



Sachstand

**Abgabenrechtliche Beurteilung einer Ein-Euro-Abgabe im
Zwangsvollstreckungsverfahren zugunsten der Schuldnerberatung
Verfassungsrechtliche Anforderungen an Sonderabgaben**

**Abgabenrechtliche Beurteilung einer Ein-Euro-Abgabe im
Zwangsvollstreckungsverfahren zugunsten der Schuldnerberatung**
Verfassungsrechtliche Anforderungen an Sonderabgaben

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 110/22
Abschluss der Arbeit: 9.12.2022
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.	Untersuchungsgegenstand	4
2.	Finanzierung der Schuldnerberatung	4
3.	Rechtsnatur der Ein-Euro-Abgabe	4
3.1.	Keine Steuer	5
3.2.	Keine Vorzugslast (Gebühr oder Beitrag)	5
3.3.	Einordnung als Sonderabgabe	6
4.	Finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeit der Ein-Euro-Abgabe als Sonderabgabe	6
4.1.	Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen für Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion	6
4.2.	Beurteilung der Ein-Euro-Abgabe	7
4.2.1.	Besonderer Sachzweck	7
4.2.2.	Gruppenhomogenität	7
4.2.3.	Finanzierungsverantwortung / Gruppenverantwortung	7
4.2.4.	Gruppennützige Verwendung	8
4.3.	Ergebnis	9

1. Untersuchungsgegenstand

Untersucht wird in abgabenrechtlicher Hinsicht die Einführung einer Abgabe, die ausschließlich zur Finanzierung der Schuldnerberatung verwendet wird. Die Abgabe soll in Höhe von einem Euro durch alle Gläubiger gezahlt bzw. vorgestreckt werden, die einen Mahn- bzw. Vollstreckungsbescheid beantragen (die Abgabe wird daher auch als „Bescheid-Euro“ bezeichnet) oder einen Zwangsvollstreckungsauftrag erteilen. Dieser Betrag wird anschließend vom Vollstreckungsschuldner erstattet. Dies korrespondiert mit dem Grundsatz des Zwangsvollstreckungsrechts, wonach der Schuldner die Kosten der Zwangsvollstreckung trägt, sofern sie notwendig waren (§ 788 Abs. 1 Satz 1 ZPO; siehe auch § 692 Abs. 1 Nr. 3 ZPO und § 699 Abs. 3 ZPO). Unabhängig von den weiteren Besonderheiten der Kostentragung im Mahn- bzw. Zwangsvollstreckungsverfahren wird daher für diese Untersuchung zugrunde gelegt, dass der Antragsgegner im Mahnverfahren bzw. der Vollstreckungsschuldner (im Folgenden zusammengefasst als Vollstreckungsschuldner bezeichnet) Abgabenschuldner und Abgabenträger der Ein-Euro-Abgabe ist.

2. Finanzierung der Schuldnerberatung

Die soziale Schuldnerberatung ist – in Abgrenzung zur gewerblichen bzw. anwaltlichen Schuldnerberatung – eine hoheitliche, kommunale Aufgabe und wird überwiegend von (gemeinnützigen) freien Trägern in eigener Verantwortung durchgeführt.¹ Die Finanzierung der Schuldnerberatungsstellen erfolgt aus verschiedenen öffentlichen Haushalten und anderen Quellen; in den Ländern und Gemeinden bestehen daher regionale Unterschiede bei der Finanzierung.²

3. Rechtsnatur der Ein-Euro-Abgabe

Um die Gesetzgebungs-, Ertrags- und Verwaltungskompetenzen sowie die materiell-rechtlichen Anforderungen an eine Abgabe zu bestimmen, sind Abgaben zunächst zu klassifizieren. Die Beurteilung einer Abgabe richtet sich nicht nach der Bezeichnung durch den Gesetzgeber, sondern nach ihrem materiellen Gehalt.³ Für Steuern gelten die Art. 105 ff. GG. Für eine nichtsteuerliche Abgabe richtet sich die Gesetzgebungskompetenz nach den Art. 70 ff. GG.

1 Weil/Igelmann, info also 2022, 254.

2 Zur Finanzierung siehe Weil/Igelmann, info also 2022, 254 f.; Rein, VIA 2021, 57, 58 f., der die Schuldnerberatung als unterfinanziert und überlastet beschreibt; zum Teil sind auch die Sparkassen- und Giroverbände – freiwillig oder gesetzlich verpflichtet – an der Finanzierung beteiligt.

