

**Modelle zur Finanzierung
vorsorgeorientierter Risikoforschung im
Bereich der Gen- und Biotechnologie**

**Gutachten im Auftrag von Testbiotech e.V. ,
erstellt von Rechtsanwältin Dr. Cornelia Ziehme,**

Berlin, April 2017

rechtsanwaeltin-ziehm@posteo.de

Inhaltverzeichnis

Zusammenfassung	S. 2
1. Problemaufriss	S. 4
2. Staatliche Schutzpflichten und legitimer Abgabegrund	S. 6
3. System öffentlicher Abgaben	S. 9
a) Steuern	S. 9
aa) Finanzierung allgemeiner öffentlicher Aufgaben	S. 9
bb) Ausnahmsweise: Zwecksteuern	S. 10
cc) Willkürverbot	S. 11
b) Gebühren	S. 12
c) Beiträge	S. 13
d) Sonderabgaben	S. 14
aa) Finanzierung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe	S. 14
bb) Zusammenhang zwischen Abgabetatbestand und –grund	S. 15
cc) Homogene Gruppe und gruppennützige Verwendung	S. 16
4. Forschungsfinanzierung in anderen Rechtsbereichen	S. 17
a) Vorsorge- und Verursacherprinzip	S. 17
b) Atomrecht	S. 19
5. Schlussfolgerungen im Hinblick auf Finanzierungs- modelle für eine vorsorgeorientierte Risikoforschung	S. 22

Zusammenfassung

Es bedarf einer systematischen vorsorgeorientierten Forschung, um die Risiken, die von Stoffen und Produkten aus dem Bereich der Gen- und Biotechnologie für Mensch und Umwelt ausgehen (können), objektiv und schutzgutbezogen zu bewerten. Ohne eine solche vorsorgeorientierte, nicht interessengeleitete Risikoforschung können staatliche Schutzpflichten gegenüber der Bevölkerung und der Umwelt im Bereich der Gen- und Biotechnologie nicht, jedenfalls nicht hinreichend wahrgenommen werden.

Denn die zuständigen staatlichen Stellen müssen in der Lage sein, die ihnen von Herstellern etwa im Rahmen von Zulassungsverfahren von Stoffen und Produkten vorgelegten Forschungsergebnisse begründet kritisch hinterfragen zu können. Eine bloße Plausibilitätskontrolle, die die vorgelegten Forschungsergebnisse lediglich nachvollzieht, gewährleistet nicht, dass den staatlichen Schutzpflichten genügt wird.

Zur Gewährleistung einer vorsorgeorientierten Risikoforschung sind entsprechende Finanzmittel notwendig. Eine Umverteilung von Mitteln aus dem allgemeinen Haushalt ist zwar grundsätzlich möglich. Sie würde aber zu Lasten anderer aus allgemeinen Haushaltsmitteln finanzierter Aufgaben gehen und stünde damit für jedes Haushaltsjahr erneut zu Disposition. Es muss bezweifelt, dass auf diese Weise die erforderliche Kontinuität einer vorsorgeorientierten Risikoforschung gewährleistet werden kann.

Vorzugswürdig erscheint daher die zweckgebundene Erhebung von Finanzmitteln, das heißt die Erhebung einer Abgabe auf das Herstellen und Inverkehrbringen von Stoffen und Produkten aus dem Bereich der Gen- und Biotechnologie.

Für eine solche Lösung sprechen zudem das Vorsorge- und Verursacherprinzip sowie Regelungen zur Finanzierung von Forschung in

anderen Rechtsbereichen.

Konkret kommt die Erhebung einer so genannten Zwecksteuer oder einer nicht-steuerlichen Sonderabgabe in Betracht. Eine Zweckbindung der Mittelverwendung ist in beiden Gestaltungsvarianten zulässig.

Die „Gewährleistung einer vorsorgeorientierten Risikoforschung“ stellt in Anbetracht der Notwendigkeit vorsorgeorientierter Risikoforschung zur Erfüllung staatlicher Schutzpflichten einen legitimen Sachgrund für die Festlegung eines Steuergegenstandes dar. Ein Verstoß gegen das Willkürverbot kann durch Begrenzung des Steuergegenstandes auf das Herstellen und Inverkehrbringen von Stoffen und Produkten der Gen- und Biotechnologie ausgeschlossen werden.

In gleicher Weise dürfte der für die Zulässigkeit einer Sonderabgabe auf das Herstellen und Inverkehrbringen von Stoffen und Produkten aus dem Bereich der Gen- und Biotechnologie erforderliche innere Zusammenhang zwischen Abgabetatbestand und Grund der Abgabenerhebung zu bejahen sein. Die Unternehmen der Gen- und Biotechnologie stellen auch eine hinreichend „homogene gesellschaftliche Gruppe“ dar, der eine besondere Sachnähe und eine daraus resultierende besondere Gruppenverantwortung zukommt. Schließlich scheint die Bejahung der weiteren Voraussetzung der „gruppennützigen Verwendung des Abgabeaufkommens“ keineswegs von vornherein ausgeschlossen.

1. Problemaufriss

Die Bewertung von Risiken im Bereich der Gen- und Biotechnologie erfolgt vielfach (oder möglicherweise sogar überwiegend) auf Grundlage von privater Forschung, also von Forschung, die seitens der Industrie in den Unternehmen der Gen- und Biotechnologie selbst durchgeführt oder von den Unternehmen bei entsprechenden Instituten beauftragt und bezahlt wird. So gehören beispielsweise zu den erforderlichen Unterlagen für die Anmeldung zum Inverkehrbringen eines Produktes, das gentechnisch veränderte Organismen enthält, die „Angaben über im Rahmen von Freisetzen zu Forschungs- und Entwicklungszwecken gewonnene Daten und Ergebnisse bezüglich der Auswirkungen der Freisetzung auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt“ (vgl. Art. 13 Abs. 2 der Freisetzungsrictlinie).

Diese seitens der Industrie beigebrachten Unterlagen wiederum sind dann wesentliche Grundlage der für die Bewertung der Anmeldung zuständigen Behörde. Entsprechend werden die nach der REACH-Verordnung (Registration, Evaluation, Authorisation of Chemicals)¹ vorgeschriebenen Sicherheitsberichte von den Herstellern der jeweils fraglichen Stoffe und Produkte erstellt usw.

Diejenigen, die Stoffe oder Produkte entwickeln und herstellen, haben jedoch – aus der Natur der Sache heraus – ein wirtschaftliches Interesse an der Zulassung und Vermarktung dieser Stoffe oder Produkte. Das impliziert zwangsläufig – ob gewollt oder ungewollt - Ziel- und Interessenkonflikte im Rahmen der Forschung.

