

Parafiskalische Abgaben im Unionsrecht

Konkretisiert an den Plänen
der Europäischen Kommission zur Schaffung
einer vergemeinschafteten Einlagensicherung
aus dem Jahre 2015 (EDIS)

Von

Christian Müller



Duncker & Humblot · Berlin

Inhaltsverzeichnis

§ 1 Einleitung	15
§ 2 Der Stand der Finanzformenlehre im Unionsrecht	18
A. Hürden der Erfassung des Europäischen Abgabensystems	19
I. Über die Notwendigkeit einer systematischen Erschließung des Europäischen Abgabenrechts	19
II. Die allgemeine unionale Normenhierarchie in ihrer Abgabendimension	20
1. Die Autonomie des Unionsrechts gegenüber der Auslegung durch nationale Stellen	20
2. Die primärrechtliche Verankerung der Abgabenbegriffe und ihre Autonomie gegenüber dem Sekundärrecht	22
III. Die Perplexität der Abgabenbegriffe	22
1. Perplexität durch Sachbereichsbezug	22
2. Perplexität durch unionsinternes Handeln	25
a) Beispiele sekundärrechtlicher perplexer Abgabenverwendung	25
b) Perplexität durch die Europäische Rechtsprechung	26
3. Das Fehlen ausgeprägten Abgabehandeln der Union	27
4. Perplexität durch mitgliedstaatliche Finanzverfassungen	27
IV. Der Sprachenpluralismus	28
V. Systematisierungstechnik	29
1. Die Schwäche der Methode des kleinsten gemeinsamen Nenners	30
2. Die Gesamtschau als bevorzugte Methodik der Erschließung des Europäischen Abgabenrechts	30
B. Abgabenarten in der unionsrechtlichen Systematik	31
I. Hierarchie und Ordnung der Abgaben im Unionsrecht	31
1. Die systematische Stellung der Abgabe	32
a) Die Textanalyse des Primärrechts	32
b) Rechtsprechungsansätze zur Abgabenhierarchie	33
c) Die Notwendigkeit einer Bestimmung der Abgabenhierarchie	34
d) Abgabe als Oberbegriff	34
2. Die neuere Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zum Begriff der Abgabe	35
3. Der Begriff der Abgabe	36
4. Speziell: Die öffentlich-rechtliche Natur der Abgabe im Unionsrecht	37

5. Zwischenergebnis	38
II. Die Steuer	38
1. Zum Äquivalenzverständnis	39
2. Annäherung an einen unionalen Steuerbegriff	40
3. Die eigene Steuer der Union	41
a) Grundzüge der Steuer	42
b) Die Zuschläge als Steuern im unionsrechtlichen Sinne	42
4. Die Notwendigkeit eines Steuerbegriffes anhand der Kompetenzen	44
5. Allgemeine Begriffsmerkmale auf Unionsebene	45
a) Die allgemeine Finanzierungsfunktion	45
b) Die Gegenleistungsfreiheit und die Vereinnahmung im Haushalt	47
c) Fiskalkompetenzrechtliche Stützung	48
d) Unerheblichkeit der Steuerverwaltungshoheit	48
6. Leistungsfähigkeit als Charakteristikum?	48
7. Zusammenfassung des Steuerbegriffs	49
III. Die nichtsteuerlichen Abgaben	49
1. Die Gebühr	50
a) Die Definition der Gebühr	51
b) Individualäquivalenz als Grund und Grenze	52
c) Die Kompetenzfragen der Gebühr	54
2. Der Beitrag	55
IV. Die nationalen parafiskalischen Abgaben im Unionsrecht	58
1. Historische Entwicklung	59
2. Die Eingrenzung der Tatbestandsmerkmale	62
a) Parafiskalität als Ausgangspunkt	63
b) Die Abgrenzung individualäquivalenter Abgaben	65
c) Die homogene Gruppe	67
d) Gruppenäquivalente Verwendung des Aufkommens	69
e) Die Zweckbindung	71
f) Die sachkompetenzrechtliche Stützung	73
g) Zusammenfassung	74
V. Die Definition der unionseigenen parafiskalischen Abgabe	74
1. Parafiskalität im Kontext des Europäischen Haushaltsrechts	75
a) Der EU-Haushalt und das Duopol der Einnahmen	75
b) Die Behandlung der ehemaligen agrarwirtschaftlichen (Mitverantwortungs-)Abgaben in ihrer Haushaltskonsequenz	77
c) Das Agenturenwesen der Europäischen Union in seiner Haushaltskonsequenz	79
d) Die materielle Betrachtungsweise: Die Parafiskalität im Spannungsfeld des Grundsatzes der Vollständigkeit des Haushalts	82

