zum anderen wurde ge-

---

<sup>230</sup> s. zur Genese des der Bankenabgabe zugrunde liegenden RStrukFG den Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 17/3024, die Stellungnahme des Bundesrates und die Gegenäußerung der Bundesregierung, BT-Drs. 17/3362, den Bericht des Finanzausschusses, BT-Drs. 17/3547 und die RStrukFV der Bundesregierung, BT-Drs. 17/4977 sowie aus der Literatur *Martini*, NJW 2010, S. 2019 (2019); *Schön/Hellgardt/Osterloh-Konrad*, WM 2010, S. 2145 (2145 f.).

<sup>231</sup> Zu deren Neuausrichtung s. nur die Gutachten von *Hellwig, Höfling* und *Zimmer*, Gutachten E, F und G zum 68. Deutschen Juristentag, 2010, passim.

<sup>232</sup> Näher zum eigentumsverfassungsrechtlichen Verbot der „Risikozialisierung“ bereits *Drooge*, DVBl. 2009, S. 1415 (1415 ff.).

<sup>233</sup> Eingehend zu den Einzelheiten der Beitragsbemessung etwa *Hanten/München*, WM 2011, S. 1925 (1928 ff.) m. w. N.

<sup>234</sup> s. im Einzelnen §§ 1 ff. RStrukFV.

<sup>235</sup> Dazu auch *Hanten/München*, WM 2011, S. 1925 (1927 f.); *Martini*, NJW 2010, S. 2019 (2019 ff.); *Reimer/Waldhoff*, Verfassungsrechtliche Vorgaben für Sonderabgaben des Banken- und Versicherungssektors, 2011, Rn. 136 ff.; *Schön/Hellgardt/Osterloh-Konrad*, WM 2010, S. 2145 (2146 ff.); *Tappen/München/Fellner*, IWB 2012, S. 76 (78 f.).

<sup>236</sup> s. etwa *Reimer/Waldhoff*, Verfassungsrechtliche Vorgaben (FN 235), Rn. 94 ff.

fordert, die Institute, die wie Sparkassen über funktionsfähige eigene Sicherungssysteme verfügen, von der Bankenabgabe auszunehmen<sup>237</sup>. Wenn der Restrukturierungsfonds auf Maßnahmen zur Abwehr von Systemgefährdungen ausgerichtet ist, dann liegt es in der Tat nahe, auch die Sonderabgabepflicht an das Kriterium der Systemrelevanz der beitragspflichtigen Institute anzuknüpfen<sup>238</sup>. Der Bundesgesetzgeber hat den Zuschnitt der beitragspflichtigen Unternehmen anhand der Voraussetzungen einer Finanzierungs Sonderabgabe begründet<sup>239</sup> und bewegt sich bei dieser normativen Abbildung einer Finanzierungsverantwortung auf dem Boden der Rechtsprechung<sup>240</sup>. Die normative Zuweisung von Finanzierungsverantwortung zu einer homogenen Gruppe kann die letztlich durch das jeweilige Aufsichts- und Regulierungsregime begründete Risikogemeinschaft aufnehmen und an die spezifische Eigenart des Finanzmarktes anknüpfen, „ein vernetztes Marktsystem wechselseitiger Abhängigkeiten“ zu sein<sup>241</sup>. Dem Gesetzgeber verbleiben in der Ausgestaltung der Sonderabgabe wieder weitreichende Gestaltungsspielräume. So hat die Rechtsprechung eine ergebnisoffene „Segmentierung von Risiko zuweisungen“ hingenommen, wenn sie „auf unterschiedlichen institutionellen und rechtlichen Strukturen der verschiedenen Gruppen in sachgerechter Weise aufbaut“<sup>242</sup>. Nach diesem Maßstab erscheint es als sachgerechte Aufnahme der spezifischen Risikostruktur des vernetzten Finanzmarktes insbesondere Sparkassen und Genossenschafts-