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

3.1. Keine Steuer

Die Ein-Euro-Abgabe ist nicht als Steuer⁴ zu qualifizieren, weil das Aufkommen nicht für die Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs zur Verfügung steht.

3.2. Keine Vorzugslast (Gebühr oder Beitrag)

Bei der Ein-Euro-Abgabe handelt es sich auch nicht um eine Gebühr oder einen Beitrag. Gebühren und Beiträge werden als Gegenleistung für staatliche Leistungen erbracht, um einen Aufwand der öffentlichen Hand weiterzugeben oder um die Vorteile desjenigen, dem eine öffentliche Leistung gewährt wird, ganz oder teilweise abzuschöpfen.⁵ Im Gegensatz zu Steuern weisen Gebühren und Beiträge also einen **Gegenleistungsbezug** auf; der Abgabepflichtige erhält eine individuell zurechenbare Leistung (Gebühr⁶) oder die Möglichkeit der Inanspruchnahme einer öffentlichen Leistung oder Einrichtung (Beitrag).⁷ Gebühren und Beiträge sind dem Grund und der Höhe nach begrenzt durch den öffentlichen Aufwand.⁸

Da die Abgabe nicht für die tatsächliche, individuelle Inanspruchnahme der Schuldnerberatung erhoben wird, handelt es sich nicht um eine Gebühr. Auch **Beiträge** sind mit einer Gegenleistung kausal verbunden, sie werden erhoben, *weil* eine konkrete Gegenleistung bzw. ein konkreter wirtschaftlicher Vorteil in Anspruch genommen werden kann.⁹ Bei der Ein-Euro-Abgabe fehlt es an der Verknüpfung mit einer Gegenleistung. Denn die Inanspruchnahme der Schuldnerberatung durch Personen in einer finanziellen Notlage steht in keinem Zusammenhang zu dem Anlass, der zur Zahlung der Abgabe führt, also zur Position als Vollstreckungsschuldner in einem Vollstreckungsverfahren. Die Zahlung der Abgabe erfolgt nicht, weil dieser Schuldner zugleich die Schuldnerberatung in Anspruch nehmen kann, sondern um ein flächendeckendes Beratungsangebot für eine Vielzahl auch anderer Personen mitzufinanzieren. Vielmehr sind die Anlässe für die Inanspruchnahme der Schuldnerberatung und für die Position als Vollstreckungsschuldner ganz verschieden (siehe auch noch unten 4.2.3.). Zudem ist nicht einmal sichergestellt, dass die Vollstreckungsschuldner die Schuldnerberatung überhaupt in Anspruch nehmen können. Denn

4 Das BVerfG definiert Steuern als öffentliche Abgaben, die als Gemeinlast ohne individuelle Gegenleistung („voraussetzungslos“) zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs eines öffentlichen Gemeinwesens erhoben werden (BVerfG, Beschluss vom 13.4.2017, 2 BvL 6/13, NJW 2017, 2249, Rn. 100). Das Aufkommen fließt dabei in den allgemeinen Staatshaushalt (*Kube*: in BeckOK Grundgesetzkommentar, 52. Edition 2022, Art. 105 Rn. 2).

5 BVerfG, Beschluss v. 13.4.2017 – 2 BvL 6/13, NJW 2017, 2249, Rn. 101.

6 Gebühren sind öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die aus Anlass individuell zurechenbarer, öffentlicher Leistungen dem Gebührenschuldner durch eine öffentlich-rechtliche Norm oder sonstige hoheitliche Maßnahme auferlegt werden und dazu bestimmt sind, in Anknüpfung an diese Leistung deren Kosten ganz oder teilweise zu decken, *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 2. Aufl. 2019, Rn. 270.

7 *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 2. Aufl. 2019, Rn. 269 f.

8 BVerfG vom 25.6.2014, 1 BvR 668/10, 1 BvR 2104/10, NVwZ 2014, 1448.

9 *Seer*, in: *Tipke/Lang*, Steuerrecht, 24. Auflage 2021, Rn. 2.23.

der Zugang zur Schuldnerberatung ist nicht nur tatsächlich, sondern auch rechtlich begrenzt.¹⁰ Im Übrigen besteht auch kein Zusammenhang zwischen der Erhebung der Abgabe und dem für die Schuldnerberatung anfallenden öffentlichen Aufwand. Die Ein-Euro-Abgabe ist daher auch kein Beitrag im abgabenrechtlichen Sinne.

