

Prof. Dr. Thomas von Danwitz
Universität zu Köln

Öffentliche Anhörung

zum

„Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Absatzfondsgesetzes und des Holzabsatzfondsgesetzes“

BT-Drs. 15/4641

I. Zur Neufassung von § 5 Abs. 1 AbsatzfondsG

1.

Das in der Gegenäußerung der Bundesregierung ausgeführte Argument, die Neuregelung diene dem Ziel, die Gefahr von Interessenkollisionen auszuschließen, vermag eine Plausibilität des ersten Anscheins für sich in Anspruch zu nehmen. Bei näherer Betrachtung der Zusammensetzung und v.a. der Befugnisse des Verwaltungsrates nach § 5 Abs. 1 AbsatzfondsG sowie der nach § 5 Abs. 2 AbsatzfondsG erlassenen Satzung kann diesem Aspekt indes keine maßgebliche Bedeutung beigelegt werden. Denn der Verwaltungsrat des Absatzfonds ist auf Grund seiner Befugnisse nicht als echtes Aufsichtsgremium konstituiert. Vielmehr nimmt er neben der Beaufsichtigung des Vorstands in beachtlichem Umfang auch Ge-

schäftsleitungsbefugnisse wahr. Zudem untersteht der Absatzfonds der Rechtsaufsicht des Bundesministeriums nach § 7 AbsatzfondsG.

Demgegenüber erscheint die ursprüngliche Zielsetzung, durch das Vorschlagsrecht der CMA für den Verwaltungsrat des Absatzfonds die Zusammenarbeit mit der Durchführungseinrichtung zu verbessern, als ein wohl weiterhin begründetes Anliegen. Da das Vorschlagsrecht nur für 3 von bisher 23 Mitgliedern besteht und der CMA damit kein signifikantes Bestimmungsrecht für die nach der Satzung mehrheitlich erfolgende Entscheidungsfindung eingeräumt wird, hält sich dieses Vorschlagsrecht innerhalb der verfassungsrechtlichen Grenzen, die für die Schaffung eines wirksamen Mitspracherechts Betroffener anerkannt sind. Solche Mitwirkungen dienen dazu, einen sachgerechten Interessenausgleich zu ermöglichen und so dazu beizutragen, die angestrebten Ziele effektiver zu erreichen.¹

2.

Unabhängig von den vorstehenden Erwägungen ist daran zu erinnern, dass die Aufgabenerfüllung nach dem Absatzfondsgesetz unter den Bedingungen zu erfolgen hat, die sich aus den verfassungsrechtlichen Anordnungen ergeben, die von der Rechtsprechung an die Erhebung und Verwendung von Sonderabgaben gestellt werden.²

Neben der Homogenität der belasteten Gruppe und ihrer besonderen Sachverantwortung betont das *BVerfG* v.a. die Notwendigkeit einer sachgerechten Verknüpfung der durch die Sonderabgabe bewirkten Belastung mit den auf diese Weise finanzierten Begünstigungen. Von daher muss eine *gruppennützige Verwendung* gewährleistet werden.³ Grundsätzlich steht es dem Gesetzgeber von Verfassungs wegen frei, wie er die gruppennützige Verwendung einer zulässigerweise erhobenen Sonderabgabe sicherstellt. Wählt er ein Modell, in dem die wesentlichen Verwendungsentscheidungen durch repräsentativ besetzte Organe getroffen werden, so hat er durch ihre Zusammensetzung und die für ihre Beschlussfassung gelten-

¹ So *BVerfGE* 107, 59 ff. – Emschergenossenschaft.

² Siehe *BVerfGE* 91, 186 ff.; 82, 159 ff.; 67, 256 ff.; 55, 274 ff.

³ *BVerfGE* 82, 159 (180 f.) – Absatzfonds.

den Abstimmungsverfahren zu gewährleisten, dass eine gruppennützige Verwendung der erhobenen Mittel erfolgt.

