



Wiss. Mit. Juliana Murl

(Projektleitung: Prof. Dr. Martin Burgi)

**Prüfung und Konzeption eines
Regelungsvorschlags zur Beteiligung von Nicht-
Innungsmitgliedern an der Finanzierung der
SGB V-Aufgaben der
Zahntechnikerinnungsorganisationen („SGB V-
Abgabe“)**

Stand: 12. Mai 2026

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages



sowie die
Wirtschaftsministerien
der Bundesländer

Die Erstattung der vorliegenden Untersuchung stellt keine Rechtsdienstleistung gemäß § 2 I RDG dar. Die Stellungnahme ist Meinung des Verfassers, für die keine Haftung im Sinne des Rechtsdienstleistungsgesetzes übernommen wird. Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwendung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

München 2026

Ludwig-Fröhler-Institut

Forschungsinstitut im Deutschen Handwerksinstitut

Wiss. Mit. Juliana Murl

**Prüfung und Konzeption eines Regelungsvorschlags
zur Beteiligung von Nicht-Innungsmitgliedern an der
Finanzierung der SGB V-Aufgaben der
Zahntechnikerinnungsorganisationen („SGB V-
Abgabe“)**

Inhaltsverzeichnis

A. Einführung	- 1 -
I. Anlass und Problemstellung.....	- 1 -
II. Vorschlag einer Regelung im SGB V	- 2 -
B. Bisheriger Erkenntnisstand	- 3 -
C. Seitherige Entwicklungen	- 5 -
I. Bei den Aufgaben der Zahntechnikerinnungsorganisation nach dem SGB V-	5 -
II. In der Rechtsprechung zu Sonderabgaben	- 5 -
III. Unveränderte Sinnhaftigkeit.....	- 6 -
D. Beurteilung des Regelungsvorschlags	- 7 -
I. Verfassungsrechtliche Statthaftigkeit	- 7 -
1. Verfolgung eines Sachzwecks	- 8 -
2. Gruppenhomogenität	- 9 -
3. Besondere Finanzierungsverantwortung der Abgabepflichtigen und gruppennützige Verwendung der Sonderabgabe (enge Verbindung).....	- 10 -
4. Formale Voraussetzungen	- 12 -
II. Notwendige bzw. sinnvolle Änderungen des Regelungsvorschlags	- 13 -
1. Notwendige Änderung: Abgabenerhebung nur durch öffentlich-rechtliche Körperschaften?	- 13 -
2. Anregungen	- 14 -
a) Bezeichnung als „Abgabe“ statt als „Gebühr“	- 14 -
b) Erweiterung der in Bezug genommenen Aufgaben	- 15 -
c) Modalitäten der Abgabe selbst.....	- 16 -
E. Abschließende Einschätzung zu dem vorgelegten Regelungsvorschlag-	17 -

A. Einführung

Das Fünfte Buch des Sozialgesetzbuches (SGB V) regelt Strukturen und Akteure im Rahmen der gesetzlichen Krankenversicherung und behandelt dabei auch die zahntechnischen Leistungen und deren Vergütung. Zudem werden die Organisationen der Zahntechniker durch das SGB V mit Aufgaben betraut. Mit den sich hierbei stellenden rechtlichen Herausforderungen hat sich ein im Jahr 2020 vorgelegtes LFI-Gutachten aus der Feder von *Prof. Dr. Martin Burgi* beschäftigt (nachfolgend: *Burgi-GA*). Das hier vorgelegte Gutachten befasst sich darauf aufbauend mit einem konkreten Regelungsvorschlag, der vom Landesinnungsverband der Zahntechniker NRW gemeinsam mit dem Unterausschuss Rechtsaufsicht und Außenprüfung des Westdeutschen Handwerkskammertags (WHKT) erarbeitet wurde.

I. Anlass und Problemstellung

Im Bereich der zahnärztlichen Leistungen werden die Zahntechnikerinnungsorganisationen beispielsweise nach § 57 Abs. 2 SGB V beauftragt, mit den Verbänden der Krankenkassen die „Vergütung für abrechenbare Leistungen“ auszuhandeln und zu vereinbaren. Die Innungen und deren Verbände nehmen dabei Aufgaben im Interesse *aller* Zahntechniker wahr. Finanziert werden die hierbei entstehenden Aufwendungen aus den Innungsmitgliedsbeiträgen.¹ Die Mitgliedschaft in der Zahntechnikerinnung ist für die Betriebe aber – anders als bei der Handwerkskammer – freiwillig.²

Dies führt dazu, dass auch Betriebe, die nicht in den Innungshaushalt einzahlen, von den Leistungen der Organisationen der Zahntechniker profitieren können.³ Zu Ende gedacht bedeutet das die Gefahr, dass eine weiterhin erfolgreiche Erbringung der verpflichtenden Aufgaben der Zahntechnikerinnungsorganisationen auf dem Spiel stehen könnte, wenn sich nicht genügend Betriebe freiwillig für eine Mitgliedschaft und entsprechende Beiträge entscheiden.⁴

¹ Vgl. *Burgi-GA*, S. 2.

² Vgl. zu dieser Problemstellung ausführlich: *Burgi-GA*, S. 2 f.

³ Sog Trittbrettfahrerproblematik, vgl. *Burgi-GA*, S. 2.

⁴ Vgl. *Burgi-GA*, S. 2 f., 14 f.

Um dem entgegenzuwirken und sicherzustellen, dass die Lasten der Tätigkeiten nach dem SGB V nicht zu einer Schwächung der Leistungsfähigkeit der Zahn-technikerinnungsorganisationen führen, wird seit längerem die Einführung einer eigenständigen, nichtsteuerlichen Abgabepflicht aller zahntechnischen Betriebe diskutiert.⁵

II. Vorschlag einer Regelung im SGB V

Ende 2024 hat der Landesinnungsverband der Zahntechniker NRW gemeinsam mit dem WHKT-Unterarbeitskreis Rechtsaufsicht und Außenprüfung einen Regelungsvorschlag für einen neuen § 88 Abs. 4 SGB V vorgelegt.

Der Regelungsvorschlag lautet:

„Für die Erfüllung der Aufgaben nach § 88 Absatz 1 und 2 und § 57 Absatz 2 können der Verband Deutscher Zahntechniker-Innungen und die Innungsverbände der Zahntechniker jeweils Gebühren von zahntechnischen Betrieben erheben. Die Gebühr entfällt bei Nachweis der Nichtnutzung des bundeseinheitlichen Verzeichnisses der abrechnungsfähigen zahntechnischen Leistungen und der darauf basierenden Preise und Vergütungen gegenüber der örtlich zuständigen Zahntechniker-Innung. Die Höhe der Gebühr richtet sich nach der Gebührenordnung.“

Im Folgenden ist die verfassungsrechtliche Statthaftigkeit anhand der im *Burgi-GA* ausführlich entfalteteten Maßstäbe zu prüfen. Ein besonderes Augenmerk wird auch auf die nähere Ausgestaltung und mögliche Weiterentwicklungen des Vorschlags gerichtet, insbesondere hinsichtlich der Erhebungsberechtigung, der verwendeten Terminologie sowie der erfassten Aufgabenbereiche.

