



---

**Ausarbeitung**

---

**Finanzverfassungsrechtliche Bedenken gegen die aufgehobene  
Gasbeschaffungsumlage nach Verstaatlichung der Uniper SE**  
Abgrenzung zwischen Preisreglementierung und Sonderabgabe

**Finanzverfassungsrechtliche Bedenken gegen die aufgehobene  
Gasbeschaffungsumlage nach Verstaatlichung der Uniper SE**  
Abgrenzung zwischen Preisreglementierung und Sonderabgabe

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 095/22  
Abschluss der Arbeit: 24.10.2022  
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

<b>1.</b>	<b>Untersuchungsgegenstand</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Funktionsweise der Gasbeschaffungsumlage</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Geplante Verstaatlichung der Uniper SE</b>	<b>5</b>
<b>4.</b>	<b>Qualifikation der Gasbeschaffungsumlage als Preisreglementierung oder als Abgabe</b>	<b>6</b>
4.1.	Notwendigkeit der Qualifikation	6
4.2.	Abgrenzung zwischen Preisreglementierung und (Sonder-)Abgabe	7
4.2.1.	Rechtsprechung stellt auf Form der Umlage ab	7
4.2.2.	Gegenauffassung: Zurechnung der Aufkommenswirkung an die öffentliche Hand	9
4.3.	Folgen für die Qualifikation der Gasbeschaffungsumlage	9
<b>5.</b>	<b>Keine Rechtfertigung der Gasbeschaffungsumlage als Sonderabgabe</b>	<b>11</b>
<b>6.</b>	<b>Fazit</b>	<b>12</b>

## 1. Untersuchungsgegenstand

Vor dem Hintergrund der ursprünglich am 9. August 2022 in Kraft getretenen Gaspreisanpassungsverordnung (GasPrAnpV)<sup>1</sup> und der darin vorgesehenen Gasbeschaffungsumlage sowie der angekündigten Verstaatlichung des Gasimporteurs Uniper SE, Düsseldorf, wird untersucht, ob die Gasbeschaffungsumlage aus finanzverfassungsrechtlicher Sicht bedenklich gewesen wäre, wenn die Uniper SE – unter Fortgeltung der Gaspreisanpassungsverordnung – vom Bund übernommen worden wäre. Die Bundesregierung hat die Gaspreisanpassungsverordnung rückwirkend aufgehoben, so dass sie keine Rechtswirkungen entfaltet hat.<sup>2</sup> Die Prüfung erfolgt daher unter der Prämisse, dass die angekündigte Verstaatlichung der Uniper SE unter der Geltung der aufgehobenen Gaspreisanpassungsverordnung erfolgt wäre. Nach der Darstellung der Funktionsweise der Gasbeschaffungsumlage (dazu nachfolgend 2.) und der geplanten Verstaatlichung der Uniper SE (dazu nachfolgend 3.) wird untersucht, ob es sich bei der Umlage um eine Preisreglementierung ohne abgabenrechtlichen Charakter oder um eine öffentliche Abgabe gehandelt hätte (dazu nachfolgend 4.) und ob die Umlage als Sonderabgabe verfassungsrechtlich zu rechtfertigen gewesen wäre (dazu nachfolgend 5.).

## 2. Funktionsweise der Gasbeschaffungsumlage

Über ein mehrstufiges Ausgleichssystem belastet die Gasbeschaffungsumlage die Gasverbraucher zugunsten der Gasimporteure. § 3 Abs. 1 GasPrAnpV begründet eine Verpflichtung der Bilanzkreisverantwortlichen gegenüber dem Marktgebietsverantwortlichen zur Zahlung der Gasbeschaffungsumlage. Die Umlage wird auf die täglich aus dem Bilanzkreis physisch ausgespeisten Gas mengen erhoben (§ 3 Abs. 2 GasPrAnpV). Die Gasbeschaffungsumlage soll die Kosten des Marktgebietsverantwortlichen decken, die ihm aufgrund der Ausgleichsansprüche der Gasimporteure nach § 2 GasPrAnpV entstehen. Auf diese Weise soll ein finanzieller Ausgleich für die Mehrkosten der Ersatzbeschaffung von Gas bewirkt werden. Wirtschaftliche Träger der Gasbeschaffungsumlage sind laut Verordnungsbegründung nach dem Vorbild der EEG-Umlage die Gasverbraucher.<sup>3</sup> Dabei ist die Überwälzung der Umlage auf die Gasverbraucher nicht in der Gaspreisanpassungsverordnung geregelt, sondern soll auf vertraglicher Grundlage zwischen den Bilanzkreisverantwortlichen und den Gasverbrauchern als Preisbestandteil weitergereicht werden.<sup>4</sup>