Zwar betreiben auch staatliche Institutionen Forschung unter anderem im Bereich der Gen- und Biotechnologie. So haben etwa die Bundesforschungsinstitute im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) gemäß ihren Satzungen die

¹ Verordnung (EG) 1907/2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe.

„Aufgabe, wissenschaftliche Entscheidungshilfen für die Ernährungs-, Landwirtschafts- und Forstwirtschafts- sowie Verbraucherschutzpolitik zu erarbeiten und damit zugleich die wissenschaftlichen Erkenntnisse auf diesen Gebieten zum Nutzen des Gemeinwohls zu erweitern“.²

Originäre Risikoforschung geschieht in den staatlichen Institutionen allerdings nicht oder nur in einem vergleichsweise begrenzten Umfang. Darüber hinaus ist teils eine mehr oder weniger große „Nähe“ von Mitarbeitern der staatlichen Forschungs- bzw. Bewertungseinrichtungen zur Gen- und Biotechnologieindustrie festzustellen. Das gilt nach Recherchen des Bundes Ökologische Lebensmittelwirtschaft (BÖLW), von Lobbycontrol und Testbiotech e.V. beispielsweise auf europäischer Ebene mit Blick auf die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA), auf nationaler Ebene unter anderem für das Bundesinstitut für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) oder das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR).³

An den Universitäten in Deutschland hat in den letzten beiden Jahrzehnten die Drittmittelforschung überdies eine immer größere Bedeutung erlangt. Diese Drittmittel, die auch aus Industrie und Wirtschaft kommen, bilden mittlerweile einen entscheidenden Anteil an den Forschungsbudgets der Universitäten überhaupt. Zwischen 1995 und 2012 hat sich der Anteil der Drittmittel an den Hochschuleinnahmen von 13,6 auf 29,2 Prozent mehr als verdoppelt. Rund ein Fünftel davon kam aus Industrie und Wirtschaft.⁴ Der größte Drittmittelgeber in Deutschland ist zwar die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG). Auch sie fördert aber eher eine auf Innovation und Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtete als eine an einer

² Siehe beispielsweise Max-Rubner-Institut <https://www.mri.bund.de/de/ueber-das-mri/forschung/>.

³ *Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft* (Hrsg.), Risiken mit amtlichem Siegel: Mängel bei der Zulassung gentechnisch veränderter Pflanzen, 2014; *Lobbycontrol*, https://www.lobbypedia.de/wiki/Bundesinstitut_f%C3%BCr_Risikobewertung, Stand: Juli 2016; *Testbiotech e.V.*, Mehr Sicherheit für Mensch und Umwelt – die unabhängige Risikoforschung bei Gen- und Biotechnologie stärken!, 2013.

⁴ Vgl. <http://www.zeit.de/2015/11/drittmittel-michael-hartmann-hochschulen>.

systematischen Überprüfung von Risiken für Mensch und Umwelt orientierte, schutzgutbezogene Forschung.

In einem ersten Schritt sollen daher in diesem Gutachten Voraussetzungen möglicher Modelle zur Abgabenerhebung zur Finanzierung einer vorsorgeorientierten Risikoforschung im Bereich der Gen- und Biotechnologie geprüft werden. Fragen der konkreten Verwendung der erhobenen Abgaben und der Organisation einer vorsorgeorientierten Risikoforschung sind nicht Gegenstand dieses Gutachtens.⁵

2. Staatliche Schutzpflichten und legitimer Abgabegrund

Die Erhebung von Abgaben setzt zunächst einen legitimen Sachgrund voraus. Es muss also ein Bedürfnis nach vorsorgeorientierter Risikoforschung bestehen, welches durch die soeben unter Ziffer 1. beschriebene Forschung nicht, jedenfalls nicht hinreichend abgedeckt wird.

Aus den Grundrechten, insbesondere aus Art. 2 Abs. 2 GG, folgen nicht nur Abwehrrechte der Bürger gegenüber dem Staat, sondern zugleich aktive Schutzpflichten des Staates.⁶ Das heißt, die staatlichen Institutionen sind verpflichtet, ihr Handeln so auszurichten, dass Leben und Gesundheit der Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland geschützt werden.

Staatliche Maßnahmen, die grundrechtlichen Schutzpflichten genügen wollen, bewegen sich dabei in einem Korridor zwischen Übermaß- und Untermaßverbot. Sie dürfen zum einen nur in verhältnismäßiger Weise in

⁵ Die Frage, ob und wenn ja, wie ein etwaiges zweckgerichtetes Abgabeaufkommen zur Risikoforschung transparent und ggfls. unter Beteiligung von Mitgliedern der Zivilgesellschaft vergeben werden könnte, wird in diesem Gutachten auftragsgemäß ebenfalls nicht geprüft, Gleiches gilt für Fragen der Behördenorganisation und der Personalauswahl.

⁶ Siehe nur BVerfGE 88, 203, 251 ff.; BVerfGE 98, 265, 356.

Grundrechte Dritter eingreifen, um Schutz zu gewähren, sie müssen zum anderen aber auch auf ein hinreichendes Schutzniveau zielen. Je existenzieller staatlicher Schutz für die Sicherung von Leben und Gesundheit ist, desto stärker ist der Staat zum Schutz dieser Grundrechte verpflichtet.

Der Staat ist über die Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 GG hinaus auch in Verantwortung für die künftigen Generationen, auf Grund der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG verpflichtet, die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung zu schützen.

Um die staatlichen Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2, Art. 20a GG erfüllen zu können, ist das Herstellen und Inverkehrbringen bestimmter Stoffe und Produkte aus dem Bereich der Gen- und Biotechnologie nur nach entsprechenden staatlichen Genehmigungen zulässig. Die einzelnen Gesetze wie zum Beispiel das Gentechnikgesetz und das Pflanzenschutzmittelgesetz bzw. die EU-Freisetzungsrichtlinie und die EU-Pflanzenschutzmittelrichtlinie regeln die Genehmigungsvoraussetzungen im Einzelnen. Außerdem obliegen den staatlichen Institutionen im Anschluss an die Genehmigungserteilung Überwachungs- und Kontrollaufgaben.

Sowohl im Rahmen der Genehmigungserteilung als auch zur Wahrnehmung der Überwachungs- und Kontrollaufgaben sind seitens der zuständigen staatlichen Institutionen Risikobewertungen erforderlich. Die zuständigen staatlichen Stellen müssen dafür in der Lage sein, die ihnen seitens der Unternehmen etwa im Rahmen von Zulassungsverfahren vorgelegten Forschungsergebnisse begründet kritisch hinterfragen zu können. Eine bloße Plausibilitätskontrolle, die die vorgelegten

Forschungsergebnisse der Unternehmen lediglich nachvollzieht, gewährleistet nicht, dass den staatlichen Schutzpflichten genügt wird.

