

§ 38 Gesetzliche Preisintervention zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben

Christian von Stockhausen

Der Gesetzgeber setzt zunehmend Vergütungsregelungen zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben ein. Diese erlauben es ihm, die Finanzierung einer öffentlichen Aufgabe sicherzustellen, ohne hierfür Haushaltsmittel aufwenden zu müssen. Durch gesetzliche Regelung verändert er das Äquivalenzverhältnis von Leistung und Gegenleistung im Rahmen eines Güteraustauschs zwischen Privaten dergestalt, dass die begünstigte Vertragspartei die wirtschaftliche Handlungsfähigkeit zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe erhält, über welche sie andernfalls nicht verfügte; dies geschieht zu Lasten der anderen Vertragspartei, der – bei materieller Betrachtung – eine Geldleistungspflicht hoheitlich auferlegt wird. Beispiele für solche „fördernden“ Vergütungsregelungen bilden die Stromeinspeisungsregelung nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) – die den Anlagenbetreibern zur Steigerung des Anteils erneuerbarer Energieträger an der Stromerzeugung eine rentable Vergütung gesetzlich garantiert –, der Abschlag auf die Herstellerabgabepreise für Arzneimittel gemäß § 130a Sozialgesetzbuch V – der zur Ausgabenstabilisierung der gesetzlichen Krankenversicherung die Herstellerabgabepreise bestimmter Arzneimittel reduziert – und der Arbeitgeberzuschuss zum Mutterschaftsgeld nach § 14 Abs. 1 Mutterschutzgesetz. Bei formeller Betrachtung handelt es sich bei solchen – im untechnischen Sinne „quersubventionierenden“ – Zwangsvergütungen um wirtschaftslenkende Regelungen der Berufsausübung mit der Folge, dass als Verfassungsmaßstab allein die Unternehmerfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip einschlägig erscheint. Gleichwohl fällt insbesondere auf, dass der Gesetzgeber mit dieser Intervention eine bestimmte Gruppe von Freiheitsberechtigten zur Finanzierung einer öffentlichen Aufgabe heranzieht, sie also mit einer finanziellen Sonderlast belegt. Angesichts dessen ist schon früh

die Wirkungsähnlichkeit hoheitlicher Zwangsvergütungen mit Sonderabgaben beschrieben worden;¹ bisweilen werden sie auch als Sonderabgaben auf gleichsam „abgekürztem Zahlungswege“² bezeichnet. Trotz solcher Hinweise aus dem Schrifttum nimmt die Rechtsprechung³ eine materielle Betrachtung abgabenähnlicher Vergütungsregelungen als finanzielle Sonderlasten nicht vor; insbesondere die Frage nach der besonderen Finanzierungsverantwortlichkeit der sonderbelasteten Gruppe Privater für die Gemeinwohlaufgabe bleibt dadurch unbeantwortet.

Mit ihrem Beitrag „Finanzierungsverantwortung für Gemeinwohlbelange“⁴ hatten *Hanno Kube, Ulrich Palm* und *Christian Seiler* im Jahr 2003 – erstmals – „quersubventionierende“ Preisinterventionen als gebietsübergreifenden Regelungstypus beschrieben und den gesamten verfassungsrechtlichen Rechtfertigungsbedarf dieses Instruments – unter besonderer Berücksichtigung der Finanzverfassung – aufgezeigt. Da dieser Rechtfertigungsbedarf und die aus ihm erwachsenden verfassungsrechtlichen Maßstäbe an abgabenähnliche Vergütungsregelungen zum damaligen Zeitpunkt noch nicht monographisch bearbeitet waren, bot sich eine reizvolle Aufgabe für eine Dissertation. Prof. Dr. Dres. h.c. *Paul Kirchhof* hatte die Entwicklung im Bereich „quersubventionierender“ Preisinterventionen bereits kritisch beobachtet und übernahm zu meiner Freude die Betreuung des Vorhabens. So begann ich meine Dissertation im Jahr 2004 in der glücklichen Lage, mich über die Verfassungsrechtsfragen abgabenähnlicher Vergütungsregelungen nicht nur mit meinem Doktorvater, sondern auch mit seinen drei damals am Institut tätigen Habilitanden austauschen zu können. Der enge Austausch mit *Hanno Kube* lag nicht zuletzt auch darin begründet, dass ich von meinem Eintritt in das Institut bis zu seinem Ruf nach Eichstätt Aufnahme in seinem Zimmer fand; die in dieser Zeit geführten Gespräche halfen mir insbesondere dabei, die Dogmatik des Kompetenzübergriﬀs, die er in seiner Habilitationsschrift⁵ entfaltet hatte,

¹ Vgl. BVerfG (Kammerentscheidung), NJW 1997, 573 (574) m.w.N. (zur Stromeinspeisungsregelung).

² *H. Kube/U. Palm/C. Seiler*, NJW 2003, S. 927 (929).

³ Zur Stromeinspeisungsregelung: BGHZ 134, 1 (16 ff.); 155, 141 (148 ff.); zum Herstellerabschlag auf Arzneimittelpreise: BVerfGE 114, 196 (249 f.); zum Arbeitgeberzuschuss zum Mutterschaftsgeld: BVerfGE 109, 64 (84 ff.).

⁴ Siehe Fn 2.