<sup>237</sup> s. zu der Forderung, Genossenschaftsbanken und Sparkassen aufgrund ihrer Eigensicherungssysteme von der Beitragspflicht auszunehmen, die Stellungnahme des Bundesrates zum Gesetzentwurf der Bundesregierung (BT-Drs. 17/3024), BT-Drs. 17/3362, S. 1, 8; hierzu auch *Fridgen*, in: Boos/Fischer/Schulte-Mattler, KWG, 4. Aufl. (2012), § 2 RStrukFG, Rn. 17; *Hanten/München*, WM 2011, S. 1925 (1927); *Mülbert*, in: FS Schneider, 2011, S. 855 (870); *Zimmer*, Gutachten G zum 68. Deutschen Juristentag, 2010, G 47.

<sup>238</sup> Anders dagegen *Schön/Hellgardt/Osterloh-Konrad*, WM 2010, S. 2145 (2149 f.), die allein eine Anknüpfung der Abgabepflicht an die „potentielle Systemrelevanz“ für verfassungsrechtlich zulässig halten; ähnlich *Martini*, NJW 2010, S. 2019 (2021 f.); zu den mit der Bestimmung der Systemrelevanz eines Kreditinstituts verbundenen Problemen s. etwa *Günther*, WM 2010, S. 825 (825 ff.); *Höfling*, Gutachten F zum 68. Deutschen Juristentag, 2000, F 55 ff.; *Mülbert*, in: FS Schneider (FN 237), S. 855 (855 ff.); der Begriff des „systemgefährdenden Kreditinstituts“ soll nunmehr im KWG konkretisiert werden, s. § 47 Abs. 1 KWG-RegE, BT-Drs. 17/12601, S. 11 f., 34 f., dazu *van Kann/Rosak*, BB 2013, S. 1475 (1479).

<sup>239</sup> Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 17/3024, S. 71: Die spezifische Risikosituation durch die Schieflage eines systemrelevanten Kreditinstituts und damit die Gefahr von Dominoeffekten beruhen auf dem hohen Vernetzungsgrad zwischen den Kreditinstituten. Die Kreditinstitute bildeten daher einen Risikogemeinschaft. Dem unterschiedlichen Grad der Vernetzung und damit der Risikobehaftetheit des einzelnen Kreditinstituts sei nicht durch eine Beschränkung der Beitragspflichtigen, sondern durch die Höhe des zu entrichtenden Sonderbeitrages Rechnung zu tragen.

<sup>240</sup> Dazu *Schön/Hellgardt/Osterloh-Konrad*, WM 2010, S. 2145 (2146 ff.).

<sup>241</sup> BVerfGE 124, 348 (369 f.) unter wörtlicher Zitierung von BVerfGE 124, 235 (246 f.).

<sup>242</sup> BVerfGE 124, 348 (374).

banken nicht von der Bankenabgabe freizustellen, sondern ihrem geringeren Gefährdungspotenzial durch entsprechende Ausgestaltung der Beitragslasten Rechnung zu tragen<sup>243</sup>. Finanzierungs Sonderabgaben bauen auf Risikogemeinschaften auf, setzen aber keine Solidargemeinschaften voraus<sup>244</sup>. Homogenität heißt eben nicht Uniformität<sup>245</sup>. Hätte der Bundesgesetzgeber die durch den Sachgesetzgeber im KWG normativ vorgeprägte Risikogemeinschaft verlassen und insbesondere Unternehmen des Versicherungssektors in die Beitragspflicht einbezogen, dann hätte er die Anforderungen an die Gruppenhomogenität aber sicherlich verfehlt<sup>246</sup>.

b) *Zu den Grenzen der Privatisierung – Finanzierung der inneren Sicherheit.* Grenzen nichtsteuerlicher Abgaben können dann entstehen, wenn der Gesetzgeber an der mit ihnen einhergehenden Individualisierung von Finanzierungsverantwortung gehindert ist und an das Gemeinlastprinzip gebunden bleibt. In Parallele zu den Grenzen der Aufgabenprivatisierung bei notwendigen Staatsaufgaben können sich notwendig steuerfinanzierte Aufgaben im Kernbereich der Gewährleistung öffentlicher Sicherheit ergeben. Ein aktuelles Beispiel ist die Diskussion um die Beteiligung von Fußballvereinen an den Kosten, die zur Gewährleistung der Stadionsicherheit notwendig sind, durch nichtsteuerliche Abgaben<sup>247</sup>.