Die EU-Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG⁷ fordert deshalb übrigens im Hinblick auf die mit der Freisetzung gentechnisch veränderter Organismen verbundenen Risiken die Gewährleistung einer „unabhängigen Risikoforschung“ und formuliert in ihrem 21. Erwägungsgrund:

„Die Mitgliedstaaten und die Kommission sollten sicherstellen, dass eine systematische und unabhängige Forschung in Bezug auf die potentiellen Risiken durchgeführt wird, die mit der absichtlichen Freisetzung oder dem Inverkehrbringen von GVO verbunden sind. Für diese Forschungsarbeiten sollten von den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft nach ihren jeweiligen Haushaltsverfahren die erforderlichen Ressourcen bereitgestellt werden, und die unabhängigen Forscher sollten Zugang zu allem relevanten Material erhalten, wobei jedoch die Rechte des geistigen Eigentums zu beachten sind.“

Die Gewährleistung einer vorsorgeorientierten Risikoforschung ist nach alledem eine maßgebliche Voraussetzung für die Erfüllung staatlicher Schutzpflichten und die – in Konkretisierung dieser Schutzpflichten – etablierten staatlichen Genehmigungs- und Überwachungsaufgaben. Die Gewährleistung einer vorsorgeorientierten Risikoforschung ist ein legitimer Abgabegrund.

Das System der öffentlichen Abgaben bietet für die Abgabenerhebung sodann die folgenden „Instrumente“:

⁷ Richtlinie 2001/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. März 2001 über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt und zur Aufhebung der Richtlinie 90/220/EWG des Rates.

3. System der öffentlichen Abgaben

Unter öffentlichen Abgaben, also hoheitlich auferlegten Geldleistungspflichten, sind im Wesentlichen Steuern sowie Vorzugslasten (Gebühren und Beiträge) und Sonderabgaben zu verstehen. Aus Art. 105 ff. GG ergibt sich, dass grundsätzlich zwischen steuerlichen und nichtsteuerlichen Abgaben zu differenzieren ist.

Die Bundesrepublik Deutschland ist danach ein „Steuerstaat“.⁸ Das heißt, nach der Finanzverfassung muss die Finanzierung der Staatsaufgaben in der Regel durch Steuern und darf nur auf Grund besonderer Rechtfertigung durch andere Abgabenarten erfolgen. Anders ausgedrückt: Die Erschließung von Einnahmen außerhalb der Finanzverfassung der Art. 105 ff. GG über andere Abgaben als Steuern ist zulässig, unterliegt aber besonderen Voraussetzungen.

Die Art. 105 ff. GG beziehen sich ausschließlich auf Steuerzuständigkeiten. Die Zuständigkeit für nichtsteuerliche Abgaben fehlt in der Finanzverfassung, sie ergibt sich aus den allgemeinen Zuständigkeitsvorschriften der Verfassung, das heißt aus der Sachgesetzgebungskompetenz für Bund und Länder nach den Art. 70 ff. GG

a) Steuern

aa) Finanzierung allgemeiner öffentlicher Aufgaben

Entscheidend für die Qualifizierung einer hoheitlichen Geldleistungspflicht als Steuer ist ihr materieller Gehalt und nicht die vom Gesetzgeber gewählte Bezeichnung. Gemäß § 3 Abs. 1 Abgabenordnung (AO) sind Steuern,

⁸ Vgl. u.a. BVerfGE 78, 249, 266 f. – Fehlbelegungsabgabe; BVerfGE 82, 159, 178 – Absatzfonds; sowie etwa *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, 2014, § 2 Rn. 4 m.w.N.

„einmalige oder laufende Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlichen Gemeinwesen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft; die Erzielung von Einnahmen kann Nebenzweck sein.“

Steuern werden also ohne vorangegangene staatliche Gegenleistung gezahlt. Das grenzt sie von Gebühren und Beiträgen (dazu sogleich) ab. Steuern dienen dem Staat zur Finanzierung seiner allgemeinen öffentlichen Aufgaben. Der Einzelne profitiert aber durchaus von den staatlichen Einnahmen, wenn auch nur mittelbar, indem der Staat mit diesen Mitteln öffentliche Güter, wie z.B. Bildung, finanziert.

Die Erzielung von Einnahmen ist regelmäßig die vorrangige Aufgabe und zugleich die Legitimationsgrundlage der Steuergesetzgebung. Gleichwohl kann der Zweck, Einkünfte für die Bestreitung von öffentlichen Staatsaufgaben zu erzielen, als Nebenzweck – weitgehend, wenn auch nicht vollständig – in den Hintergrund treten.⁹ Das heißt, mit einer Steuer können auch nichtfiskalische Lenkungsziele verfolgt werden.¹⁰

Dem Bund steht die Steuergesetzgebung zu mit Ausnahme örtlicher Verbrauchs- und Aufwandssteuern, die in die Kompetenz der Länder fallen (Art. 105 Abs. 2, Abs. 2a GG).

bb) Ausnahmsweise: Zwecksteuern

Nach dem Haushaltsgrundsatz der Gesamtdeckung hat das gesamte Steueraufkommen zur Deckung aller staatlichen Aufgaben zu dienen. Eine

⁹ Vgl. BVerfGE 38, 61, 80 – Leberpfennig; *Kloepfer*, a.a.O., § 2 Rn. 8 ff.

¹⁰ Siehe aber zu den hier bestehenden Problemen im Hinblick auf die steuerliche Gesetzgebungskompetenz BVerfGE 98, 106 ff. – Kommunale Verpackungssteuer; BVerfGE 98, 83 ff. – Landesrechtliche Abfallabgabe.

Durchbrechung des Grundsatzes der Gesamtdeckung ist ausnahmsweise zulässig, und zwar im Falle so genannter Zwecksteuern.¹¹

Zwecksteuern bezeichnen Abgaben, deren Aufkommen für einen bestimmten Zweck reserviert ist und nicht in den allgemeinen Haushalt fließt. Beispiele sind die „Ökosteuer“ zur Unterstützung der Rentenversicherung nach § 213 Abs. 4 SGB VI¹² und die Mineralölsteuer. Deren Aufkommen ist nach § 1 Straßenbaufinanzierungsgesetz (StrFinG) zu bestimmten Anteilen zur Finanzierung des Ausbaus von Bundesfernstraßen zu verwenden.¹³ Und nach § 4 des Gesetzes über die Erhebung einer Sondersteuer auf alkoholhaltige Süßgetränke (Alkopops) zum Schutz junger Menschen (Alkopopsteuergesetz – AlkopopStG) ist das Aufkommen aus der Alkopopsteuer zur Finanzierung von „Maßnahmen zur Suchtprävention der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung“ einzusetzen.¹⁴

cc) Willkürverbot

In materieller Hinsicht kommt Art. 3 Abs. 1 GG die maßgebliche Bedeutung zu. Nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben aus Art. 3 Abs. 1 GG sind dabei die Besteuerung nach Leistungsfähigkeit und der daraus folgende Grundsatz der Lastengleichheit von besonderer Bedeutung.¹⁵ Dem Gesetzgeber wird jedoch ein weiter Entscheidungsspielraum bei der Festlegung des Steuergegenstandes und der Festlegung des Steuersatzes zugestanden.¹⁶

¹¹ Siehe auch § 7 S. 2 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) und § 8 S. 2 Bundeshaushaltsordnung (BHO).

