Fachbereiche WD 3 – WD 4

Abgabe für Online-Plattformen

© 2025 Deutscher Bundestag

WD 3 - 3000 - 069/25; WD 4 - 3000 - 041/25

Abgabe für Online-Plattformen

Aktenzeichen:	WD 3 - 3000 - 069/25; WD 4 - 3000 - 041/25
Abschluss der Arbeit:	12.9.2025
Fachbereich:	WD 3: Verfassung und Verwaltung 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. Unterschied zwischen Abgaben und Steuern 4
2.1. Abgaben zur Deckung eines öffentlichen Finanzbedarfs 4
2.2. Notwendigkeit der Klassifizierung von Abgaben 4

3. Steuern 5
3.1. Definition von Steuern 5
3.2. Zweckbindung hindert Einordnung als Steuer nicht (Zwecksteuer) 6

4. Sonderabgaben 7
4.1. Rechtliche Rahmenbedingungen für Sonderabgaben 7
4.2. Begriff der Sonderabgabe im engeren Sinne (mit Finanzierungsfunktion) 7
4.3. Systematisierung der Sonderabgaben 8

5. Verfassungsrechtliche Anforderungen 8
5.1. Verfassungsrechtliche Anforderungen an Steuern 8
5.1.1. Kein Steuererfindungsrecht 9
5.1.2. Ergänzungsabgabe zur Einkommen- und Körperschaftsteuer 10
5.2. Verfassungsrechtliche Anforderungen an Sonderabgaben 11
5.2.1. Sachgesetzgebungskompetenz des Bundes (WD 3) 11
5.2.1.1. Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG i. V. m. Art. 72 Abs. 2 GG) 12
5.2.1.1.1. Reichweite der Sachkompetenz 12
5.2.1.1.2. Abgrenzung zur Kulturhoheit der Länder 13
5.2.1.1.3. Erforderlichkeitsklausel (Art. 72 Abs. 2 GG) 16
5.2.1.2. Verhütung des Missbrauchs wirtschaftlicher Machtstellung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 16 GG) 16
5.2.2. Voraussetzungen für die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben 17

1. Fragestellung

Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 21. Legislaturperiode „Verantwortung für Deutschland“[1] wurde im Unterkapitel 4.4 „Kultur und Medien“ im Abschnitt „Medienvielfalt stärken – Meinungsfreiheit sichern“ vereinbart, dass die Einführung einer Abgabe für Online-Plattformen, die Medieninhalte nutzen, geprüft wird. Die Erlöse sollen dem Medienstandort zugutekommen. Diese Prüfung befindet sich noch in einem frühen Stadium und umfasst sowohl eine steuerliche als auch eine nichtsteuerliche Ausgestaltung im Sinne einer fiskalischen Sonderabgabe.[2] Darüber hinaus wurde dem Bundesrat ein Antrag des Landes Schleswig-Holstein zur Entschließung des Bundesrates zur Einführung einer Digitalabgabe für Online-Plattformen zugeleitet. Ziel soll sein, lokale und regionale Medien nachhaltig darin zu unterstützen, Angebote in allen Regionen zur Verfügung zu stellen. Die Mittel sollen einem einzurichtenden Sondervermögen zugeführt werden und dadurch gezielt zur Unterstützung von lokalen und regionalen Medien, Rundfunk und Verlagen genutzt werden, um deren nachhaltige Entwicklung sicherzustellen.[3] Vor diesem Hintergrund wird um eine Darstellung der Unterschiede zwischen Steuern und Abgaben (dazu nachfolgend 2., 3. und 4.) sowie der jeweiligen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Einführung einer solchen Steuer oder Abgabe für Online-Plattformen (dazu nachfolgend 5.) gebeten.

2. Unterschied zwischen Abgaben und Steuern

2.1. Abgaben zur Deckung eines öffentlichen Finanzbedarfs

Abgaben sind als Geldleistungspflichten eine Form öffentlicher Lasten; sie dienen in der Regel der Deckung des **öffentlichen Finanzbedarfs**.[4] Zu den Abgaben zählen Steuern, Gebühren, Beiträge, sogenannte Sonderabgaben, Sozialversicherungsbeiträge und weitere, „atypische“ Abgaben.[5]

2.2. Notwendigkeit der Klassifizierung von Abgaben

Um die Gesetzgebungs-, Ertrags- und Verwaltungskompetenzen für Abgaben zu bestimmen, sind Abgaben zu klassifizieren. Liegt eine Steuer im verfassungsrechtlichen Sinne vor, bestimmt sich die Gesetzgebungskompetenz nach Art. 105 des Grundgesetzes (GG)[6], die Ertragskompetenz nach

---

1 Verantwortung für Deutschland, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode, https://www.koalitionsvertrag2025.de/, abgerufen am 10.9.2025.

2 BT-Drs. 21/1210, S. 2, 4/5.

3 BR-Drs. 464/25, S. 1, 3.

4 *Wernsmann,* in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 3 AO (Stand: Oktober 2023) Rn. 40. Daneben gibt es Abgaben ohne Finanzierungsfunktion.

5 *Wernsmann,* in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 3 AO (Stand: Oktober 2023) Rn. 45 f. (kein Numerus clausus der Abgabenarten).

6 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. März 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 94) geändert worden ist.

Art. 106 GG und die Verwaltungskompetenz nach Art. 108 GG. Über die dort genannten Typen von Steuern hinaus besteht kein freies Steuererfindungsrecht.[7] Auch wenn die Finanzverfassung die bundesstaatliche Verteilung der Gesetzgebungs-, Ertrags- und Verwaltungskompetenzen im Wesentlichen – neben den Zöllen und Finanzmonopolen – nur für das Finanzierungsmittel der Steuer regelt, ist die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben verschiedener Art dadurch nicht ausgeschlossen; das Grundgesetz enthält **keinen abschließenden Kanon zulässiger Abgabetypen**.[8]

Für nichtsteuerliche Abgaben richtet sich die Gesetzgebungskompetenz nach den Art. 70 ff. GG. Die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben unter Rückgriff auf die Sachgesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern ist aber nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig. Denn aus der **Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung** ergeben sich Grenzen für Abgaben, die der Gesetzgeber in Wahrnehmung einer ihm zustehenden Sachkompetenz erhebt.[9] Die Einordnung einer Abgabe richtet sich im Übrigen nicht nach der Bezeichnung durch den Gesetzgeber, sondern nach ihrem materiellen Gehalt.[10]

3. Steuern

3.1. Definition von Steuern

Nach der Definition in § 3 Abs. 1 der Abgabenordnung (AO)[11] sind Steuern einmalige oder laufende Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft; die Erzielung von Einnahmen kann Nebenzweck sein. Diese einfach-rechtliche Definition stimmt mit dem verfassungsrechtlichen Steuerbegriff überein.[12] Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) definiert Steuern als öffentliche Abgaben, die als Gemeinlast **ohne individuelle Gegenleistung („voraussetzungslos") zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs** eines öffentlichen Gemeinwesens erhoben werden.[13] Steuern dienen damit der Verwirklichung des Gemeinlastprinzips, wonach Staatsleistungen durch allgemein auferlegte Geldleistungspflichten finanziert werden, ohne dass eine bestimmte Staatsleistung einem bestimmten Nutznießer zugeordnet werden müsste.[14]

---

7 *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 3. Aufl. 2023, Rn. 251 ff.