⁵ Vgl. hierzu bereits initial: *Burgi-GA*.

B. Bisheriger Erkenntnisstand

Zum bisherigen Rechtsstand kann – auf Grundlage des *Burgi-GA* aus dem Jahr 2020 – festgehalten werden, dass eine Beteiligung von Nicht-Innungsmitgliedern an den Aufgaben der Innungsorganisationen nach dem SGB V nicht möglich ist.⁶ Gleichwohl profitieren auch diese zahntechnischen Betriebe von den Leistungen der Innungen und deren Verbänden.

Die Organisationen des Zahntechnikerhandwerks sind insbesondere bei der Vereinbarung des bundeseinheitlichen Verzeichnisses der abrechnungsfähigen zahntechnischen Leistungen (§ 88 Abs. 1 und 2 SGB V) und der Vereinbarung der Vergütungen für die abrechnungsfähigen Leistungen in der sogenannten Regelversorgung (§ 57 Abs. 2 SGB V) beteiligt. Zur Finanzierung dieser beiden Aufgaben sollen nach § 88 Abs. 4 SGB V-E künftig auch Nicht-Innungsmitglieder herangezogen werden können.

Die Gründe für eine derartige Mitfinanzierung durch Nicht-Innungsmitglieder sind vielfältig. Besonders hervorzuheben ist das Interesse aller Zahntechniker an den Leistungen der Innungen bzw. der Innungsverbände.⁷ Zudem dienen die Vereinbarungen auch den einzelnen Patienten, und zwar auch denen, deren Zahntechnik bzw. -ersatz von einem nicht organisierten Zahntechniker hergestellt wird.⁸

Von *Burgi* wurde im Jahr 2020 die Schaffung einer Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion angeregt.⁹ Durch diese würden die von allen genutzten Leistungen der Zahntechnikerinnungsorganisationen nach dem SGB V von allen, d. h. auch den Nicht-Innungsmitgliedern finanziert. Eine solche nichtsteuerliche Abgabe könnte – unter Wahrung der verfassungsrechtlich entwickelten Grenzen – im Rahmen des SGB V verankert werden.¹⁰

Die Einführung einer solchen nichtsteuerlichen Abgabe ist dennoch grundsätzlich mit den durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entwickelten Grundsätzen über die „Schutz- und Begrenzungsfunktion“ der Finanzverfassung des Grundgesetzes vereinbar. Nicht ausgeschlossen erscheint eine

⁶ Vgl. *Burgi-GA*, S. 10 ff.

⁷ Vgl. *Burgi-GA*, S. 16.

⁸ Vgl. *Burgi-GA*, S. 16, 24.

⁹ Vgl. *Burgi-GA*, S. 19 ff.

¹⁰ Vgl. *Burgi-GA*, S. 29.

Rechtfertigung als sog. finanzrechtlicher Beitrag, realistischer ist eine Rechtfertigung anhand der Grundsätze für sog. Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion. Sonderabgaben können mittlerweile als eigenständiger, verfassungsgerichtlich anerkannter Abgabentyp angesehen werden. Sie kommen immer dann in Betracht, wenn keine unmittelbare Gegenleistung infrage steht (und daher eine Rechtfertigung als Gebühr ausscheidet) bzw. dann, wenn die Gegenleistung nicht in der Vorhaltung einer infrastrukturell geprägten Einrichtung besteht.¹¹

¹¹ *Burgi-GA*, Management Summary, 5.

C. Seitherige Entwicklungen

I. Bei den Aufgaben der Zahntechnikerinnungsorganisation nach dem SGB V

Die Organisationen der Zahntechniker nehmen im Rahmen des SGB V weiterhin verschiedene Aufgaben wahr. Sie schließen mit den Krankenkassen Vereinbarungen zu den abrechnungsfähigen zahntechnischen Leistungen (§ 88 Abs. 1 SGB V) und deren Vergütung (§ 88 Abs. 2 SGB V), insbesondere in der sogenannten Regelversorgung (§ 57 Abs. 2 S. 1-3 SGB V), ab, setzen also die maßgeblichen Parameter für die Kostenübernahme durch die gesetzliche Krankenversicherung fest.¹²

Hinzu treten institutionelle und konsultative Funktionen. Sie sind an der Bildung von Schiedsämtern auf Bundes- sowie Landesebene beteiligt (§ 89 Abs. 12 und 13 SGB V) und geben in verschiedenen Kontexten Stellungnahmen ab (§ 56 Abs. 3, § 92 Abs. 1a S. 6, § 136a Abs. 4 S. 2 SGB V).¹³

Neu als Aufgabe der Zahntechniker-Organisationen eingeführt wurde seit dem Jahr 2020 die Aufgabenzuweisung nach § 380 Abs. 4 Nr. 3 SGB V. Hierbei handelt es sich ebenfalls um eine Vereinbarung, die zwischen dem Spitzenverband Bund der Krankenkassen und dem Verband der deutschen Zahntechniker-Innungen (VDZI) geschlossen werden soll. Inhaltlich geht es um die Finanzierung der durch die Implementierung von Telematik-Systemen anfallenden Ausstattungs- und Betriebskosten. Ziel dieser Implementierung ist die bessere – und insbesondere digitale – Verfügbarkeit von Patientendaten im Zuge des Ausbaus von E-Health.

II. In der Rechtsprechung zu Sonderabgaben

In Bezug auf Sonderabgaben wurden in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts über die Jahre einige Vorgaben entwickelt, die bei der Erhebung nichtsteuerlicher, finanzieller Lasten eingehalten werden müssen. Diese Voraussetzungen wurden im *Burgi-GA* auf dem Stand von 2020 entfaltet.¹⁴

¹² Vgl. hierzu: *Burgi-GA*, S. 7 ff.

¹³ Vgl. hierzu: *Burgi-GA*, S. 9 f.

¹⁴ Vgl. *Burgi-GA*, S. 23 f.

In der Rechtsprechung seit 2020 haben sich für die hier relevante Konstellation keine grundlegenden Neuerungen ergeben.¹⁵ In einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts wurde lediglich bestätigt, dass die einschlägigen Kompetenztitel für Sonderabgaben in den Art. 70 ff. GG zu verorten sind.¹⁶ Zudem hat das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main in Fortführung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts klargestellt, dass die sog. gruppennützige Verwendung des Abgabebaufkommens nicht nur zum Zeitpunkt der Erhebung, sondern auch fortlaufend sicherzustellen ist, solange die Mittel noch vorhanden sind.¹⁷

III. Unveränderte Sinnhaftigkeit

Die grundsätzliche Sinnhaftigkeit der Regelung einer „SGB V-Abgabe“ wurde im *Burgi-GA* bereits dargelegt. An diesen Überlegungen hat sich zwischenzeitlich nichts verändert. Eine verbesserte finanzielle Ausstattung der Organisationen der Zahntechniker stärkt deren Repräsentations- und Verhandlungskraft – insbesondere gegenüber dem Bund der Krankenkassen.¹⁸ Damit steigen die Chancen auf leistungs- und versorgungsgerechte Ergebnisse, was gleichsam dem Wohl der Allgemeinheit dient.¹⁹ Auch die Stabilität der Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung kann hierüber bezweckt werden.²⁰ Der grundsätzliche Gedanke der Einführung einer Sonderabgabe zur Finanzierung der Aufgaben der Zahntechnikerinnungsorganisationen bleibt daher sinnvoll und konsistent.