¹² Dazu BVerfGE 110, 274 ff. – Ökosteuer.

¹³ Vgl. § 1 Straßenbaufinanzierungsgesetz (StrFinG).

¹⁴ Vgl. § 4 des Gesetzes über die Erhebung einer Sondersteuer auf alkoholhaltige Süßgetränke (Alkopops) zum Schutz junger Menschen.

¹⁵ BVerfG, Urteil vom 5.11.2014 – 1 BvF 3/11 – Luftverkehrssteuer, NVwZ 2015, 288, 290.

¹⁶ BVerfG, Urteil vom 5.11.2014 – 1 BvF 3/11 – Luftverkehrssteuer, NVwZ 2015, 288, 290.

Deshalb nimmt die Rechtsprechung regelmäßig lediglich eine Willkürprüfung vor. Es genügt, wenn der Gesetzgeber einen Sachgrund für seine Wahl des Steuergegenstandes vorbringen kann, die Berücksichtigung sachwidriger, willkürlicher Erwägungen ausgeschlossen ist und die konkrete Belastungsentscheidung nicht mit anderen Verfassungsnormen in Konflikt gerät.¹⁷

b) Gebühren

Gebühren sind als Vorzugslasten durch ihren Entgeltcharakter geprägt, sie sind abhängig von einer individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung. Die individuell zurechenbare Gegenleistung kann in einer Amtshandlung oder sonstigen Tätigkeit der Verwaltung (Verwaltungsgebühr, z.B. Passgebühr) oder in der Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen und Anlagen (Benutzungsgebühr, z.B. Entgelt für die Benutzung einer öffentlichen Bibliothek) liegen.

Durch die Erhebung von Gebühren darf es nicht zur Aushebelung des prinzipiellen Vorrangs der Steuerfinanzierung kommen. Mit Gebühren dürfen auch keine Gewinne erzielt werden, die dann losgelöst vom Gebührenzweck zur Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben dienen.

Die Erhebung der Gebühr muss dem Grunde und der Höhe nach entsprechend der öffentlichen Leistung gerechtfertigt sein. Der Gesetzgeber verfügt aber grundsätzlich über einen weitreichenden Gestaltungs- und Ermessensspielraum bei der Entscheidung, welche staatlichen Leistungen er einer Gebührenpflicht unterwerfen und welche Gebührensätze er dabei verwenden will.¹⁸

Als zulässige Gebührenzwecke kommen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts insbesondere die Kostendeckung des

¹⁷ BVerfG, Urteil vom 5.11.2014 – 1 BvF 3/11 – Luftverkehrssteuer, NVwZ 2015, 288, 290.

¹⁸ BVerfGE 50, 217, 226; *Kloepfer*, a.a.O., § 2 Rn. 24 m.w.N.

finanziellen Aufwandes der Verwaltung,¹⁹ der Vorteilsausgleich für die individuelle Leistung,²⁰ eine (begrenzte) Verhaltenslenkung²¹ und soziale Zielsetzungen beispielsweise durch nach den Einkommensverhältnissen der Leistungsempfänger gestaffelte Gebühren in Betracht.

Im Hinblick auf die Gebührenbemessung ist der weite Gestaltungs- und Ermessensspielraum erst überschritten, wenn die Gebührenhöhe in einem „groben Missverhältnis“ zu dem verfolgten Gebührenzweck steht.²²

Da sich die Zuständigkeit für nichtsteuerliche Abgaben aus den allgemeinen Zuständigkeitsvorschriften der Verfassung ergibt (siehe oben), kann der Bund im Bereich seiner ausschließlichen und konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis Gebühren erheben. Die Kompetenz zur Gebührenerhebung ist insoweit eine Annexkompetenz zur Sachgesetzgebungszuständigkeit.

c) Beiträge

Beiträge dienen der Deckung der Kosten für die Herstellung und Unterhaltung öffentlicher Einrichtungen und werden von den möglichen Nutznießern erhoben. Anders als die Gebühr setzt der Beitrag nicht notwendig die tatsächliche Inanspruchnahme von einer staatlichen Leistung durch den Abgabepflichtigen voraus, sondern stellt maßgeblich auf die (abstrakte) Möglichkeit der Inanspruchnahme ab.²³

Der Gesetzgeber wählt den Beitrag anstelle der Gebühr, wenn sich zwar nicht der individuelle Leistungsempfänger tatbestandlich bestimmen lässt, wohl aber die Gruppe der potentiellen Leistungsnachfrager.²⁴ Der Kreis

¹⁹ BVerfGE 50, 217, 226; BVerfGE 97, 332, 345.

²⁰ BVerfGE 93, 319, 344 – Wasserpfeffig.

²¹ BVerfGE 108, 1, 18 – Rückmeldegebühr.

²² BVerfGE 83, 363, 392 – Krankenhausumlage; BVerfGE 109, 272, 274.

²³ BVerfGE 7, 244, 254 f.; BVerfGE 49, 343, 353.

²⁴ *Henneke*, Öffentliches Finanzwesen, 2. Aufl. 2000, Rn. 414; *Kloepfer*, a.a.O., § 2 Rn. 32.

der Begünstigten soll sich dabei von vornherein von anderen Personen abgrenzen lassen. Soweit eine solche Individualisierung nicht vorgenommen werden kann, muss der finanzielle Aufwand aus dem allgemeinen Steueraufkommen bestritten werden.²⁵

Für die Beitragsbemessung gelten im Wesentlichen die gleichen verfassungsrechtlichen Vorgaben wie für die Gebühren. Insbesondere darf das Beitragsaufkommen den Kostenaufwand des Staates nicht übersteigen (Kostendeckungsprinzip), denn Gewinne, die dem allgemeinen Staatshaushalt zufließen, würden zu einer Umgehung der Steuergesetzgebungskompetenzen führen.²⁶

Auf Grund des Äquivalenzprinzips darf der potentielle Nutznießer nur für eine vorteilhafte öffentliche Leistung zu einer entsprechenden Abgabe zwecks Finanzierung dieser Leistung herangezogen werden. Weil sich das Vorteilsangebot meist an einen Kreis von abgabepflichtigen Interessenten richtet, der konkrete Vorteil aber erst bei der individualisierbaren Leistungsabnahme korrekt gemessen werden kann, wird zur Beitragsbemessung hypothetisch ermittelt, welchen Vorteil der Interessent bei einer tatsächlichen Leistungsabnahme hätte.²⁷

d) Sonderabgaben

aa) Finanzierung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe

Sonderabgaben dienen primär der Finanzierung von Aufgaben durch bestimmte Gruppen außerhalb des allgemeinen Staatshaushalts. Auch sie unterliegen dem allgemeinen Gesetzesvorbehalt.