Von daher erscheint die vom Bundesrat vorgeschlagene Lösung, kompensatorisch für die Streichung des Vorschlagsrechts des Aufsichtsrates der CMA eine Erhöhung des Vorschlagsrechts des Zentralausschusses der Deutschen Landwirtschaft vorzusehen, durchaus folgerichtig. Eine gruppennützige Verwendung könnte jedoch auch auf der Grundlage der von der Bundesregierung vorgeschlagenen Neufassung von § 5 Abs. 1 durch eine im Satzungsrecht verankerte Verfahrensbestimmung gewährleistet werden. Eine solche Regelung könnte vorsehen, dass Beschlüsse des Verwaltungsrates, die von den Vertretern der von der Abgabenerhebung betroffenen Wirtschaftskreise wegen einer nicht gruppennützigen Verwendung einstimmig abgelehnt werden, der erneuten Beratung und Zustimmung mit einer Mehrheit von zwei Drittel der Verwaltungsratsmitglieder bedürfen. Jedenfalls würde eine solche Regelung praktisch sicherstellen, dass eine verfassungsrechtlich nicht unbedenkliche Verschiebung der Kräfteverhältnisse im Verwaltungsrat des Absatzfonds zu Lasten einer gruppennützigen Verwendung der erhobenen Sonderabgaben de facto nicht eintritt, die von dem neugefassten Gesetz ausweislich der Gegenäußerung der Bundesregierung auch nicht beabsichtigt wird.

II. Zur Einbeziehung nachwachsender Rohstoffe in den Aufgabenbereich des Absatzfonds

Die in der Diskussion um den vorliegenden Gesetzentwurf erhobene Forderung nach Einbeziehung nachwachsender Rohstoffe in den Aufgabenbereich des Absatzfonds ist verfassungs- wie gemeinschaftsrechtlich zulässig.

1.

In verfassungsrechtlicher Hinsicht ist an die Beachtung des Gebots der Gruppenhomogenität und der besonderen Sachverantwortung zu erinnern.⁴ Für die vorlie-

⁴ BVerfGE 82, 159 (180 f.) – Absatzfonds.

gend in Betracht kommenden Pflanzenöle und v.a. für die Gewinnung von Biodiesel aus Rapsöl sind insoweit keine Bedenken erkennbar.

2.

In gemeinschaftsrechtlicher Hinsicht ist v.a. auf die Anforderungen des gemeinschaftlichen Beihilfeaufsichtsrechts hinzuweisen. Die Einbeziehung nachwachsender Rohstoffe in die Vermarktungsförderung nach dem Absatzfondsgesetz stellt die Änderung einer bestehenden Beihilfe dar, die nach Art. 2 Abs. 1 BeihilfeKVVO i.V.m. Art. 88 Abs. 3 Satz 1 EG der Pflicht vorheriger Notifizierung unterliegt und vor einer Genehmigungsentscheidung der Kommission nicht durchgeführt werden darf, Art. 3 BeihilfeKVVO i.V.m. Art. 88 Abs. 3 Satz 3 EG.

a)

Für die Genehmigung der Einbeziehung nachwachsender Rohstoffe steht der Europäischen Kommission nach Art. 87 Abs. 3 lit. c) EG ein weitreichender Ermessensspielraum zur Verfügung, innerhalb dessen die positiven Umweltauswirkungen dieser Maßnahme und ihre Orientierung am Nachhaltigkeitsgrundsatz, der in Art. 2 EG ausdrücklich Anerkennung gefunden hat, zu berücksichtigen sind. Die Kommission hat ihr Ermessen durch den Erlass entsprechender Gemeinschaftsleitlinien bzw. Rahmenvorgaben gebunden. Diese Bindung ist jedoch keine normativ-strikte und steht unter dem Vorbehalt der Einzelfallprüfung.

b)

Pflanzenöle, die zu Biotreibstoffen verarbeitet werden, unterfallen als sog. Anhang I-Erzeugnisse bzw. als Verarbeitungsprodukte von Anhang I-Erzeugnissen den Gemeinschaftsleitlinien für staatliche Beihilfen zur Werbung für derartige Produkte.⁵ Danach dürfen geförderte Werbemaßnahmen für solche Produkte den Wettbewerb auf dem Gemeinsamen Markt nicht verfälschen und v.a. den Zielen der gemeinsamen Agrarpolitik nicht zuwiderlaufen. Insbesondere haben sie die Anforderungen der Warenverkehrsfreiheit zu wahren und die einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften über Werbung und Etikettierung zu beachten.

Überdies verlangen die Leitlinien⁶, dass solche Werbung zur Förderung bestimmter Wirtschaftszweige positiv beiträgt. Da Rapsöl als innovatives Erzeugnis i.S. der Leitlinien anzusehen ist, liegen die Genehmigungsvoraussetzungen nach Art. 87 Abs. 3 lit. c) EG auch insoweit vor.

c)

Daher ist von einer Genehmigungsfähigkeit nach Art. 87 Abs. 3 lit. c) EG auszugehen.

Köln, 21.02.2005

Prof. Dr. Thomas von Danwitz

⁵ ABI. EG Nr. C 225 v. 12.9.2001, S. 5 ff.

⁶ Ebenda, Rn. 31 f.