



---

## Sachstand

---

## Vorschlag zur Finanzierung von Maßnahmen zur gesundheitlichen Prävention



**Finanzierung von Maßnahmen zur gesundheitlichen Prävention**

Verfasser: [REDACTED]  
Aktenzeichen: WD 4 – 3000 – 094/12  
Abschluss der Arbeit: 14. Mai 2012  
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen  
Telefon: [REDACTED]

## 1. Fragestellung

Es wird vorgeschlagen, zur Finanzierung von Maßnahmen zur gesundheitlichen Prävention Abgaben auf Produkte mit einem hohen Fett-, Alkohol- oder Nikotinanteil zu erheben. Das Aufkommen hieraus soll in den Gesundheitsfonds fließen. Die Finanzierung soll jedoch nicht durch Steuermittel, sondern durch zweckgebundene, staatlich festgelegte Abgaben erfolgen. Fraglich ist, ob diese Art der Finanzierung mit der Finanzverfassung im Einklang stünde.

## 2. Rechtsnatur der Abgabe

Steuern, Gebühren und Beiträge fallen allesamt unter den Oberbegriff öffentliche Abgaben.<sup>1</sup> Daher ist zunächst zu klären, welche der aufgezeigten Abgabenarten zur Finanzierung der oben genannten Maßnahmen in Betracht kommt.

Da die Abgabe zielgerichtet zur Förderung von Maßnahmen zur Gesundheitsprävention eingesetzt werden soll, können diese Maßnahmen nicht aus Steuern finanziert werden, denn diese dienen der Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs des Staates.<sup>2</sup>

Den Steuern stehen die nichtsteuerlichen, entgeltenden Abgaben gegenüber. Sie werden nicht auf Grundlage der Art. 105 ff. GG, sondern auf Grundlage der Art. 70 ff. GG erhoben.<sup>3</sup> Im Rahmen der nicht-steuerlichen Abgaben ist zwischen Gebühren, Beiträgen und Sonderabgaben zu unterscheiden.

**Gebühren** sind öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die aus Anlass einer individuell zurechenbaren, besonderen öffentlichen Leistung gesetzlich auferlegt werden. Sie vollenden das jeweilige Verwaltungsprogramm, indem sie den Vermögensvorteil aus der tatsächlichen Inanspruchnahme der besonderen staatlichen Leistung ausgleichen. Der Vorteil kann dabei schon darin liegen, dass dem Staat aufgrund der besonderen Leistung Kosten entstehen, so bei den Verwaltungsgebühren.<sup>4</sup>

**Beiträge** stellen einen Aufwändungsersatz des Staates dar, weil eine konkrete Gegenleistung, ein konkreter wirtschaftlicher Vorteil, in Anspruch genommen werden kann, die Möglichkeit hierzu geboten wird.<sup>5</sup>

**Sonderabgaben** dienen der Finanzierung besonderer Aufgaben, die nicht in den Haushaltsplänen erfasst sind. Sie werden von bestimmten Gruppen erhoben und einem Sonderfonds außerhalb

---

<sup>1</sup> Gersch, in Klein, Abgabenordnung, 11. Auflage 2012, § 3 Rn. 3.

<sup>2</sup> Kube, in: Beck'scher Online-Kommentar GG, Ed. 13- 2012, Art. 105 Rn. 2.

<sup>3</sup> Kube, in: Beck'scher Online-Kommentar GG, Ed. 13- 2012, Art. 105 Rn. 10.

<sup>4</sup> Kube, in: Beck'scher Online-Kommentar GG, Ed. 13- 2012, Art. 105 Rn. 11.

<sup>5</sup> Lang, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 20. Auflage 2010, § 3 Rn. 23.

des Haushaltsplans zugeleitet. Die Anerkennung einer Abgabenkompetenz außerhalb der Finanzverfassung birgt aber die Gefahr, dass die Abgabenbelastung völlig unüberschaubar wird.<sup>6</sup>

Im Gegensatz zu einer Gebühr, die für die konkrete Inanspruchnahme staatlicher Leistungen erhoben wird, oder einem Beitrag, welcher für die abstrakte Möglichkeit der Inanspruchnahme einer staatlichen Leistung erhoben wird, dient die vorliegende Abgabe nicht der Abschöpfung eines staatlich gewährten Vorteils oder Ausgleichs eines staatlichen Aufwands, sondern begründet eine Finanzierungspflicht zweckgebunden für Präventionsmaßnahmen. Sie soll von Herstellern von Produkten erhoben werden, die etwa einen hohen Anteil an Fett, Alkohol oder Nikotin enthalten. Somit ist die vorgeschlagene Abgabe als Sonderabgabe zu qualifizieren.