---

1 Verordnung nach § 26 des Energiesicherungsgesetzes über einen finanziellen Ausgleich durch eine saldierte Preisanpassung (Gaspreisanpassungsverordnung vom 8. August 2022).

2 Verordnung zur Aufhebung der Gaspreisanpassungsverordnung vom 3.10.2022.

3 BT-Drs. 20/2985, S. 4.

4 BT-Drs. 20/2985, S. 18.

### 3. Geplante Verstaatlichung der Uniper SE

Am 21. September 2022 hat die Bundesregierung angekündigt, gestützt auf § 29 Energiesicherungsgesetz, 99 % der Anteile an der Uniper SE zu übernehmen.<sup>5</sup> Dies soll durch den Erwerb der Anteile des bisherigen Mehrheitsaktionärs sowie im Wege einer Kapitalerhöhung erfolgen. Zeitgleich hat die Bundesregierung angekündigt, die durch Rückzahlung von Gesellschafterdarlehen an den bisherigen Mehrheitsaktionär entstehende Liquiditätslücke durch Bundesmittel zu decken. Zudem sichert der Bund die Finanzierung des Unternehmens bis zur Umsetzung der Kapitalerhöhung. Die Bundesregierung will mit der Verstaatlichung nach eigener Auskunft die „Kontrolle“ über die Uniper SE erlangen, dazu führt sie aus:<sup>6</sup>

„Im Ergebnis übernimmt die Bundesregierung insgesamt 99 Prozent an Uniper. Damit schafft sie eine klare Eigentümerstruktur, um so Uniper und damit die Energieversorgung für Unternehmen, Stadtwerke und Verbraucherinnen und Verbraucher zu sichern.“

„Durch die heute beschlossene mehrheitliche Übernahme erlangt der Bund die wesentlichen Mitsprache- und Kontrollrechte bei dem Unternehmen, um die Versorgungssicherheit in Deutschland sicherstellen zu können.“

Die Umsetzung der Verstaatlichung soll in mehreren Schritten bis Ende 2022 erfolgen. Bis zur Aufhebung der Gaspreisanpassungsverordnung ist die Verstaatlichung also noch nicht erfolgt. Rund 90 % der Einnahmen aus der Gasbeschaffungsumlage wären auf die Uniper SE und die SEFE GmbH entfallen.<sup>7</sup> Die Bundesregierung finanziert auch die unter Treuhandverwaltung stehende SEFE GmbH mit einem Darlehen, dessen künftige Umwandlung in Eigenkapital durch die Bundesregierung geprüft wird.<sup>8</sup> Die Verstaatlichungen hätten somit zur Folge gehabt, dass sich die Hauptprofiteure der Umlage nicht mehr in privater, sondern in staatlicher Hand befunden hätten. Nach Konzeption und Begründung sollte es sich bei der Gasbeschaffungsumlage um Zahlungen unter Privatrechtssubjekten handeln.<sup>9</sup>

---

5 Pressemitteilung des BMWK vom 21.9.2022 (<https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2022/09/20220921-bundesregierung-verstaendigt-sich-auf-anpassung-des-stabilisierungspakets-fur-uniper.html>).

6 Pressemitteilung des BMWK vom 21.9.2022 (<https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2022/09/20220921-bundesregierung-verstaendigt-sich-auf-anpassung-des-stabilisierungspakets-fur-uniper.html>).