¹⁵ Urteile, die seit 2020 im Kontext von Sonderabgaben ergangen sind, aber keine für diese Konstellation relevanten Veränderungen ergeben, sind unter anderem: VG Gelsenkirchen, Urteil vom 22. September 2021 – 11 K 5959/18 –, juris; Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 19. August 2025 – 9 B 386/24 –, juris; BFH, IX R 32/18 v. 17. 5. 2021 –, juris Rn. 35 ff.; Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 22. September 2021 – 9 B 458/21 –, juris Rn. 13.

¹⁶ Vgl. BVerfGE 161, 63 Rn. 60, 74 f.

¹⁷ Vgl. VG Frankfurt am Main, Urteil vom 16. September 2025 – 7 K 3705/24.F –, juris Rn. 38.

¹⁸ Vgl. *Burgi-GA*, S. 16, 24.

¹⁹ Vgl. *Burgi-GA*, S. 16, 24.

²⁰ Vgl. *Burgi-GA*, S. 16 f., 24.

D. Beurteilung des Regelungsvorschlags

I. Verfassungsrechtliche Statthaftigkeit

Die vorgeschlagene Regelung müsste den durch das Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsätzen für Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion standhalten.²¹ Das Grundgesetz geht vom Leitbild des Steuerstaats aus, weswegen an andere, d. h. nichtsteuerliche Abgaben strenge Anforderungen zu stellen sind.²² Es soll nicht allgemein unter Verweis auf die Kompetenzen der Art. 70 ff. GG möglich sein, neue Abgaben einzuführen. Dieses Erfordernis der *Ausnahmekriterien* lässt sich aus der Schutz- und Begrenzungsfunktion der Finanzverfassung (Art. 104a ff. GG) ableiten.²³

Für die Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion folgen daraus nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einige Statthaftigkeitsvoraussetzungen. Danach muss die Abgabe einen gruppennützigen Sachzweck verfolgen und von einer homogenen, abgrenzbaren Gruppe erhoben werden.²⁴ Es muss eine enge Verbindung zwischen Abgabepflichtigen und gruppennützigem Zweck bestehen.²⁵ Darüber hinaus sind einige formale Voraussetzungen zu wahren.²⁶ Die

²¹ Eine Aufgabenfinanzierung über einen Beitrag der Nicht-Innungsmitglieder ist nicht möglich, vgl. hierzu: *Burgi-GA*, S. 21 ff.; hierzu auch: BVerwG, Urteil v. 15.10.2025 – 6 C 5.24 = GewA 2026, 22.

²² Vgl. BVerfGE 93, 319 (344); BVerfGE 113, 128 (149); BVerfGE 122, 316 (334); BVerfGE 124, 348 (366); BVerfGE 135, 155 Rn. 121; *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 105 Rn. 26 f.; *Jachmann-Michel/Vogel*, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 105 Rn. 19; *Kment*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 105 Rn. 11; *Kube*, in: BeckOK, GG, Art. 105 Rn. 17; *Pracht*, JA 2024, 657 (657); *Schenke*, in: Sodan, GG, vor Art. 104a Rn. 15; *Siekmann*, in: Sachs, GG, vor Art. 104a Rn. 151 ff., 157; *Waldhoff*, in: Bonner Kommentar, GG, Vorbem. z. Art. 104a-115 Rn. 505.

²³ Vgl. BVerfGE 93, 319 (342); BVerfGE 113, 128 (146); BVerfGE 135, 155 Rn. 121; *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 105 Rn. 3, 32; *Jachmann-Michel/Vogel*, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 105 Rn. 7; *Kube*, in: BeckOK, GG, Art. 105 Rn. 10.

²⁴ Vgl. BVerfGE 93, 319 (344); BVerfGE 110, 370 (389); BVerfGE 113, 128 (150); BVerfGE 122, 316 (334 f.); BVerfGE 123, 132 (142); BVerfGE 124, 348 (366); *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 105 Rn. 28 f.; *Jachmann-Michel/Vogel*, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 105 Rn. 19; *Kment*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 105 Rn. 12 f.; *Pracht*, JA 2024, 657 (658); *Schenke*, in: Sodan, GG, vor Art. 104a Rn. 15; *Siekmann*, in: Sachs, GG, vor Art. 104a Rn. 165.

²⁵ Vgl. BVerfGE 93, 319 (344); BVerfGE 110, 370 (389); BVerfGE 113, 128 (150); BVerfGE 122, 316 (334 f.); BVerfGE 123, 132 (142); BVerfGE 124, 348 (366); *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 105 Rn. 28 f.; *Jachmann-Michel/Vogel*, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 105 Rn. 19; *Kment*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 105 Rn. 12 f.; *Pracht*, JA 2024, 657 (658); *Schenke*, in: Sodan, GG, vor Art. 104a Rn. 15; *Siekmann*, in: Sachs, GG, vor Art. 104a Rn. 165.

²⁶ Vgl. BVerfGE 93, 319 (344); BVerfGE 110, 370 (389); BVerfGE 113, 128 (150); BVerfGE 122, 316 (334 f.); BVerfGE 123, 132 (142); BVerfGE 124, 348 (366); *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 105 Rn. 28 f.; *Jachmann-Michel/Vogel*, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 105 Rn. 19; *Kment*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 105 Rn. 12 f.; *Pracht*, JA 2024, 657 (658); *Schenke*, in: Sodan, GG,

verfassungsrechtliche Statthaftigkeit des Regelungsvorschlag ist anhand dieser Kriterien zu beurteilen.

1. Verfolgung eines Sachzwecks

Eine Sonderabgabe muss der Verfolgung eines über die bloße Einnahmeerzielung hinausgehenden Zwecks dienen; der reine finanzielle Bedarf reicht als Grund für die Erhebung nicht aus.²⁷ Im Regelungsvorschlag würde die Abgabenerhebung – ausweislich des Wortlauts – der Erfüllung der Aufgaben nach den §§ 88 Abs. 1 und 2 sowie § 57 Abs. 2 SGB V zugutekommen.