### 3. Zulässigkeitsvoraussetzungen für Sonderabgaben

Sonderabgaben sind hoheitlich auferlegte Geldleistungspflichten, denen keine unmittelbare Geldleistung gegenübersteht und die dem Betroffenen eine Geldleistungspflicht „voraussetzungslos“ auferlegen. Daher geraten Sonderabgaben notwendig in Konkurrenz zum verfassungsrechtlich geregelten Institut der Steuer. Der Unterschied zur Steuer liegt darin, dass Sonderabgaben nur von bestimmten Gruppen wegen deren spezieller Verantwortlichkeit für die jeweilige besondere Finanzaufgabe erhoben werden und das Aufkommen regelmäßig in einen Sonderfonds außerhalb des Haushaltsplans fließt.<sup>7</sup> Sonderabgaben sind – gemäß ihres Ausnahmecharakters – nur in engen Grenzen zulässig.<sup>8</sup> Aufgrund der Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung müssen sich nichtsteuerliche Abgaben von der Steuer nach ihrer Art deutlich unterscheiden und bedürfen einer sachlichen Rechtfertigung.<sup>9</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat in ständiger Rechtsprechung als begrenzende Präzisierung der allgemeinen Anforderungen an nichtsteuerliche Abgaben die **Verfolgung eines Sachzwecks** und die gestaltende Einflussnahme auf den geregelten Sachbereich, die Inanspruchnahme einer **homogenen Gruppe**, die **Finanzverantwortlichkeit** dieser Gruppe, die **gruppennützige Verwendung des Aufkommens** sowie die **periodische Überprüfung der Abgaben** als Zulässigkeitsvoraussetzungen einer Sonderabgabe betont.<sup>10</sup> Für Sonderabgaben, welche eine bestimmte Lenkungsfunktion in dem Sinne haben, dass ein bestimmtes Verhalten gefördert werden soll, werden die Anforderungen an die aufgezeigten Kriterien teilweise großzügiger gehandhabt. Für Sonderabgaben, die einen **Finanzierungszweck** verfolgen, wie die vorgeschlagene Abgabe zum Gesundheitsfonds, werden die Anforderungen strikt gehandhabt, um eine Nivellierung der Grenzen zwischen Abgaben und Steuern zu vermeiden.<sup>11</sup>

---

<sup>6</sup> Lang, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 20. Auflage 2010, § 3 Rn. 24.

<sup>7</sup> Pahlke, in: Pahlke/König, Abgabenordnung, 2. Auflage 2009, § 3 Rn. 35.

<sup>8</sup> Pahlke, in: Pahlke/König, Abgabenordnung, 2. Auflage 2009, § 3 Rn. 36.

<sup>9</sup> BVerfG, Beschluss vom 18.05.2004 – 2 BvR 2374/99, JuS 2004 S. 931, Klärschlamm-Entscheidungs fonds.

<sup>10</sup> BVerfG, Beschluss vom 9. 11. 1999 - 2 BvL 5/95, NVwZ 2000 S. 307, Hessisches Sonderurlaubsgesetz.

<sup>11</sup> BVerfG, Beschluss vom 31.05.1990 - 2 BvL 12/88, NVwZ 1991 S. 53f. Absatzfondsgesetz.

### 3.1. Sachzweck

Der Gesetzgeber darf sich der Sonderabgabe nur im Rahmen der Verfolgung eines Sachzwecks bedienen, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht.<sup>12</sup> Ein solcher Sachzweck liegt hier in der Förderung von Maßnahmen zur Gesundheitsprävention.

### 3.2. Homogene Gruppe

Eine Sonderabgabe darf nur eine vorgefundene homogene Gruppe in die Finanzverantwortung nehmen. Diese Gruppe muss durch eine vorgegebene Interessenlage oder durch besondere gemeinsame Gegebenheiten von der Allgemeinheit und anderen Gruppen abgrenzbar sein. Es ist dem Gesetzgeber verwehrt, für eine beabsichtigte Abgabenrechnung beliebig Gruppen nach Gesichtspunkten zu bilden, die nicht in der Rechts- oder Sozialordnung materiell vorgegeben sind.<sup>13</sup> Somit wäre Voraussetzung für die Zulässigkeit einer Sonderabgabe, dass sich hinsichtlich der Hersteller von Lebensmittel-, Alkohol- und Nikotinprodukten eine homogene Gruppe bilden lässt. Bei einer Abgabe, welche etwa die Hersteller von Tabakprodukten zu tragen hätten, wäre die Tabakindustrie eine homogene Gruppe im Sinne der Sonderabgaben.

