



Jana Beckhaus

Der Verantwortungsbegriff im Rahmen öffentlich-rechtlicher Zahlungspflichten

Eine kritische Würdigung
der Sonderabgabendogmatik
am Beispiel des Bonusmodells

Inhaltsverzeichnis

Kapitel 1: Einleitung.....	19
A. Gegenstand und Gang der Untersuchung.....	19
B. Hintergrund: Die Förderung erneuerbarer Energien als wichtiger Bestandteil des Klimaschutzes	20
I. Bedeutung von Klimaschutzmaßnahmen im Allgemeinen.....	21
II. Klimaschutz als Rechtsgebiet.....	22
III. Die Einbettung der Maßnahmen zur Förderung erneuerbarer Energien in den Kontext der Klimaschutzbemühungen auf völkerrechtlicher, europäischer und nationaler Ebene	23
1. Die Europäische Förderung erneuerbarer Energien	23
2. Die Förderung erneuerbarer Energien im nationalen Recht mit Ausnahme des Wärmesektors.....	25
C. Referenzbereich: Nutzbarmachung der Potenziale erneuerbarer Energien im Wärmesektor	28
I. Der Einsatz erneuerbarer Energien im Wärmesektor – eine kurze technologische Betrachtung	29
II. Das baden-württembergische Wärmegesetz	30
III. Die bundesgesetzliche Regelung.....	31
IV. Ein Vergleich der baden-württembergischen mit der bundesstaatlichen Regelung.....	33
V. Die Richtlinie 2009/28/EG.....	34
VI. Die Diskussion im Vorfeld der Einführung des EE-WärmeG	35
Kapitel 2: Das Bonusmodell.....	39
A. Beschreibung des Bonusmodells und seiner Funktionsweise am konkreten Beispiel der Förderung erneuerbarer Energien im Wärmesektor	39
I. Der Förderungsaspekt.....	39
II. Der Belastungsaspekt	40
III. Übergeordnetes Ziel: Klimaschutz.....	44

IV.	Die Aufgaben des Bonusmittlers	44
1.	Anspruchsgeltendmachung.....	45
2.	Anspruchsprüfung.....	46
a.	Kleinanlagen.....	46
b.	Großanlagen	48
B.	Abstrakte Konturierung des instrumentellen Charakters des Bonusmodells	48
I.	Modellkern	48
1.	Finanzielle Förderung gemeinwohldienlicher Aufgaben von Privaten durch Private	48
2.	Rechtlich-technische Ausgestaltung	49
a.	Gesetzliche Inverantwortungnahme eines Privaten zur finanziellen Förderung	49
b.	Öffentliche Aufgabe	50
c.	Rechtsnatur des Bonusmittlers und seiner Tätigkeit.....	50
aa.	Analyse des Rechtsverhältnisses zwischen dem Bonusmittler und den Begünstigten.....	51
bb.	Analyse des Rechtsverhältnisses zwischen dem Bonusmittler und den Verpflichteten.....	55
cc.	Analyse des Rechtsverhältnisses zwischen dem Bonusmittler und der Behörde.....	55
dd.	Fazit.....	55
II.	Modellkonstellationen	56
III.	Steuerungspotenziale.....	56
1.	Effekte.....	57
2.	Kernsteuerungsziel: Steuerung durch positive Anreize	57
3.	Steuerungsziel: Steuerung durch Doppellenkung	58
4.	Steuerungsziel: Ausschließlich positive Lenkung.....	58
5.	Interessengewichtung	59
C.	Privatsubventionierungen im Rahmen anderer Instrumente in Abgrenzung zum Bonusmodell	60
I.	Handelbare Umweltverpflichtungen	61
1.	Zertifikatslösungen	61
a.	Beschreibung des Instruments.....	61
aa.	Festsetzung der Gesamtmengenobergrenze.....	61
bb.	Festsetzung der Mengenmindestgrenze (Quotenmodelle)	63