8 BVerfG, Urteil vom 19.3.2003, 2 BvL 9/98 u.a., NVwZ 2003, 715, 716; BVerfG, Beschluss vom 7.11.1995, 2 BvR 413/88 u.a., NVwZ 1996, 469, 470; siehe auch BVerfG, Urteil vom 18.7.2018, 1 BvR 1675/16 u.a., Rn. 54.

9 BVerfG, Urteil vom 19.3.2003, 2 BvL 9/98 u.a., NVwZ 2003, 715, 716.

10 BVerfG, Beschluss vom 13.4.2017, 2 BvL 6/13, NJW 2017, 2249, Rn. 103.

11 Abgabenordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 24).

12 *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 3. Aufl. 2023, Rn. 214.

13 BVerfG, Beschluss vom 13.4.2017, 2 BvL 6/13, NJW 2017, 2249, Rn. 100; BVerfG, Urteil vom 18.7.2018, 1 BvR 1675/16 u.a., Rn. 53.

14 *Wernsmann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 3 AO (Stand: Oktober 2023) Rn. 153.

3.2. Zweckbindung hindert Einordnung als Steuer nicht (Zwecksteuer)

Eine gesetzliche Zweckbindung – wie beispielsweise, dass Erlöse dem Medienstandort zugutekommen sollen[15] – steht dem Steuercharakter einer Abgabe dabei nicht entgegen.[16] Auch eine Zwecksteuer ist eine Steuer.[17] Denn wie Steuern werden auch Zwecksteuern ohne Gegenleistung voraussetzungslos erhoben. Ein Zusammenhang zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und den Personen, die einen wirtschaftlichen Vorteil aus dem mit der Zwecksteuer finanzierten öffentlichen Vorhaben ziehen, besteht bei Zwecksteuern nicht.[18] Eine Zweckbindung ändert daher nichts am Steuercharakter einer Abgabe.

Im Übrigen ist die Bindung der Einnahmen aus einer Steuer an einen bestimmten Ausgabenzweck im Sinne einer rechtlichen Verwendungsbindung (Zwecksteuer) **verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig**.[19] Einfachgesetzlich dürfen Einnahmen nach § 7 Satz 2 des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG)[20] bzw. § 8 Satz 2 der Bundeshaushaltsordnung (BHO)[21] auf die Verwendung für bestimmte Zwecke beschränkt werden, soweit dies durch Gesetz vorgeschrieben[22] oder im Haushaltsplan zugelassen ist. Das BVerfG hält Zweckbindungen von Einnahmen aus einer Steuer in Einzelfällen grundsätzlich für verfassungsrechtlich unbedenklich.[23] Eine möglicherweise verfassungswidrige Einengung der Dispositionsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers könne allenfalls angenommen werden, wenn „Zweckbindungen in unvertretbarem Ausmaß“ stattfänden.[24] Solange sich die Zweckbindung nur auf einen kleineren Teil der staatlichen Einnahmen

---

15 BT-Drs. 21/1210, S. 2.

16 Vgl. BVerfG, Beschluss vom 6.12.1983, 2 BvR 1275/79, NJW 1984, 785.

17 *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 3. Aufl. 2023, Rn. 224.

18 BVerfG, Urteil vom 18.7.2018, 1 BvR 1675/16, Rn. 53.

19 Jedenfalls besteht aus verfassungsrechtlicher Sicht ein weiter Spielraum für den Gesetzgeber, eine einzelne Steuer als Zwecksteuer auszugestalten. Siehe dazu BVerfG, Urteil vom 18.7.2018, 1 BvR 1675/16 u.a., NJW 2018, 3223, Rn. 53; *Kube*, StuW 2022, 3, 5; *Waldhoff*, StuW 2002, 285, 297; siehe auch *Seer*, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 25. Aufl. 2024, Rn. 2.16.

20 Haushaltsgrundsätzegesetz vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21. August 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 361) geändert worden ist.

21 Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 21. August 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 361) geändert worden ist.

22 Nr. 1.1 VV-BHO zu § 8 BHO verlangt eine ausdrückliche Regelung im Gesetz; dazu *Gröpl*, in: Gröpl, BHO, 2. Aufl. 2019, § 8 Rn. 13 f.; zu Beispielen dort Rn. 17.

23 BVerfG, Urteil vom 18.7.2018, 1 BvR 1675/16 u.a., NJW 2018, 3223, Rn. 53.

24 BVerfG, Beschluss vom 7.11.1995, 2 BvR 413/88 u.a., NVwZ 1996, 469 (472); BVerfG, Urteil vom 20.4.2004, 1 BvR 1748/99, 905/00, NVwZ 2004, 846 (848) zur Zweckbindung von Einnahmen aus der Stromsteuer und der damaligen Mineralölsteuer im Rahmen der ab 1999 in Kraft getretenen ökologischen Steuerreform (siehe § 213 Abs. 4 SGB VI).

bezieht, der ganz überwiegende Teil aber ungebunden bleibt,[25] ist die Zweckbindung der Einnahmen aus einer Steuer verfassungsrechtlich nicht problematisch.