### 3.3. Finanzierungsverantwortlichkeit

Die Homogenität einer Gruppe rechtfertigt eine Sonderabgabe nur, wenn sie sich aus einer spezifischen Sachnähe der Abgabepflichtigen zu der zu finanzierenden Aufgabe ergibt. Die mit der Abgabe belastete Gruppe muss dem mit der Erhebung verfolgten Zweck evident näherstehen als jede andere Gruppe oder die Allgemeinheit der Steuerzahler. Aus dieser Sachnähe der Abgabepflichten zum Erhebungszweck muss eine besondere Gruppenverantwortung für die Erfüllung der mit der außersteuerlichen Abgabe zu finanzierenden Aufgabe entspringen. Bei einer nicht in die besondere Verantwortung der belasteten Gruppe fallenden Aufgabe handelt es sich um eine öffentliche Angelegenheit, deren Lasten nur die Allgemeinheit treffen dürfen und die deshalb nur mit von der Allgemeinheit zu erbringenden Mitteln, d.h. im wesentlichen mit Steuermitteln finanziert werden darf.<sup>14</sup> Demnach ist eine größere Nähe und eine dadurch begründete besondere Finanzierungsverantwortlichkeit der Hersteller der genannten Produktgruppen Voraussetzung für die Zulässigkeit einer solchen Sonderabgabe.

Gesundheitliche Präventionsmaßnahmen werden bislang über Steuermittel bzw. Beiträge zur Krankenversicherung finanziert. Daher bestehen erhebliche Zweifel daran, dass die Hersteller eine entsprechende Finanzierungsverantwortlichkeit treffen könnte. Die Gesundheitsvorsorge dürfte vielmehr eine staatliche Aufgabe sein, die von der Allgemeinheit durch Steuern und Beiträge zur Krankenversicherung zu finanzieren ist.

---

<sup>12</sup> Kube, in: Beck'scher Online-Kommentar GG, Ed. 13- 2012, Art. 105 Rn. 17.

<sup>13</sup> BVerfG, Beschluss vom 31.05.1990 - 2 BvL 12/88, NVwZ 1991, 53f. Absatzfondsgesetz.

<sup>14</sup> BVerfG, Beschluss vom 31.05.1990 - 2 BvL 12/88, NVwZ 1991, 53f. Absatzfondsgesetz.

### 3.4. Gruppennützige Verwendung des Aufkommens

Da die Finanzverfassung des Grundgesetzes davon ausgeht, dass Gemeinlasten aus Steuern finanziert werden, bedarf es zwischen den von der Sonderabgabe bewirkten Belastungen und den mit ihr bewirkten Vergünstigungen einer Verknüpfung, um einer Gefahr der Aushöhlung der Finanzverfassung durch den Rückgriff auf Abgaben entgegenzuwirken. Daher ist es dem Gesetzgeber versagt, Sonderabgaben zur Erzielung von Einnahmen für den allgemeinen Finanzbedarf eines öffentlichen Gemeinwesens zu erheben und das Aufkommen aus derartigen Abgaben zur Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben zu verwenden.<sup>15</sup> Diese Verknüpfung wird hergestellt, wenn das Abgabenaufkommen im Interesse der Gruppe der Abgabepflichtigen, also gruppennützig verwendet wird.

Eine gruppennützige Verwendung scheidet vorliegend aus. Denn das Aufkommen aus der Abgabe soll nicht den Abgabepflichtigen zugute kommen. Vielmehr soll das Aufkommen in den Gesundheitsfonds eingestellt werden, um Präventionsmaßnahmen für die Konsumenten bzw. Versicherten der Gesetzlichen Krankenversicherung zu finanzieren.

Zwar wird auch eine mittelbare Gruppennützigkeit mitunter als ausreichend angesehen, jedoch ist ein besonderer Vorteil, der über den allgemeinen Vorteil von Präventionsmaßnahmen hinausginge, für die abgabepflichtigen Hersteller nicht feststellbar.

## 4. Fazit

Die vorgeschlagene Abgabe kann finanzverfassungsrechtlich nur in der Form einer Sonderabgabe erhoben werden. Die vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Zulässigkeitskriterien werden insbesondere bei Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion sehr restriktiv angewandt. Vorliegend wären die Voraussetzungen der Finanzierungsverantwortlichkeit der Abgabepflichtigen und der gruppennützigen Verwendung des Aufkommens nicht erfüllt. Die Erhebung der Sonderabgabe wäre mithin finanzverfassungsrechtlich unzulässig.



---

<sup>15</sup> BVerfG, Beschluss vom 08. 04. 1987 - 2 BvR 909/82, NJW 1987 S. 3115, Künstlersozialabgabe.