b. Privatsubventionierung im Rahmen des Zertifikatsmodells	64
c. Abgrenzung der Zertifikatsmodelle vom Bonusmodell	64
d. Ergebnis	66
2. Handelbare Umweltverpflichtungen ohne staatliche Zertifikatslösung am Beispiel des Ökokontos	67
a. Beschreibung des Instruments	67
b. Privatsubventionierung im Rahmen einer Ökokontoregelung	70
c. Abgrenzung der Ökokontoregelungen vom Bonusmodell	70
d. Ergebnis	72
II. Abgabenregelungen	73
1. Die Sonderabgabe und die „Abgabe eigener Art“	73
a. Beschreibung des Kerninstruments	73
b. Unterschiedliche Modell-Konstellationen	74
c. Privatsubventionierung im Rahmen einer Sonderabgabenregelung	74
d. Abgrenzung der Sonderabgabe vom Bonusmodell	74
e. Ergebnis	74
2. Die Zwecksteuer	75
a. Beschreibung des Kerninstruments	75
b. Unterschiedliche Modell-Konstellationen	77
c. Privatsubventionierung im Rahmen einer Zwecksteuerregelung	78
d. Abgrenzung der Zwecksteuer vom Bonusmodell	78
e. Ergebnis	78
III. Preis- und Vergütungsregelungen	78
1. Beschreibung des Kerninstruments	78
2. Modellkonstellationen	79
a. Abgabenähnliche Preisregelungen im Sinne von Mindestpreisvorgaben	79
b. Zwangsrabattverpflichtungen	80
c. Lohnfortzahlungsregelungen	81
d. Abhängigkeit vom zugrunde liegenden Rechtsverhältnis und der konkreten verpflichteten Gruppe	81
3. Privatsubventionierung im Rahmen von Vergütungsregelungen	81
4. Abgrenzung der Vergütungsregelungen vom Bonusmodell	83
5. Ergebnis	85
6. Sonderfall: § 5a KWKG 2009	85
a. Beschreibung des Instruments	85
b. Privatsubventionierung im Rahmen des § 5a KWKG	85
c. Abgrenzung der Regelung des § 5a KWKG vom Bonusmodell	86
d. Ergebnis	87

IV. Endergebnis.....	87
----------------------	----

Kapitel 3: Die Vereinbarkeit des Bonusmodells mit den finanzverfassungsrechtlichen Bestimmungen des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland 89

A. Lösung bei Unterstellung einer Gefährdung der Finanzverfassung durch über Art. 70 ff. GG erhobene gegenleistungslose Abgaben 90

I. Direkte Prüfung des Bonusmodells an den finanzverfassungsrechtlichen Bestimmungen des GG?..... 90

II. „Analoge“ Anwendbarkeit der herrschenden Sonderabgabendogmatik auf Bonusregelungen..... 90

1. Diskussionsstand hinsichtlich anderer Fälle von finanziellen Inpflichtnahmen 91

2. Darstellung der aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts und weiter Teile der Literatur geschaffenen Gefährdungslage für die Schutzgüter der Finanzverfassung 93

a. Gefahr für die Vollständigkeit des Haushaltsplans und die Budgethoheit des Parlaments 94

b. Gefahr für die bundesstaatliche Kompetenzordnung und den bundesstaatlichen Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern 96

c. Gefährdung der Lastengleichheit 98

d. Konsequenzen des Bundesverfassungsgerichts 98

3. Schlussfolgerungen bezogen auf Bonusregelungen 99

4. Ergebnis 101

III. Prüfung des Bonusmodells an den Sonderabgaben-Voraussetzungen des Bundesverfassungsgerichts im konkreten Fall..... 102

1. Erfordernis der Gruppenhomogenität..... 102

a. Belastungsfrage 102

aa. Erkenntnisse aus der Kohlepfennigentscheidung des Bundesverfassungsgerichts..... 103