Das Polizeirecht individualisiert Finanzierungsverantwortung als Kostenverantwortung des Störers und löst das Gemeinlastprinzip durch das Verursacherprinzip ab<sup>248</sup>. Die Verantwortlichkeit für eine Gefahr begründet Finanzierungsverantwortung<sup>249</sup>. Da insbesondere die Veranstalter bei Großveranstaltungen die Störungen, die ihrerseits verstärkte Polizeimaßnahmen

---

<sup>243</sup> IE ebenso *Schön/Hellgardt/Osterloh-Konrad*, WM 2010, S. 2145 (2151 ff.); anders dagegen *Zimmer*, Gutachten (FN 238), G 47 und wohl auch *Martini*, NJW 2010, S. 2019 (2021).

<sup>244</sup> Vgl. hierzu BVerfGE 124, 348 (369) unter wörtlicher Zitierung von BVerwGE 120, 311 (323) sowie aus dem Schrifttum *Reimer/Waldhoff*, Verfassungsrechtliche Vorgaben (FN 235), Rn. 269 ff.; *Schön/Hellgardt/Osterloh-Konrad*, WM 2010, S. 2145 (2148 ff.); anders dagegen *Martini*, NJW 2010, S. 2019 (2021 f.).

<sup>245</sup> Treffend *Martini*, NJW 2010, S. 2019 (2021).

<sup>246</sup> Ausführlich hierzu *Reimer/Waldhoff*, Verfassungsrechtliche Vorgaben (FN 235), Rn. 47 ff.; s. auch *Martini*, NJW 2010, 2019 (2021); *Schön/Hellgardt/Osterloh-Konrad*, WM 2010, S. 2145 (2154 f.).

<sup>247</sup> s. etwa die Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 195. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 30. 05. und 01. 06. 2012 in Göhren-Lebbin, TOP Nr. 6, Beschluss Nr. 8: „Soweit diese Forderungen nicht umgesetzt werden, behalten sich die Innenminister und -senatoren der Länder vor, alle rechtlichen und operativen Möglichkeiten zur Gewährleistung der Sicherheit in Betracht zu ziehen; hierbei ist auch zu prüfen, ob die zusätzlichen Kosten den Vereinen auferlegt werden können.“

<sup>248</sup> s. dazu nur *Götz*, in: Jachmann/Stöber (Hrsg.), Finanzierung der inneren Sicherheit unter Berücksichtigung des Sicherheitsgewerbes, 2003, S. 25 (25 ff.).

<sup>249</sup> *Pieroth/Schlink/Kniesel*, Polizei- und Ordnungsrecht, 7. Aufl. (2012), § 25, Rn. 1; *Sailer*, in: Liskan/Denniger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 5. Aufl. (2012), Rn. N 40.

