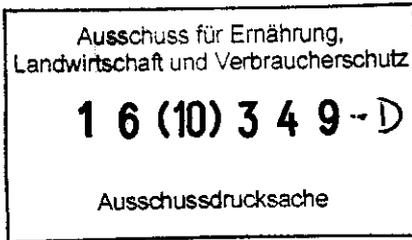


Priv.-Doz. Dr. Matthias Cornils

Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn
Institut für öffentliches Recht
Adenauerallee 42-44, 53113 Bonn
Tel.: 0228/735574



**Stellungnahme zum Fragenkatalog zur Anhörung des Ausschusses für Ernährung,
Landwirtschaft und Verbraucherschutz am 7. März 2007**

**„Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Absatzfonds Gesetzes und des Holzabsatz-
fondsgesetzes“**

A. Fragen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

1. *Wie beurteilen Sie die vorgesehene Anlastung der Kosten, die der BLE bei der Erhebung der Fondsbeiträge entstehen, auf die beiden Fonds und halten Sie eine Übergangsregelung angesichts der Verzögerungen bei der Novelle für notwendig oder gerechtfertigt?*

Die vorgesehene Anlastung der Kosten ist rechtlich zulässig. Ein Rechtssatz, der es verböte, bei einem Verwaltungsträger, dessen Aufgabenerfüllung aus Sonderabgaben finanziert wird, auch die Kosten der Abgabenerhebung dieser parafiskalischen Finanzierung zu unterwerfen, existiert nicht. Dies gilt auch dann, wenn wie im Fall des Absatzfonds und des Holzabsatzfonds die Abgabenerhebung nicht durch den aufgabenerfüllenden Verwaltungsträger selbst, sondern durch eine andere Stelle, hier einen anderen Träger mittelbarer Staatsverwaltung (BLE), durchgeführt wird. Insoweit lässt sich gegen die Entscheidung des Gesetzgebers, die Abgabenerhebung materiell demjenigen Verwaltungsträger zurechnen, dem das Abgabenaufkommen zufließt, also dem Absatzfonds bzw. Holzabsatzfonds, rechtlich nichts einwenden. Rechtlich problematisch könnte die Anlastung der Kosten der Erhebung allenfalls dann werden, wenn sie die Erfüllung der gesetzlich übertragenen Aufgabe vereiteln oder gravierend erschweren würde. Soweit erkennbar, ist das quantitativ bei der geplanten Überwälzung der Kosten relativ zu den Gesamthaushalten der Fonds nicht der Fall. Im übrigen würde selbst eine solche Auswirkung nicht das Prinzip der Kostenanlastung als solches in Frage stellen müssen. Einer dadurch bewirkten Unterfinanzierung, gemessen am Maßstab der übertragenen

Sachaufgabe, ließe sich bei Beibehaltung des Prinzips der Kostenanlastung schließlich auch durch Veränderung des Aufgabenprofils oder der Abgabensätze abhelfen.

Ob umgekehrt die im Gesetzentwurf intendierte Anlastung der Kosten rechtlich zwingend gefordert ist, muss allerdings ebenso bezweifelt werden. Der finanzverfassungsrechtliche Grundsatz der Konnexität von Aufgaben und Ausgaben, wonach die Ausgabenlast der Aufgabenverantwortung folgen muss, betrifft im föderalen Gefüge der Bundesrepublik Deutschland die Gebietskörperschaften, namentlich den Bund und die Länder (Art. 104a GG). Lastenverteilungsregeln hinsichtlich der verschiedenen Träger mittelbarer Staatsverwaltung innerhalb der Bundesverwaltung (Anstalten!) lassen sich daraus nicht ohne weiteres ableiten. Vielmehr unterliegt es dem Organisationsermessen des Bundes im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben der Art. 86 f GG, welche Verwaltungsträger er innerhalb seiner Verwaltungszuständigkeit mit welchen konkreten Aufgaben betraut und wie er die Finanzierung der jeweiligen Aufgabenerfüllung (aus Steuermitteln oder parafiskalischen Abgaben) sicherstellt.

Gemeinschaftsrechtlich entspricht die volle Finanzierung der Kosten der Aufgabenerledigung einschließlich der Abgabenerhebungskosten eher dem Ideal einer Selbstfinanzierung der Absatzförderungs-Beihilfen aus Mitteln der begünstigten Wirtschaftsbranche. Allerdings wäre nach den Werbeleitlinien der Kommission und auch der künftigen Rahmenregelung für die Agrarbeihilfen eine direkte staatliche Kofinanzierung von bis zu 50% grundsätzlich möglich¹. Soweit die Absatzförderung diesen Regelungen unterfällt, wäre also auch eine Entlastung der parafiskalischen Selbstfinanzierung um die Kosten der Abgabenerhebung durch den Staat weiterhin gemeinschaftsrechtlich zulässig.