4. Sonderabgaben

4.1. Rechtliche Rahmenbedingungen für Sonderabgaben

Sonderabgaben im rechtlichen Sinne bedürfen als nichtsteuerliche Abgaben wegen der Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung nach der Rechtsprechung des BVerfG einer über den Zweck der Einnahmeerzielung hinausgehenden **besonderen sachlichen Rechtfertigung**; als sachliche Gründe sind neben dem Zweck der Kostendeckung auch Zwecke des Vorteilsausgleichs, der Verhaltenslenkung sowie soziale Zwecke anerkannt.[26] Nichtsteuerliche Abgaben müssen sich ihrer Art nach **von einer Steuer**, die voraussetzungslos geschuldet wird, **deutlich unterscheiden**; weiter müssen sie der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen Rechnung tragen und den Verfassungsgrundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans beachten, wonach das gesamte staatliche Finanzvolumen der Budgetplanung und -entscheidung von Parlament und Regierung zu unterstellen ist.[27]

4.2. Begriff der Sonderabgabe im engeren Sinne (mit Finanzierungsfunktion)

Sonderabgaben sind wie Steuern hoheitlich auferlegte Geldleistungspflichten, die unabhängig von einer Gegenleistung erhoben werden. Die Sonderabgabe unterscheidet sich von der Steuer dadurch, dass sie die Abgabenschuldner über die allgemeine Steuerpflicht hinaus mit Abgaben belastet, ihre Kompetenzgrundlage in einer Sachgesetzgebungszuständigkeit sucht und das Abgabeaufkommen einem Sonderfonds zur Finanzierung besonderer Aufgaben vorbehalten ist.[28] Kennzeichen der Sonderabgabe ist, dass sie – vom allgemeinen Haushalt separiert – **zweckgebunden und gruppennützig** verwendet wird.[29] Sie beruht auf einem besonderen Belastungsgrund, der die Gruppe der Abgabepflichtigen als solche trifft und sich in einer **Finanzierungsverantwortung für ein bestimmtes Staatshandeln** niederschlägt.[30] Verknüpft der Gesetzgeber eine Abgabepflicht (dem Grunde und der Höhe nach) mit dem Anfall bestimmter Kosten für die Erledigung einer speziellen Aufgabe, so nimmt er eine besondere Finanzierungsverantwortung der Gruppe der Abgabepflichtigen in Anspruch; dies lässt sich nur als Auferlegung einer nichtsteuerlichen Abgabe rechtfertigen.[31] Gegen die Einordnung als Sonderabgabe kann sprechen, wenn das Aufkommen

---

25 Vgl. auch *Waldhoff*, StuW 2002, 285, 307.

26 BVerfG, Beschluss vom 5.3.2018, 1 BvR 2864/13, NVwZ 2018, 972 Rn. 30 unter Hinweis auf seine ständige Rechtsprechung.

27 BVerfG, Urteil vom 19.3.2003, 2 BvL 9/98 u.a., NVwZ 2003, 715, 716; BVerfG, Beschluss vom 7.11.1995, 2 BvR 413/88 u.a., NVwZ 1996, 469, 471.

28 BVerfG, Beschluss vom 13.4.2017, 2 BvL 6/13, NJW 2017, 2249, Rn. 102.

29 Vgl. *Seiler*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand: 106. EL Oktober 2024, Art. 105 Rn. 90.

30 *Thiemann*, AöR 138 (2013), 60, 75 mit Hinweis auf die äußere Ähnlichkeit zu Zwecksteuern.

31 So BVerfG, Beschluss vom 17.7.2003, 2 BvL 1/99 u.a., BVerfGE 108, 186, 212 (Altenpflegeumlage).

nicht in einem Sonderfonds erfasst wird, die Abgabe dauerhaft erhoben werden soll und kein bestimmter Finanzbedarf für die finanzierten Aufgaben festgelegt wird.[32]

4.3. Systematisierung der Sonderabgaben

Aus der Kasuistik verfassungsgerichtlicher Entscheidungen lassen sich Sonderabgaben und ihre wesentlichen Rechtfertigungsgründe (Ausgleich, Lenkung, Förderung oder Störungsverantwortlichkeit) in Anlehnung an *P. Kirchhof* wie folgt systematisieren:[33]

- Sonderabgaben übernehmen die Funktion einer **Ausgleichsabgabe**, wenn Belastungen oder Vorteile innerhalb eines bestimmten Erwerbs- oder Wirtschaftszweiges ausgeglichen werden sollen, insbesondere aufgrund von staatlichen Interventionen.

- Die **Lenkungsabgabe** belastet bestimmte, dem Staat unerwünschte Verhaltensweisen, um den potentiellen Abgabenschuldner zur Vermeidung dieser Tatbestände zu veranlassen. Diese Abgabe erreicht ihr Ziel idealtypisch bei einem Nullaufkommen.

- **Fördernde Sonderabgaben** erreichen ihre gestaltenden Wirkungen weniger im Belastungseffekt als vielmehr in der Verwendung des Aufkommens zur Förderung von Sachaufgaben.

- Bei umweltpolitisch veranlassten Sonderabgaben wird die Gruppenverantwortlichkeit für den Finanzierungszweck vielfach daraus abgeleitet, dass der Abgabenschuldner die Kosten staatlicher Maßnahmen verursacht hat. Die Abgaben werden vom **Verursacher oder Veranlasser** für die ihm zuzurechnende Beeinträchtigung öffentlicher Belange erhoben.

Maßgebend für die Einordnung einer Abgabe sind die gesetzliche Ausgestaltung und der materielle Gehalt der Abgabe.[34]

5. Verfassungsrechtliche Anforderungen

5.1. Verfassungsrechtliche Anforderungen an Steuern

Jede Steuer – und damit auch eine für Online-Plattformen – muss sich auf die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 105 GG in Verbindung mit Art. 106 GG stützten können. Das ist nur der Fall, wenn eine Steuer einem dort bereits genannten Kompetenztitel zugeordnet werden kann. Denn ein Steuererfindungsrecht kommt dem Bund nicht zu. Weiterhin besteht eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 105 Abs. 2 Satz 2 in Verbindung mit Art. 106 Abs. 1 Nr. 6 GG auch zur Einführung einer Ergänzungsabgabe zur Einkommen- und Körperschaftsteuer.

---

32 Vgl. zu diesen Indizien auch *Thiemann*, AöR 138 (2013), 60, 78 f.

33 Siehe zum Folgenden *P. Kirchhof*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2007, § 119 Rn. 90, 93, 96, 99.

34 BVerfG, Beschluss vom 13.4.2017, 2 BvL 6/13, NJW 2017, 2249, Rn. 103. Für Abgrenzung nach dem gesetzgeberischen Regelungswillen statt nicht eindeutiger äußerer Merkmale Thiemann, AöR 138 (2013), 60, 77 ff.