Durch die Abgabe hätten die Organisationen der Zahntechniker bessere finanzielle Möglichkeiten bei ihrer Aufgabenwahrnehmung. Dies verhilft ihnen zu besserer Repräsentanz und stärkerer Verhandlungsfähigkeit gegenüber dem Bund der Krankenkassen. Auch in der Stärkung der Zahntechniker in der wettbewerblichen Auseinandersetzung mit den Versorgungszentren kann ein Argument liegen. Niederschlag würden diese Vorteile vor allem in den Vergütungsvereinbarungen finden. Konkrete Folge davon wären Vorteile der einzelnen Betriebe im Bereich ihrer Vergütung.²⁸ Aber auch die Repräsentation der Zahntechniker und eine bessere Leistungsfähigkeit dieser Selbstverwaltung können bezweckt werden.²⁹ Der strukturelle Nachteil, den die Organisationen der Zahntechniker gegenüber ihren Partnern im Rahmen der Vergütungsvereinbarungen durch die fehlende Pflichtmitgliedschaft haben, könnte hierüber ein Stück weit ausgeglichen werden.³⁰ Außerdem würde die bessere Finanzierung dieser Aufgaben der Verbesserung des Gesundheitswesens und der Stabilisierung der Beiträge der

vor Art. 104a Rn. 15; *Siekmann*, in: Sachs, GG, vor Art. 104a Rn. 165; zur Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Einführung einer „SGB V-Abgabe“ vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 und 12 GG, sowie *Burgi-GA*, S. 20; allgemein hierzu: *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 105 Rn. 27; *Jachmann-Michel/Vogel*, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 105 Rn. 18; *Kment*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 105 Rn. 10; *Kube*, in: BeckOK, GG, Art. 105 Rn. 18; *Pracht*, JA 2024, 657 (658); *Schenke*, in: Sodan, GG, vor Art. 104a Rn. 15; *Siekmann*, in: Sachs, GG, vor Art. 104a Rn. 159; *Waldhoff*, in: Bonner Kommentar, GG, Vorbem. z. Art. 104a-115 Rn. 510, 534.

²⁷ Vgl. BVerfGE 108, 186 (218); BVerfGE 110, 370 (389); BVerfGE 113, 128 (150); BVerfGE 122, 316 (334); BVerfGE 123, 132 (142); BVerfGE 124, 348 (366); BVerfGE 135, 155 Rn. 121; *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 105 Rn. 28; *Jachmann-Michel/Vogel*, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 105 Rn. 19; *Kment*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 105 Rn. 12; *Pracht*, JA 2024, 657 (659); *Siekmann*, in: Sachs, GG, vor Art. 104a Rn. 159, 165; *Waldhoff*, in: Bonner Kommentar, GG, Vorbem. z. Art. 104a-115 Rn. 524.

²⁸ Vgl. *Burgi-GA*, S. 16, 24.

²⁹ Vgl. *Burgi-GA*, S. 16, 24.

³⁰ Vgl. *Burgi-GA*, S. 16, 24.

Kassenpatienten dienen.³¹ Diese Zwecke stellen über die bloße Finanzmittelbeschaffung hinausgehende Sachzwecke dar.³²

In diesen Kontext fällt ebenfalls die Aufgabe nach § 380 Abs. 4 SGB V (Vereinbarungen über die Erstattung der Kosten im Zusammenhang der Telematik-Infrastruktur), sodass auch sie als Sachzweck der Mittelverwendung erfasst werden könnte. Diese Aufgabe könnte unter dem Gesichtspunkt des Sachzwecks in die Regelung einer „SGB V-Abgabe“ also mitaufgenommen werden. Gleiches gilt für die Aufgabenzuweisungen im Rahmen der Schiedsämter und hinsichtlich der nach dem SGB V vorgesehenen Stellungnahmen.³³ Bei der Verknüpfung der Abgabenerhebung mit den Aufgaben der Zahntechnikerinnungsorganisationen nach den §§ 57 Abs. 2, 88 Abs. 1, 2, 380 Abs. 4 SGB V ist damit die Verfolgung eines Sachzwecks als erste Voraussetzung der Zulässigkeit einer Sonderabgabe gegeben.

2. Gruppenhomogenität

Außerdem muss die Abgabe eine homogene Gruppe adressieren.³⁴ Der Regelungsvorschlag spricht alle zahntechnischen Betriebe als Abgabepflichtigen an. Die zahntechnischen Betriebe sind bereits von der Rechtsordnung im Rahmen der Anlage A der Handwerksordnung als eine homogene Gruppe zusammengefasst.³⁵ Allen zahntechnischen Betrieben ist gemein, dass sie dasselbe Handwerk ausüben und mit diesem Handwerk auch in der Handwerksrolle der

³¹ Vgl. *Burgi-GA*, S. 16 f., 24.

³² Vgl. *Burgi-GA*, S. 24.

³³ Vgl. zu diesen Aufgaben bereits unter C. I. sowie zur Möglichkeit der Einbeziehung dieser Aufgaben bei Einführung einer Sonderabgabe: vgl. *Burgi-GA*, S. 7 ff., 24 ff.

³⁴ Vgl. BVerfGE 108, 186 (218, 226 ff.); BVerfGE 110, 370 (390); BVerfGE 113, 128 (150); BVerfGE 122, 316 (334); BVerfGE 123, 132 (142); BVerfGE 124, 348 (366); BVerfGE 135, 155 Rn. 121; *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 105 Rn. 28; *Jachmann-Michel/Vogel*, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 105 Rn. 19; *Kment*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 105 Rn. 12; *Pracht*, JA 2024, 657 (659); *Siekmann*, in: Sachs, GG, vor Art. 104a Rn. 165; *Waldhoff*, in: Bonner Kommentar, GG, Vorbem. z. Art. 104a-115 Rn. 516.

³⁵ Siehe Nr. 37 der Anlage A zur HwO; vgl. *Burgi-GA*, S. 25; allgemein zu einer solchen Vorbestimmung: BVerfGE 135, 155 Rn. 123; *Waldhoff*, in: Bonner Kommentar, GG, Vorbem. z. Art. 104a-115 Rn. 520.

jeweiligen Kammer eingetragen sind.³⁶ Sie sind damit nicht nur klar von anderen Betrieben abgrenzbar, sondern auch klar über die Eintragung bestimmbar.³⁷

Der Umstand, dass bestimmte zahntechnische Betriebe nur für Privatpatienten von Zahnärzten arbeiten, ändert auch nichts an der Homogenität, da weiterhin viele Gemeinsamkeiten bestehen.³⁸ Kleine Unterschiede wie dieser innerhalb der Gruppe beeinträchtigen die Homogenität nicht, insbesondere da sich auch die Vergütung privater Patientenleistungen häufig an der Vergütungsvereinbarung mit den Krankenkassen orientiert.³⁹

Nichtsdestotrotz sieht der Regelungsvorschlag eine Möglichkeit vor, nach der solche zahntechnischen Betriebe von der Sonderabgabe befreit werden können. Aufgrund des ohnehin bestehenden Unterschieds in der Abrechnung ihrer Leistungen – gerade auch im Hinblick auf den Nutzen, den die Untergruppen jeweils aus der Abgabe ziehen – ist dies unter dem Aspekt der Gruppenhomogenität zulässig.⁴⁰ Die diesbezügliche Einschränkung im Regelungsvorschlag zur „SGB V-Abgabe“ wäre aber unter dem Aspekt der Gruppenhomogenität nicht geboten. Man kann sie vornehmen, muss es aber nicht.

3. Besondere Finanzierungsverantwortung der Abgabepflichtigen und gruppennützige Verwendung der Sonderabgabe (enge Verbindung)

Zudem ist es bei Sonderabgaben erforderlich, dass eine enge Verbindung zwischen Abgabepflichtigen und dem mit der Abgabe verfolgtem Zweck besteht.⁴¹ Zum einen müssen die Abgabepflichtigen eine besondere Verantwortung im

³⁶ Vgl. *Burgi-GA*, S. 25.

³⁷ Vgl. *Burgi-GA*, S. 25; allgemein zu dieser Voraussetzung: *Jachmann-Michel/Vogel*, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 105 Rn. 19; *Kment*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 105 Rn. 12; *Waldhoff*, in: Bonner Kommentar, GG, Vorbem. z. Art. 104a-115 Rn. 516.