Eine Notwendigkeit einer weiteren zeitlichen Streckung der Einführung der Kostenanlastung (Übergangsregelung) im Interesse der beiden Fonds ist angesichts der schon eingetretenen Verzögerungen im Gesetzgebungsverfahren nicht zu erkennen.

¹ Kommission, Gemeinschaftsleitlinien für staatliche Beihilfen zur Werbung für in Anhang I des EG-Vertrags genannte Erzeugnisse und bestimmte nicht in Anhang I genannte Erzeugnisse, Abl. v. 12.9.2001, C 252/5 Rz. 60 Rahmenregelung der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor 2007 bis 2013, Rz. 156; s. aber auch jetzt Rz. 157: bis zu 100% direkt-staatliche Beihilfe zulässig bei rein generischer Werbung ohne jeden Herkunftshinweis.

2. *Welche einsetzbaren Möglichkeiten der Einsparung von Verwaltungskosten in der BLE sehen Sie, um die beiden Fonds nicht über Gebühr zu belasten?*

Die Frage betrifft allein Möglichkeiten einer effizienteren Verwaltungsorganisation. Von einer Beantwortung wird daher mit Rücksicht auf die Grenzen eigener Sachkenntnis Abstand genommen.

3. *Entspricht die vorgesehene Entflechtung der Aufsichtsgremien der so genannten „good governance“ und welche Auswirkungen sehen Sie für die Arbeit des Absatzfonds und seiner Ausführungsgesellschaften?*

Auch diese Frage hat einen verwaltungswissenschaftlichen Schwerpunkt und betrifft nur am Rande normative Maßstäbe, auf die es aus juristischer Sicht allein ankommt. Sicherlich ist der Gesetzgeber rechtlich nicht gehindert, die angestrebte Entflechtung vorzunehmen. Die Entflechtung hat zur Folge, dass die Durchführungsgesellschaft (CMA) personell ein Stück weiter von der öffentlich-rechtlichen Anstalt abgekoppelt und ihre Eigenständigkeit gegenüber der Anstalt graduell erhöht wird.

Ob Standards verwaltungsorganisatorischer Hygiene und die Anforderungen der „good governance“ (bzw. „good administration“)² eine solche Entflechtung wirklich fordern, ist allerdings zweifelhaft, und zwar aus denselben Gründen, aus denen sich ergibt, dass jedenfalls *rechtlich* eine Verpflichtung dazu nicht besteht (s. dazu nächster Absatz). Zwar fordert „good governance“ unter anderem auch eine klare Abgrenzung von Verantwortlichkeiten und Transparenz innerhalb der Verwaltung. Indessen geht es dabei doch vor allem um die Wahrung von Kompetenzgrenzen und die Abschottung der jeweiligen Kompetenz von sachfremden Einflüssen. Diese Gedanken greifen indessen nicht recht, wenn zwei Institutionen gemeinsam eine Verwaltungsaufgabe leisten und dabei auf dieselben Zwecke verpflichtet sind, so dass wechselseitig kein Interessengegensatz besteht.

Jedenfalls aus strikt normativer – juristischer – Sicht ist nicht erkennbar, dass die angestrebte personelle Entflechtung zwingend geboten ist. Insbesondere lässt sich nicht aus Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensrechts über den Ausschluss interessensbefangener Amtsträger oder aus anderen Inkompatibilitätsvorschriften ein allgemeiner Grundsatz des Verbots personeller Verflechtung in Organen von Trägern öffentlicher Verwaltung ableiten. Wesentlich ist insoweit vor allem, dass diesen Bestimmungen der Grundgedanke einer schädlichen Verquik-

² s. dazu etwa Goerlich, Good Governance und Gute Verwaltung, DÖV 2006, 313 ff.