5.1.1. Kein Steuererfindungsrecht

Die Gesetzgebungskompetenz für Steuern richtet sich nach Art. 105 GG. Nach Art. 105 Abs. 2 GG hat der Bund die konkurrierende Gesetzgebung über die übrigen Steuern, wenn ihm das Aufkommen dieser Steuern ganz oder zum Teil zusteht oder die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG vorliegen. Übrige Steuern in diesem Sinne sind nur die in Art. 106 GG genannten Steuern bzw. Steuerarten. Über andere dort nicht ausdrücklich genannte Steuern oder Steuerarten haben weder Bund noch Länder die Gesetzgebungskompetenz; denn dem einfachen Gesetzgeber kommt **kein freies Steuererfindungsrecht** zur Einführung anderer Steuern zu (Sperrwirkung der Finanzverfassung).[35]

Allerdings sind die in Art. 105 GG und Art. 106 GG genannten Steuern und Steuerarten **Typusbegriffe** und nicht in einem engen technischen Sinne zu verstehen. Neue Steuern sind daher daraufhin abzugleichen, ob sie dem Typus einer dort genannten Steuer entsprechen. Das BVerfG betont, dass der Gesetzgeber im Rahmen dieser durch Art. 105 GG und Art. 106 GG vorgegebenen Typusbegriffe über eine weitgehende Gestaltungsfreiheit verfügt, so dass es dem Gesetzgeber offensteht, **neue Steuern zu „erfinden“** und bestehende Steuergesetze auch grundlegend zu verändern.[36]

Im Hinblick auf eine Steuer für Online-Plattformen wäre daher entscheidend, ob sie einem der in Art. 106 GG genannten Steuertypen zugeordnet werden kann. Die Zuordnung zu einem Kompetenztitel des Art. 106 GG bestimmt sich nach den **wesensprägenden Strukturmerkmalen der Steuer**, also Subjekt (Schuldner) und Objekt (Gegenstand), Maßstab der Bemessung und Art der Erhebung; entscheidend ist, ob zwei Steuern materiell dieselbe Quelle wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit abschöpfen.[37] Beispielsweise bliebe dem Bund unbenommen, auf der Grundlage seiner bereits ausgeübten Kompetenz zum Erlass eines Körperschaftsteuergesetzes (Art. 105 Abs. 2 Satz 2 in Verbindung mit Art. 106 Abs. 3 GG) dieses zu ändern oder zu ergänzen. Dabei hat er die Vereinbarkeit mit den übrigen Verfassungsbestimmungen, insbesondere mit dem allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG zu beachten.

Für eine Regelung im Bereich der Umsatzsteuer ist dabei weiter zu berücksichtigen, dass zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften über die Umsatzsteuer in der Europäischen Union die

---

35 BVerfG, Beschluss vom 13.4.2017, 2 BvL 6/13, NJW 2017, 2249, Rn. 69 ff., 94 ff. Zum Streit darum siehe *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 3. Aufl. 2023, Rn. 251 ff.

36 BVerfG, Beschluss vom 13.4.2017, 2 BvL 6/13, NJW 2017, 2249, Rn. 64, 68; *Seiler*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 106. EL Oktober 2024, Art. 106 Rn. 80 f.; *Seer*, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 25. Aufl. 2024, Rn. 2.5 f.

37 BVerfG, Beschluss vom 6.12.1983, 2 BvR 1275/79, NJW 1984, 785, 787; *Seiler*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 106. EL Oktober 2024, Art. 106 Rn. 82, Art. 105 Rn. 151.

Mehrwertsteuersystem-Richtlinie (MwStSystRL)[38] ergangen ist,[39] die Vorrang vor dem nationalen Recht hat.[40]

5.1.2. Ergänzungsabgabe zur Einkommen- und Körperschaftsteuer

Der Bund kann durch Gesetz auch eine Ergänzungsabgabe zur Einkommensteuer und zur Körperschaftsteuer erheben; das Aufkommen aus dieser Ergänzungsabgabe steht allein dem Bund zu (Art. 105 Abs. 2 Satz 2 in Verbindung mit Art. 106 Abs. 1 Nr. 6 GG). Das Gesetz zur Einführung der Ergänzungsabgabe ist ein Einspruchs- und kein Zustimmungsgesetz (vgl. Art. 105 Abs. 3 GG).

In der in Art. 106 Abs. 1 Nr. 6 GG ausdrücklich erwähnten **Ergänzungsfunktion** kommt zum Ausdruck, dass die Ergänzungsabgabe in einer gewissen Akzessorietät zu der auf Dauer angelegten Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer steht.[41] Das BVerfG verlangt daher, dass sich die Ergänzungsabgabe in einem angemessenen Verhältnis zur Einkommen- und Körperschaftsteuer hält, um diese auch den Ländern zustehenden Gemeinschaftsteuern nicht auszuhöhlen (sog. **Aushöhlungsverbot**).[42] Aus den vom BVerfG formulierten Anforderungen wird gefolgert, dass die Ergänzungsabgabe einen „kleinen Prozentsatz“ zur Einkommen- und Körperschaftsteuer nicht überschreiten darf.[43]

Weitere Vorgaben für die Erhebung und Ausgestaltung der Ergänzungsabgabe enthält zwar der Wortlaut des GG nicht. Das BVerfG leitet jedoch die Grenzen der Ergänzungsabgabe aus ihrem Charakter, ihrer Funktion innerhalb der bundesstaatlichen Finanzverfassungsordnung und aus der finanzverfassungsrechtlichen Systematik ab.[44] Die Anforderungen an ihre Ausgestaltung ergeben sich aus ihrer Zielsetzung, die notwendige finanzielle Flexibilität des Bundes bedarfsorientiert sicherzustellen.[45] Als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal einer Ergänzungsabgabe setzt das BVerfG daher einen über den allgemeinen Finanzbedarf hinausgehenden,

---

38 Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1), zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2025/516 des Rates vom 11.3.2025 (ABl. L 516 vom 25.3.2025, S. 1).

39 *Robisch* in: Bunjes, UStG, 24. Auflage 2025, Vor § 1 Rn. 4 ff.

40 *Klenk* in: Sölch/Ringleb, Umsatzsteuer, 104. EL Juni 2025, Vor § 1 Rn. 13.

41 So BVerfG, Urteil vom 26.3.2025, 2 BvR 1505/20, NJW 2025, 1713, Rn. 80.

42 Vgl. BVerfG, Urteil vom 26.3.2025, 2 BvR 1505/20, NJW 2025, 1713, Rn. 83; Beschluss vom 9.2.1972, 1 BvL 16/69, NJW 1972, 757. Eine Aushöhlung ist nur bei einer sehr deutlichen Verschiebung des bundesstaatlichen Verteilungsgefüges anzunehmen, *Kube*, DStR 2017, 1792, 1796 f.

43 Siehe *Kube*, StuW 2022, 3; *Seiler*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 106. EL Oktober 2024, Art. 106 Rn. 117. Für zulässig gehalten werden jedenfalls 5,5 % (*Heintzen*, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 8. Aufl. 2025, Art. 106 Rn. 21), 7,5 % (*Bartone*, Gedanken zur Verfassungsmäßigkeit von Ergänzungsabgaben im Sinne von Art. 106 Abs. 1 Nr. 6 GG, in: Jochum u.a. (Hrsg.), Festschrift für Rudolf Wendt, 2015, S. 739, 744) und maximal 10 % als Zuschlagsteuer und 5 % bei direkter Erhebung vom Einkommen (*Frank*, Verfassungsmäßigkeit und Zukunft des Solidaritätszuschlags, 2019, zugl. Siegen, Univ., Diss. 2019, S. 49).