³⁸ Vgl. *Burgi-GA*, S. 25; allgemein hierzu auch: BVerfGE 108, 186 (225 ff.); BVerfGE 135, 155 Rn. 125; *Pracht*, JA 2024, 657 (659); *Schenke*, in: Sodan, GG, vor Art. 104a Rn. 15; *Siekmann*, in: Sachs, GG, vor Art. 104a Rn. 165; *Waldhoff*, in: Bonner Kommentar, GG, Vorbem. z. Art. 104a-115 Rn. 517.

³⁹ Vgl. *Burgi-GA*, S. 25; in anderem Kontext hierzu: BVerfGE 108, 186 (225 ff.); BVerfGE 135, 155 Rn. 134.

⁴⁰ Vgl. zur zulässigen Bildung von Untergruppen und dementsprechenden Unterschieden in der Beitragslast: BVerfGE 124, 348 (376); BVerfGE 135, 155 Rn. 125, 134; BVerwGE 133, 165 (181 Rn. 42).

⁴¹ Vgl. BVerfGE 110, 370 (390); BVerfGE 113, 128 (150); BVerfGE 122, 316 (334); BVerfGE 123, 132 (142); BVerfGE 124, 348 (366); BVerfGE 135, 155 Rn. 121; *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 105 Rn. 28; *Jachmann-Michel/Vogel*, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 105 Rn. 19; *Kment*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 105 Rn. 12; *Siekmann*, in: Sachs, GG, vor Art. 104a Rn. 166 f.

Hinblick auf den zu finanzierenden Zweck innehaben,⁴² zum anderen muss das Abgabeaufkommen gruppennützig verwendet werden.⁴³ Andernfalls könnten sonst die Vorgaben zur Steuer umgangen werden.⁴⁴

Nach dem Vorschlag sollen Aufgaben, die von den Organisationen der Zahntechniker wahrgenommen werden, durch die Abgabe finanziert werden. Der Staat überträgt den Organisationen der Zahntechniker Aufgaben, um deren Sachverstand zu nutzen und so zu bestmöglichen Ergebnissen zu kommen.⁴⁵ Er verteilt diese Aufgabe nicht an den VDZI und die Landesinnungsverbände, um dann die Kosten den zahntechnischen Betrieben aufzuerlegen, sondern um Expertise, die er selbst in dieser Form nicht hat, nutzen zu können. Aufgrund ihres Fachwissens besteht auch die Verantwortung der zahntechnischen Betriebe gegenüber der Gesellschaft, ihr Know-how bei sämtlichen Weiterentwicklungen in die Verhandlungen mit den Verbänden der Krankenkassen miteinzubringen.⁴⁶ Aufgrund dieser Sachnähe ist es sachlich gerechtfertigt, sie auch an den Kosten dieser Aufgaben zu beteiligen.

Die Aufgabenregelungen der §§ 57, 88, 380 SGB V sorgen dafür, dass die Zahntechniker über ihre Organisationen Mitwirkungs- und Gestaltungsbefugnisse bei den Vergütungsvereinbarungen haben und so in ihrem Sinne bessere Kompromisse geschlossen werden können.⁴⁷ Die Gruppennützigkeit wäre damit gegeben.⁴⁸ Schließlich sieht der Regelungsvorschlag vor, dass das Abgabeaufkommen der Finanzierung dieser Aufgaben dient.

⁴² Vgl. BVerfGE 108, 186 (218); BVerfGE 110, 370 (390); BVerfGE 113, 128 (150); BVerfGE 122, 316 (334); BVerfGE 123, 132 (142); BVerfGE 124, 348 (366); BVerfGE 135, 155 Rn. 121, 124; *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 105 Rn. 28; *Jachmann-Michel/Vogel*, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 105 Rn. 19; *Kment*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 105 Rn. 12; *Pracht*, JA 2024, 657 (659); *Siekmann*, in: Sachs, GG, vor Art. 104a Rn. 165; *Waldhoff*, in: Bonner Kommentar, GG, Vorbem. z. Art. 104a-115 Rn. 527.

⁴³ Vgl. BVerfGE 108, 186 (218, 229); BVerfGE 110, 370 (391); BVerfGE 113, 128 (150); BVerfGE 122, 316 (335); BVerfGE 123, 132 (142); BVerfGE 124, 348 (366); BVerfGE 135, 155 Rn. 121; *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 105 Rn. 28; *Jachmann-Michel/Vogel*, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 105 Rn. 19; *Kment*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 105 Rn. 12; *Pracht*, JA 2024, 657 (659); *Siekmann*, in: Sachs, GG, vor Art. 104a Rn. 165; *Waldhoff*, in: Bonner Kommentar, GG, Vorbem. z. Art. 104a-115 Rn. 531.

⁴⁴ Vgl. *Jachmann-Michel/Vogel*, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 105 Rn. 18, 19; *Pracht*, JA 2024, 657 (659); *Siekmann*, in: Sachs, GG, vor Art. 104a Rn. 166.

⁴⁵ Vgl. BT-Drs. 15/1525, S. 92; *Burgi-GA*, S. 26; vgl. zum Vorfinden der Sachnähe: *Waldhoff*, in: Bonner Kommentar, GG, Vorbem. z. Art. 104a-115 Rn. 528.

⁴⁶ Vgl. *Burgi-GA*, S. 26.

⁴⁷ Vgl. *Burgi-GA*, S. 26.

⁴⁸ Vgl. *Burgi-GA*, S. 26.

Eine tatsächliche Verbesserung im Sinne einer besseren Vergütung der zahntechnischen Betriebe muss nicht das Ergebnis sein. Vielmehr genügt es, dass sich – wie hier – durch die besseren (finanziellen) Bedingungen bei den Verhandlungen, die Rahmenbedingungen verbessern.⁴⁹ Auch ein finanzieller Rückfluss an die abgabepflichtigen Betriebe ist nicht erforderlich.⁵⁰

Damit liegt hier sowohl eine besondere Finanzierungsverantwortung als auch eine gruppennützige Verwendung vor. Eine enge Beziehung zwischen Abgabepflichtigen und von der Abgabe verfolgtem Sachzweck ist gegeben.

4. Formale Voraussetzungen

Neben den materiellen Voraussetzungen sind bei Sonderabgaben nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einige formale Sicherungen zu fordern. Hierzu zählt neben der Dokumentation der Abgabenerhebung und der regelmäßigen Überprüfung der sachlichen Rechtfertigung durch den Gesetzgeber auch die vollständige Verwendung des Abgabeaufkommens im Interesse der Abgabepflichtigen, hier der zahntechnischen Betriebe.⁵¹

Wenn – wie nach dem Regelungsvorschlag vorgesehen – ein klarer Bezug zu den Aufgaben, die den zahntechnischen Betrieben als homogener Gruppe dienen, besteht, so ist von Gesetzes wegen eine Verwendung im Interesse der Abgabepflichtigen gegeben. Zur Sicherung einer vollständigen zweckmäßigen Verwendung empfiehlt es sich in praktischer Hinsicht, dass ein eigener Haushalt für die Sonderabgaben gebildet wird, um eine Vermischung mit Mitgliedsbeiträgen auszuschließen.⁵²

⁴⁹ Vgl. *Burgi-GA*, S. 27.