Zu unterscheiden sind Sonderabgaben, die zur Finanzierung einer bestimmten Sachaufgabe beitragen (Sonderabgabe mit

²⁵ Henneke, a.a.O., Rn. 415; Kloepfer, a.a.O., § 2 Rn. 32.

²⁶ Henneke, a.a.O., Rn. 415; Kloepfer, a.a.O., § 2 Rn. 33.

²⁷ F. Kirchhof, Grundriss des Steuer- und Abgabenrechts, 2. Aufl. 2001, Rn. 248; Kloepfer, a.a.O., § 2 Rn. 33.

Finanzierungsfunktion) und Sonderabgaben, die Anreize zu einem bestimmten Verhalten setzen sollen (Sonderabgaben mit Lenkungsfunktion). Anders als die Vorzugslasten Gebühren und Beiträge basieren Sonderabgaben also nicht auf einer wie auch immer gearteten Gegenleistung. Wie die Steuern sind auch die Sonderabgaben „voraussetzungslos“.²⁸

Im Unterschied zu Steuern greifen die Sonderabgaben aber auf die allgemeinen Sachkompetenznormen der Art. 70 ff. GG zurück. Sonderabgaben durchbrechen darüber hinaus häufig den Budgetkreislauf, indem sie nicht im jährlichen Haushaltsplan veranschlagt werden und dem allgemeinen Staatshaushalt zufließen, sondern nach einem besonderen, über das Haushaltsjahr hinaus geltenden Fachgesetz der Finanzierung einer bestimmten Aufgabe dienen.²⁹ Durch eine Veranschlagung in unselbständigen oder selbständigen Sondervermögen bzw. Fonds bleiben die Sonderabgaben dem allgemeinen Haushalt effektiv vorenthalten.

bb) Innerer Zusammenhang zwischen Abgabetatbestand und -grund

Vor dem Hintergrund des Vorstehenden sollen Sonderabgaben daher die Ausnahme sein.³⁰ Sie unterliegen dementsprechend engen verfassungsrechtlichen Grenzen.

Erforderlich ist zunächst ein innerer Zusammenhang zwischen Abgabetatbestand und Grund der Abgabebearhebung. Ein solcher ist zu bejahen, wenn die Abgabe eine bestimmte gesetzgeberische Verantwortungszuweisung erkennen lässt. Die Sonderabgabe darf nicht nur einen allgemeinen Finanzierungszweck verfolgen. Sie muss vielmehr unter Inanspruchnahme einer Sachgesetzgebungskompetenz der Art. 70

²⁸ BVerfGE 108, 186, 217 ff. – Altenpflegeabgabe.

²⁹ Henneke, a.a.O., Rn. 425; Klopfer, a.a.O., § 2 Rn. 40.

³⁰ BVerfGE 55, 274, 308 – Ausbildungsplatzförderungsabgabe; BVerfGE 108, 186, 217 – Altenpflegeabgabe; BVerfGE 113, 128, 149 f. – Solidarfonds Abfallrückführung.

ff. GG eine gestaltende Einflussnahme in den sonderabgaberechtlich geregelten Lebenssachverhalten zum Ziel haben.³¹

cc) Homogene Gruppe und gruppennützige Verwendung

Eine Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion darf sodann nur einer (vorgefundenen) gesellschaftlichen Gruppe, die durch eine gemeinsame Interessenlage oder durch besondere gemeinsame Gegebenheiten von der Allgemeinheit und anderen Gruppen abgrenzbar ist (homogene Gruppe), auferlegt werden. Die Gruppe muss von einer gewissen Einheitlichkeit ihrer Interessen geprägt sein. Es ist nicht erforderlich, dass die Gruppe umfassend homogen im Sinne einer „Interessenharmonie“ ist. Vielmehr genügt ein die Sonderabgabe insbesondere unter Gleichheitsgesichtspunkten rechtfertigendes Maß an spezifischer Gemeinsamkeit.³²

Die Gruppe muss weiter in einer spezifischen Beziehung (Sachnähe) zu dem mit der Abgabenerhebung verfolgten nicht-fiskalischen Zweck stehen. Aus dieser besonderen Sachnähe folgt die besondere Finanzierungsverantwortung der Gruppe.³³

Das Abgabeaufkommen muss schließlich überwiegend im Interesse der Gruppe verwendet werden (Gruppennützigkeit).³⁴

Beispiel für eine Sonderabgabe ist etwa die Abwasserabgabe, die (von den Ländern) für die Einleitung von Abwasser in ein Gewässer von Kommunen, Abwasserzweckverbänden, Industrie-, Gewerbe- und Landwirtschaftsbetrieben erhoben wird. Das Aufkommen der

³¹ Ständige Rechtsprechung seit BVerfGE 4, 7, 13 – Investitionsbeihilfe; *Kloepfer*, a.a.O. § 2 Rn. 42 m.w.N.

³² BVerfGE 136, 194 ff. – Weinabgabe.

³³ BVerfGE 113, 128, 149 f. – Solidarfonds Abfallrückführung; *Kloepfer*, a.a.O., § 2 Rn. 45 m.w.N.

³⁴ BVerfGE 55, 274, 307 – Ausbildungsförderungsabgabe; BVerfGE 67, 256, 276 – Investitionshilfegesetz.

Abwasserabgabe ist für Maßnahmen zweckgebunden, die der Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte dienen.