44 Vgl. BVerfG, Urteil vom 26.3.2025, 2 BvR 1505/20, NJW 2025, 1713, Rn. 81.

45 Vgl. BVerfG, Urteil vom 26.3.2025, 2 BvR 1505/20, NJW 2025, 1713, Rn. 111.

„aufgabenbezogenen Mehrbedarf“ des Bundes voraus.[46] Dieser liege demnach vor, wenn nach Einschätzung des Bundesgesetzgebers ein finanzieller Mehrbedarf durch die Erfüllung einer vom Bund ausgeführten bestimmten Aufgabe voraussichtlich entstehen werde und zu dessen Deckung die Erhebung der Ergänzungsabgabe notwendig erscheine. Solche Aufgaben des Bundes könnten sowohl zeitlich und inhaltlich begrenzte Vorhaben als auch umfangreiche Projekte und Reformen sein.[47]

In **zeitlicher Hinsicht** darf die Ergänzungsabgabe nicht mehr erhoben werden, bzw. ist der Bundesgesetzgeber zur Anpassung verpflichtet, wenn der ihr zugrundeliegende finanzielle Mehrbedarf evident nicht mehr besteht.[48] Ein evidenter Wegfall ist weitgehend von der Einschätzung des Bundesgesetzgebers nach Betrachtung und Bewertung der tatsächlichen Verhältnisse abhängig; wenn sich diese später so erheblich verändern, dass der ursprünglich angenommene finanzielle Mehrbedarf des Bundes eindeutig entfallen ist, wird der Typusbegriff des Art. 106 Abs. 1 Nr. 6 GG nicht mehr erfüllt.[49] Den Bundesgesetzgeber trifft deshalb bei einer länger andauernden Erhebung einer Ergänzungsabgabe eine Beobachtungsobliegenheit hinsichtlich der ursprünglich angenommenen Entwicklung des finanziellen Bedarfs.[50]

5.2. Verfassungsrechtliche Anforderungen an Sonderabgaben

Für die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben für Online-Plattformen durch den Bund ist zunächst eine Sachgesetzgebungskompetenz des Bundes erforderlich. Darüber hinaus müssen aufgrund der Finanzverfassung auch weitere Bedingungen erfüllt sein.

5.2.1. Sachgesetzgebungskompetenz des Bundes (WD 3)

Sofern eine Abgabe für Online-Plattformen also nicht als Steuer, sondern als Sonderabgabe ausgestaltet würde, richtet sich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes wie erläutert nach den Sachgesetzgebungskompetenzen gemäß Art. 70 ff. GG.

Die Gesetzgebungskompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern ist im Sinne eines Regel-Ausnahme-Verhältnisses zugunsten der Länder geregelt (Art. 70 GG):[51] Der Bund besitzt die ihm im Grundgesetz zugewiesenen (ausschließlichen und konkurrierenden) Kompetenzen, der unbenannte Rest (sog. Residualkompetenz) verbleibt bei den Ländern.[52] Darüber hinaus kann sich eine

---

46 BVerfG, Urteil vom 26.3.2025, 2 BvR 1505/20, NJW 2025, 1713, Rn. 100.

47 BVerfG, Urteil vom 26.3.2025, 2 BvR 1505/20, NJW 2025, 1713, Rn. 117.

48 BVerfG, Urteil vom 26.3.2025, 2 BvR 1505/20, NJW 2025, 1713, Rn. 118.

49 BVerfG, Urteil vom 26.3.2025, 2 BvR 1505/20, NJW 2025, 1713, Rn. 76.

50 Vgl. BVerfG, Urteil vom 26.3.2025, 2 BvR 1505/20, NJW 2025, 1713, Rn. 77.

51 BVerfG, Urteil vom 27.7.2004, 2 BvF 2/02, BVerfGE 111, 226, 247; Beschluss vom 25.3.2021, 2 BvF 1/20, BVerfGE 157, 223, 259.

52 BVerfG, Beschluss vom 25.3.2021, 2 BvF 1/20, BVerfGE 157, 223, 259; Beschluss vom 7.12.2021, 2 BvL 2/15, BVerfGE 160, 1, 20; *Kment*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 70 Rn. 1.

(ungeschriebene) Kompetenz des Bundes auch kraft Sachzusammenhangs, kraft Annexes oder aus der Natur der Sache ergeben.

Eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Einführung einer Abgabe für Online-Plattformen ist nicht ersichtlich, insbesondere umfasst die Kompetenz für das „Post- und Fernmeldewesen“ nur „die technische Seite der Errichtung einer Telekommunikationsinfrastruktur und der Informationsübermittlung.“[53]

Eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Regelung einer Abgabe für Online-Plattformen könnte sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG in Verbindung mit Art. 72 Abs. 2 GG (Recht der Wirtschaft) oder Art. 74 Abs. 1 Nr. 16 GG (Verhütung des Missbrauchs wirtschaftlicher Machtstellung) ergeben. Kompetenzrechtliche Abgrenzungsschwierigkeiten könnten sich in Bezug auf die Kulturhoheit der Länder ergeben.

Wie bereits erläutert ist bisher weitgehend unklar, wie eine Abgabe für Online-Plattformen ausgestaltet werden soll, da es noch keine konkreten Entwürfe gibt. Im Folgenden kann somit nur ein kursorischer Überblick über mögliche einschlägige Kompetenztitel gegeben werden.

Auf die Frage, ob und inwieweit Online-Plattformen unter die Einzelbegriffe „Medien“, „Rundfunk“, „Presse“ und „Kultur“ zu fassen sind, wird wegen der Vielgestaltigkeit möglicher betroffener Online-Plattformen und durch sie verbreitete Medieninhalte ebenfalls nicht eingegangen.

5.2.1.1. Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG i. V. m. Art. 72 Abs. 2 GG)

5.2.1.1.1. Reichweite der Sachkompetenz

Eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes könnte sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG in Verbindung mit Art. 72 Abs. 2 GG ergeben. Dieser unterstellt das „Recht der Wirtschaft“ der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes.[54] Das Recht der Wirtschaft wird von der Rechtsprechung weit definiert[55] und umfasst alle Normen, die das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung als solche regeln und sich in irgendeiner Weise auf die Erzeugung, Herstellung und Verteilung von Gütern des wirtschaftlichen Bedarfs beziehen.[56] Der Kompetenztitel umfasst die Organisation von Wirtschaft, Wirtschaftszweigen und wirtschaftenden Personen

---

53 BVerfG, Urteil vom 27.7.2005, 1 BvR 668/04, BVerfGE 113, 348, 368; siehe auch: BVerfG, Urteil vom 28.2.1961, 2 BvG 1/60, BVerfGE 12, 205, 225 ff.: „Das ‚Post- und Fernmeldewesen’ umfasst nur den sendetechnischen Bereich des Rundfunks unter Ausschluss der Studiotechnik, nicht aber den Rundfunk als Ganzes.“

54 *Uhle*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 107. EL März 2025, Art. 74 Rn. 218.