⁵⁰ Vgl. *Burgi-GA*, S. 27.

⁵¹ Vgl. BVerfGE 108, 186 (218); BVerfGE 110, 370 (392); BVerfGE 113, 128 (150); BVerfGE 122, 316 (335); BVerfGE 123, 132 (142); BVerfGE 124, 348 (366); BVerfGE 135, 155 Rn. 122; *Burgi-GA*, S. 27; *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 105 Rn. 29; *Jachmann-Michel/Vogel*, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 105 Rn. 15, 19; *Kment*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 105 Rn. 13; *Kube*, in: BeckOK, GG, Art. 105 Rn. 20; *Pracht*, JA 2024, 657 (660); *Siekmann*, in: Sachs, GG, vor Art. 104a Rn. 165; *Waldhoff*, in: Bonner Kommentar, GG, Vorbem. z. Art. 104a-115 Rn. 532.

⁵² Vgl. *Burgi-GA*, S. 27; allgemein hierzu: *Jachmann-Michel/Vogel*, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 105 Rn. 18; *Kment*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 105 Rn. 10; *Waldhoff*, in: Bonner Kommentar, GG, Vorbem. z. Art. 104a-115 Rn. 531.

II. Notwendige bzw. sinnvolle Änderungen des Regelungsvorschlags

1. Notwendige Änderung: Abgabenerhebung nur durch öffentlich-rechtliche Körperschaften?

Zunächst ist zu klären, durch welche Körperschaft die Sonderabgabe erhoben werden soll. Mehrere Beteiligte kommen hierbei in Betracht. § 88 Abs. 4 S. 1 SGB V-E möchte die Abgabenerhebung dem VDZI und den Landesinnungsverbände als den mit der „Aufgabe“ Betrauten zuweisen. Andererseits könnte man aber auch die Zahntechnikerinnungen mit der Abgabenerhebung betrauen, welche so dann die Abgaben anteilig – entsprechend der jeweiligen Wahrnehmung der Aufgaben⁵³ - an die zuständigen Körperschaften verteilen.

Für eine Abgabenerhebung durch die Verbände der Zahntechnikerinnungen würde sprechen, dass sie diejenigen sind, die das Abgabeaufkommen nutzen sollen. Ihnen wird nach dem SGB V letztlich auch die Aufgabenwahrnehmung übertragen. Allerdings sind der VDZI und auch die Landesinnungsverbände der Zahntechniker juristische Personen des Privatrechts (§ 85 HwO). Sonderabgaben können als hoheitliche Geldleistungspflichten nur von der öffentlichen Hand erhoben werden.⁵⁴ Damit ist eine direkte Abgabenerhebung durch VDZI bzw. Landesinnungsverbände nicht zulässig. Es verbleiben zwei verfassungsrechtlich tragfähige Erhebungswege.

Zunächst besteht die Möglichkeit der Abgabenerhebung durch die Innungen als Körperschaften des öffentlichen Rechts. Deren Aufgabe ist es nach § 54 Abs. 1 Nr. 9 HwO auch, die sonstigen handwerklichen Organisationen und Einrichtungen in der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen. Zu diesen Organisationen und Einrichtungen können auch Körperschaften des Privatrechts wie die Zusammenschlüsse der Innungen zählen.⁵⁵ Die örtlich zuständigen Innungen würden

⁵³ Insoweit ist zu beachten, dass § 88 Abs. 2, § 57 Abs. 2 S. 2 SGB V die Landesinnungsverbände beauftragt. § 88 Abs. 1, § 57 Abs. 2 S. 1 SGB V spricht demgegenüber den VDZI an.

⁵⁴ Vgl. BGH, Urteil v. 25.06.2014 – VIII ZR 169/13 = NVwZ 2014, 1180 Rn. 14-16; *Kment*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 105 Rn. 10; *Schenke*, in: Sodan, GG, vor Art. 104a Rn. 15.

⁵⁵ Vgl. *Baier-Treu*, in: BeckOK, HwO, § 54 Rn. 17; *Detterbeck*, HwO, § 54 Rn. 20; *Günther*, in: Honig/Knörr/Thiel, HwO, § 54 Rn. 30; *Webers*, in: Schwannecke, HwO, § 54 Rn. 19; *Will*, Selbstverwaltung der Wirtschaft, S. 684.

dann dem VDZI und den Landesinnungsverbänden also das entsprechende Abgabeaufkommen zufließen lassen.⁵⁶

Neben diesem Mechanismus der Verteilung der Abgaben über die Innungen kann an eine Beleihung des VDZI und der Landesinnungsverbände gedacht werden. Über die Beleihung würden sie als Privatrechtssubjekte mit der hoheitlichen Wahrnehmung der gesetzlich bestimmten Aufgaben betraut.⁵⁷ Auch die Betrauung mit der Einziehung von finanziellen Mitteln kann über eine Beleihung erfolgen, wie § 18 ApoG beispielhaft zeigt. Auf diesem Weg könnte man sich den „Umweg“ über die Innungen der Zahntechniker sparen. Vielmehr könnten VDZI und die Landesinnungsverbände selbst die Abgaben erheben. Der nach Art. 33 Abs. 4 GG zu fordernde Sachgrund für die Beleihung⁵⁸ liegt in der durch die Abgabe zu finanzierende Aufgabenwahrnehmung durch diese Organisationen. Grundsätzlich wäre eine Beleihung damit verfassungsrechtlich statthaft, sofern im Rahmen des neu zu schaffenden § 88 Abs. 4 SGB V Art und Umfang der Befugnis hinreichend bestimmt werden.⁵⁹

Entscheidend ist aber eine klare gesetzliche Bestimmung, welcher Weg gewählt wird. Verzichtet man auf die Möglichkeit der Beleihung, so sollte die Regelung eindeutig festlegen, dass die Innungen die Abgabe erheben und das Aufkommen sodann anteilig an VDZI sowie die Landesinnungsverbände weiterzuleiten ist. Entscheidet man sich für eine Beleihung, so sollte sich auch diese Entscheidung klar im Wortlaut wiederfinden.

2. Anregungen

a) *Bezeichnung als „Abgabe“ statt als „Gebühr“*

Die Bezeichnung der Abgabe im Regelungsvorschlag als Gebühr ist terminologisch unstimmg. Die finanzielle Verpflichtung der zahntechnischen Betriebe beruht schließlich nicht auf der Inanspruchnahme einer ihnen gegenüber erbrachten individuellen Leistung, wie dies bei Gebühren der Fall ist. Im Fall der „SGB V-Gebühr“ besteht lediglich ein potenzieller Vorteil der zahntechnischen

⁵⁶ Näher hierzu auch *Burgi-GA*.

⁵⁷ Vgl. *Burgi*, in: Ehlers/Pünder, Allg. VerwR, § 10 Rn. 23.

⁵⁸ Zu dieser Voraussetzung: vgl. *Burgi*, in: Ehlers/Pünder, Allg. VerwR, § 10 Rn. 27.