4. Forschungsfinanzierung in anderen Rechtsbereichen

Weder das Gentechnikgesetz noch das Chemikaliengesetz oder das Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch oder diesen ähnliche Gesetze enthalten konkrete Vorschriften zur Finanzierung von Forschung. Entsprechendes gilt für das Arzneimittelgesetz. Wird in staatlichen Institutionen zu den in diesen Gesetzen geregelten Bereichen geforscht oder Forschung veranlasst, ist deshalb davon auszugehen, dass die Finanzierung der Forschung durch nicht zweckgebundene Steuern über den allgemeinen Haushalt und die jeweiligen Kostenstellen erfolgt. Damit steht diese Forschung stets zur Diskussion in den jeweiligen Haushaltsverhandlungen.

a) Vorsorge- und Verursacherprinzip

Für die grundsätzliche Möglichkeit der Erhebung einer zweckgerichteten Abgabe zur Gewährleistung einer vorsorgeorientierten Risikoforschung kann jedoch – zum einen - auf eine Zusammenschau von Vorsorge- und Verursacherprinzip rekuriert werden. Aus dem Vorsorgeprinzip folgt eine Pflicht der staatlichen Institutionen zu einer möglichst weit vorausschauenden und planenden Umwelt- und Gesundheitsvorsorge, die darauf ausgerichtet ist, Umwelt- und Gesundheitsschäden erst gar nicht entstehen zu lassen.³⁵

³⁵ Siehe insofern auch bereits die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE 72, 300, 301 – Why!), das im Zusammenhang mit dem atomrechtlichen Grundsatz der Schadensvorsorge in § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG feststellt, eine Vorsorge gegen Schäden sei mit einer Gefahrenabwehr im Sinne des polizeirechtlichen Gefahrenbegriffs nicht identisch, sie umfasse vielmehr auch eine gefahrenunabhängige Risikovorsorge.

Das Verursacherprinzip legitimiert dabei nicht nur Maßnahmen, die dem Verursacher in einem unmittelbaren Sinne Kosten auferlegen (wie z.B. Sanierungskosten), sondern auch Kosten für die Vermeidung und Verringerung von Schäden oder Belastungen.³⁶

Beinhaltet das Verursacherprinzip aber nicht nur die Kostentragung für bereits eingetretene Umwelt- oder Gesundheitsschäden, sondern gerade auch die Kostentragung für die Vermeidung und Verringerung, so impliziert das, dass Abgaben, die von einer verantwortlichen Verursacherguppe erhoben werden, auch für Präventionsmaßnahmen verwendet werden können.³⁷ Eine andere Auslegung entbehrte jeden Sinns: Denn ansonsten könnte der (potentiell) „Beeinträchtigende“ zwar zur Übernahme der durch eine schon eingetretene Umwelt- oder Gesundheitsbeeinträchtigung, nicht aber der durch die Vermeidung anfallenden Kosten verpflichtet werden, so dass man mit der Kostenrechnung letztlich bis zum Eintritt des Schadens warten müsste. Das aber wiederum wäre mit dem Vorsorgegedanken nicht vereinbar. Nur durch die Einbeziehung der Möglichkeit zur Auferlegung der Kosten für die Vermeidung von Umwelt- und Gesundheitsbeeinträchtigungen kann eine mit dem Vorsorgeprinzip kohärente Auslegung sichergestellt werden.³⁸

Sinn und Zweck der Gewährleistung einer vorsorgeorientierten Risikoforschung ist gerade die Vermeidung von Umwelt- und Gesundheitsschäden und –beeinträchtigungen: Werden im Rahmen schutzgutbezogener Forschung (potentielle) Risiken von Stoffen und Produkten aus dem Bereich der Gen- und Biotechnologie erkannt, wird damit den staatlichen Institutionen die notwendige Grundlage zur Verfügung gestellt, um die Realisierung dieser Risiken durch ein fundiert begründetes Verbot oder eine fundiert begründete Beschränkung des

³⁶ *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 191 Rn.36.

³⁷ Siehe auch *Epiney*, in: *Landmann/Rohmer*, Umweltrecht, 78. EL Dezember 2015, Art. 191 Rn. 38; *Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht, 2011, § 3 Rn. 142.

³⁸ Siehe auch *Epiney*, a.a.O., Art. 191 Rn. 38.

Herstellens oder Inverkehrbringens des fraglichen Stoffes oder Produktes zu vermeiden.

b) Atomrecht

Ausdrückliche konkrete Vorschriften zur Finanzierung von staatlicher Forschung enthalten – zum anderen - das Atomgesetz (AtG) sowie das Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle (Standortauswahlgesetz - StandAG).

Errichtung und Betrieb von Endlagern sind auf Grund des besonderen Gefährdungspotentials der radioaktiven Abfälle und der erforderlichen langen Zeiträume staatliche Aufgabe, sie fallen in Bundesverantwortung. Der Bund hat Anlagen zur Endlagerung radioaktiver Abfälle einzurichten (§ 9a Abs. 3 S. 1 AtG).

Zur Aufgabenerfüllung ist Forschung erforderlich. Diese ist entsprechend seiner Verantwortung nach § 9a Abs. 3 AtG vom Bund zu betreiben oder zu veranlassen. Die Finanzierung der Forschung obliegt hingegen den Verursachern der endzulagernden radioaktiven Abfälle.

Konkret regelt § 21b AtG eine Abgabepflicht in Gestalt einer Beitragspflicht:

„§ 21b Beiträge

(1) Zur Deckung des notwendigen Aufwandes für ... die anlagenbezogene Forschung und Entwicklung ... werden von demjenigen, dem sich ein Vorteil durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme dieser Anlagen zur geordneten Beseitigung radioaktiver Abfälle nach § 9a Abs. 1 Satz 1 bietet, Beiträge erhoben. ...

*(3) Das Nähere über Erhebung, Befreiung, Stundung, Erlass und Erstattung von Beiträgen und von Vorausleistungen kann durch Rechtsverordnung geregelt werden. Dabei können die Beitragsberechtigten, die Beitragspflichtigen und der Zeitpunkt der Entstehung der Beitragspflicht bestimmt werden. Die Beiträge sind so zu bemessen, dass sie den nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Aufwand nach Absatz 1 decken. Die Beiträge müssen in einem angemessenen Verhältnis zu den Vorteilen stehen, die der Beitragspflichtige durch die Anlage erlangt.
...“*

Diese Regelung ist auch im Zuge der Verabschiedung des Gesetzes zur Nachhaftung für Abbau- und Entsorgungskosten im Kernenergiebereich (Nachhaftungsgesetz) sowie des Entsorgungsübergangsgesetzes im Januar 2017 unverändert geblieben.

Entsprechend den Empfehlungen der „Kommission zur Überprüfung der Finanzierung des Kernenergieausstiegs“ (KFK) in ihrem Abschlussbericht „Verantwortung und Sicherheit - Ein neuer Entsorgungskonsens“ vom April 2016 werden zwar die Betreiber von Atomkraftwerken durch das Nachhaftungsgesetz und das Entsorgungsübergangsgesetz nach Zahlung eines bestimmten Betrages in einen öffentlich-rechtlichen Fonds enthaftet.

Das bedeutet indes nur, dass die Höhe des jeweils in den Fonds einzuzahlenden Betrages so bemessen sein müsste, dass notwendige Forschungsaufwendungen umfasst sind, es in der Sache also bei der Finanzierung von staatlicher oder staatlich veranlasster Endlagerforschung durch die Betreiber von Atomkraftwerken verbleibt.