bb. Erkenntnisse aus den Diskussionen zum StomEG und EEG 104

cc. Zwischenergebnis 106

dd. Schlussfolgerungen bezogen auf Bonusregelungen 106

b. Homogenität der belasteten Gruppe 108

2. Sachnähe und Gruppenverantwortung 108

a. Schlichte Sachnähe zum Sachzweck..... 109

b. Besondere Verantwortungsbeziehung..... 110

aa. Normative Verantwortung	110
bb. Wechselwirkungen mit dem Kriterium der Gruppennützigkeit ...	110
(1) Die Berufsausbildungsabgabenentscheidung des BVerfG	110
(2) Die Absatzfonds-Entscheidung des BVerfG	112
3. Gruppennützige Verwendung des Aufkommens	115
a. Vergleich mit der Begründung einer gruppennützigen Gelderverwendung im Rahmen der Verpflichtung nach § 5 EEG	
a.F.	115
b. Gruppennützigkeit bei Verursachung oder potenzieller Verursachung eines Schadens	117
aa. Die Klärschlammabgabe des BVerfG.....	117
bb. Übertragung der Erkenntnisse auf das Bonusmodell	119
(1) Verursachereigenschaft der Inverkehrbringer fossiler Brennstoffe im Sinne dieser Entscheidungen	119
(2) Versicherungsähnliche Leistung.....	119
c. Interesse an der Verbesserung der Klimaproblematik als Nutzen? ...	119
d. Ergebnis	119
4. Fremdnützige Verwendung	120
a. Rechtmäßige, fremdnützige Regelungen im Falle offensichtlicher Abgrenzbarkeit bzw. fehlender Konkurrenz zur Steuerregelung.....	120
aa. Schwerbehindertenabgabe	120
bb. Investitionshilfebabgabe	121
cc. Wasserentnahmeentgelt bzw. „Wasserpfennig“	122
dd. § 128 AFG.....	124
ee. Fehlbelegungsabgabe	125
ff. Sozialversicherungsbeiträge	125
gg. Künstlersozialabgabe	126
hh. Triftiger Grund.....	127
ii. Bundesverwaltungsgericht zur landesrechtlichen Naturschutzabgabe	127
jj. Verursacherabgabe in der Literatur	129
kk. Zwischenergebnis	130
b. Unzulässige fremdnützige Regelungen	132
aa. Feuerwehrabgabe	132
bb. Hessisches Sonderurlaubsgesetz.....	133
cc. Kohlepfennig.....	133
dd. Abfallverbringungsabgabe.....	134
c. Übertragung der Erkenntnisse auf das Bonusmodell	134
d. Ergebnis	138

IV.	Abstrakte Beurteilung einer Bonusregelung nach Maßgabe der Sonderabgabenvoraussetzungen.....	139
B.	Reduzierung der vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Zulässigkeitsvoraussetzungen für Sonderabgaben auf das Kriterium der besonderen Verantwortung	140
I.	Berücksichtigung der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Sonderabgabenproblematik	140
II.	Verantwortung als entscheidendes Kriterium	142
III.	Mehr Schutz durch das Kriterium der Gruppennützigkeit?	145
	1. Schutz des Budgetrechts des Parlaments.....	146
	2. Schutz der Kompetenzordnung	147
	3. Schutz der Belastungsgleichheit.....	147
IV.	Ergebnis.....	148
C.	Modifizierung der Sonderabgabendogmatik und Entwicklung des Verantwortungsprinzips	150
I.	Erfordernis einer konkreten Abweichung von den Vorgaben der Art. 105 ff. GG.....	151
II.	Erfordernis einer konkreten Beeinträchtigung von materiellen Schutzgütern bzw. Grundprinzipien der Finanzverfassung	152
III.	Konkrete Beeinträchtigung von materiellen Schutzgütern der Finanzverfassung durch über Art. 70 ff. GG erhobene, gegenleistungslose Zahlungspflichten?.....	154
	1. Beeinträchtigung von Rechten des Parlaments durch Fondsverwaltung.....	154
	a. Stellt eine Fondsverwaltung eine Abweichung von den Vorgaben der Art. 105 ff. GG dar?	154
	b. Schutz der Regierungskontrollfunktion des Parlaments	155
	c. Schutz der Gestaltungsfreiheit des Parlaments	156
	d. Besonderheiten in der Prüfung einer Zwecksteuerregelung	160
	e. Ergebnis	162
	2. Beeinträchtigung durch Abweichung von den Ertragskompetenzen	163
	a. Beeinträchtigung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs.....	163
	aa. Schutzwürdigkeit des Systems?.....	164
	(1) Statisches System?	165
	(2) Dynamisches System	168
	(a) Indizien für die Offenheit des Systems	168