kung gegensätzlicher (insbesondere: amtlicher und privater) Interessen zugrundeliegt. Es geht darum, die Amtsausübung von der Verfolgung individueller Eigeninteressen strikt zu trennen. Dieser Grundgedanke passt jedoch nicht auf die gesetzliche Konstruktion des Verhältnisses von Absatzfonds und Durchführungsgesellschaften. Danach sind die Durchführungsgesellschaften gleichsam Instrumente des Absatzfonds, nicht hingegen Träger eines eigenen, dem Absatzfonds entgegenlaufenden Interesses. Das Gesetz spricht von den Aufgaben des Absatzfonds (§ 2 Abs. 1, 2 AbsatzfondsG). Vereinfacht gesprochen haben beide Institutionen von Gesetzes wegen dasselbe, vom Aufgabenträger (nach Maßgabe des Gesetzes), mithin vom Absatzfonds definierte Interesse zu haben und zu verfolgen. Erfüllt die Durchführungsgesellschaft ihre Durchführungsverpflichtung nicht, ist der Absatzfonds sogar berechtigt, die Durchführung selbst zu übernehmen oder Dritten zu übertragen (§ 7 Abs. 5 AbsatzfondsG). Mit dieser gesetzlichen Struktur ist es jedenfalls vereinbar, wenn die Durchführung der dem Absatzfonds als Aufgabenträger zugerechneten Aufgabe durch die instrumentellen Gesellschaften wie bisher auch personell durch entsandte Vertreter des Absatzfonds mit kontrolliert wird.

Weniger leicht zu rechtfertigen scheint auf den ersten Blick die umgekehrte Entsendung von Mitgliedern der („instrumentellen“) Durchführungsgesellschaft in den Verwaltungsrat des Absatzfonds (nach gegenwärtigem Recht). Auch insoweit fehlt es aber an dem potentiellen Interessengegensatz, der Verflechtungen so problematisch macht. Vielmehr ist ja auch der Verwaltungsrat des Absatzfonds ein Gremium, in dem sich wesentlich gerade die Interessen der durch die Absatzförderung begünstigten, durch die Abgabenlast indessen auch betroffenen Betriebe der Land- und Ernährungswirtschaft Gehör verschaffen können – infolge der angestrebten Veränderung der Zusammensetzung des Verwaltungsrates sogar in noch gesteigertem Maße (§ 5 Abs. 1 AbsatzfondsG). Dieses Selbstverwaltungselement, das sich in der Befugnis der Betroffenenvertreter zur Konkretisierung der Förderungsaufgaben im gesetzlich vorgegebenen Rahmen auswirkt, kennzeichnet also nicht alleine die Durchführungsgesellschaft (CMA), sondern – durchaus parallel – auch die öffentlich-rechtlich Anstalt. Auch insofern ist also die bisherige organisatorische Lösung, die neben den Vertretern auf Vorschlag des Zentralausschusses der Landwirtschaft auch noch Vertreter der Mitglieder der Durchführungsgesellschaft in den Verwaltungsrat aufnimmt, nicht per se „unsauber“, intransparent, interessengegensatzverwischend; sie ist weder rechtswidrig noch ein Verstoß gegen Regeln der „good governance“.

Zusammengefasst lässt sich also sagen, dass die personelle Entflechtung rechtlich fraglos zulässig, vielleicht aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht auch vorteilhaft, weil noch stärker dem Gedanken der Verantwortungstrennung verhaftet, nicht jedoch rechtlich unbedingt geboten ist.

4. *Kann die Gruppe der Land- und Forstwirtschaft einer definierten Gruppe zugeordnet werden? Wie beurteilen Sie die geplante Stärkung der Gruppe der Beitragszahler im Verwaltungsrat des Absatzfonds?*

Sofern mit der Frage auf die Gruppenhomogenität im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Zulässigkeit von Sonderabgaben abgestellt wird, ist aus rechtlicher Sicht zunächst zu bemerken, dass es sich bei der angesprochenen Gesamtgruppe tatsächlich um zwei unterschiedliche Gruppen handelt, die demnach auch unterschiedlichen Absatzförderungssystemen unterworfen sind (Absatzfonds, Holzabsatzfonds). Diese Differenzierungen in zwei Gruppen geht auf die Forderung des Bundesverfassungsgerichts in seinem Beschluss zum Absatzfonds von 1990 zurück, die Forstwirtschaft aus dem allgemeinen Regime der landwirtschaftlichen Absatzförderung herauszunehmen, weil zwischen den Angehörigen beider Gruppen keine ausreichende gemeinsame Gruppenidentität bestehe. Die maßgebliche Erwägung des Bundesverfassungsgerichts dafür war, dass die Forstwirtschaft nicht in derselben Weise wie die Landwirtschaft Regelungen des Gemeinschaftsrechts (Marktordnungen) unterworfen war und dadurch also nicht in derselben Weise rechtlich zu einer eindeutig abgrenzbaren Gruppe vorstrukturiert wurde.