verursachen, gerade nicht billigen und sie auch erst recht nicht anstreben, kann auch die Figur des Zweckveranlassers<sup>250</sup> nicht zu einer entsprechenden Ausweitung der Kostenverantwortung führen<sup>251</sup>. Unbekannt sind jenseits der Störerhaftung begründete Finanzierungslasten dem Sicherheitsverwaltungsrecht aber nicht: Bis 1991 kannte das baden-württembergische Polizeirecht in Gestalt des § 81 Abs. 2 des BadWürttPolG<sup>252</sup> eine entsprechende Ersatzverpflichtung der Veranstalter bei privaten Veranstaltungen<sup>253</sup>. Das Polizeirecht in Sachsen und Sachsen-Anhalt kennt derzeit Gebühren für die Übernahme privater Absperr- und Sicherungsmaßnahmen<sup>254</sup>. Auch die Luftsicherheitsgebühr nach Maßgabe des § 32 Abs. 1 Nr. 13 LuftVG knüpft an die Erbringung von individuell zurechenbaren Amtshandlungen an<sup>255</sup>. Schließlich verpflichtet § 3 Abs. 2 BPolG die durch die Wahrnehmung bahnpolizeilicher Aufgaben begünstigten Verkehrsunternehmen der Bundespolizei für die erlangten Vorteile einen angemessenen Ausgleich zu leisten<sup>256</sup>. Das Bundesverwaltungsgericht hat hier offen gelassen, ob „schwerwiegende Bedenken“, dass die Abgabe gegenüber dem Prinzip des Steuerstaats gerechtfertigt werden könne, durchgreifen<sup>257</sup>. Die Literatur qualifiziert die Aufgaben der Bahnpolizei jedenfalls als allgemeine Gefahrenabwehr, die

<sup>250</sup> Grundlegend dazu bereits PrOVGE 80, 176 (189 f.); 85, 270 (271); s. zu den unstrittenen Voraussetzungen für die Annahme einer Zweckveranlassung nur *Denninger*, in: Lisken/Denninger (FN 249), Rn. D 80 ff.; *Schoch*, in: ders. (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 15. Aufl. (2013), 2. Kapitel, Rn. 187 ff. m. w. N.

<sup>251</sup> Wie hier *Schmidt*, ZRP 2007, S. 120 (120); *Selmer*, in: Jachmann/Stober (FN 248), S. 101 (103); *Weidemann/Barthel*, VR 2007, S. 217 (218 f.); anders dagegen *Broß*, DVBl. 1983, S. 377 (383); *Lege*, VerwArch 89 (1998), S. 71 (81 ff.); differenzierend *Sailer*, in: Lisken/Denninger (FN 249), Rn. N 60, der wohl zumindest im Fall eines „engen Wirkungs- und Verantwortungszusammenhangs“ zwischen der konkreten Veranstaltung und der Störung eine Zweckveranlassung in Betracht ziehen möchte, bei Fußballspielen könne ein solcher Zusammenhang „aufgrund langjähriger Praxis“ grundsätzlich angenommen werden.

<sup>252</sup> Eingeführt durch Gesetz v. 16. 01. 1968, GBl. BW S. 61 (73), außer Kraft gesetzt durch Gesetz v. 22. 10. 1991, GBl. BW S. 625 (637).

<sup>253</sup> s. zu dieser Vorschrift und den Gründen ihrer Aufhebung *P. Kirchoff*, in: HStR V (FN 1), § 119, Rn. 34.

<sup>254</sup> s. § 1 der 9. SächsKVZ v. 21. 09. 2011 (SächsGVBl. S. 410) i. V. m. lfd. Nr. 75 TarSt 9.1 – 3 der Anlage 1 zum 9. SächsKVZ; § 1 Abs. 1 der AllGO LSA v. 10. 10. 2012 (GVBl. LSA S. 336) i. V. m. lfd. Nr. 60 TarSt 5.1 – 4 der Anlage zur AllGO LSA; hierzu *P. Kirchoff*, in: HStR V (FN 1), § 119, Rn. 35; näher zur kostenrechtlichen Inanspruchnahme von Großveranstaltern auf der Grundlage spezieller landesrechtlicher Vorschriften *Wahlen*, *Polizeikostenerstattung kommerzieller Großveranstalter*, 2008, S. 27 ff.

<sup>255</sup> Wie hier BVerfG, NVwZ 1999, S. 176 (177); BVerwGE 95, 188 (194); *P. Kirchoff*, in: HStR V (FN 1), § 119, Rn. 31; *Ronellenfisch*, VerwArch 86 (1995), S. 307 (320 ff.); anders jedoch *Focke*, ZLW 1992, S. 240 (242 ff.); ablehnend auch *Gramm*, in: *Sacksofsky/Wieland* (FN 4), S. 179 (185 f.).

