

**Öffentliche Anhörung zum  
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Absatzfondsgesetzes und des  
Holzabsatzfondsgesetzes (Bundestags-Drucksache 15/4641)  
am Mittwoch, den 23.2.2005**

**Stellungnahme des Bundesrechnungshofes**

**1 Artikel 1 Änderung des Absatzfondsgesetzes<sup>1</sup>  
Nr. 1 (zu § 2 Abs. 2 Satz 2)**

**Vertretung des Absatzfonds im Aufsichtsrat der Centralen Marketing- Gesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft mbH (CMA)**

Die Centrale Marketing-Gesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft (CMA) hat als Durchführungseinrichtung des Absatzfonds den Absatz und die Verwertung von Erzeugnissen der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft zu fördern. Nach § 2 Abs. 2 Satz 2 Absatzfondsgesetz muss der Absatzfonds durch mindestens drei Mitglieder, die den Organen des Absatzfonds angehören, in dem Aufsichtsorgan der CMA vertreten sein.

In dem Gesetzentwurf ist vorgesehen, diese Vorschrift wegen möglicher Interessenskollisionen zu streichen. Der Bundesrat will die bisherige Regelung beibehalten, weil die Aufhebung der Entsendung von Mitgliedern des Absatzfonds in den Aufsichtsrat zu einer weiteren Verschiebung in der Struktur der Mitglieder in dem wichtigen Entscheidungsgremium der CMA führen würde. Durch die geplante Entflechtung der Gremien dürfe das Mitspracherecht und die Einflussmöglichkeiten der Beitragszahler Landwirte nicht weiter beeinträchtigt werden.

Der Bundesrechnungshof hat in der Vergangenheit mehrfach auf die Problematik von Interessenskollisionen bei einer personellen Verzahnung zwischen der Aufsichts- und Durchführungsebene hingewiesen. So hat er u.a. beanstandet, dass Beschäftigte einer Körperschaft des öffentlichen Rechts in Gremien Dritter, die von der Körperschaft finanzierte Maßnahmen durchführen, mit Entscheidungs- und Kontrollfunktion vertre-

---

<sup>1</sup> In der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Juni 1993 (BGBl. I S. 998), zuletzt geändert durch Artikel 144 der Verordnung vom 25. November 2003 (BGBl. I S. 2304)

ten waren.<sup>2</sup> In einem anderen Fall hat der Bundesrechnungshof beanstandet, dass zwischen der Entscheidungsebene des Ministeriums und dem Vorstand des Zuwendungsempfängers personelle Verbindungen bestanden (der für die Zuwendungsentscheidungen verantwortliche Referatsleiter des Ministeriums war Mitglied im Vorstand des Zuwendungsempfängers).<sup>3</sup>

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist die Gefahr einer Interessenkollision beim Absatzfonds nicht auszuschließen, wenn ein Mitglied des Verwaltungsrates des Absatzfonds gleichzeitig Mitglied des Aufsichtsrates der CMA ist. In beiden Funktionen trägt es Verantwortung für den (wirtschaftlichen) Erfolg der vertretenen Einrichtungen. Es ist maßgeblich für Entscheidungen des Absatzfonds und die Steuerung und Kontrolle der CMA als institutionelle Zuwendungsempfängerin des Absatzfonds verantwortlich. In der CMA nimmt es Aufsichtsfunktionen wahr.