Kostentragungsregelungen im Hinblick auf Forschung enthält auch das Standortauswahlgesetz. In § 28 StandAG heißt es:

„§ 28 Umlage

(1) Der Vorhabenträger und das Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit legen ihre umlagefähigen Kosten für die Umsetzung des Standortauswahlverfahrens nach Maßgabe der Absätze 2 bis 4 und der §§ 22 bis 28 anteilig auf die Umlagepflichtigen um. § 21b des Atomgesetzes und die Endlagervorausleistungsverordnung finden insoweit keine Anwendung.

(2) Umlagefähige Kosten nach Absatz 1 sind die sächlichen Verwaltungsausgaben, Personalausgaben und Investitionsausgaben, die dem Vorhabenträger und dem Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit für die Aufgabenerledigung nach diesem Gesetz entstehen, soweit sie nicht nach Absatz 3 anderen Kostenträgern zuzurechnen sind. Umlagefähige Kosten nach Satz 1 sind insbesondere die Ausgaben für

...

6. Forschungen und Entwicklungen des Vorhabenträgers oder des Bundesamtes für kerntechnische Entsorgungssicherheit im Zusammenhang mit der Standortauswahl ...

Umlagepflichtig ist derjenige, dem eine Genehmigung nach den §§ 6, 7 oder 9 AtG oder nach § 7 der Strahlenschutzverordnung erteilt worden ist oder war, wenn auf Grund der genehmigten Tätigkeit radioaktive Abfälle, die an ein Endlager nach § 9a Abs. 3 AtG abgeliefert werden müssen, angefallen sind oder damit zu rechnen ist. Der zu entrichtende Anteil eines Umlagepflichtigen an den umlagefähigen Kosten (Umlagebetrag) bemisst sich aufwandsgerecht entsprechend der Endlagervorausleistungsverordnung (§ 29 Abs. 1, Abs. 2 StandAG).

Der Gesetzgeber des Standortauswahlgesetzes hat mit dem Begriff der „Umlage“ offen gelassen, ob die von den Abfallverursachern zu erhebenden Abgaben als Vorzugslasten (Gebühren und Beiträge), als Sonderabgaben oder als sonstige Abgaben einzuordnen sind. Zu einer solchen Einordnung ist der Gesetzgeber aber auch nicht verpflichtet. Denn das Grundgesetz enthält keinen abschließenden Kanon von Abgabentypen.³⁹ Für die kompetenzrechtliche Zulässigkeit einer nicht-steuerlichen Abgabe kommt es nicht auf deren begriffliche Zuordnung, sondern allein darauf an, ob sie den Anforderungen standhält, die sich aus der bundesstaatlichen Finanzverfassung ergeben.⁴⁰

5. Schlussfolgerungen im Hinblick auf Finanzierungsmodelle für eine vorsorgeorientierte Risikoforschung

Aus dem Vorstehenden lassen sich folgende Schlussfolgerungen im Hinblick auf ein Modell für die Erhebung öffentlicher Abgaben auf das Herstellen und Inverkehrbringen von Stoffen und Produkten aus dem Bereich der Gen- und Biotechnologie zum Zweck der Gewährleistung einer vorsorgeorientierten Risikoforschung ziehen:

- Die Gewährleistung einer vorsorgeorientierten Risikoforschung ist eine maßgebliche Voraussetzung für die Erfüllung staatlicher Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2, Art. 20a GG und die – in Konkretisierung dieser Schutzpflichten – etablierten staatlichen Genehmigungs- und Überwachungsaufgaben. Um diese Aufgaben erledigen zu können, sind seitens staatlicher Institutionen

³⁹ *Hellermann*, Stellungnahme im Rahmen der Anhörung der Kommission „Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“, 2014, K-Drs. 47, S. 4; *Kirchof*, in: Isensee/Kirchof, Handbuch des Staatsrechts, Band V, 3. Aufl. 2007, § 119 Rn. 107; *Däuper/Bernstorff*, Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für die Endlagerung radioaktiver Abfälle, ZUR 2014, 24, 29; siehe auch *Heun*, Kurzgutachten zu der Frage der Zulässigkeit einer Kostentragungspflicht der Betreiber für die Endlagersuche trotz zwischengeschalteter Entscheidungen des Gesetzgebers, April 2013.

⁴⁰ BVerfGE 93, 319, 345.

Risikobewertungen vorzunehmen. Diese wiederum basieren auf Ergebnissen der Risikoforschung.

- Erfolgt die Risikoforschung nicht vorsorgeorientiert, kann die staatliche Schutzpflicht nicht sachgerecht und gemeinwohlorientiert wahrgenommen werden. Aus diesem Grund fordert beispielsweise der Gesetzgeber der Freisetzungsrichtlinie explizit, dass die Mitgliedstaaten und die Kommission sicherstellen sollen, dass eine „systematische und unabhängige Forschung“ in Bezug auf die potentiellen Risiken durchgeführt wird, die mit der absichtlichen Freisetzung oder dem Inverkehrbringen von gentechnisch veränderten Organismen verbunden sind. Für diese Forschungsarbeiten sollen ausdrücklich die erforderlichen Ressourcen nach den jeweiligen Haushaltsverfahren bereitgestellt werden.
- Die Gewährleistung einer vorsorgeorientierten Risikoforschung ist ein legitimer Abgabegrund.
- Die Erhebung einer Abgabe in Form einer Gebühr oder eines Beitrags scheidet zwar aus. Denn es würde zum einen bereits an einer individuell zurechenbaren Gegenleistung fehlen. Bei der Gewährleistung einer vorsorgeorientierten Risikoforschung geht es zum anderen und anders als bei Bau und Betrieb eines atomaren Endlagers nicht um Grundlagen für die Herstellung und Unterhaltung öffentlicher Einrichtungen und die (abstrakte) Möglichkeit ihrer Inanspruchnahme.
- In Betracht kommen aber die „voraussetzungslosen“, das heißt gegenleistungsfreien, Abgabearten der Zwecksteuer und der Sonderabgabe. Eine Zweckbindung der Mittelverwendung ist in beiden Gestaltungsvarianten zulässig. Bei der Sonderabgabe gehört die zweckgebundene Mittelverwendung zu den wesentlichen, die Sonderabgabe charakterisierenden Zulässigkeitsvoraussetzungen. Bei einer Steuer ist die

Zweckbindung der Einnahmenverwendung zwar atypisch, gleichwohl ist sie – sofern gesetzlich angeordnet – finanzverfassungsrechtlich zulässig (siehe jeweils oben).

