



Sachstand

Verfassungsrechtliche Aspekte einer Sonderabgabe Tierwohl

Verfassungsrechtliche Aspekte einer Sonderabgabe Tierwohl

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 072/20
Abschluss der Arbeit: 1. Juli 2020
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Verfassungsrechtliche Aspekte einer Sonderabgabe Tierwohl	4
2.1.	Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion	4
2.2.	Sonderabgabe mit Lenkungsfunktion	6
3.	Zusammenfassung	7

1. Fragestellung

Der Auftraggeber erkundigt sich nach der verfassungsrechtlichen Vereinbarkeit einer Abgabe auf tierische Produkte mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben für Sonderabgaben.

2. Verfassungsrechtliche Aspekte einer Sonderabgabe Tierwohl

„Sonderabgaben werden von bestimmten Gruppen von Bürgern bzw. Unternehmen erhoben und einem Sonderfonds außerhalb des Haushaltsplans zugeleitet. Da Sonderabgaben keine Steuern sind, ergibt sich die Sonderabgabenhöhe nicht aus den Art. 105 ff. GG, sondern aus den allgemeinen Regeln der Art. 70 ff. GG. Die Anerkennung einer Abgabenkompetenz außerhalb der Finanzverfassung birgt die Gefahr, dass die Abgabenbelastung völlig unüberschaubar wird. Daher entfaltet das BVerfG die Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung insbesondere für Sonderabgaben. Zwar betont das BVerfG, dass Sonderabgaben nur als „seltene Ausnahmen“ zulässig seien. Gleichwohl erfindet der Gesetzgeber nach wie vor neue Sonderabgaben. Mittlerweile unterscheidet die Rechtsprechung zwischen Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion (Sonderabgaben im engeren Sinne) und Sonderabgaben mit Ausgleichs-, Abschöpfungs- oder Lenkungsfunktion (Sonderabgaben im weiteren Sinne).“¹

2.1. Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion

„Lediglich für die Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion hat das BVerfG konturierte, strenge Voraussetzungen entwickelt, die sowohl materiell- als auch verfahrensrechtlicher Art sind. Die Ergebnisse der nachfolgend dargelegten Kasuistik sind dabei jedoch nicht immer widerspruchs- und willkürfrei.

aa) Der Gesetzgeber muss mit der Sonderabgabe einen Sachzweck verfolgen, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht.

bb) Homogene Gruppe der Abgabepflichtigen: Eine gesellschaftliche Gruppe kann nur dann mit einer Sonderabgabe in Anspruch genommen werden, wenn sie durch eine gemeinsame, in der Rechtsordnung oder in der gesellschaftlichen Wirklichkeit vorgegebene Interessenlage oder durch besondere gemeinsame Gegebenheiten von der Allgemeinheit und anderen Gruppen abgrenzbar ist.² [...]

cc) Gruppenverantwortung: Der nach bb) abgrenzbaren Gruppe von Abgabepflichtigen muss eine besondere Verantwortung zugewiesen werden, weil sie dem Abgabenzweck evident näher steht als jede andere Gruppe oder die Allgemeinheit der Steuerzahler. Aus dieser Sachnähe zum

1 Seer in: Tipke/Lang Steuerrecht, § 2 Finanzverfassungsrechtliche Grundlagen der Steuerrechtsordnung, Rn. 25

2 BVerfG v. 17.7.2003 – 2 BvL 1/99, BVerfGE 108, 186 (223 ff.); BVerfG v. 6.5.2014 - 2 BvR 1139/12 u.a., BVerfGE 136, 194, Rz. 120 ff. und BVerfG v. 28.1.2014 - 2 BvR 1561/12 u.a., BVerfGE 135, 155, Rz. 131 ff.,

Erhebungszweck muss eine besondere Gruppenverantwortung für die Erfüllung der mit der außersteuerlichen Abgabe zu finanzierenden Aufgabe entspringen.³ [...]