Der allgemeine Rechtsgrundsatz, nach dem in einem Verwaltungsverfahren niemand Amtshandlungen vornehmen oder an Amtshandlungen mitwirken darf, bei dem Umstände vorliegen, die objektiv geeignet sind, Misstrauen gegen sachgemäßes und unparteiisches Verhalten zu rechtfertigen, hat in verschiedenen rechtlichen Bestimmungen seinen Niederschlag gefunden. So darf z.B. nach 20 Abs. 1 Nr. 5 Verwaltungsvorgangsgesetz, § 82 Abs. 1 Nr. 5 Abgabenordnung, § 16 Abs. 1 Sozialgesetzbuch X in einem Verwaltungsverfahren nicht tätig werden, wer bei einem Beteiligten als Mitglied des Vorstandes, des Aufsichtsrates oder eines gleichartigen Organs tätig ist. Entsprechend der Richtlinien für die Berufung von Persönlichkeiten in Aufsichtsräte und sonstige Überwachungsorgane sowie in Vorstände/Geschäftsführungen von Unternehmen, an denen der Bund (einschließlich Sondervermögen) beteiligt ist, und anderen Institutionen, soweit der Bund Einfluss auf die Besetzung hat (Berufungsrichtlinien)<sup>4</sup> sollten zur Vermeidung von Interessenkollisionen Personen kein Mandat in Organe des Absatzfonds oder der Durchführungseinrichtung gleichzeitig wahrnehmen.

---

<sup>2</sup> Bemerkungen 2003 v. 24. November 2003 (Drucksache 15/2020), Ziffer 81

<sup>3</sup> Bericht an den Haushaltsausschuss, II 2 – 20 80 04/03 vom 24.1.2001

<sup>4</sup> Anlage 2 der Hinweise für die Verwaltung von Bundesbeteiligungen vom 24.9.2001 ([www.bmf.de](http://www.bmf.de))

Im Übrigen erfordert eine angemessene Vertretung der Landwirte in der CMA nicht zwingend, dass Personen aus den Organen des Absatzfonds (Vorstand, Verwaltungsrat) im Aufsichtsrat der CMA vertreten sind (so jetzt § 2 Abs. 2 Satz 2 Absatzfondsgesetz). Vielmehr ist denkbar, andere Personen aus Einrichtungen zu benennen, die die Interessen der Landwirte vertreten. Insoweit steht die zur Vermeidung von Interessenkollisionen gebotene Streichung von § 2 Abs. 2 Satz 2 Absatzfondsgesetz dem Anliegen des Bundesrates nicht entgegen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hat der Absatzfonds gegenüber der CMA weitgehende Kontrollmöglichkeiten. So wird die CMA nach geschäftspolitischen Vorgaben (Rahmenplanrichtlinien) des Absatzfonds institutionell gefördert. Zudem muss die CMA zur Kontrolle Verwendungsnachweise vorlegen, die der Absatzfonds umfassend zu prüfen hat. Nach alledem empfiehlt der Bundesrechnungshof, § 2 Abs. 2 Satz 2 Absatzfondsgesetz zu streichen.

## **2 Artikel 1 Änderung des Absatzfondsgesetzes<sup>5</sup> Nr. 2 (zu § 5 Abs. 1 Absatzfondsgesetz)**

### **Zusammensetzung des Verwaltungsrats des Absatzfonds**

In dem Gesetzentwurf ist vorgesehen, das in § 5 Abs. 2 des Absatzfondsgesetz formulierte Vorschlagsrecht des Aufsichtsrats der CMA, 3 Vertreter aus seinem Mitgliederkreis für den Verwaltungsrat des Absatzfonds zu benennen, aufzuheben. Dadurch würde sich die Zahl der Mitglieder des Verwaltungsrates von 23 auf 20 reduzieren. Eine Regelung für den Fall des Stimmenpatts wird nicht getroffen. Der Bundesrat will bei der Zusammensetzung des Verwaltungsrates des Absatzfonds an die Stelle des bisherigen Vorschlagsrechts des Aufsichtsrates der CMA das Vorschlagsrecht des Zentralausschusses der deutschen Landwirtschaft von 7 auf 10 Vertreter erhöht (§ 5 Abs. 1 Absatzfondsgesetz).

Die CMA sollte aus Sicht des Bundesrechnungshofes aufgrund ihrer Stellung als Zuwendungsempfänger des Absatzfonds kein Vorschlagsrecht für die Besetzung des Verwaltungsrates als ihrem Kontrollorgan haben, weil Interessenkollisionen nicht auszuschließen sind. Insoweit ist es folgerichtig, neben § 2 Abs. 2 Satz 2 auch das Vorschlagsrecht der CMA nach § 5 Abs. 1 Absatzfondsgesetz zu streichen.