<sup>256</sup> Hierzu *Drewes/Malmberg/Walter*, BPolG, 4. Aufl. (2010), § 3 BPolG, Rn. 71 ff.; *Martens*, in: Heesen et al. (Hrsg.), BPolG, 5. Aufl. (2012), § 3 BPolG, Rn. 32 und aus der Rechtsprechung BVerwGE 126, 60 (60 ff.).

<sup>257</sup> BVerwGE 126, 60 (74).



keine Vorteilsabschöpfung rechtfertige<sup>258</sup>. Außerhalb dieser strittigen einfachgesetzlichen Formen der Individualisierung von Finanzierungsverantwortung bleibt es bei der Regel, und es folgt die Kostenverantwortlichkeit der Polizeiverantwortlichkeit nach. Für die Gewährleistung öffentlicher Sicherheit ist scheinbar die staatliche Produktion eines kollektiven Gutes prägend<sup>259</sup>, von dessen Nutzen niemand ausgeschlossen werden kann und dessen Nutzen also grundsätzlich auch nicht unter den Vorbehalt der Erbringung einer Gegenleistungsabgabe gestellt werden kann. Dessen ungeachtet findet sich im Polizeirecht eine dichte Diskussion um die Möglichkeiten, die Finanzierung der öffentlichen Sicherheit zu individualisieren. Als mögliche Anwendungsfelder von nichtsteuerlichen Abgaben werden etwa die Kosten für die Sicherung von Atommülltransporten, für die Sicherung von Atomkraftwerken, für die Unterhaltung der Autobahnpolizei und insbesondere für Polizeieinsätze anlässlich kommerzieller Großveranstaltungen wie Fußballspiele oder Konzerte genannt<sup>260</sup>. Die in Erwägung gezogenen Finanzierungsinstrumente reichen von der Verwaltungsgebühr, über Beiträge bis hin zur Sonderabgabe<sup>261</sup>. Ihnen wird ganz überwiegend mit Skepsis begegnet. Sicherheit als Bedingung individueller Freiheitsbetätigung wird als generelle Leistung des Staates in Erfüllung seiner aus dem Gewaltmonopol fließenden Aufgabe verstanden. Der generellen Leistung entspreche (nur) die generelle Last der Steuer<sup>262</sup>. Auch die besonderen Gefahren bei Groß- und Massenveranstaltungen resultierten aus der Wahrnehmung grundrechtlicher Freiheiten und sie gehörten „zu der Normallage, die von den staatlichen Sicherheitsorganen steuerfinanziert geschützt ist“<sup>263</sup>.

Nun gewähren die Grundrechte als Abwehrrechte staatsfreie Räume, aber nicht, dass jede Freiheitsbetätigung ohne Ausnahme kostenlos erfolgen

---

<sup>258</sup> So etwa *Moench*, in: FS R. Scholz (FN 198), S. 813 (826 f.); *P. Kirchhof*, in: HStR V (FN 1), § 119, Rn. 33; *Ronellenfitsch*, DVBl. 2005, S. 65 (71); anders hingegen *Wolff*, Die Verwaltung 35 (2002) S. 553 (562 ff.).

<sup>259</sup> Zu der Kategorie der kollektiven Güter s. nur *Andel*, Finanzwissenschaft, 4. Aufl. (1998), S. 420 ff.; *Blankart*, Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 8. Aufl. (2011), S. 59 ff., 67 f., 76 ff.; *Gramm*, Privatisierung (FN 173), S. 190 ff.; *Musgrave/Musgrave/Kullmer*, Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd. 1, 6. Aufl. (1994), S. 6 ff., 67 ff.