⁵ *H. Kube*, Finanzgewalt in der Kompetenzordnung (2004).

auf Referenzregelungen aus dem Bereich „quersubventionierender“ Vergütungsregelungen anzuwenden und zu zeigen, dass sie sich dort bewährt. Prof. Dr. *Ekkehart Reimer* wurde Zweitvotant meiner Arbeit. Ihm verdanke ich insbesondere zahlreiche wertvolle Anregungen bei der Überarbeitung der Dissertation zur Veröffentlichung. Bis heute betrachte ich meine Dissertation⁶ als Beispiel dafür, wie der enge fachliche Austausch am *Institut für Finanz- und Steuerrecht* zu dem Gelingen eines rechtswissenschaftlichen Vorhabens beitragen kann.

Noch einmal zurück zu den Verfassungsmaßstäben an abgabenähnliche Vergütungsregelungen: Diese leiten sich – bei einer materiellen Betrachtung der Wirkungsweise von Zwangsvergütungen – unmittelbar aus allgemeinen Grundsätzen der Finanzverfassung, der Freiheitsrechte und des Prinzips der Lastengleichheit aus Art. 3 Abs. 1 GG ab. Daraus folgt, dass eine Übertragung der Zulässigkeitsvoraussetzungen für Sonderabgaben auf hoheitliche Zwangsvergütungen zum einen nicht erforderlich ist, zum anderen den durch solche Regelungen aufgeworfenen verfassungsrechtlichen Rechtfertigungsbedarf nicht gänzlich angemessen behandelt. In finanzverfassungsrechtlicher Hinsicht stellen sich abgabenähnliche Vergütungsregelungen als Kompetenzübergriffe⁷ des Sachgesetzgebers insbesondere in die Gesetzgebungs- und Ertragskompetenzen für Steuern sowie in die Budgetbewilligungskompetenz des Haushaltsgesetzgebers dar. Die Beurteilung der Zulässigkeit des Kompetenzübergriﬀs erfordert dabei eine Betrachtung seiner Intensität im Einzelfall. Die Stromeinspeisungsregelung nach dem EEG und der Herstellerabschlag auf Arzneimittelpreise nach § 130a SGB V erweisen sich dabei als unzulässig intensiver Übergriﬀ insbesondere in Steuergesetzgebungskompetenzen. Im Hinblick auf Freiheitsgrundrechte sind abgabenähnliche Zwangsvergütungen mit Beeinträchtigungen sowohl der Unternehmerfreiheit gem. Art. 12 Abs. 1 GG als auch – bei einem materiellen Verständnis als hoheitlich auferlegte Geldleistungspflichten⁸ – der Eigentumsgarantie gem. Art. 14 Abs. 1 GG ver-

⁶ *C. von Stockhausen*, Gesetzliche Preisintervention zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben (2007).

⁷ Grundlegend hierzu *H. Kube*, a.a.O.; Anwendung auf Referenzregelungen aus dem Bereich abgabenähnlicher Vergütungsregelungen bei *C. von Stockhausen*, a.a.O., 296 ff., 362 ff., 404 ff.

⁸ Zum Gewährleistungsgehalt der Eigentumsgarantie insoweit *P. Kirchhof*, AöR 128 (2003), 1 (13, 15); *ders.*, StuW 2006, 3 (8).

bunden; allerdings erweisen sie sich am Maßstab des Verhältnismäßigkeitsprinzips regelhaft als verfassungsmäßig. Ihren zentralen grundrechtlichen Maßstab finden abgabenähnliche Vergütungsregelungen aber in dem Prinzip der Lastengleichheit aus Art. 3 Abs. 1 GG.⁹ In den Kategorien der allgemeinen Gleichheitsdogmatik stellen Zwangsvergütungen Ungleichbehandlungen von Freiheitsberechtigten, denen besondere Zahlungspflichten zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben auferlegt werden, gegenüber der Allgemeinheit der Steuerpflichtigen, die keiner zusätzlichen Belastung ausgesetzt wird, dar. Damit gelten für Zwangsvergütungen – wie für Sonderabgaben – die Voraussetzungen für die Rechtfertigung einer jeden finanziellen Sonderlast vor dem Gebot der Belastungsgleichheit: Der Gesetzgeber darf eine Gruppe Privater nur dann zur Finanzierung einer Gemeinwohlaufgabe besonders belasten, wenn die Finanzierungsverantwortlichkeit der Gruppenmitglieder diejenige der Allgemeinheit und anderer Gruppen deutlich überwiegt, wenn diese Mitglieder sich von der Allgemeinheit durch bestimmte gemeinsame Merkmale, aus denen ihre besondere Finanzierungsverantwortung erwächst, abgrenzen lassen und wenn diese verantwortlichkeitsbegründenden Merkmale durch den Gesetzgeber vorgefunden, insbesondere nicht eigens zum Zwecke finanzieller Sonderbelastung geschaffen worden sind. Legitime Belastungsgründe für die Auferlegung finanzieller Sonderlasten stellen dabei ausschließlich die Gedanken der Aufwandsveranlassung und des Vorteilsausgleichs dar, die als Leitgesichtspunkte materieller Belastungsgerechtigkeit auch das Recht der nichtsteuerlichen Abgaben durchziehen.¹⁰ Die Beachtung dieser beiden Belastungskriterien hält die Auferlegung finanzieller Sonderlasten, die auf der kompetenzrechtlichen wie auf der gleichheitsrechtlichen Ebene der besondere Rechtfertigung gegenüber der Gemeinlast der Steuer bedürfen, in einer unterscheidungskräftigen Distanz zur Besteuerung.

⁹ Eingehend C. von Stockhausen, a.a.O., 574 ff.

¹⁰ Vgl. zu Letzterem C. Seiler, Finanzreform 3/2004, 37 ff.