7 Siehe <https://www.br.de/nachrichten/wirtschaft/versorger-wollen-insgesamt-34-milliarden-euro-aus-gasumlage.TFFr4IQ>.

8 BMWK, FAQ-Liste Gazprom Germania (<https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/FAQ/gazprom-germania/faq-gazprom-germania.html>).

9 BT-Drs. 20/2985, S. 17.

## 4. Qualifikation der Gasbeschaffungsumlage als Preisreglementierung oder als Abgabe

### 4.1. Notwendigkeit der Qualifikation

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.<sup>10</sup> Für Steuern gelten die Art. 105 ff. GG. Für eine nichtsteuerliche Abgabe richtet sich die Gesetzgebungskompetenz nach den Art. 70 ff. GG. Dies gilt auch für Preisregelungen unter Privatrechtssubjekten ohne Abgabecharakter, für die die besonderen Anforderungen der Finanzverfassung nicht gelten.

Die Gasbeschaffungsumlage ist jedenfalls keine Steuer<sup>11</sup>, weil sie nicht voraussetzungslos in den Haushalt zur Erzielung von Einnahmen zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs fließt; sie wird auch nicht von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen „auferlegt“<sup>12</sup>. Nach den geplanten Verstaatlichungen wurde befürchtet, die Gasbeschaffungsumlage könne in eine (Sonder-) Abgabe umschlagen.<sup>13</sup> **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 Abgabeaufkommen einem Sonderfonds zur Finanzierung besonderer Aufgaben vorbehalten ist.<sup>14</sup> Sonderabgaben beruhen auf einem besonderen Belastungsgrund, der die Gruppe der Abgabepflichtigen als solche trifft und sich in einer Finanzierungsverantwortung für ein bestimmtes Staatshandeln niederschlägt.<sup>15</sup> Weil sie die Vorgaben der Finanzverfassung umgehen und das Budgetrecht des Parlaments gefährden können,<sup>16</sup> unterliegen sie besonderen Rechtmäßigkeitsanforderungen (dazu 5.).

---

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

11 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).

12 Auferlegen meint die Zuführung zu einer ertragsberechtigten Körperschaft, vgl. *Wernsmann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, 268. EL, Juni 2022, AO § 3 Rn. 75 ff.

13 Exemplarisch: <https://www.welt.de/wirtschaft/plus241194003/Nach-der-Uniper-Verstaatlichung-Ist-Habecks-Gasumlage-jetzt-verfassungswidrig.html>.

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

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

16 *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 2. Aufl. 2019, Rn. 304 f.

## 4.2. Abgrenzung zwischen Preisreglementierung und (Sonder-)Abgabe

Eine nichtsteuerliche Abgabe bzw. eine Sonderabgabe kann nur vorliegen, wenn es sich um eine öffentliche Abgabe handelt. Voraussetzung dafür ist die **Aufkommenswirkung zugunsten der öffentlichen Hand**.<sup>17</sup> Das Aufkommen muss also der öffentlichen Hand zufließen, nicht aber Rechtssubjekten des Privatrechts.<sup>18</sup> Soweit die Mittel nicht in den Haushalt fließen, setzt dies zumindest voraus, dass sie in ein davon getrenntes Sondervermögen bzw. einen „besonderen Fonds“<sup>19</sup> fließen oder bei einer anderen juristischen Person des öffentlichen Rechts als Bund und Ländern anfallen.<sup>20</sup> Das setzt die Verfügungsgewalt der öffentlichen Hand über die generierten Geldmittel voraus.<sup>21</sup> Das ist bei einer Preisfestsetzung ohne abgabenrechtlichen Charakter nicht der Fall.<sup>22</sup>

Anhand der Diskussion um die EEG-Umlage zeigen sich grundsätzlich zwei verschiedene Auffassungen zur Abgrenzung von Sonderabgaben und Preisreglementierungen ohne Abgabecharakter, nämlich eine in der Rechtsprechung vertretene Auffassung, die auf die Form der Umlage abstellt, und eine im Schrifttum gelegentlich vertretene Auffassung, die auf die materielle Wirkung der Umlage abstellt.