<sup>260</sup> s. zu dieser Diskussion nur *Braun*, Die Finanzierung polizeilicher Aufgabewahrnehmung im Lichte eines gewandelten Polizeiverständnisses, 2009, S. 279 ff.; *Sailer*, in: Lisken/Denninger (FN 249), Rn. N 56 ff.; beide m. w. N. und speziell zur Finanzierung der Autobahnpolizei *Oschmann*, Die Finanzierung der inneren Sicherheit, 2005, S. 231 ff.

<sup>261</sup> Dazu *Braun*, Finanzierung (FN 261), S. 219 ff.; *Habermann*, Gebühren (FN 17), S. 270 ff.; *Sailer*, in: Lisken/Denninger (FN 249), Rn. N 56 ff. m. w. N. aus dem umfangreichen Schrifttum; *Selmer*, in: Jachmann/Stober (FN 248), S. 101 (101 ff.); *Waechter*, ebd., S. 65 (65 ff.); *Wahlen*, Polizeikostenerstattung (FN 254), S. 39 ff.

<sup>262</sup> So *P. Kirchhof*, in: HStR V (FN 1), § 119, Rn. 29 unter Verweis auf BVerfGE 55, 274 (302 f.), wo wiederum *Friauf*, in: FS Jahrreiß (FN 45), S. 45 (48) zitiert wird.

<sup>263</sup> *P. Kirchhof*, in: HStR V (FN 1), § 119, Rn. 34.

kann<sup>264</sup>. Der spezifischen grundrechtlichen Imprägnierung etwa einer Großveranstaltung ist allenfalls dann besonders Rechnung zu tragen, wenn von den Abgaben eine erdrossende Wirkung ausgehen könnte, weil die Veranstalter die Abgabenlast nicht über den Eintritt auf die Teilnehmer überwälzen können. Die grundrechtlichen Hürden nichtsteuerlicher Abgaben dürfen bei Großgottesdiensten unter freiem Himmel danach höher sein als bei Bundesligaspielen<sup>265</sup>. Das finanzverfassungsrechtliche Gegenargument entfaltet die Abstandslogik des Steuerstaatsprinzips und den Gedanken, dass allgemeine Staatsaufgaben – und die „Kernaufgabe innere Sicherheit“<sup>266</sup> –, grundsätzlich durch Steuern zu finanzieren seien<sup>267</sup>. Auch im Bereich der inneren Sicherheit überzeugt dieses strikte Verständnis kaum. Steuerstaatlichkeit kann durch nichtsteuerliche Abgaben bereichert werden. Diese bedürfen allerdings auch hier einer besonderen Rechtfertigung<sup>268</sup>. Die gerade im Sicherheitsverwaltungsrecht betonte, aber längst nicht mehr ausnahmslose Privatisierungsfestigkeit staatlicher Aufgaben<sup>269</sup> steht dem nicht entgegen. Zwar ähnelt die Individualisierung von Finanzierungslasten der Aufgabenprivatisierung strukturell, indes sind auch nichtsteuerliche Abgaben öffentliche Abgaben. Gefahrenabwehr wird so keinesfalls den Gesetzen des Marktes überantwortet, wenn nichtsteuerliche Abgaben verstärkt zum Einsatz kämen<sup>270</sup>. Voraussetzung ist die gruppenbezogene oder individuelle Zurechnung von Finanzierungsverantwortung durch entsprechende Ausformung des Verwaltungsrechts<sup>271</sup>. Die Polizeigesetzgeber der Länder könnten – dem Beispiel des Luftverkehrsverwaltungsrechts folgend – entsprechende Sicherungs- und Gefahrenabwehrpflichten von Anlagenbetreibern und Veranstaltern statuieren und so eine kumulative Sicherheitsverantwortung neben der basalen und nicht dispensierbaren Sicherheitsverantwortung des

<sup>264</sup> Schmidt, ZRP 2007, S. 120 (121); in diesem Sinne auch Isensee, in: Hansmeyer (Hrsg.), Staatsfinanzierung im Wandel, 1983, S. 435 (450).