55 *Kment*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 21.

56 BVerfG, Beschluss vom 29.4.1958, 2 BvO 3/56, BVerfGE 8, 143, 148 f.; Beschluss vom 25.6.1969, 2 BvR 128/66, BVerfGE 26, 246, 254; Urteil vom 28.1.2014, 2 BvR 1561/12, BVerfGE 135, 155, 196.

sowie die Steuerung und Lenkung des Wirtschaftslebens insgesamt,[57] wie auch die Wirtschaftsförderung.[58]

Auch abgabenrechtliche Regelungen können auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG gestützt werden, wenn es sich dabei um Sonderabgaben mit unmittelbarem Bezug zur Wirtschaft handelt.[59] Dabei wird gefordert, dass durch die Sonderabgabe das wirtschaftliche Geschehen unmittelbar gesteuert und Abgabenschuldner sowie Begünstigte regelmäßig dem Bereich der Wirtschaft angehören müssen.[60]

Die Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Wirtschaft ist zudem nur einschlägig, „wenn der Regulierungsansatz des Gesetzgebers im Kern darauf zielt, Fragen der wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen, der wirtschaftlichen Organisation und der Abläufe zu optimieren, es also um wirtschaftliches Leben als solches geht und nicht außerökonomische Ziele im Vordergrund stehen, bei denen lediglich in einem anderen Kontext das Recht der Wirtschaft in irgendeiner Weise angesprochen ist.“[61]

5.2.1.1.2. Abgrenzung zur Kulturhoheit der Länder

Die weite Auslegung des „Rechts der Wirtschaft“ führt in vielen Lebensbereichen zu Überschneidungen mit anderen Kompetenzen, wie zum Beispiel in den Bereichen Film und Medien sowie im kulturellen Bereich.[62] Diese Bereiche unterfallen grundsätzlich der Residualkompetenz der Länder (Art. 70 Abs. 1 GG), welche als Träger der Kulturhoheit gelten.[63] Zu ihrer Gesetzgebungskompetenz werden unter anderem die Bereiche des Kultur-, des Presse und des Rundfunkrechts

---

57 BVerfG, Urteil vom 6.11.1984, 2 BvL 19/83, BStBl II 1984, 858, BVerfGE 67, 256, 275; Beschluss vom 25.3.2021, 2 BvF 1/20, BVerfGE 157, 223, 293; Beschluss vom 23.3.2022, 1 BvR 1187/17, BVerfGE 161, 63, 94; *Kment*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 21.

58 BVerfG, Urteil vom 28.1.2014, 2 BvR 1561/12, BVerfGE 135, 155 ff.

59 *Oeter/Münkler*, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 82 m.w.N.

60 *Oeter/Münkler*, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 82; *Degenhart*, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 52; BVerfG, Urteil vom 6.11.1984, 2 BvL 19/83, BStBl II 1984, 858, BVerfGE 67, 256, 275.

61 BVerfG, Urteil vom 28.1.2014, 2 BvR 1561/12, BVerfGE 135, 155, 293 m.w.N.

62 *Broemel*, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 8. Aufl. 2025, Art. 74 Rn. 32 m.w.N.

63 BVerfG, Urteil vom 26.3.1957, 2 BvG 1/55, BVerfGE 6, 309, 346 f.; Beschluss vom 11.6.1974, 1 BvR 82/71, BVerfGE 37, 314, 322; Urteil vom 24.10.2002, 2 BvF 1/01, BVerfGE 106, 62, 132; Beschluss vom 28.10.2008, 1 BvR 462/06, BVerfGE 122, 89, 110; Urteil vom 28.1.2014, 2 BvR 1561/12, BVerfGE 135, 155, 196.

gezählt.[64] Je nach Ausgestaltung könnte eine Abgabe für Online-Plattformen, die Medieninhalte nutzen, auch diese Kompetenzen betreffen.[65]

Es ist jedoch zu beachten, dass der Kompetenzbereich der Länder nach der Systematik der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung durch die Reichweite der Bundeskompetenzen bestimmt wird und nicht umgekehrt.[66] Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil zur Filmabgabe nach dem Filmförderungsgesetz betont, dass dies nicht ausschließe, dass einige Sachmaterien wie die Kulturpolitik nach dem Willen des Verfassungsgebers zumindest in wesentlicher Hinsicht in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen sollen.[67] Daraus folge jedoch nicht, dass die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes Einwirkungen auf den Kulturbereich und eine Berücksichtigung kultureller Belange von vornherein nicht ermöglichten.[68]

> „Spezifisch kulturstaatliche Aufgaben sind zwar gemäß der Kompetenzordnung der Verfassung wahrzunehmen. Zugleich kann es jedoch einem Staat, der sich von Verfassungs wegen als Kulturstaat versteht […], nicht verwehrt sein, in der Wahrnehmung aller seiner Kompetenzen auch auf Schonung, Schutz und Förderung der Kultur Bedacht zu nehmen.“[69]

Die Gesetzgebungskompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG entfalle nicht schon dann, wenn der Gesetzgeber mit wirtschaftsbezogenen Regelungen zugleich kulturelle Zwecke verfolge.[70]

> „Dies ist unschädlich, solange der maßgebliche objektive Regelungsgegenstand und -gehalt […] in seinem Gesamtzusammenhang ein im Schwerpunkt wirtschaftsrechtlicher ist […].“[71]

Das Bundesverfassungsgericht sah bei der Regelung des Filmförderungsgesetzes den Schwerpunkt beim Film als handelbares Wirtschaftsgut und bei den ihn produzierenden und

---

64 *Heintzen*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 193. Lieferung, 10/2018, Art. 70 Rn. 139; *Wittreck*, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 70 Rn. 15 m.w.N.