Damit ist auch schon in Erinnerung gebracht, dass die Unternehmen der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft vom Bundesverfassungsgericht noch im Jahr 1990 eindeutig als homogene Gruppe im Sinne der ersten Voraussetzung aus dem Katalog der Bedingungen für die Zulässigkeit von Sonderabgaben, wie sie in langjähriger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aufgestellt worden sind, angesehen worden sind. Nach dieser Rechtsprechung können nur die Angehörigen einer vorgefunden homogenen Gruppe durch Sonderabgaben in eine spezifische Finanzierungsverantwortung genommen werden. Die Gruppe muss dabei durch eine „vorgegebene Interessenlage oder durch besondere gemeinsame Gegebenheiten von der Allgemeinheit und anderen Gruppen abgrenzbar“ sein³. Die Unternehmen der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft, die den Absatzfonds finanzieren, bilden nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts deswegen eine homogene Gruppe, weil sie „als Wettbe-

³ BVerfGE 82, 159 (180).

werber innerhalb der Europäischen Gemeinschaften“ gemeinsam betroffen sind. Diese Aussage wiederum wird nur vollauf verständlich, wenn man sie zusammen liest mit den Erwägungen, in denen das Bundesverfassungsgericht den Zusammenhang herstellt zwischen den Zuschnitt der von der Abgabenlast betroffenen *Gruppe* (Homogenität) und dem mit der Abgabenerhebung und der Aufgabenfinanzierung aus den Abgabemitteln verfolgten *Zweck*. Das Bundesverfassungsgericht lässt keinen Zweifel, dass sich die Homogenität einer Gruppe nur in Bezug auf den mit der Abgabenregelung verfolgten Zweck, also dem Grund der Abgabenbelastung, bestimmen und beurteilen lässt⁴. Ihr Zweck besteht beim Absatzfondsgesetz, so die Umschreibung durch das Bundesverfassungsgericht, darin, die deutsche Agrarwirtschaft „in Konkurrenz zu anderen Agrarexportländern der Europäischen Gemeinschaften zu stärken und zu schützen“; die Absatzförderung ist „eine Reaktion auf die gemeinsame Agrarpolitik der Gemeinschaft und die dadurch bestimmte Konkurrenzsituation“, auf den „verschärften Wettbewerb, der von der Verwirklichung eines einheitlichen europäischen Binnenmarktes erwartet wird“, insbesondere auch deshalb, weil die anderen Mitgliedstaaten vergleichbare Fördersysteme einsetzen. „Für diesen Zweck bilden Land- und Ernährungswirtschaft eine homogene, zur gemeinsamen Finanzierung verpflichtete Gruppe“, insbesondere deswegen, weil nahezu sämtliche Erzeugnisse der Landwirtschaft und ein großer Teil der Verarbeitererzeugnisse von der Vergemeinschaftung der Agrarmärkte erfasst sind. Die gemeinsame rechtliche Betroffenheit durch das Gemeinschaftsrecht sowie der auf diese Betroffenheit reagierende, sämtliche Betroffenen erfassende Gesetzeszweck des Absatzfondsgesetzes (Stärkung der Wettbewerbsposition) begründen also zusammengenommen die Homogenität der Gruppe und damit die erste Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit der Abgabe.

Die dargelegte Begründung des Bundesverfassungsgerichts von 1990 ist deswegen von besonderer Bedeutung, weil sie deutlich macht, dass die Auffassung des Verwaltungsgerichts Köln in seinem Vorlagebeschluss vom 18.5.2006, wonach die Homogenität der Belasteten-Gruppe heute jedenfalls „erheblichen Zweifeln“ begegne, auf einem Missverständnis beruht. Das Verwaltungsgericht Köln begründet seine Auffassung maßgeblich damit, dass mit Vollendung des Binnenmarktes der die Gruppenhomogenität wesentlich begründende Aspekt der Wettbewerbsstärkung der deutschen Landwirtschaft entfallen sei⁵. Allenfalls für die Zeit des Übergangs in den gemeinsamen Markt sei der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft

⁴ S. auch K. Waechter, Sonderabgaben sind normale Abgaben, ZG 2005, 97 (105): „Die Homogenität wird durch das Vorliegen des Zurechnungsgrundes bewirkt.“, s. auch BVerfGE 113, 128 (151): „Zusammenspiel“ der Merkmale der Rechtmäßigkeitsmerkmale von Sonderabgaben.

⁵ VG Köln, Beschl.v. 18.5.2006, 13 K 2230/05, S. 10.

eine einheitliche Verantwortung für den Erhalt der eigenen Wettbewerbsfähigkeit zugekommen. Mit der Vollendung des gemeinsamen Binnenmarktes sei „diese Klammer zwischenzeitlich entfallen“.