---

<sup>5</sup> In der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Juni 1993 (BGBl. I S. 998), zuletzt geändert durch Artikel 144 er Verordnung vom 25. November 2003 (BGBl. I S. 2304)

Der Vorschlag des Bundesrates wendet sich allerdings nicht gegen eine Streichung des Vorschlagsrechts der CMA, sondern befürwortet eine Erhöhung der Zahl der Vertreter, die auf Vorschlag des Zentralausschusses der Deutschen Landwirtschaft in den Verwaltungsrat entsandt werden, um eine angemessene Vertretung der Landwirte im Verwaltungsrat sicherzustellen. Hierbei handelt es sich um eine politische Frage, die sich einer Bewertung des Bundesrechnungshofes entzieht. Für den Fall, dass die Mitgliederzahl im Verwaltungsrat auf 20 reduziert wird, empfiehlt der Bundesrechnungshof eine Regelung für den Fall des Stimmenpatts.

### **3 Artikel 1 Änderung des Absatzfondsgesetzes<sup>6</sup> Nr. 3 (§ 13a)**

#### **Artikel 2 Änderung des Holzabsatzfondsgesetzes<sup>7</sup> (§ 14)**

##### **Kostenerstattung**

Zur Durchführung seiner Aufgaben fließen dem Absatzfonds Pflichtbeiträge aller Betriebe der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft zu (§ 10 Absatzfondsgesetz). Die Beiträge werden nach der Verordnung über die Beiträge nach dem Absatzfondsgesetz durch die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE), im Molkebereich zum Teil durch die in den Bundesländern für die Erhebung der Umlage nach dem Milch- und Fettgesetz zuständigen Behörden erhoben. Das jährliche Beitragsaufkommen zugunsten des Absatzfonds beträgt rund 90 Mio. Euro. Die Kosten für die Erhebung der Sonderabgaben<sup>8</sup> gehen zu Lasten des Bundeshaushalts. Der Absatzfonds und auch der Holzabsatzfonds leisten dafür keinen Ausgleich. Bereits nach der geltenden Regelung hat der Absatzfonds der BLE die im Zusammenhang mit der Beitragserhebung von der BLE an Dritte gezahlte Beiträge zu erstatten.

---

<sup>6</sup> In der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Juni 1993 (BGBl. I S. 998), zuletzt geändert durch Artikel 144 der Verordnung vom 25. November 2003 (BGBl. I S. 2304)

<sup>7</sup> In der Fassung der Bekanntmachung vom 6. Oktober 1998 (BGBl. I S. 3130), zuletzt geändert durch Artikel 146 der Verordnung vom 25. November 2003 (BGBl. I S. 2304)

<sup>8</sup> Bei der BLE entstehen bei der Durchführung des Absatzfonds- und des Holzabsatzfondsgesetzes jährlich Verwaltungskosten in Höhe von insgesamt rd. 2,6 Mio. € (davon rd. 1,9 Mio. € bezüglich des Absatz- und 0,7 Mio. € hinsichtlich des Holzabsatzfonds).

Der Gesetzentwurf sieht Regelungen zur Kostenerstattung zusätzlich für Personal- und Sachkosten vor, die der BLE bei der Erhebung der Beiträge entstehen. Der Bundesrat lehnt dies ab, weil der Absatzfonds<sup>9</sup> eine Kostenerstattung aus den erhobenen Beiträgen aufbringen müsse. Die Beiträge fließen dem Absatzfonds jedoch in voller Höhe zur Durchführung seiner Aufgaben zu.<sup>10</sup> Damit sei die Einführung einer Kostenerstattung zu Gunsten der BLE nicht vereinbar.