3.3. Einordnung als Sonderabgabe

Bei der Ein-Euro-Abgabe handelt es sich stattdessen um eine Sonderabgabe. 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 Abgabenaufkommen einem Sonderfonds zur Finanzierung besonderer Aufgaben vorbehalten ist.¹¹ Sonderabgaben beruhen auf einem besonderen Belastungsgrund, der die Gruppe der Abgabepflichtigen als solche trifft und sich in einer Finanzierungsverantwortung für ein bestimmtes Staatshandeln niederschlägt.¹² Dies trifft auf die Ein-Euro-Abgabe zu. Denn sie soll über die allgemeine Steuerpflicht hinaus erhoben und zweckgebunden einem Sonderfonds außerhalb des Haushalts ausschließlich zur Finanzierung der Schuldnerberatung zugeleitet werden.

4. Finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeit der Ein-Euro-Abgabe als Sonderabgabe

4.1. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen für Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion

Da Sonderabgaben die Vorgaben der Finanzverfassung umgehen und das Budgetrecht des Parlaments gefährden können, leitet das BVerfG aus der Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung besondere Anforderungen an Sonderabgaben ab.¹³ Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion sind nach der Rechtsprechung des BVerfG nur unter den folgenden Bedingungen verfassungsgemäß:¹⁴

- Der Gesetzgeber muss damit 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.

10 Siehe dazu und zur Kritik daran *Weill/Igelmann*, info also 2022, 254, 256 ff.

11 BVerfG, Beschluss v. 13.4.2017 – 2 BvL 6/13, NJW 2017, 2249, Rn. 102.

12 Vgl. *Seiler*, in: Dürig/Herzog/Scholz, 98. EL März 2022, GG Art. 105 Rn. 84.

13 *Seer*, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 24. Auflage 2021, Rn. 2.25; *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 2. Aufl. 2019, Rn. 304 f.

14 Siehe *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 2. Aufl. 2019, Rn. 304.

- Diese Gruppe muss eine besondere Finanzierungsverantwortung für die zu finanzierende Aufgabe treffen (Gruppenverantwortung und evident größere Sachnähe).
- Das Aufkommen der Sonderabgabe muss gruppennützig verwendet werden.

4.2. Beurteilung der Ein-Euro-Abgabe

Für die folgende Beurteilung wird angenommen, dass sich gesetzliche Regelungen zur Schuldnerberatung auf die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die öffentliche Fürsorge in Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG stützen lassen.¹⁵ Dazu gehört der Bereich der Sozialhilfe; entscheidend ist die Anknüpfung an Tatbestände der akuten oder zumindest drohenden Hilfsbedürftigkeit.¹⁶ Diese umfasst auch vorbeugende Maßnahmen, die der Abwehr der Gefahr einer Hilfsbedürftigkeit dienen, beschränkt sich also nicht auf kompensierende Leistungen im Falle vorliegender Hilfsbedürftigkeit.¹⁷

4.2.1. Besonderer Sachzweck

Die Sonderabgabe muss der gestaltenden Einflussnahme auf den jeweils geregelten Sachbereich dienen und darf nicht zum Zweck der Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs erhoben werden.¹⁸ Die vorgeschlagene Abgabe dient der Gewährleistung eines flächendeckenden, in der Regel kostenlosen Zugangs zur Schuldnerberatung als Bestandteil öffentlicher Fürsorge und nicht lediglich der Mittelbeschaffung. Ein besonderer Sachzweck ist damit gegeben.

4.2.2. Gruppenhomogenität

Die Vollstreckungsschuldner als Abgabenschuldner lassen sich als durch besondere Gemeinsamkeiten von der Allgemeinheit klar abgrenzen. Diese Abgrenzung ist in der Rechtsordnung vorgegeben und wird durch die Abgabe nicht erst geschaffen.¹⁹ Sie lassen sich daher noch als homogene Gruppe ansehen.

4.2.3. Finanzierungsverantwortung / Gruppenverantwortung

Die Gruppe der Vollstreckungsschuldner trifft jedoch keine besondere Finanzierungsverantwortung für die Schuldnerberatung. Das ist nur der Fall, wenn die belastete Gruppe dem mit der Abgabe verfolgten Zweck evident näher steht als jede andere Gruppe oder die Allgemeinheit der Steuerzahler, so dass die zu finanzierende Aufgabe ganz überwiegend in die Verantwortung der

15 Zur sozialrechtlichen Verankerung der Schuldnerberatung im SGB siehe *Weil/Igelmann*, info also 2022, 254.

16 *Oeter*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, 7. Aufl. 2018, GG Art. 74 Rn. 55, 60.