### 4.2.1. Rechtsprechung stellt auf Form der Umlage ab

Das BVerfG hat zur Abgrenzung einer öffentlichen Abgabe von einer Preisfestsetzung ohne abgabenrechtlichen Charakter ausgeführt:<sup>23</sup>

„So mögen das Ziel und auch die Belastungswirkung der beiden Handlungsformen identisch sein, ohne daß aber allein deshalb die für das Abgabenrecht geltenden Maßstäbe (Finanzverfassung) unbesehen auf eine Preisregelung anzuwenden wären (...). Eine Preisfestsetzung, welche einen Anbieter „subventioniert“, um einen Interessenausgleich zu erreichen, den die Marktbedingungen nicht leisten können, kann zwar im Einzelfall weitgehend die gleichen Wirkungen erzielen wie eine Sonderabgabe. (...) Dies alleine führt aber nicht schon dazu, daß eine entsprechende Anwendung der Art. 104a ff. GG und ihres Ausschließlichkeitsanspruchs zu rechtfertigen wäre (...).“

---

17 BVerfG, Beschluss vom 9.1.1996, 2 BvL 12/95, NJW 1997, 573; BGH, Urteil vom 25.6.2014 – VIII ZR 169/13, NVwZ 2014, 1180 Rn. 14.

18 *Kment*, in: Jarass/Pieroth, 17. Aufl. 2022, GG Art. 105 Rn. 10.

19 *Drüen*, in: Tipke/Kruse, 172. EL September 2022, AO § 3 Rn. 15a. Siehe auch *Schröder*, AöR 140 (2015), 89, 96 (Sonderfonds unter staatlicher Aufsicht).

20 *Jachmann-Michel/Vogel*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, 7. Aufl. 2018, GG Art. 105 Rn. 15.

21 BGH, Urteil vom 25.6.2014 – VIII ZR 169/13, NVwZ 2014, 1180 Rn. 17.

22 Vgl. BVerfG, Beschluss vom 9.1.1996, 2 BvL 12/95, NJW 1997, 573.

23 BVerfG, Beschluss vom 9.1.1996, 2 BvL 12/95, NJW 1997, 573.

In einer nachfolgenden Entscheidung betont das BVerfG:<sup>24</sup>

„Die Maßstäbe, die das Bundesverfassungsgericht für die Auferlegung nichtsteuerlicher Abgaben entwickelt hat, sind nicht auf staatliche Preisreglementierungen wie Mindestvergütungen oder Zwangsrabatte anwendbar. Sinn und Zweck der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Sonderabgaben ist es, eine Umgehung der Finanzverfassung in den Fällen zu verhindern, in denen der Gesetzgeber unter Rückgriff auf seine Kompetenzen aus Art.70 ff. GG den Bürger jenseits der finanzverfassungsrechtlichen Verteilungsregeln mit nichtsteuerlichen Abgaben belegt (...). Preisinterventionen des Staates wirken sich demgegenüber nur im Bereich privatautonom vereinbarter Leistungsbeziehungen aus; der Schutzzweck der Rechtsprechung zu den Sonderabgaben greift hier nicht ein. In den Fällen, in denen der Gesetzgeber auf eine Abgabepflicht und entsprechende Finanzierungsinstrumente verzichtet, ist nicht die Finanzverfassung der entscheidende Prüfungsmaßstab.“ (Hervorhebung nur hier)