65 Siehe auch: Bundesregierung plant Abgabe für große Tech-Konzerne, tagesschau.de vom 29.5.2025: „Damit seien nicht nur journalistische Produkte gemeint, sondern auch kulturelle, sagte Weimer.“

66 BVerfG, Urteil vom 28.1.2014, 2 BvR 1561/12, BVerfGE 135, 155, 196.

67 BVerfG, Urteil vom 28.1.2014, 2 BvR 1561/12, BVerfGE 135, 155, 196.

68 BVerfG, Urteil vom 28.1.2014, 2 BvR 1561/12, BVerfGE 135, 155, 197.

69 BVerfG, Urteil vom 28.1.2014, 2 BvR 1561/12, BVerfGE 135, 155, 197.

70 *Broemel*, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 8. Aufl. 2025, Art. 74 Rn. 32 mit Verweis auf BVerfG, Urteil vom 28.1.2014, 2 BvR 1561/12, BVerfGE 135, 155, 196.

71 BVerfG, Urteil vom 28.1.2014, 2 BvR 1561/12, BVerfGE 135, 155, 196.

verwertenden Wirtschaftszweigen.[72] Dass der Film zugleich ein Kulturgut darstellt und mit dem Filmförderungsgesetz auch kulturelle Zwecke verfolgt wurden, sah das Gericht als unschädlich an.[73]

In Bezug auf diese Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird in der Literatur die Gesetzgebungskompetenz des Bundes gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG auch hinsichtlich einer Investitionspflicht angenommen,[74] mit der Anbieter von Videoabrufdiensten dazu verpflichtet werden sollen, einen Teil ihrer in Deutschland erwirtschafteten Umsätze in die Produktion neuer europäischer und deutscher Werke zu investieren.[75] Anderer Ansicht ist hier etwa *Lüdemann*, der betont, dass eine Investitionspflicht im Gegensatz zur Filmabgabe (jedenfalls mittelbar) Einfluss auf das Angebot der Videoabrufdienste und damit auf die inhaltliche Ausgestaltung nimmt.[76]

Es dürfte also für die Frage nach der Gesetzgebungskompetenz für eine Abgabe für Online-Plattformen darauf ankommen, ob eine Regelung ihren Schwerpunkt im wirtschaftlichen Bereich hat – wobei es unschädlich wäre, wenn daneben auch kulturelle Zwecke verfolgt würden – oder ob ihr Schwerpunkt im kulturellen oder redaktionellen Bereich anzusiedeln ist, etwa weil sie wesentlichen Einfluss auf die inhaltliche Ausgestaltung des Medienangebotes nimmt.

Die Schwierigkeit der Abgrenzung von Wirtschafts- und Kulturgütern und damit auch der Gesetzgebungszuständigkeiten im Hinblick auf die Ökonomisierung und die dynamische Entwicklung im Bereich der Massenmedien betonen *Oeter* und *Münkler*:

> „Wie schwierig die Abgrenzung ist, gerade auch im Kontext dynamischer Entwicklungsprozesse, zeigt der Bereich der Massenmedien. Hier lieferte (und liefert) die technische wie ökonomische Entwicklung der Medienmärkte Anlass zu Debatten über den Umfang der Bundeskompetenz für das ‚Recht der Wirtschaft' im Verhältnis zum Presserecht wie zu den ausschließlichen Landeskompetenzen für Rundfunk und Fernsehen. […] Mit zunehmender Ausbildung marktförmiger Strukturen in den Bereichen Rundfunk und Fernsehen gewinnt diese Frage immer weiter an Brisanz. Stand bei den traditionellen rundfunkrechtlichen Regelungen der kulturverfassungsrechtliche Aspekt völlig im Vordergrund, so wird mit den technischen, organisatorischen und ökonomischen Wandlungsprozessen im Bereich der audio-visuellen Medien der klassisch ‚wirtschaftsrechtliche' Aspekt der Regelungen immer dominanter, der kulturbezogene Anteil der Regelungspakete nimmt demgegenüber an Bedeutung ab. […] Da das Verhältnis der einzelnen Kompetenztitel zueinander nicht statisch zu bestimmen ist, sondern dynamischen Charakter aufweist, sich

---

72 BVerfG, Urteil vom 28.1.2014, 2 BvR 1561/12, BVerfGE 135, 155, 198.

73 BVerfG, Urteil vom 28.1.2014, 2 BvR 1561/12, BVerfGE 135, 155, 199.

74 *Broemel*, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 8. Aufl. 2025, Art. 74 Rn. 32; *Cornils*, Verfassungsrechtliche Fragen einer bundesgesetzlichen Investitionsverpflichtung für Videoabrufdienste in Deutschland, Rechtsgutachten erstattet der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien vom 21.9.2023.

75 Siehe dazu, Staatsminister für Kultur und Medien, Staatsminister Weimer treibt ausgewogenes Investitionsgesetz für Streamingdienste weiter voran – Flexibilität durch Öffnungsklausel, Pressemitteilung vom 29.10.2025.

76 *Lüdemann*, Bundesgesetzliche Investitionsverpflichtung für audiovisuelle Mediendienste auf Abruf, 1. Aufl. 2024, S. 32 ff.

mit dem Wandel der gesellschaftlichen Lebensbereiche und der darauf bezogenen Reaktionen des Gesetzgebers verschieben kann, erscheint es durchaus denkbar, dass Fragen der Regulierung der elektronischen Medien – obwohl traditionell reine Kompetenz der Landesgesetzgeber – sich in Zukunft als tauglicher Gegenstand eines auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG gestützten ‚Rundfunkwirtschaftsrechts' erweisen könnte."[77]

5.2.1.1.3. Erforderlichkeitsklausel (Art. 72 Abs. 2 GG)

Zu beachten ist zudem, dass der Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG – sofern er einschlägig ist – der Erforderlichkeitsklausel nach Art. 72 Abs. 2 GG unterliegt.[78] Der Bund hat danach das Gesetzgebungsrecht nur, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht." Erforderlich ist ein Bundesgesetz in diesem Sinne, wenn das von Art. 72 Abs. 2 GG vorgegebene Ziel ohne die Regelung nicht oder nicht hinlänglich erreicht werden kann.[79]

5.2.1.2. Verhütung des Missbrauchs wirtschaftlicher Machtstellung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 16 GG)

Denkbar wäre darüber hinaus eine Kompetenz des Bundes zur Verhütung des Missbrauchs wirtschaftlicher Machtstellung gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 16 GG. Missbrauch ist ein Gebrauch, der vom normalen, von der Rechtsordnung gebilligten Gebrauch abweicht und durch die Illegitimität des Zwecks, der Mittel-Zweck-Verbindung oder der Wirkung gekennzeichnet ist.[80] Durch die Formulierung „wirtschaftliche" Machtstellung werden Verhaltensweisen, die anders als wirtschaftlich motiviert sind, aus der Sachmaterie ausgenommen.[81] Verhüten lässt ein präventives Tätigwerden des Gesetzgebers zu.[82] Umfasst ist nach überwiegender Ansicht jedoch auch die Beseitigung bereits bestehender wirtschaftlicher Machtstellungen.[83] Auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 16 GG können Kartellverbote, Fusionskontrolle und Entflechtungen gestützt werden.[84]

Es ist fraglich, ob eine Sonderabgabe für Plattform-Betreiber diesen Kriterien entspräche. Zwar wird zu ihrer Begründung auch angeführt, dass die Medienvielfalt durch die monopolähnlichen Strukturen großer Online-Plattformen gefährdet werde.[85] Es ist jedoch fraglich, ob eine

---

77 *Oeter/Münkler*, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 97 m.w.N.