e) Der Begriff der Parafiskalität im Unionsrecht	83
2. Mittelbindung	83
3. Sachkompetenzrechtliche Stützung	84
4. Homogenität der Gruppe und gruppennützige Verwendung	85
a) Homogenität der Gruppe und die sektorenspezifische Betrachtungsweise	86
b) Gruppennützige Verwendung und Sachverantwortung	87
c) Zwischenergebnis	87
5. Öffentlich-rechtliche Natur der parafiskalischen Abgabe	88
6. Die parafiskalische Abgabe im weiteren Sinn: Pendant zur Sonderabgabe im weiteren Sinn?	88
7. Zusammenfassung	90
§ 3 Die parafiskalischen Abgaben der Bankenunion und ihr regulatorisches Umfeld	91
A. Die Entwicklung der Regulierung des Europäischen Finanzsektors	91
B. SSM (Single Supervisory Mechanism)	93
I. Allgemeine Leitlinien der Gebührenberechnung	96
II. Mindestgebührenkomponente	97
III. Variable Gebührenkomponente	97
IV. Qualifizierung der Abgabe/Maßgebliche Prinzipien	98
1. Die Mindestgebührenkomponente	98
2. Die variable Gebührenkomponente	99
3. Zwischenergebnis	99
C. SRM (Single Resolution Mechanism)	99
I. Einleitung zum Prüfungsgegenstand im Rahmen des SRM	99
II. Zweck der Bankenabwicklung	101
III. Abgabenerhebung	102
1. Jährlicher Grundbeitrag	102
2. Risikoanpassung	103
3. Bail-In Abgaben	103
4. Beitrag zu den Verwaltungskosten	104
IV. Der SRF in seiner Fondsstruktur	105
V. Qualifizierung der Abgabe	105
1. Die Sprachfassung als Ausgangslage	105
2. Der jährliche Grundbeitrag	106
3. Die rechtlichen Eigenschaften der SRM-Abgabe	106
4. Die spezifische Situation hinsichtlich der Parafiskalität	107
5. Zwischenergebnis hinsichtlich der Bankenabgabe	107
6. Der Beitrag zu den Verwaltungskosten	107

D. EDIS (European Deposit Insurance Scheme)	108
I. Bankenabwicklung und Einlagensicherung	108
II. Jüngere europäische und nationale Entwicklungsstränge	109
1. Die Entwicklung seit 1994	109
2. Die gegenwärtige Rechtslage unter der DGSD	111
a) Abgabenstruktur	111
b) Weitere Strukturmerkmale des gegenwärtigen Systems	112
3. Der Vorschlag der Europäischen Kommission (November 2015)	113
a) Wesentliche Strukturmerkmale im Überblick	113
b) Implementationsstruktur	115
III. Die Abgabenerhebung	116
IV. Der DIF in seiner Fondsstruktur	117
V. Qualifizierung der Abgabe	117
1. Die Sprachfassung	117
2. Materieller Gehalt der EDIS-Abgabe	118
§ 4 Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen im Unionsrecht	119
A. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen aus den Kompetenzen und der Europäischen Finanzordnung als organisationsrechtliche Determinanten	120
I. Die Europäische Finanzordnung im Verhältnis Union – Mitgliedstaaten	120
1. Vorwort zur Europäischen Finanzordnung	121
2. Individualschutz der Europäischen Finanzordnung?	123
3. Das finanzielle Verhältnis zwischen Union und Mitgliedstaaten	124
a) Historische Entwicklung und Grundstruktur des Eigenmittelsystems ...	125
b) Funktionen der Grundstruktur	127
c) Der Schutz der Finanzsouveränität	128
4. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung	130
a) Die Kompetenzzusstattung im fiskalischen Bereich	131
b) Die fehlende fiskalische Komponente der Kompetenz als Konsequenz	133
5. Trennung von Finanz- und Sachkompetenzen im Unionsrecht	133
a) Kritik an der Trennung beider Kompetenzarten	134
b) Das Kompetenzgefüge zwischen Union und Mitgliedstaaten als erste Ursache einer dualen Kompetenzstruktur auf Unionsebene	135
aa) Schutz der Finanzsouveränität durch das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung	135
bb) Die vertraglich abgesicherte Kontrolle der Union durch die Mit- gliedstaaten	136
cc) Die Budgetverhandlung und Lastenverteilung als Kronjuwel mit- gliedstaatlicher Kontrolle	137
dd) Die Finanzverteilung im Mehrebenensystem	138
ee) Zwischenergebnis	139