dd) Gruppennützigkeit: Das Abgabenaufkommen muss im Interesse der Gruppe der Abgabepflichtigen, also gruppennützig verwendet werden. Für eine gruppennützige Verwendung der Abgabe reicht es aus, dass das Aufkommen unmittelbar oder mittelbar überwiegend im Interesse der Gruppe der Abgabepflichtigen verwendet wird. Unschädlich ist, wenn daneben auch andere Gruppen oder die Allgemeinheit gewisse Vorteile aus der Abgabenverwendung haben.⁴

ee) Schließlich fordert das BVerfG im Interesse wirksamer parlamentarisch-demokratischer Legitimation und Kontrolle der erhobenen Sonderabgabe zusätzlich die periodische Überprüfung der Abgabe durch den Gesetzgeber selbst und (in einer Anlage zum Haushaltsplan) die ergänzende Dokumentation der Sonderabgabe. Dadurch soll die Vollständigkeit des Haushaltsplans und eine fortlaufende parlamentarische Kontrolle der (Finanzierungs-)Sonderabgabe gewährleistet werden.⁵

Das Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung schlägt eine Sonderabgabe vor, die sowohl der Finanzierung besserer Haltungsformen für die Nutztiere als auch der Lenkung der Verbraucher dienen soll. Wenn sich der Gesetzgeber auf den Sachzweck einer Verbesserung der Haltungsformen der Nutztiere beruft, so stellt dies einen legitimen Zweck dar, der zudem mit der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG übereinstimmt.

Problematischer ist bei einer Sonderabgabe auf tierische Produkte das Kriterium der homogenen Gruppe der Abgabepflichtigen. „Die Gruppe muss von einer gewissen Einheitlichkeit ihrer Interessen geprägt sein (Gruppenhomogenität). Insbesondere kann der Gesetzgeber nicht willkürlich Gruppen nach Kriterien bilden, die nicht von der Rechts- und Sozialordnung materiell vorgegeben sind.“⁶

Die Sonderabgabe soll durch einen Preisaufschlag auf die im Einzelhandel angebotenen Fleischprodukte erhoben werden. Damit würde die Gruppe der Abgabepflichtigen aus mehreren Millionen Fleischkonsumenten bestehen. Die Fleischkonsumenten sind jedoch bislang keine von der Rechts- und Sozialordnung vorgegebene Gruppe. In diesem Zusammenhang kann auch nicht von einem einheitlichen Gruppeninteresse ausgegangen werden, denn die Käufer von Fleisch verbindet kein spezifisches Interesse an den Arbeits- und Verarbeitungsprozessen in der fleischverarbeitenden Industrie.

3 BVerfG v. 24.1.1995 – 1 BvL 18/93, BVerfGE 92, 91 (120 f.)

4 BVerfG v. 10.12.1980 - 2 BvF 3/77, BVerfGE 55, 274 (307 f.); BVerfG v. 31.5.1990 - 2 BvL 12/88 u.a., BVerfGE 82, 159 (180); BVerfG v. 17.7.2003 - 2 BvL 1/99 u.a., BVerfGE 108, 186 (229 f.); zur Filmförderung s. BVerfG v. 28.1.2014 - 2 BvR 1561/12 u.a., BVerfGE 135, 155, Rz. 149 ff.

5 Seer in: Tipke/Lang Steuerrecht, § 2 Finanzverfassungsrechtliche Grundlagen der Steuerrechtsordnung, Rn. 26 ff.

6 Kloepfer: Finanzverfassungsrecht und Haushaltsverfassungsrecht § 2 Rn. 45.

Es ist zudem auch keine spezifische Gruppenverantwortung der Fleischkonsumenten für die mit dem Abgabenzweck verfolgte Verbesserung der Haltungsbedingungen bei Nutztieren erkennbar. Zwar besteht ein mittelbarer Zusammenhang zwischen der vom Verbraucher verursachten Nachfrage nach bestimmten Fleischsortimenten und dem Preis, den Verbraucher hierfür bereit sind zu zahlen. Diese Kausalkette ist jedoch von keiner besonderen Sachnähe der (großen) Gruppe der Fleischkonsumenten zu den Haltungs- und Produktionsbedingungen in der Fleischverarbeitung geprägt. Letztlich tragen die Bauern und die Standards der marktführenden Lebensmittelunternehmen für Fleisch(-erzeugnisse) eine direktere und intensiver sich auswirkende Verantwortung für die Bedingungen in der Nutztierhaltung.