- Eine (Zweck)Steuer zur Gewährleistung einer vorsorgeorientierten Risikoforschung wäre auf Grund der Steuergesetzgebungskompetenz aus Art. 105 GG durch den Bund festzulegen.
- Eine Sonderabgabe müsste auf die Sachkompetenzen aus Art. 70 ff. GG gestützt werden können. Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG sieht zwar für „die Förderung der wissenschaftlichen Forschung“ die konkurrierende Gesetzgebung vor, nennt dies aber zugleich mit der „Regelung von Ausbildungshilfen“. Für den Gesundheitsschutz gibt es keinen ausdrücklichen Kompetenztitel. Möglicherweise kann insofern aber aus einigen Sonderregelungen, insbesondere Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 und Nr. 26 GG - gegebenenfalls in Zusammenschau mit Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG - eine entsprechende Sachkompetenz des Bundes hergeleitet werden. Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG erstreckt sich nämlich die konkurrierende Gesetzgebung auf *„das Recht der Lebensmittel einschließlich der ihrer Gewinnung dienenden Tiere, das Recht der Genussmittel, Bedarfsgegenstände und Futtermittel sowie den Schutz beim Verkehr mit land- und forstwirtschaftlichem Saat- und Pflanzgut, den Schutz der Pflanzen gegen Krankheiten und Schädlinge sowie den Tierschutz“*. Art. 74 Abs. 1 Nr. 26 GG umfasst unter anderem *„die Untersuchung und die künstliche Veränderung von Erbinformationen“*.
- Aus § 21b AtG lässt sich – unabhängig von der Frage der Inanspruchnahme einer Leistung - für den hier in Rede stehenden Sachverhalt ableiten, dass die zweckgebundene Erhebung von Abgaben auch und gerade zur Finanzierung von Forschung, die für die Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe erforderlich ist, grundsätzlich zulässig ist. § 28 StandAG bestätigt das für die für die

Durchführung eines staatlichen Verfahrens (des Standortauswahlverfahrens) notwendige Forschung. Staatliche Aufgabenerledigung umfasst danach auch die in Zusammenhang mit dieser Aufgabenerledigung stehende Forschung mit der Folge, dass auch die dafür entstehenden Kosten auf die Abgabepflichtigen „umzulegen“ sind. Nichts anderes ergibt sich bereits aus einer Zusammenschau von Vorsorge- und Verursacherprinzip.

- Ebenso wie Forschung für die Durchführung eines Standortauswahlverfahrens für ein atomares Endlager erforderlich ist, ist sie es für die Risikobewertung von Stoffen und Produkten aus dem Bereich der Gen- und Biotechnologie und entsprechende staatliche Genehmigungsverfahren und die daran anschließende staatliche Überwachungstätigkeit.
- Bei der Festlegung des (Zweck)Steuergegenstandes unterliegt der Gesetzgeber lediglich dem Willkürverbot. Ein hinreichend sachlicher Grund für die Begrenzung des Steuergegenstandes auf das Herstellen und Inverkehrbringen von Stoffen und Produkten der Gen- und Biotechnologie kann durch die spezifischen Risiken, die mit diesen Technologien für Mensch und Umwelt verbunden sein können, begründet werden.
- In gleicher Weise dürfte vor dem dargestellten Hintergrund der für die Zulässigkeit einer Sonderabgabe auf das Herstellen und Inverkehrbringen von Stoffen und Produkten aus dem Bereich der Gen- und Biotechnologie erforderliche innere Zusammenhang zwischen Abgabetatbestand und Grund der Abgabbeerhebung zu bejahen sein. Es würde mit der Erhebung einer Sonderabgabe zur Gewährleistung einer vorsorgeorientierten Risikoforschung ein Sachzweck verfolgt werden, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht. Eine haushaltsrechtliche Dokumentation (in einer Anlage zum Haushaltsplan) sowie eine periodische Legitimation

der Abgabenerhebung⁴¹ können jedenfalls durch entsprechende gesetzliche Vorgaben sichergestellt werden.

- Die Unternehmen der Gen- und Biotechnologie verfolgen eine gemeinsame Interessenlage, nämlich die Herstellung und das Inverkehrbringen von Stoffen und Produkten aus eben dieser Branche. Eine Belastung einer homogenen gesellschaftlichen Gruppe dürfte daher vorliegen. Auch die Sachnähe der Abgabepflichtigen – der Unternehmen der Gen- und Biotechnologiebranche – zum Abgabezweck im Vergleich zu anderen Gruppen oder der Gesamtheit der Steuerzahler und eine hieraus resultierende besondere Gruppenverantwortung dürften grundsätzlich zu bejahen sein. Genauerer Prüfung bedürfte allerdings die Voraussetzung der gruppennützigen Verwendung des Abgabeaufkommens.
- Von Bedeutung dürfte zudem Folgendes sein: Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion haben zur Aufgabe, Mittel zur Realisierung einer bestimmten Sachaufgabe aufzubringen. Es wurde daher als zulässig angesehen, mit einer Sonderabgabe die Finanzierung der Tätigkeit von Aufsichtsbehörden sicherzustellen bzw. zu unterstützen. Das jedenfalls dann, wenn von der fraglichen Branche besondere Gefahren ausgehen oder der Markt in einer bestimmten Weise reguliert werden muss.⁴² In der Praxis wurde das bislang für die Finanzdienstleistungsbranche durchgesetzt. Es ist indes nicht ersichtlich, warum diese Erwägungen nicht gleichermaßen für die Branche der Gen- und Biotechnologie gelten sollen.
- Nach alledem erscheint es nicht ausgeschlossen, dass eine Abgabe auf das Herstellen und Inverkehrbringen von Stoffen und Produkten aus dem Bereich der Gen- und Biotechnologie zur Gewährleistung einer vorsorgeorientierten Risikoforschung erhoben werden kann. In

⁴¹ Vgl. BVerfGE 136, 194 ff.; BVerfGE 135, 155 ff.

⁴² Vgl. BVerfGE 124, 235, 245 ff.

Betracht kann dafür eine Abgabe in Gestalt einer Zwecksteuer oder eine nicht-steuerliche Abgabe in Gestalt einer Sonderabgabe kommen.

- Mit Blick auf die Vergabe der Einnahmen erscheint eine Sonderabgabe zunächst vorzugswürdiger. Denn die Mittelverwaltung erfolgt bei Sonderabgaben typischerweise in Fonds. Möglich sind unselbständige oder selbständige Fonds, das heißt Fonds ohne oder mit eigener Rechtspersönlichkeit.
- Jedenfalls bei einem Fonds mit eigener Rechtspersönlichkeit könnte beispielsweise über die Einrichtung eines Beirates o.ä. grundsätzlich eine Mitwirkungsmöglichkeit von Umwelt- und Verbraucherschutzverbänden an den Vergabeentscheidungen etabliert werden.
- Vergleichbares ist für die Verwendung der (Zweck)Steuer nicht ohne Weiteres ersichtlich. Andererseits müssten für die Erhebung einer Sonderabgabe die Sachkompetenz des Bundes sowie das Merkmal der gruppennützigen Verwendung der Einnahmen weiter vertiefend geklärt werden.