In Anlehnung an diese Rechtsprechung des BVerfG hat der **Bundesgerichtshof** (BGH) in seiner Entscheidung über die **EEG-Umlage** die Aufkommenswirkung zugunsten der öffentlichen Hand verneint, weil diese – anders als der „Kohlepfennig“ – nicht der öffentlichen Hand zufließe, und zwar weder einem von der öffentlichen Hand verwalteten Sonderfonds noch einer anderen staatlichen Institution; das EEG statuiere stattdessen ausschließlich Leistungs-, Abnahme- und Zahlungspflichten zwischen Rechtssubjekten des Privatrechts; die EEG-Umlage verbleibe in der Hand „autonomer Privatrechtssubjekte“.<sup>25</sup> Bei den gesetzlichen Vorgaben zur Höhe der auf den jeweiligen Stufen des Abwälzungsmechanismus gezahlten Vergütungen beziehungsweise Kostenerstattungen handele es sich um (mehrstufige) gesetzliche Preisregelungen für Rechtsbeziehungen zwischen Privaten, ohne dass die öffentliche Hand Zugriff auf die Finanzströme nehmen könne.<sup>26</sup> Derartige Interventionen in den Marktmechanismus wirkten sich nur im Bereich privatautonom vereinbarter Leistungsbeziehungen aus; der Schutzzweck der verfassungsrechtlichen Anforderungen an Sonderabgaben greife hier nicht ein.<sup>27</sup>

Nach dieser Rechtsprechung sind Quersubventionierungen (staatliche Preisreglementierungen) wie Mindestvergütungen und Zwangsrabatte aus Sicht der Finanzverfassung und der Sonderabgaben-Dogmatik unproblematisch. Denn Einnahmen- und Ausgabenkreisläufe außerhalb des Haushaltsplans oder ein Unterlaufen der staatlichen Kompetenzordnung sind damit nicht verbunden.<sup>28</sup>

---

24 BVerfG, Beschluss vom 13.9.2005, 2 BvF 2/03, BVerfGE 114, 196, 249 f.

25 BGH, Urteil vom 25.6.2014 – VIII ZR 169/13, NVwZ 2014, 1180 Rn. 16.

26 BGH, Urteil vom 25.6.2014 – VIII ZR 169/13, NVwZ 2014, 1180 Rn. 20.

27 BGH, Urteil vom 25.6.2014 – VIII ZR 169/13, NVwZ 2014, 1180 Rn. 21 f.

28 Vgl. *Wernsmann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, 268. EL. Juni 2022, AO § 3 Rn. 224.

#### 4.2.2. Gegenauffassung: Zurechnung der Aufkommenswirkung an die öffentliche Hand

Eine Gegenauffassung im Schrifttum will auch die EEG-Umlage den verfassungsrechtlichen Anforderungen für Sonderabgaben unterwerfen. Sie bejaht eine öffentliche Abgabe, indem sie die Aufkommenswirkung der öffentlichen Hand zurechnet. So führen *Kube/Palm/Seiler* zur EEG-Umlage aus:<sup>29</sup>

„Der Finanztransfer verläuft jedoch unmittelbar zwischen Privaten, so dass an einer öffentlichen Aufkommenswirkung gezweifelt werden könnte. Eine solche ist wohl nur gegeben, wenn die Quersubventionierung dem Staat dergestalt zugerechnet werden kann, dass sie als abgekürzter Zahlungsweg einer vorangegangenen staatlichen Mittelvereinnahmung bei sofortiger Weiterleitung an die Begünstigten erscheint. Genau diese Wirkungsweise lässt sich hier belegen. Die Quersubventionierungen greifen zielgerichtet und zwangsweise durchsetzbar auf private Mittel zu, um sie privaten Dritten zuzuwenden. Sie verfolgen dabei Gemeinwohlbelange, die außerhalb des im jeweiligen Privatrechtsverhältnis ausgestalteten Interessenausgleichs liegen (...). Diese Mittelabschöpfungen und -vergaben zur Verfolgung von Gemeinwohlzwecken umgehen allein technisch den finanzverfassungsrechtlich angelegten Weg über die haushaltsrechtliche Verbuchung.“

Die EEG-Umlage wird daher als dem Staat zurechenbare Einnahme angesehen.<sup>30</sup> Auch *Schröder* geht davon aus, dass eine unter Privaten zu zahlende Umlage dem Staat zugerechnet werden kann, wenn diese nicht als Private agierten, sondern „im Lager des Staates“ stünden, so dass die Mittel materiell dem Staat zufließen.<sup>31</sup>

#### 4.3. Folgen für die Qualifikation der Gasbeschaffungsumlage

Die zuletzt genannte Auffassung dürfte im Falle der Gasbeschaffungsumlage selbst ohne Verstaatlichung zur Annahme einer Sonderabgabe gelangen, da die Rettung der Gasimporteure eine Aufgabe von überragendem Gemeinwohlinteresse ist, die in jedem Fall aus dem öffentlichen Haushalt zu leisten wäre. Die Verstaatlichung würde die notwendige Zurechnung der Aufkommenswirkung an den Staat nur vereinfachen.