<sup>265</sup> Ebenso Schenke, NJW 1983, S. 1882 (1887), der eine Kostenerstattungspflicht im Falle nicht-gewerblicher Veranstaltungen „nur in ganz engen Schranken“ für zulässig hält; tendenziell noch weitergehend Lege, VerwArch 89 (1998), S. 71 (89) und Schmidt, ZRP 2007, S. 120 (121), die ausschließlich kommerzielle Veranstaltungen der Gebührenpflicht unterwerfen wollen.

<sup>266</sup> s. statt vieler Habermann, Gebühren (FN 17), S. 267 f.

<sup>267</sup> So etwa Albrecht, in: FS Samper, 1982, S. 165 (176 ff.); Habermann, Gebühren (FN 17), S. 261 ff.; Nirschl, Kosten der Polizei- und Sicherheitsbehörden in der Systematik des deutschen Abgabenrechts, 1993, S. 39 ff., R. Scholz, in: FS Friauf (FN 56), S. 439 (443 ff.); ablehnend hinsichtlich einer Gebühren- oder Beitragsfinanzierung der öffentlichen Sicherheit auch Isensee, in: Hansmeyer (FN 264), S. 435 (450).

<sup>268</sup> Gramm, in: Sacksofsky/Wieland (FN 4), S. 179 (185); Häde, in: Jachmann/Stober (FN 248), S. 9 (16); s. auch Braun, Finanzierung (FN 261), S. 340 ff.

<sup>269</sup> s. speziell zu den Grenzen der (Personal)Privatisierung im Bereich des Sicherheitsverwaltungsrechts Gramm, Privatisierung (FN 173), S. 420 ff.; Schoch, in: FS Stober, 2008, S. 559 (566 ff.); Scholz, in: FS Friauf (FN 56), S. 439 (445 ff.).

<sup>270</sup> So aber Gramm, in: Sacksofsky/Wieland (FN 4), S. 179 (182 f.).

<sup>271</sup> Hierzu auch Selmer, in: Jachmann/Stober (FN 248), S. 101 (103 f.).

Staatens begründen<sup>272</sup>. Dann entstünde aber auch im Recht der inneren Sicherheit ein weites, finanzverfassungsrechtlich nur unter Begründungsvorbehalt gestelltes Feld zur Nutzung nichtsteuerlicher Abgaben<sup>273</sup>.

### V. Ausblick – Nichtsteuerliche Abgaben als Normalfall im freiheitlichen Steuerstaat

Nichtsteuerliche Abgaben sind Phänomene der im freiheitlichen Verfassungsstaat demokratisch legitimierten Individualisierung von Finanzierungsverantwortung. Weil Finanzierungs Sonderabgaben und Vorzugslasten sich nur im Grad der Individualisierung von Finanzierungsverantwortung unterscheiden, ist es eher eine terminologische Frage, ob man insbesondere die in der Rechtsprechung entwickelten materiellen Anforderungen an Sonderabgaben – auch wegen ihres erhofften rechtsstaatlichen Mehrwerts<sup>274</sup> – beibehalten will, oder das materielle Prüfprogramm von Finanzierungs Sonderabgaben eher den Vorzugslasten annähert<sup>275</sup>. Die hier vorgeschlagene Entfaltung von Legitimation und Grenzen nichtsteuerlicher Abgaben soll das Spannungsverhältnis zur Steuerstaatlichkeit lockern<sup>276</sup> und belegen, dass Steuer- und Gebührenstaat keine Antagonisten sind. Die Formenstrenge der Finanzverfassung und die grundrechtlichen Grenzen betonen die Verantwortung des Abgabengesetzgebers in der Ausgestaltung nichtsteuerlicher Abgaben. Die Rechtsordnung hat in der normativen Vorprägung von Lebenssachverhalten der Individualisierung von Finanzierungsverantwortung notwendige, gerade auch in Abgrenzung zur Steuer verfassungsrechtlich notwendige Vorleistungen vermittelt. Auf diesem Fundament ist die Individualisierung von Finanzierungslasten weitgehend dem demokratischen Prozess überantwortet. Nichtsteuerliche Abgaben sind legi-

---

<sup>272</sup> s. zu Letzterer *Götz*, in: HStR IV (FN 173), § 85, passim; *R. Scholz*, in: FS Friauf (FN 56), S. 439 (443 ff.); *Selmer*, in: Jachmann/Stober (FN 248), S. 101 (103 f.).