(b) Vergleich mit der Parallelproblematik der Zulässigkeit eines Steuererfindungsrechts.....	169
bb. Folgerungen bezogen auf Sonderabgaben und Bonus- bzw. Vergütungsregelungen	170
cc. Zwischenergebnis	173
b. Beeinträchtigung von Gemeinderechten i.S.d Art. 28 Abs. 2 GG	173
3. Beeinträchtigung durch Abweichung von den Gesetzgebungskompetenzen.....	174
a. Schutz von Individualrechten durch Art. 106 GG?.....	174
aa. Schutz der Lastengleichheit durch Leistungsfähigkeitssteuern....	175
bb. Lastengleichheit auch durch Äquivalenzsteuern	177
cc. Die Entwicklung des Verantwortungsprinzips	181
dd. Zwischenergebnis	183
ee. Schutz vor Überbelastung der Bürger?	184
ff. Ergebnis	185
b. Schutz vor unkoordinierter Überbelastung und Mehrbelastung durch Art. 105 GG?	186
aa. Der Begriff der Gleichartigkeit im Sinne des Art. 105 Abs. 2 GG	187
bb. Interpretation des Art. 105 Abs. 2a GG.....	193
(1) Der Begriff der Örtlichkeit im Sinne des Art. 105 Abs. 2a GG	194
(2) Der Begriff der Gleichartigkeit im Sinne des Art. 105 Abs. 2a GG	196
4. Beeinträchtigung durch Abweichungen von Zustimmungserfordernissen	197
IV. Folgerungen.....	198
V. Begründung spezieller Zulässigkeitsanforderungen aus dem Gedanken der Absurdität	201
1. Keine völlig beliebigen Abweichungen von Vorgaben der Art. 105 ff. GG.....	201
2. Gestattung von gegenleistungslosen Abgaben über Art. 70 ff. GG bei weitem Steuerverständnis überhaupt noch erforderlich?	203
VI. Endergebnis	204
VII. Anschlussüberlegungen.....	207
1. Art. 70 ff. GG nur für privatrechtlich ausgestaltete Zahlungspflichten	207
2. Art. 105 ff. GG nur für Leistungsfähigkeitsabgaben.....	207
VIII. Übertragung der Erkenntnisse auf den Referenzfall	210

**Kapitel 4: Grundrechtsprüfung unter Zugrundelegung der
modifizierten Sonderabgabendogmatik 211**

A. Vereinbarkeit von über Art. 70 ff. GG erhobenen, gegenleistungslosen Zahlungspflichten und von Steuern mit dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG	212
I. Das Leistungsfähigkeitsprinzip als Garantie einer gerechten Belastung..	212
1. Gegenstandsfindung	213
a. Leistungsfähigkeit als hinreichender Belastungsgrund im Steuerstaat.....	213
b. Horizontal: weiter Spielraum	215
2. Folgerichtige Ausgestaltung	216
II. Abweichungen vom Leistungsfähigkeitsprinzip hinsichtlich der Anknüpfung der Zahlungspflicht an einen Gegenstand.....	216
1. Ergänzender Maßstab: Das Äquivalenzprinzip	216
2. Weitere Konturierung des Verantwortungsprinzips	218
a. Zahlungsverantwortung.....	219
aa. Ausgleichszahlungspflicht	220
(1) Ersatzzahlungspflicht	220
(2) Zahlungspflicht zur Vorteilsabschöpfung.....	220
bb. Verursacherverantwortung.....	223
cc. Zahlungspflicht wegen staatlicher Gegenleistung	223
b. Finanzierungsverantwortung	224
aa. Fürsorgeverhältnis.....	224
bb. Gruppennutzen	225
(1) Evidenter Gruppennutzen.....	225
(2) Mittelbarer Gruppennutzen	225
c. Zwischenergebnis	228
d. Kumulation mehrerer Aspekte am Beispiel des Mutterschutzes	228
aa. Nutzen	229
bb. Fürsorgegedanke	230
cc. Verursachergedanke.....	230
dd. Fazit.....	231
e. Wechselwirkungen zwischen dem Gruppennutzen-Kriterium und anderen Gesichtspunkten, die eine besondere Verantwortungs- beziehung in Fällen der Finanzierungsverantwortung begründen	232
f. Abgewandelte Verhältnismäßigkeitsprüfung bei Verantwortungsabgaben	233
3. Gestaltungszweck	234