Nach der maßgeblich auf die Form der Umlage abstellenden Rechtsprechung (dazu 4.2.1.) dürfte die Gasbeschaffungsumlage – jedenfalls vor der Verstaatlichung – wohl eine Preisreglementierung ohne abgabenrechtlichen Charakter darstellen. Dass mit ihr überragende Gemeinwohlinteressen verfolgt werden und sie in Ziel und Belastungswirkung für die Gasverbraucher einer Sonderabgabe vergleichbar ist und den Bundeshaushalt indirekt entlastet, bleibt danach unerheblich. Denn bei formaler Betrachtung zeitigt sie keine Aufkommenswirkung zugunsten der öffentlichen Hand. Bei einer konsequenten Fortführung dieser formalen Betrachtungsweise dürfte sich daran

---

29 *Kube/Palm/Seiler*, NJW 2003, 927, 929 f.

30 Für die Einordnung als Sonderabgabe auch *Manssen*, DöV 2012, 499, 502 (für Unternehmen nur ein durchlaufender Posten).

31 Das sei der Fall, wenn der Private gleichsam für eine öffentliche Aufgabe in Dienst genommen werde, bei der staatlicher Wille nur nachvollzogen werde, *Schröder*, AöR 140 (2015), 89, 99 f.

durch die Verstaatlichung nichts ändern, weil die Gasimporteure als Gläubiger des Ausgleichsanspruchs aus § 2 GasPrAnpV zivilrechtliche Rechtssubjekte bleiben.

Andererseits erhält der Bund nach der Verstaatlichung aufgrund seines beherrschenden Aktienanteils von 99 % und den damit verbundenen Mitsprache- und Kontrollrechten die **weitgehende Kontrolle** über die Uniper SE und damit indirekt auch Zugriff auf die mit der Gasbeschaffungsumlage generierten Mittel. Weiter ist zu berücksichtigen, dass die Verstaatlichung der Uniper SE im Zusammenhang mit dem Vorgehen der Bundesregierung steht, die **Existenz und die Tätigkeit der großen Gasimporteure** einschließlich der Uniper SE **unter allen Umständen abzusichern** und zu garantieren.<sup>32</sup> Dies geschieht nicht nur durch den Kauf von Anteilen oder Kapitalerhöhungen, sondern vor allem durch Darlehen und Garantien in jeder jeweils erforderlichen Höhe. So will die Bundesregierung laut aktuellen Presseberichten der Uniper SE aufgrund eines weiteren akuten Finanzbedarfs weitere Mittel in Höhe von bis zu 40 Mrd. Euro bereitstellen.<sup>33</sup> Die Uniper SE wie auch die SEFE GmbH haben tatsächlich bereits vor dem staatlichen Anteilserwerb ihren autonomen unternehmerischen Handlungsspielraum verloren und sind zu weitgehend von der Bundesregierung gesteuerten Unternehmen geworden. Angesichts der aktuellen Umstände können sie kein eigenständiges privatwirtschaftliches Geschäftsmodell mehr verfolgen; sie könnten nicht einmal den Weg in die Insolvenz beschreiten.

Darin liegt ein entscheidender **Unterschied zur EEG-Umlage**, deren Aufkommen an eine Vielzahl nicht übersehbarer, staatlich nicht kontrollierter, jeweils privatautonom handelnder Stromerzeuger fließt, die ihre Entscheidungen zur Produktion erneuerbarer Energien autonom und nach betriebswirtschaftlichen Kriterien treffen konnten. Dagegen betrifft die Gasbeschaffungsumlage im Wesentlichen nur zwei Gasimporteure, die unter staatlicher Kontrolle stehen. Damit verliert die Gasumlage ihren Charakter als Preisreglementierung unter autonom handelnden Privatrechtssubjekten.