c) Interne Systematik des Primärrechts als zweite Ursache einer dualen Kompetenzstruktur auf Unionsebene	139
aa) Die primärrechtlich angelegte horizontale Legislativverteilung	140
bb) Interne Systematik der Finanzvorschriften	142
d) Die Ansicht der überwiegenden Literaturmeinung	143
e) Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs	144
6. Maßstäbe der Trennung von Finanz- und Sachkompetenzen im Unionsrecht	145
a) Ausgangspunkt der Unterscheidung	146
b) Zweckbindung als Mindestvoraussetzung und Trennlinie der Kompetenzarten	147
c) Sachbereichsbezogene Verwendung des Aufkommens	147
d) Der Lenkungszweck	148
e) Begrenzung der Abgabenhöhe durch die Sachaufgabe?	150
f) Begrenzung der Abgabenhöhe in relativer Höhe zur allgemeinen Finanzausstattung der Union?	152
g) Homogenität und gruppenbezogene Verwendung	153
h) Die individualäquivalenten Abgaben	154
7. Der Abstand zur Steuer aus demokratischen Gründen	154
a) Die demokratische Legitimationsstruktur auf Europäischer Ebene	155
b) Die Stellung des Europäischen Parlaments im Haushaltsverfahren	156
c) Die Übertragung auf parafiskalische Abgaben	158
d) Konsequenzen	158
II. Die Europäische Finanzordnung in ihrer unionsinternen Dimension	159
1. Justiziabilitätsfragen der Europäischen Finanzordnung	159
2. Der Eigenmittelbeschluss in seiner normativen Kraft	161
a) Europäischer Gerichtshof I: Die Bedeutung der sachkompetenzrechtlichen Stützung einer Abgabe für den Eigenmittelbeschluss	162
b) Europäischer Gerichtshof II: Die Ertragskompetenz einer Abgabe ruht in der Sachkompetenz ihrer Begründung	163
c) Anmerkung zur Rechtsprechung	164
d) Die Bedeutung der Rechtsprechung für die parafiskalischen Abgaben	166
e) Die Bedeutung der Rechtsprechung für die Abgrenzung von Sach- und Finanzkompetenzen	167
3. Die Haushaltsgrundsätze	167
a) Einheit und Vollständigkeit, Art. 310 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV	168
b) Exklusion selbständiger Rechtsträger als Rechtsfrage	171
4. Die Haushaltsgrundsätze in ihrer normativen Kraft	172
a) Exklusion selbständiger Rechtsträger und parafiskalische Abgaben	172
b) Die Zweckbindung als spezifische Forderung der Literatur	173
c) Die Justiziabilität der Haushaltsgrundsatzes der Vollständigkeit im Europarecht	174

d) Die Frage nach den Dokumentationspflichten	176
5. Verschuldungsverbot	176
B. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen aus Europäischen Grundrechten	177
I. Der Anwendungsbereich der Europäischen Grundrechtecharta im Bereich des Abgabenrechts	178
1. Nationale parafiskalische Abgaben	178
a) Die Interpretation durch den Europäischen Gerichtshof	178
b) Die Kompetenzzusstattung	180
c) Speziell: Die Erhebung der SRM-Abgabe als Durchführung von Unionsrecht	182
2. Unionseigene Abgabenerhebungen	183
II. Der allgemeine Gleichheitssatz der Grundrechtecharta in seiner abgabenrechtlichen Dimension	184
1. Die allgemeine Dogmatik hinsichtlich des Gleichheitssatzes	185
a) Die Ungleichbehandlung	185
b) Rechtfertigungsprüfung	186
2. Gleichheitsrechtliche Sonderdogmatik im Abgabenrecht der Union?	187
a) Das Umsatzsteuerrecht als Referenzgebiet einer Sonderdogmatik	188
b) Speziell: Das Leistungsfähigkeitsprinzip	190
aa) Das Leistungsfähigkeitsprinzip: Ausprägung und Verankerung im Europäischen Primärrecht	191
bb) Das Leistungsfähigkeitsprinzip im harmonisierten Umsatzsteuerrecht	193
cc) Systematische und kompetenzrechtliche Argumente gegen die Anerkennung des Leistungsfähigkeitsprinzips zum gegenwärtigen Integrationsstand	193
3. Rechtfertigung der Ungleichbehandlung durch die Finanzierungsverantwortung?	197
a) Das geforderte Rechtfertigungsniveau bei wirtschaftlichen Belastungen	197
b) Die Auswahlentscheidung hinsichtlich einer Sachaufgabe in der Rechtsprechung	198
c) Die Finanzierungsverantwortung und die Sachnähe als Merkmale	199
d) Die Beschränkung der Abgabenhöhe durch die Sachaufgabe	199
4. Die Wettbewerbsrelevanz als Ausdruck der homogenen Gruppe	201
a) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	201
b) Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs	202
aa) Als Vergleichsmerkmal	202
bb) Als Frage der Rechtfertigung	203
c) Plädoyer für strengere Rechtfertigungsanforderungen bei wettbewerbsbeeinflussenden Abgaben	204