<sup>273</sup> Der Vorzug der Gebühr als nichtsteuerliche Abgabe dürfte nicht nur in der Parallelität zum störerbezogenen Polizeikostenrecht liegen, sondern vor allem darin, dass die gesetzgeberische Entscheidung zwar an eine „besondere“ Verantwortlichkeit anknüpfen muss (BVerfGE 91, 207 (223)), dass aber auch ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Erbringung der Leistung ihre Gebührenbehauptung nicht hindert. Dazu *Häde*, in: Jachmann/Stober (FN 248), S. 9 (21 f.), der hierin einen wesentlichen Vorteil der Finanzierung der inneren Sicherheit durch Gebühren gegenüber einer solchen durch Sonderabgaben sieht; s. auch *Götz*, DVBl. 1984, S. 14 (19 f.); *Moench*, in: FS R. Scholz (FN 198), S. 813 (822).

<sup>274</sup> So sieht etwa *P. Kirchhof*, in den Arbeiten *Friaufs* und der daran anknüpfenden Rechtsprechung des BVerfG einen „rechtsstaatlichen Aufbruch“, s. *P. Kirchhof*, in: FS Friauf (FN 56), S. 669 (669); zweifelnd aber *Wieland*, in: FS BVerfG (FN 2), S. 771 (783).

<sup>275</sup> Hierfür jüngst *Thiemann*, AöR 138 (2013), S. 60 (105 f.).

<sup>276</sup> Und kann insoweit an die Forderung *Jakobs* nach einer „entkrampften Lösung“ anknüpfen; s. *Jakob*, in: FS F. Klein, 1994, S. 663 (676).

time und mit der Finanzverfassung des Grundgesetzes vereinbare Instrumente der Staatsfinanzierung.

### **Abstract**

#### **Legitimation and limits of non-tax levies under constitutional law**

The German Basic Law proves to be an adjustable system concerning its financial constitution. The latter not only contains and regulates the taxes, but also the non-tax levies. Additionally to the traditional forms of non-tax levies like fees and contributions, there is a constant tendency of creating special levies whose mere purpose is to raise public funds. The increasing amount of non-tax levies seems to be a sign that public finances are going to be no longer mainly founded by taxes but by non-tax levies. But it also explains the attempt to secure taxes as the main constitutional fundraising instrument and to make non-tax levies an exemption. The constitutionally prescribed limits for non-tax levies can be found in the constitutional rights, particularly in the constitutional guarantee of equality. Accordingly this guarantee is the basis of the benefit principle concerning non-tax levies. In order to counter the constitutional concerns it is suggested to contemplate a basic legitimation of non-tax levies. The difference between taxes and non-tax levies is that the latter is imposed on a special group of chargeable persons whilst taxes are imposed on basically everyone.

The process of individualization of financial liability due to non-tax levies is comparable to the process of privatization of public services. They are also legitimated through the democratic decision-making authority. The jurisdiction concerning non-tax levies demands a specific relation between the object pursued with the non-tax levy and the group of chargeable persons on whom it is imposed. The reason for this specific relation is not the result of an analysis of highly abstract and constitutionally prescribed responsibilities of public administration, but the normative description of real-life circumstances. Possible application areas for non-tax levies in the public economy law can be seen in form of bank charges; even in the traditional core area of public exercise of functions – internal security, non-tax levies can be used constitutionally in a large scale.