Zwischenergebnis: Die Sonderabgabe auf tierische Produkte begegnet als Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion verfassungsrechtlichen Bedenken bezüglich der Gruppengleichheit und der Gruppenverantwortung.

2.2. Sonderabgabe mit Lenkungsfunktion

„Bei Lenkungsabgaben bestehen weniger strenge verfassungsrechtliche Anforderungen an die Zulässigkeit, weil die Konkurrenzsituation zur Steuer hier weniger intensiv ist. Dementsprechend müssen die Kriterien der Gruppenverantwortung und der Gruppennützigkeit bei reinen Lenkungsabgaben nicht in jedem Fall erfüllt werden.⁷ Lenkende Sonderabgaben sind regelmäßig darauf ausgerichtet, unerwünschte Verhaltensweisen des potentiellen Abgabeschuldners zu vermeiden oder aber auch bestimmte Verhaltensweisen herbeizuführen, z.B. die Beschäftigung von Schwerbehinderten. Die Geldleistungspflicht dient im Gegensatz zur Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion gerade nicht der Aufbringung von Geldmitteln, sondern der Durchsetzung eines Verwaltungsprogramms. Dennoch hat auch diese Aufgabe grundsätzlich einen gewissen Finanzierungseffekt: Das Abgabeaufkommen wird nämlich zur Erfüllung des Verwaltungsprogramms eingesetzt, das wiederum der Lenkung dient. Aufgrund des fehlenden Einnahmierzwecks erscheinen die Sonderabgaben mit Lenkungsfunktion aber ungleich weniger als Konkurrenz zur Steuer als die Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion.“⁸

Von einer Lenkungsabgabe kann nur dann ausgegangen werden, wenn der Lenkungscharakter gegenüber dem Finanzierungseffekt dominiert. Die Abgabe könnte zur Verdeutlichung des Lenkungscharakters beispielsweise eine abgestufte Abgabenhöhe nach den Haltungsformen des Fleischerzeugnisses vorsehen. So würden artgerechte Haltungsformen abseits der Massentierhaltung gar nicht oder mit einer geringeren Abgabe belastet als Fleisch aus der Massentierhaltung. Ferner wäre ein Abgabenmodell denkbar, bei dem die Abgabenhöhe mit fortschreitenden Verbesserungen in den Haltungsbedingungen der Nutztiere abgeschmolzen wird.

7 BVerfGE 57, 139 (167 f.) – Schwerbehindertenabgabe; 67, 256 (277 f.) – Investitionshilfegesetz; BVerfG NVwZ 2009, 837 (838)

8 Kloepfer: siehe Fn. 6, § 2 Rn. 46

Allerdings besteht auch bei einer Lenkungsabgabe die Problematik, dass das Kaufverhalten der Konsumenten keine direkte Auswirkung auf die Lebensbedingungen in der Massentierhaltung hat. Etwaige Lenkungseffekte könnten daher stark verzögert eintreten, was Zweifel an der Geeignetheit der Lenkungsabgabe begründen würde.

Letztlich würde eine Lenkungsabgabe jedoch nicht an den Kriterien der Gruppenhomogenität und der Gruppenverantwortung verfassungsrechtlich scheitern, da diese Kriterien für Sonderabgaben ohne Finanzierungsfunktion bislang von der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung nicht angewandt wurden.

Der Entschließungsantrag der Koalitionsfraktionen⁹ sieht keine Festlegung auf konkrete Finanzierungsinstrumente vor. Die Bundesregierung wird nur aufgefordert, „in dieser Legislaturperiode Vorschläge für eine Finanzierung der Weiterentwicklung der Nutztierhaltung zu entwickeln und dem Deutschen Bundestag vorzulegen.“¹⁰

3. Zusammenfassung

Eine Sonderabgabe auf tierische Produkte, die auf den Verkaufspreis für den Endverbraucher erhoben würde, begegnet in der Form einer Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion verfassungsrechtlichen Bedenken. Als Lenkungsabgabe könnte sie dagegen grundsätzlich realisiert werden. Jedoch müsste hierbei der Lenkungscharakter gegenüber etwaigen Finanzierungseffekten dominieren.

* * *

9 BT-Drs. 19/20617, S. 2

10 ebenda