78 *Uhle*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 107. EL März 2025, Art. 74 Rn. 218.

79 BVerfG, Urteil vom 24.10.2002, 2 BvF 1/01, BVerfGE 106, 62, 149; Beschluss vom 27.1.2010, 2 BvR 2185/04, BVerfGE 125, 141, 154 f.

80 *Kment*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 40.

81 *Oeter/Münkler*, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 115.

82 *Kment*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 40.

83 *Kment*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 40 m.w.N.

84 *Oeter/Münkler*, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 115.

85 Siehe etwa: Bundesregierung plant Abgabe für große Tech-Konzerne, tagesschau.de vom 29.5.2025.

entsprechende Regelung im Kern auf die Verhütung oder Beseitigung des Missbrauchs einer wirtschaftlichen Machtstellung gerichtet wäre oder (vorbehaltlich einer schwerpunktmäßigen Regelung im Bereich der Landeskompetenzen) vielmehr im Bereich der Wirtschaftsförderung anzusiedeln wäre. Eine Sonderabgabe dürfte jedenfalls mit den oben genannten Instrumenten (Kartellrecht, Fusionskontrolle, Entflechtung) schwerlich gleichzusetzen sein.

5.2.2. Voraussetzungen für die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben

Sonderabgaben[86] müssen die nach der Rechtsprechung des BVerfG an die **Verfassungsmäßigkeit einer Sonderabgabe** mit Finanzierungszweck gestellten Anforderungen erfüllen.[87] Da Sonderabgaben die Vorgaben der Finanzverfassung umgehen und das Budgetrecht des Parlaments gefährden können, leitet das BVerfG aus der Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung die folgenden Bedingungen für Sonderabgaben ab:[88]

- Der Gesetzgeber muss einen über die bloße Mittelbeschaffung hinausgehenden Sachzweck verfolgen.

- Die Sonderabgabe muss eine homogene Gruppe belasten, die durch eine vorgegebene Interessenlage oder durch besondere Gemeinsamkeiten von der Allgemeinheit und anderen Gruppen klar abgrenzbar ist.

- Diese Gruppe muss eine besondere Finanzierungsverantwortung für die zu finanzierende Aufgabe treffen (Gruppenverantwortung und evident größere Sachnähe). Die Verantwortlichkeit einer vorgefundenen Gruppe für die Finanzierung einer bestimmten Aufgabe ist der rechtfertigende Grund für die Sonderabgabe als Zusatzlast neben der Steuer.[89] Die erforderliche spezifische Beziehung zu dem Zweck (Sachnähe) besteht nur, wenn die belastete Gruppe dem mit der Abgabe verfolgten Zweck evident nähersteht als jede andere Gruppe oder die Allgemeinheit der Steuerzahler, so dass die zu finanzierende Aufgabe ganz überwiegend in die Verantwortung der Gruppe fällt; diese Verantwortlichkeit muss der Gesetzgeber vorfinden und nicht durch die Abgabe erst neu begründen.[90]

- Das Aufkommen der Sonderabgabe muss gruppennützig verwendet werden. Fremdnützige Förderabgaben, bei denen die Abgabepflichtigen von den durch die Verwendung der

---

86 Zum Problem der Vermengung von Begriffsmerkmalen und Rechtfertigungsvoraussetzungen der Sonderabgaben siehe *Thiemann*, AöR 138 (2013), 60, 74 ff.

87 Eine Sonderabgabe, die die genannten Anforderungen nicht erfüllt, ist wegen Verstoßes gegen das Steuerstaatsprinzip verfassungswidrig, *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 3. Aufl. 2023, Rn. 314 (und nicht nur, weil die Abgabe von der Sachkompetenznorm nicht gedeckt ist). Dies gilt für die Einführung durch Bund und Länder gleichermaßen, *Wernsmann*, Verhaltenslenkung in einem rationalen Steuersystem, 2005, S. 467 f.

88 *Kube* in: BeckOK Grundgesetz, 62. Ed. 15.6.2025, Art. 105 Rn. 17; *Seer,* in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 25. Auflage 2024, Rn. 2.25 ff.; *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 3. Auflage 2023, Rn. 309 f. Im Schrifttum wird aber darauf hingewiesen, dass die Ergebnisse dieser Kasuistik „nicht immer widerspruchs- und willkürfrei" sind (so *Seer,* in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 25. Auflage 2024, Rn. 2.26).

89 *P. Kirchhof*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2007, § 119 Rn. 78.

90 *Wernsmann,* in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 3 AO (Stand: Oktober 2023) Rn. 254 f.

Abgabe Begünstigten weitgehend oder völlig verschieden sind, sind verfassungsrechtlich unzulässig,[91] auch wenn das BVerfG die Anforderungen an die Gruppennützigkeit abgesenkt hat.[92] Unschädlich soll sein, wenn die Erfüllung der zu finanzierenden Aufgabe zugleich auch im Interesse der Allgemeinheit und anderer Gruppen liegt und diese gewisse Vorteile aus der Abgabenverwendung haben.[93] Es soll auch bereits genügen, dass die Abgabepflichtigen vom Ertrag nur mittelbar profitieren.[94]

– Zusätzlich muss der Gesetzgeber im Interesse wirksamer parlamentarisch-demokratischer Legitimation und Kontrolle die erhobenen Sonderabgaben haushaltsrechtlich vollständig dokumentieren und ihre sachliche Rechtfertigung in angemessenen Zeitabständen überprüfen.[95]

***

91 *P. Kirchhof*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2007, § 119 Rn. 96 ff.

92 *Wernsmann,* in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 3 AO (Stand: Oktober 2023) Rn. 258.

93 BVerfG, Beschluss vom 17.7.2003, 2 BvL 1/99 u.a., BVerfGE 108, 186, 227, 229 (Altenpflegeumlage).

94 BVerfG, Beschluss vom 18.5.2004, 2 BvR 2374/99, BVerfGE 110, 370, 392; *Wernsmann,* in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 3 AO (Stand: Oktober 2023) Rn. 258.

95 BVerfG, Beschluss vom 16.9.2009, 2 BvR 852/07, BVerfGE 124, 235, 244.