5. Die Abgrenzung zu Homogenität und Finanzierungsverantwortung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	204
6. Die Gruppenäquivalenz	205
7. Der interne Ausgestaltungsanspruch	206
III. Freiheitsrechtlich induzierte Anforderungen	206
1. Eigentumsfreiheit, Art. 17 GrCH	206
a) Die Diskussion um das Vermögen als Schutzgut	207
b) Die hypothetische Annahme des Vermögensschutzes	212
2. Unternehmerische Freiheit, Art. 16 GrCH	212
IV. Grundfreiheiten	214
V. Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)	215
C. Ein konsolidierter Deutungsversuch der Anforderungen an unionseigene parafiskalische Abgaben	215
§ 5 Die Rechtsgrundlage des Art. 114 Abs. 1 AEUV für die parafiskalischen Abgaben der Bankenunion	218
A. Grundlagen und Tatbestand des Art. 114 Abs. 1 AEUV	219
I. Tatbestand	219
1. Der Binnenmarkt als Regelungsziel	220
2. Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften ..	221
a) Der Begriff der Maßnahmen	221
b) Der Begriff der Angleichung	222
II. Abgrenzung zu anderen Kompetenzgrundlagen	222
B. Bereichsausnahmen des Art. 114 Abs. 2 AEUV	224
I. Grundlagen der Bereichsausnahmen in Art. 114 Abs. 2 AEUV	224
II. Der Begriff der Steuer in Art. 114 Abs. 2 AEUV	225
1. Grundlagen der Diskussion	226
2. Abgaben und der Begriff der Steuer in Art. 114 Abs. 1 AEUV	227
3. Die Schwäche der vorherrschenden Äquivalenzabgrenzung	231
a) Individualäquivalente Abgaben	231
b) Die Gruppenäquivalenz im Rahmen der parafiskalischen Abgaben	232
c) Die Interpretation als gewöhnliche Sachkompetenz	232
d) Die Diskussion um die Leistungsfähigkeit im Falle einer individuellen Abgabebemessung	233
C. Zweckbindung des Abgabenaufkommens bei Art. 114 Abs. 1 AEUV	233
D. EU-Agenturen und Art. 114 AEUV	234

§ 6 Entfaltung der Maßstäbe parafiskalischer Abgaben im Unionsrecht anhand der Einlagensicherung	236
A. Kompetenzrechtliche Prüfung	236
I. Der Mangel einer konkurrierenden Kompetenzgrundlage	236
II. Der Kompetenzaspekt: Die Tatbestandsvoraussetzungen	236
1. Errichtung und Funktionieren des Binnenmarkts	237
a) Grundsätzliche Zielrichtung	237
b) Das Problem der Fragmentierung	238
2. Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften	240
a) Die Angleichung	240
b) Vergemeinschaftete Fondsstrukturen unter Art. 114 Abs. 1 AEUV	241
3. Die Mittelbindung	242
III. Verhältnismäßigkeit	242
1. Das Problem der Zweitharmonisierung	243
2. Die grundsätzliche Erforderlichkeit	243
IV. Artikel 114 Abs. 2 AEUV und die EDIS-Abgabe	244
B. Die Grundrechtecharta und EDIS	245
I. Freiheitsgrundrechte	245
1. Der Schutz der Eigentumsfreiheit	245
2. Die unternehmerische Freiheit	246
II. Gleichheitsgrundrechte	247
1. Das Vorliegen einer Ungleichbehandlung	247
2. Rechtfertigung	248
a) Rechtfertigung der Abgabenbelastung im Allgemeinen	248
b) Rechtfertigung des Abstellens auf die Höhe der gedeckten Einlagen	248
c) Rechtfertigung des vielseitigen Einbezugs von Finanzmarktakteuren	249
d) Rechtfertigung des Einbezugs deutscher Kreditinstitute als Beispiel nationaler Finanzsektoren	250
III. Grundfreiheiten	251
C. Ergebnis hinsichtlich der EDIS-Abgabe als unionseigene parafiskalische Abgabe	251
§ 7 Ausblick: Der potenzielle Einfluss mitgliedstaatlicher Verfassungsgerichte auf die Dogmatik der unionseigenen parafiskalischen Abgabe	252
§ 8 Zusammenfassung der Arbeit in Thesen	254
Literaturverzeichnis	256
Stichwortverzeichnis	284