Die Absatzförderungsmaßnahmen des Absatzfonds<sup>11</sup> finanzieren sich ausschließlich aus den Beiträgen, die von den Betrieben der Land- und Ernährungswirtschaft nach § 10 Absatzfondsgesetz erhoben werden. Das Gebot der aufgabenbezogenen Verteilung der Ausgabenlast, wonach die Ausgabenverantwortung der Aufgabenverantwortung folgt, gebietet, dass der Absatzfonds die bei seiner Aufgabenerfüllung insgesamt auftretenden Kosten selbst trägt. Dem steht nicht entgegen, dass das Absatzfondsgesetz die Erhebung der Beiträge der BLE überträgt. Die BLE wird bei dieser Tätigkeit unmittelbar für den Absatzfonds tätig. Nach dem Verursacherprinzip ist von dem Absatzfonds als dem Nutznießer dieser Leistung eine kostendeckende Erstattung der Verwaltungskosten zu verlangen.

Dementsprechend regelt § 8 Abs. 1 Nr. 1 Verwaltungskostengesetz, dass bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts nur dann von der Zahlung der Gebühren für Amtshandlungen befreit sind, wenn deren Ausgaben aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen aus dem Haushalt des Bundes getragen werden. Daraus ergibt sich aber keine gesetzliche Verpflichtung, den Absatzfonds als bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts von der Erstattung der bei der BLE entstehenden Verwaltungskosten zu befreien. Es entspricht nach Auffassung des Bundesrechnungshofes dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Verwaltung, Kostenerstattungsregelungen für alle erbrachten Verwaltungsleistungen einzuführen. Eine Gebührenbefreiung widerspricht dem Ziel, den Ressourcenverzehr erkennbar und dem Empfänger der Leistung zurechenbar zu machen. Um die wirklichen Kosten der Inanspruchnahme von Verwaltungsleistungen sichtbar zu machen, hat der Bundesrechnungshof deshalb im Rahmen der Novellierung des Verwaltungskostenrechts gefor-

---

<sup>9</sup> Anm.: und der Holzabsatzfonds

<sup>10</sup> Anm.: § 10 Abs. 1 Absatzfondsgesetz ist identisch mit § 10 Abs. 1 Holzabsatzfondsgesetz

<sup>11</sup> Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich gleichfalls auf das Holzabsatzfondsgesetz

dert, künftig auf eine Gebührenbefreiung öffentlich-rechtlicher Körperschaften generell zu verzichten.<sup>12</sup>

Der Absatzfonds hat nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die Kosten für die Verwaltungstätigkeit bei der Beitreibung der Beiträge (Verwaltungskosten) zu Gunsten des Absatzfonds gegenüber der BLE zu erstatten. Diese zusätzliche Belastung wird der Absatzfonds, der derzeit über einen Finanzmittelbestand von rd. 229 Millionen € verfügt<sup>13</sup>, auch nicht bei der Erfüllung seiner ihm nach dem Absatzfondsgesetz zugewiesenen Aufgaben beeinträchtigen. Eine entsprechende Kostenerstattungsregelung sollte – wie in dem Entwurf vorgesehen – in das Absatzfondsgesetz aufgenommen werden. Davon unberührt ist die Frage, inwieweit die BLE überhaupt in die Beitragserhebung zugunsten des Absatzfonds eingebunden werden soll, und diese nicht, wie auch durch den Bundesrat gefordert, vom Absatzfonds selbst zu übernehmen ist.

Ergänzend regen wir an, die in Artikel 1 Nr. 3 und Artikel 2 des Entwurfs des Gesetzes zur Änderung des Absatzfondsgesetzes und des Holzabsatzfondsgesetzes formulierten Durchführungsregelungen zur Ausgestaltung des Kostenerstattungsanspruchs in die Verordnung über die Beiträge nach dem Absatzfondsgesetz<sup>14</sup> aufzunehmen, um insbesondere die jährlich festzulegenden Vorauszahlungen nicht regelmäßig mit einer Änderung des Absatzfondsgesetzes verknüpfen zu müssen.

---

<sup>12</sup> Bemerkungen 2004 v. 15. November 2004 (Drucksache 15/4200), Ziffer 7

<sup>13</sup> Quelle: Rede Bundesministerin Künast anlässlich des Deutschen Bauertages 2003 in Freiburg ([www.bauerntag.de](http://www.bauerntag.de))

<sup>14</sup> In der Fassung der Bekanntmachung vom 4.7.1994 (BGBl. I S. 1456), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 25.7.2001 (BGBl. I S. 1215)