4. Ergebnis	237
III. Abweichungen vom Leistungsfähigkeitsprinzip hinsichtlich der Ausgestaltung	238
IV. Sonderlast mangels Steuergesetzgebungskompetenz	238
V. Gegenstandsfindung oder Ausgestaltung	239
1. Abgrenzung am Beispiel der Verbrauchsteuern	239
2. Abgrenzung am Beispiel der Aufwandsteuern	241
3. Horizontale Betrachtung bei Verbrauchsteuern	243
4. Abgrenzung von Gegenstand und Folgerichtigkeit außerhalb der Verbrauch- und Aufwandsteuerproblematik	245
5. Rechtfertigungsanforderung	246
6. Ergebnis	248
7. Übertragung auf eine Sonderabgaben- oder Bonusregelung	248
VI. Weitere Besonderheiten bei der Rechtfertigung von Verbrauchsteuern ..	249
1. Rechte der Unternehmer	249
a. Belastung der Unternehmer stellt rechtfertigungsbedürftige Sonderlast dar	249
b. Bedingungen für das Vorliegen einer Sonderbelastung	253
aa. Beeinträchtigung der Freiheitsgrundrechte der Unternehmer	254
bb. Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG	255
(1) Die Bedeutung der Höhe der Verbrauchsteuer	257
(2) Substitutprodukte	258
cc. Eingriff in Art. 2 Abs. 1 GG	261
dd. Eingriff in Art. 14 Abs. 1 GG	262
ee. Zwischenergebnis	266
2. Gleichheitsrechte der Verbraucher	267
3. Ergebnis	271
4. Relevanz der Klärung der Abwälzungsproblematik	272
B. Die Vereinbarkeit der Bonusregelung im Referenzfall mit dem allgemeinen Gleichheitssatz	273
I. Charakter einer besonderen Verbrauchsteuer	273
II. Zulässigkeit einer äquivalenten Steuer	273
III. Gleichheitsrechte der Inverkehrbringer fossiler Brennstoffe	274
1. Sonderbelastung durch Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG	274
a. Die Gruppe der Verpflichteten nach dem Bonusmodell	274
b. Grundrechtsberechtigung der Verpflichteten	275
aa. Erdgaslieferanten	275

bb. Hersteller von Erdöl und Importeure von Flüssiggas	278
c. Schutzbereich und Eingriff.....	279
d. Sonderfall: Kumulativer Eingriff in die Berufsfreiheit.....	282
2. Zwischenergebnis	284
3. Sonderbelastung durch Eingriff in die Eigentumsfreiheit.....	284
4. Rechtfertigung der Sonderbelastung	285
a. Verantwortung der Inverkehrbringer	286
aa. Mittelbare Verursachung eines konturenlosen Schadensbeitrags	286
bb. Produktverantwortung des mittelbaren Verursachers.....	289
cc. Modifizierung des Gedankens der Vorteilsabschöpfung.....	290
dd. Intensität der Belastung	292
ee. Näherstehen der Verbraucher?.....	293
ff. Zwischenergebnis	294
b. Vergleich mit den Regelungen des EEG und KWKG	294
c. Belastung zur Erreichung eines Gestaltungsziels	297
5. Sonderbelastung durch Ungleichbehandlungen innerhalb der Gruppe der Inverkehrbringer	298
6. Ungleichbehandlung durch uneinheitliche Definition des Begriffs des Inverkehrbringers.....	301
IV. Endergebnis.....	303
C. Vereinbarkeit von über Art. 70 ff. GG erhobenen gegenleistungslosen Zahlungspflichten und von Steuern mit der Berufs- und Wettbewerbsfreiheit im Sinne des Art. 12 Abs. 1 GG....	303
I. Die Einbettung der Gleichheitsprüfung in die Prüfung einer Eingriffsrechtfertigung vor Art. 12 Abs. 1 GG	304
II. Rechtfertigung auf Grundlage eines Gestaltungsziels.....	306
D. Die freiheitsgrundrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs in Art. 12 Abs. 1 GG im Referenzfall.....	307
I. Klassifizierung des Eingriffs.....	307
II. Rechtfertigung durch vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls	310
1. Rechtfertigung aufgrund des Fiskalziels.....	310
2. Rechtfertigung aufgrund des Gestaltungsziels.....	311
3. Ergebnis	314

Kapitel 5: Schlussbetrachtungen.....	315
A. Vor- und Nachteile des Bonusmodells im Vergleich zu Abgabenregelungen.....	315
I. Effektivität.....	315
II. Kosten.....	316
III. Europarechtskonformität.....	317
1. Art. 107 AEUV (ex-Artikel 87 EGV)	317
2. Verbrauchsteuer-Systemrichtlinie 2008/118/EG.....	318
IV. Ergebnis.....	320
B. Vor- und Nachteile des Bonusmodells gegenüber anderen Förderinstrumenten	320
I. Quotenmodelle	321
II. Ordnungsrechtliche Instrumente	323
III. Ergebnis.....	324
C. Ausdehnung des Einsatzbereichs des Bonusmodells	324
D. Konkrete Vorschläge für den Einsatz des Bonusmodells.....	325
I. Das Bonusmodell im Umweltsektor	327
1. Flugverkehr	327
2. Gentechnik.....	329
II. Das Bonusmodell in anderen Sektoren	333
1. Tierschutz.....	333
2. Gesundheitsschutz	333
3. Weitere konkrete Zahlungsverantwortungen	334
E. Zusammenfassung der wesentlichen Untersuchungsergebnisse	335
Literaturverzeichnis.....	343