17 *Uhle*, in: Dürig/Herzog/Scholz, 98. EL März 2022, GG Art. 74 Rn. 173.

18 *Wernsmann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, 269. EL. August 2022, AO § 3 Rn. 252.

19 Vgl. zu diesem Kriterium *Wernsmann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, 269. EL. August 2022, AO § 3 Rn. 253.

Gruppe fällt; diese Verantwortlichkeit muss der Gesetzgeber vorfinden und nicht durch die Abgabe erst neu begründen.²⁰

Die soziale Schuldnerberatung ist ganzheitlich orientiert und berät nach dem sogenannten Vier-Säulen-Modell in finanziell-rechtlichen, haushaltswirtschaftlichen, pädagogisch-präventiven und psychosozialen Fragen.²¹ Denn Schulden und finanzieller Stress treten regelmäßig zusammen mit anderen, häufig existenziellen Problemlagen auf, zum Beispiel Arbeitslosigkeit, Wohnen, (psychischer) Gesundheit und Suchtverhalten.²² Wie das Bundessozialgericht ausführt, erstrecken sich die Leistungen der Schuldnerberatung daher neben der Regulierung und Organisation von Schulden zunächst auf Fragen der Selbstorganisation und des Umgangs mit der Verschuldenssituation und daher auf die Bewältigung von Motivationsproblemen, die Stabilisierung der Betroffenen, die Klärung von Ursachen von Ver- und Überschuldung und auch die psychosoziale Betreuung.²³ Die Schuldnerberatung umfasst daher eine vollumfängliche Lebens- und Krisenberatung.²⁴

Die Vollstreckungsschuldner stehen zu den mit der Schuldnerberatung verfolgten Zwecken in keiner Verbindung. Zwar mag es darunter Vollstreckungsschuldner geben, die Leistungen der Schuldnerberatung in der Vergangenheit beansprucht haben oder im Zusammenhang mit ihrem konkreten Vollstreckungsverfahren beanspruchen. Schuldner in Vollstreckungsverfahren sind jedoch zum Beispiel auch Unternehmen, nicht verschuldete Personen sowie Personen, die aus anderen Gründen als einer persönlichen Notlage Ansprüche nicht begleichen. Die Ziele der Schuldnerberatung gehen weit über die bloße Abwicklung von Zahlungsverpflichtungen hinaus. Die Schuldnerberatung ist nicht darauf ausgerichtet, die Zahlung konkreter Verbindlichkeiten zu organisieren. Die Gruppe der Schuldner steht daher nicht in einer besonderen Finanzierungsverantwortung für die Schuldnerberatung. Bei der Bereitstellung und Finanzierung der Schuldnerberatungsstellen dürfte es sich vielmehr um eine Aufgabe der Daseinsvorsorge handeln, mit der der Staat seiner sozialstaatlichen Verpflichtung nachkommt.²⁵

4.2.4. Gruppennützige Verwendung

Aus den genannten Gründen fehlt es auch an einer hinreichenden gruppennützigen Verwendung des Abgabenaufkommens für die Abgabenschuldner.²⁶

20 Wernsmann, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, 269. EL. August 2022, AO § 3 Rn. 254 f.

21 Weil/Igelmann, info also 2022, 254.

22 Weil/Igelmann, info also 2022, 254, 256 f.

23 BSG, Urteil vom 10.8.2016, B 14 AS 23/15 R, BSGE 122, 46, Rn. 22.

24 Weil/Igelmann, info also 2022, 254, 256 f.

25 Vgl. auch Weil/Igelmann, info also 2022, 254, 257.

26 Zur reduzierten Bedeutung dieses Merkmals bzw. seiner Gleichsetzung mit dem Kriterium der Gruppenverantwortung siehe Wernsmann, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, 269. EL. August 2022, AO § 3 Rn. 258.

4.3. Ergebnis

Eine Sonderabgabe, die – wie die Ein-Euro-Abgabe zulasten der Vollstreckungsschuldner – die genannten Anforderungen nicht erfüllt, ist wegen Verstoßes gegen das Steuerstaatsprinzip verfassungswidrig.²⁷ Dies gilt für die Einführung durch Bund und Länder gleichermaßen.²⁸

27 Und nicht „nur“ weil die Abgabe von der Sachkompetenznorm nicht gedeckt ist, so *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 2. Aufl. 2019, Rn. 312.

28 *Wernsmann*, Verhaltenslenkung in einem rationalen Steuersystem, 2005, S. 467 f.