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass die für eine Sonderabgabe erforderliche Aufkommenswirkung zugunsten der öffentlichen Hand nicht nur dadurch erreicht wird, dass das Aufkommen an ein öffentlich-rechtlich geregeltes Sondervermögen oder einen Sonderfonds fließt. Vielmehr kann ein solcher Sonderfonds bzw. ein solches Sondervermögen des Staates auch in einer privatrechtlichen Rechtsform organisiert werden.<sup>34</sup>

---

32 Siehe etwa die Ausführungen des Bundesministers *Habeck* bei der Pressekonferenz bezüglich der Verstaatlichung der Uniper SE ([Energieversorgungssicherheit: Robert Habeck zur Verstaatlichung von Uniper - YouTube](#), Min. 12:20ff.).

33 Spiegel Online vom 20.10.2022 (<https://www.spiegel.de/wirtschaft/uniper-angeschlagener-gas-haendler-benoetigt-wohl-weitere-40-milliarden-euro-a-d3789e32-ca23-4cc3-9357-9a28b66fa79e>).

34 Das Aufkommen aus einer Sonderabgabe, das nicht in den Haushalt fließt, fließt typischerweise an „Parafiski“, also Sonderfonds, Sondervermögen bzw. Vermögensmassen, die auch in privatrechtlicher Form organisiert sein können, aber von der öffentlichen Hand gegründet bzw. ihr unterstellt sind (vgl. *Wernsmann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, 268. EL. Juni 2022, AO § 3 Rn. 136 und 230).

Im Ergebnis spricht daher viel dafür, dass die Gasbeschaffungsumlage unter den genannten Umständen nicht mehr nur als Preisreglementierung unter Privatrechtssubjekten, sondern als öffentliche Abgabe angesehen werden muss. Mangels einschlägiger Sachverhalte lässt sich diese Frage jedoch anhand der bisherigen Rechtsprechung nicht belegen.

## 5. Keine Rechtfertigung der Gasbeschaffungsumlage als Sonderabgabe

Aufgrund dieser Annahmen dürfte es sich bei der Gasbeschaffungsumlage um eine Sonderabgabe handeln (zur Definition 4.1.), da damit die Gasverbraucher über die allgemeine Steuerpflicht hinaus mit einer Abgabe belastet werden, die ihre Kompetenzgrundlage in einer Sachgesetzgebungszuständigkeit sucht und das Abgabebefolgen einem Sonderfonds zur Finanzierung besonderer Aufgaben vorbehalten ist. Sie soll somit vom allgemeinen Haushalt separiert zweckgebunden und gruppennützig verwendet werden.

Nach der Rechtsprechung des BVerfG muss eine Sonderabgabe mit Finanzierungszweck folgende Kriterien erfüllen. Der Gesetzgeber muss damit einen Sachzweck verfolgen, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht, die Sonderabgabe muss eine homogene Gruppe belasten, die von der Allgemeinheit und anderen Gruppen klar abgrenzbar ist; diese Gruppe muss eine besondere Finanzierungsverantwortlichkeit für die zu finanzierende Aufgabe treffen; und das Aufkommen der Sonderabgabe muss gruppennützig verwendet werden.<sup>35</sup> Zweck der Gasbeschaffungsumlage ist die Sicherstellung der Versorgungssicherheit mittels einer finanziellen Entlastung der Gasimporteure. Diese sollen von der alleinigen Tragung der finanziellen Last der Ersatzbeschaffung entlastet werden, um ihre Insolvenz und damit ihren Ausfall in der Gaslieferkette zu verhindern.<sup>36</sup>