⁵⁹ Zu diesem Erfordernis: vgl. *Burgi*, in: Ehlers/Pünder, Allg. VerwR, § 10 Rn. 26.

Betriebe.⁶⁰ Sie könnten durch die Stärkung des VDZI in den Verhandlungen mit den Krankenkassen Vorteile bei der Behandlung von Kassenpatienten erhalten.⁶¹ Diese potenzielle Verbindung genügt jedoch nicht für eine Gebühr im Sinne des herkömmlich verwendeten Begriffs.

Für die Statthaftigkeit einer nichtsteuerlichen Abgabe kommt es allerdings nicht auf die Bezeichnung an. Vielmehr nimmt man die Bestimmung der Abgabenart anhand der Kriterien der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung vor.⁶² Die Bezeichnung kann allenfalls ein Indiz sein.⁶³ Es gibt z. B. auch Sonderabgaben, die in Gesetzen als Beitrag bezeichnet wurden.⁶⁴ Auch dies änderte nichts an der Abgabenart. Die Bezeichnung einer Sonderabgabe im Rahmen des SGB V als Gebühr ist damit unschädlich, aber irreführend. Besser erscheint es daher, den Begriff der Abgabe zu nutzen. Auch hierfür gibt es bereits gesetzliche Beispiele.⁶⁵ Eine zutreffende Terminologie dient der Klarheit und Systemtreue. Daher ist die Verwendung des Begriffs „Abgabe“ vorzugswürdig.

b) Erweiterung der in Bezug genommenen Aufgaben

Der Regelungsvorschlag bezieht sich außerdem konkret auf die Aufgaben der §§ 57 Abs. 2, 88 Abs. 1 und 2 SGB V. Er lässt damit die neue Regelung des § 380 Abs. 4 SGB V trotz der Ähnlichkeit der Aufgaben außer Acht. Daneben werden auch die weiteren Aufgaben der Zahntechnikerinnungsorganisationen nach dem SGB V nicht berücksichtigt. Verfassungsrechtlich statthaft wäre die Sonderabgabe aber auch hinsichtlich der Finanzierung der Tätigkeit bei der Bildung der Schiedsämter nach § 89 Abs. 12 und 13 SGB V sowie der Stellungnahmen nach § 56 Abs. 3, § 92 Abs. 1a S. 6, § 136a Abs. 4 S. 2 SGB V.⁶⁶

⁶⁰ Vgl. *Burgi-GA*, S. 22.

⁶¹ Vgl. *Burgi-GA*, S. 22.

⁶² Vgl. BVerfGE 93, 319 (345); BVerfGE 110, 370 (384); BVerwGE 120, 311 (314); 22. der Haushaltstechnischen Richtlinie des Freistaats Bayern; *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 105 Rn. 12; *Jachmann-Michel/Vogel*, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 105 Rn. 15; *Kment*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 105 Rn. 2; *Kube*, in: BeckOK, GG, Art. 105 Rn. 17.

⁶³ Vgl. 22. der Haushaltstechnischen Richtlinien des Freistaats Bayern - Haushaltsaufstellungsrichtlinien (HaR) vom 22. Februar 2008 (FMBl. S. 75), die zuletzt durch § 3 der Bekanntmachung vom 24. November 2025 (BayMBI. Nr. 590) geändert worden sind.

⁶⁴ Vgl. hierzu: BVerfGE 110, 370 (384) - Klärschlamm; BVerfGE 122, 316 - Absatzfondgesetz; BVerwGE 120, 311 (314); sowie BT WD 4 – 3000 – 240/10 (21.09.2010), S. 5.

⁶⁵ Vgl. beispielsweise die Filmabgabe - BVerfGE 135, 155 oder die Abgabe für den deutschen Weinfonds - BVerfGE 136, 194.

⁶⁶ Vgl. *Burgi-GA*, S. 24 ff.

Zweckmäßig erscheint es daher, entweder die Regelungen der § 56 Abs. 3, § 92 Abs. 1a S. 6, § 136a Abs. 4 S. 2, § 380 Abs. 4 SGB V mit in den Wortlaut des neu zu schaffenden § 88 Abs. 4 SGB V aufzunehmen oder – im Hinblick auf die häufigen Änderungen des SGB V sogar sinnvoller – allgemein auf das Tätigwerden des VDZI sowie der Landesinnungsverbände nach dem SGB V abzustellen. Ein derartiger allgemeiner Verweis würde die Zukunftsfestigkeit der Regelung erhöhen.

Dann ist aber zu beachten, dass der regelmäßigen Überprüfung der sachlichen Rechtfertigung durch den Gesetzgeber besondere Relevanz zukommt. Bei sämtlichen Änderungen des SGB V müsste überprüft werden, ob neue Aufgaben des VDZI oder der Landesinnungsverbände der Zahntechniker begründet werden, und sodann, ob diese ebenfalls einen tauglichen Sachzweck für die Sonderabgabe darstellen, bei dem auch eine hinreichend enge Verbindung zu den Abgabepflichtigen besteht. Eine regelmäßige Überprüfung durch den Gesetzgeber ist jedoch ohnehin erforderlich.⁶⁷

c) Modalitäten der Abgabe selbst

Hinsichtlich der Abgabenhöhe müssen die bei der Aufgabenwahrnehmung anfallenden Aufwendungen maßgeblich sein. Näheres zur Erhebung der Sonderabgaben kann sodann die Satzung der jeweiligen Innung bzw. im Fall der Beleihung die Satzung der jeweiligen Zahntechnikerinnungsorganisation regeln. Der vorgesehene Wegfall der Abgabe bei Betrieben ohne Nutzung der Vergütungsstrukturen im Rahmen der Regelversorgung ist für den Erhebungsberechtigten aufwendig; er ist zwar sachlich zulässig, aber verfassungsrechtlich nicht zwingend.⁶⁸ Praktikabler könnte es daher sein, diese Einschränkung der Abgabepflicht zu streichen. Verfassungsrechtlich statthaft wären beide Optionen.

⁶⁷ Hierzu bereits unter D. I. 4.

⁶⁸ Vgl. *Burgi-GA*, S. 25.

E. Abschließende Einschätzung zu dem vorgelegten Regelungsvorschlag

Die vorgeschlagene Regelung des § 88 Abs. 4 SGB V-E erweist sich als verfassungsrechtlich statthaft und als in der Sache sinnvoll. Der Vorschlag stützt sich auf die Gesetzgebungskompetenz des Bundes und erfüllt die vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Anforderungen an Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion. Die „SGB V-Abgabe“ dient der Verfolgung eines gruppennützigen Sachzwecks und knüpft an eine homogene und abgrenzbare Gruppe als Abgabepflichtigen an. Außerdem besteht eine enge Verbindung zwischen den mit der Abgabe Belasteten, also den zahntechnischen Betrieben, und dem gruppennützigen Zweck. Auch die im Vorschlag verwendete Terminologie „Gebühr“ ist für die verfassungsrechtliche Bewertung unschädlich, vorzugswürdig wäre aber die Bezeichnung „Abgabe“. Damit ist der Vorschlag geeignet, eine verfassungsfeste Grundlage für die Finanzierung der SGB V-Aufgaben der Zahntechnikerinnungsorganisationen zu schaffen.