Die Gasbeschaffungsumlage erfüllt die Voraussetzung nicht, eine homogene Gruppe mit besonderer Finanzierungsverantwortung für diesen Zweck zu belasten. Denn die Gruppe der industriellen wie privaten Gasverbraucher als Abgabenträger stellt **keine** solche **von der Allgemeinheit abgrenzbare homogene Gruppe** dar. Gemeinsam ist ihnen lediglich der Gasverbrauch. Sie bilden daher eine den Trägern von Verbrauchsteuern ähnliche Allgemeinheit von Betroffenen. In seiner „Kohlepfeffig“-Entscheidung hat das BVerfG klargestellt, dass allein die bloße Nachfrage nach dem gleichen Wirtschaftsgut die Verbraucher nicht zu einer Gruppe forme, die eine Finanzierungsverantwortlichkeit für eine bestimmte Aufgabe träge.<sup>37</sup> Ferner ist es vorstellbar, dass die Interessen innerhalb der Gasverbraucher divergieren: So kann es Verbraucher geben, die ihr Gas aus günstigen langfristigen Verträgen beziehen, während andere bereits die verteuerten, krisenbedingten Preise zahlen müssen. Der Kreis der Gasverbraucher ist heterogen und konturenlos und geht in der Allgemeinheit der Steuerzahler auf.

Diese Gruppe trifft auch **keine besondere Finanzierungsverantwortlichkeit** bzw. gruppenspezifische Sachverantwortung für die Gewährleistung der Gasversorgung und die Existenzsicherung

---

35 Vgl. Seer, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 24. Aufl. 2021, Rn. 2.26 ff.

36 BT-Drs. 20/2985, S. 17.

37 BVerfG, Beschluss vom 11.10.1994, 2 BvR 633/86, NJW 1995, 381, 382.

---

der Gasversorger. Das Interesse an der Gasversorgung ist jedoch – wie das BVerfG für die Stromversorgung formuliert hat – so allgemein wie das Interesse am täglichen Brot.<sup>38</sup> Die Befriedigung eines solchen Interesses ist eine Gemeinwohlaufgabe, die durch Steuern zu finanzieren ist. Die Nachfrage nach Gas mag daher Anknüpfungspunkt für eine Verbrauchsteuer sein, taugt aber nicht als Grundlage für eine besondere Finanzierungsverantwortlichkeit für eine bestimmte energiepolitische Sicherung.<sup>39</sup> Aufgrund dessen fehlt es auch an einer gruppennützigen Verwendung der Gasbeschaffungsumlage. Diese dient im Wesentlichen dazu, den Bund bei seiner umfassenden Finanzierung der Uniper SE zu entlasten. Das Abgabenaufkommen wird insoweit im allgemeinen öffentlichen Interesse verwendet.

Die nach der Rechtsprechung des BVerfG an die Verfassungsmäßigkeit einer Sonderabgabe mit Finanzierungszweck gestellten Anforderungen sind damit nicht erfüllt.<sup>40</sup>

## 6. Fazit

Aufgrund der geplanten Verstaatlichung der Uniper SE und ggf. der SEFE GmbH sowie der umfassenden Existenzgarantien des Bundes gegenüber diesen Unternehmen hätte sich die Gasbeschaffungsumlage von einer – vom Verordnungsgeber ursprünglich beabsichtigten – Preisreglementierung unter Privatrechtssubjekten zu einer Sonderabgabe gewandelt. Als Sonderabgabe wäre die Gasbeschaffungsumlage nach den Kriterien des BVerfG verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen gewesen.

\* \* \*

---

38 So BVerfG, Beschluss vom 11.10.1994, 2 BvR 633/86, NJW 1995, 381, 382.

39 BVerfG, Beschluss vom 11.10.1994, 2 BvR 633/86, NJW 1995, 381, 382.

40 Eine Sonderabgabe, die die genannten Anforderungen nicht erfüllt, ist wegen Verstoßes gegen das Steuerstaatsprinzip verfassungswidrig, so *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 2. Aufl. 2019, Rn. 312 (und nicht „nur“ weil die Abgabe von der Sachkompetenznorm nicht gedeckt ist).