Anpassungsbedarf besteht jedoch im Hinblick auf den Kreis der Erhebungsberechtigten. Hier ist eine eindeutigere Formulierung zu wählen. Eine Erhebungsberechtigung von VDZI und den Landesinnungsverbänden scheidet ohne besondere gesetzliche Grundlage aus. Die neue Regelung sollte daher klar bestimmen, dass die Sonderabgabe von den zuständigen Innungen erhoben wird und sodann das Aufkommen entsprechend der wahrgenommenen Aufgaben anteilig an den VDZI sowie die Landesinnungsverbände weitergeleitet wird. In den jeweiligen Satzungen der Innungen würde dann die Höhe anhand der bei diesen Organisationen für die durch die Vorschrift bestimmten Aufgaben anfallenden, anteiligen Kosten bestimmt. Alternativ kommt – bei entsprechender gesetzlicher Regelung – die Beleihung dieser Organisationen mit der Erhebung in Betracht.

Im Hinblick auf die in Bezug genommenen Aufgaben wäre es zweckmäßig, nicht allein die derzeit relevanten (und auch diese im Vorschlag nur teilweise in Bezug genommenen) Aufgabenzuweisungen aufzuzählen. Um eine kontinuierliche Finanzierung der Tätigkeit von VDZI und den Landesinnungsverbänden nach dem SGB V sicherzustellen und auch künftige Aufgaben dieser Art zu berücksichtigen, könnte allgemein auf „die Aufgaben der Zahntechnikerinnungsorganisationen nach dem SGB V“ abgestellt werden. Andernfalls müsste bei sämtlichen

Änderungen im Rahmen des SGB V auch eine Änderung des neu geschaffenen § 88 Abs. 4 SGB V geprüft werden. Hierbei kann es schnell dazu kommen, dass relevante Aufgaben übersehen werden, wie die Existenz des § 380 Abs. 4 SGB V zeigt. Wird eine solche allgemeine Aufgabenzuweisung vorgenommen, hat der Gesetzgeber das Vorliegen der Voraussetzungen an Sonderabgaben bei jeglichen Änderungen im Aufgabenbestand der Organisationen der Zahntechniker zu prüfen. Alternativ bleibt die konkrete Benennung der in Bezug genommenen Aufgaben möglich, wenngleich dann eine Aufnahme sämtlicher Tätigkeitsbereiche einschließlich § 380 Abs. 4 SGB V sowie der Aufgaben nach §§ 89 Abs. 12 und 13, § 56 Abs. 3, § 92 Abs. 1a S. 6, § 136a Abs. 4 S. 2 SGB V zweckmäßig wäre.

Ein neuer Regelungsvorschlag könnte wie folgt gestaltet werden:

„Für die Erfüllung der Aufgaben

nach § 88 Absatz 1 und 2 und § 57 Absatz 2 sowie § 380 Abs. 4, § 89 Abs. 12 und 13, § 56 Abs. 3, § 92 Abs. 1a S. 6, § 136a Abs. 4 S. 2

oder

der Zahntechnikerinnungsorganisationen nach dem SGB V

können

die Zahntechnikerinnungen

oder

der Verband Deutscher Zahntechnikerinnungen und die Innungsverbände der Zahntechniker als Beliehene jeweils

Abgaben von zahntechnischen Betrieben erheben

und die hierzu erforderlichen Verwaltungsakte erlassen.

(Die Abgabe entfällt bei Nachweis der Nichtnutzung des bundeseinheitlichen Verzeichnisses der abrechnungsfähigen zahntechnischen Leistungen und der darauf basierenden Preise und Vergütungen gegenüber der örtlich zuständigen Zahntechniker-Innung.)

Die Höhe der Abgabe richtet sich nach der

von der Zahntechnikerinnung

oder

von VDZI bzw. Landesinnungsverband

zu erlassenden Abgabenordnung.“

Literaturverzeichnis:

- Burgi, Martin*, Rechtsrahmen einer Beteiligung von Nicht-Innungsmitgliedern an der Finanzierung der SGB V-Aufgaben der Zahntechnikerinnungsorganisation, November 2020, München 2020 (zit.: *Burgi-GA*)
- Burgi, Martin*, Entwicklungslinien, in: Ehlers, Dirk/Pünder, Hermann (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Auflage, Heidelberg 2022 (zit.: *Burgi*, in: Ehlers/Pünder, Allg. VerwR, § 10)
- Detterbeck, Steffen*, Handwerksordnung, Kommentar, 4. Auflage, München 2008 (zit.: *Bearbeiter*, in: Detterbeck, HwO)
- Epping, Volker/Hillgruber, Christian* (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, Kommentar, 65. Edition, Stand: 01.03.2026, München 2026 (zit.: *Bearbeiter*, in: BeckOK, GG)
- Honig, Gerhart* (Begr.)/*Knörr, Matthias/Thiel, Markus* (Hrsg.), Handwerksordnung – mit Berufsbildungsrecht, 5. Auflage, München 2017 (zit.: *Bearbeiter*, in: Honig/Knörr/Thiel, HwO)
- Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo* (Begr.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 18. Auflage, München 2024 (zit.: *Bearbeiter*, in: Jarass/Pieroth, GG)
- Kahl, Wolfgang/Waldhoff, Christian/Walter, Christian* (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Band 19: Art. 103 – 104c, 235. Aktualisierung Stand April 2026, Heidelberg 2026 (zit.: *Bearbeiter*, in: Bonner Kommentar, GG)
- Leisner, Walter Georg* (Hrsg.), BeckOK HwO, 32. Edition, Stand: 01.03.2026, München 2026 (zit.: *Bearbeiter*, in: BeckOK, HwO)
- Pracht, Robert*, Die Sonderabgabe als prominentes Beispiel für geschaffenes Richterrecht, JA 2024, S. 657
- Sachs, Michael* (Begr.)/*von Coelln, Christian* (Hrsg.)/*Mann, Thomas* (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 10. Auflage, München 2024 (zit.: *Bearbeiter*, in: Sachs, GG)
- Schwannecke, Holger* (Hrsg.), Die Deutsche Handwerksordnung – Kommentar, Mustersatzungen und Materialien, EL 2/25 Stand: Oktober 2025, Berlin 2025 (zit.: *Bearbeiter*, in: Schwannecke, HwO)

Sodan, Helge (Hrsg.), Beck'sche Kompakt-Kommentare, Grundgesetz, 5. Auflage, München 2024 (zit.: *Bearbeiter*, in: Sodan, GG)

Von Mangoldt, Hermann (Begr.)/*Klein, Friedrich/Starck, Christian/Huber, Peter M.* (Hrsg.)/*Voßkuhle, Andreas* (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band 3: Artikel 83 - 146, 8. Auflage, München 2024 (zit.: *Bearbeiter*, in: Huber/Voßkuhle, GG)

Von Münch, Ingo/Kunig, Philip (Begr.)/*Kämmerer, Jörn-Axel/Kotzur, Markus* (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band 2: Art. 70 - 146, 8. Auflage, München 2025 (zit.: *Bearbeiter*, in: v. Münch/Kunig, GG)

Will, Martin, Selbstverwaltung der Wirtschaft, Tübingen 2010 (zit.: *Will*, Selbstverwaltung der Wirtschaft)