Mit den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zur Homogenität der vom Absatzfondsgesetz erfassten Gruppe ist diese Begründung jedenfalls nicht vereinbar. Aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts waren vielmehr die Eröffnung des Gemeinsamen Marktes bzw. des Binnenmarktes und die dadurch geschaffene Konkurrenzsituation gerade die maßgeblichen Gründe für die Verklammerung der mitgliedstaatlichen Land- und Ernährungswirtschaft unter ein gemeinsames Interesse an der Stärkung der eigenen Wettbewerbsfähigkeit. An dieser Situation hat sich mit Vollendung des Binnenmarktes sicherlich nicht geändert. Man kann zugespitzt formulieren: Der Binnenmarkt ist aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts wesentlicher Legitimationsgrund der Absatzförderung und der Abgabenbelastung, nicht etwa ein Gegenargument wie jetzt in der Argumentation des Verwaltungsgerichts Köln. Dafür, dass die mitgliedstaatliche Absatzförderung nur für eine Übergangszeit, gewissermaßen als Starthilfe verfassungsrechtlich zulässig sein und sich die vorher gegebene Homogenität der Abgabenbelasteten danach gleichsam irgendwie auflösen sollte, lässt sich den Entscheidungsgründen des Bundesverfassungsgerichts im Beschluss von 1990 kein Hinweis entnehmen.

Entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts Köln ist die Homogenität der vom Absatzfondsgesetz erfassten Gruppe auch nicht deswegen entfallen, weil möglicherweise in Deutschland zunehmend ausländische Erzeugerbetriebe oder einheimische Betriebe mit ausländischer Beteiligung tätig sind. Aus rechtlicher Sicht ist die vom Verwaltungsgericht Köln insoweit zu Grunde gelegte, offenbar auf die Staatsangehörigkeit der Unternehmensträger abstellende Betrachtungsweise viel zu eng. Für die Zugehörigkeit zur Gruppe der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft kommt es nicht auf die Staatszugehörigkeit der die Betriebe tragenden Gesellschaften oder Kaufleute an – ebensowenig wie bei sonstigen wirtschaftspolitischen Fördermaßnahmen im Inland ansässige Betriebe ausländischer Investoren allein aus diesem Grund ausgenommen sind. Entscheidend kann nur sein, dass die hierzulande tätigen Betriebe, unabhängig davon, in wessen Eigentum sie stehen, in ihrer Leistungsfähigkeit gestärkt werden, weil dies der Wettbewerbskraft der inländischen (nicht: „deutschen“ im staatsangehörigkeitsrechtlichen Sinne!) Landwirtschaft mit all den daraus resultierenden positiven Gemeinwohlfekten insgesamt zugutekommt. Das Bundesverfassungsgericht hatte in seinem Beschluss zum Absatzfondsgesetz von 1990 im Rahmen seiner Ausführungen zur Gruppenhomoge-

nität sogar kein Problem darin gesehen, dass vom AbsatzfondsG auch inländische Verarbeiter ausländischer Rohwaren erfasst waren. Entscheidend sei allein, dass das „aus dem jeweiligen Rohstoff hergestellte Erzeugnis der deutschen Ernährungsindustrie zugerechnet wird und als deutsche Ware seinen Markt findet“⁶. Auf die Eigentumsverhältnisse inländischer Betriebe kam es für diese Zurechnung mithin schon 1990 nicht an; heute kann nichts anderes gelten.

Fazit: Gemessen an den Kriterien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist davon auszugehen, dass die von der Abgabepflicht nach dem AbsatzfondsG erfassten Unternehmen der Land- und Ernährungswirtschaft auch heute noch eine homogene Gruppe im Sinne der Sonderabgabenrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bilden.

Was den Holzabsatzfonds angeht, so ist auch insoweit von einer hinreichend homogenen, von der Allgemeinheit abgegrenzten Gruppe der Angehörigen der Forst- und Holzwirtschaft auszugehen. Anders als bei den Betrieben der Land- und Ernährungswirtschaft ergibt sich hier die Verklammerung zu einer einheitlichen Gruppe weniger aus der gemeinschaftsrechtlichen Vorstrukturierung, der Unterwerfung unter eine gemeinsame gemeinschaftsrechtliche Betroffenheit, als vielmehr aus dem gemeinsamen Absatzförderungsinteresse, dass sich hier im übrigen auf einen wesentlich enger gefassten und begrenzteren Personenkreis bezieht als bei der Landwirtschaft. Ein aussagekräftiges Indiz für die in der „Sozialordnung“⁷ vorfindliche Verklammerung der Forst- und Holzwirtschaft zu einer unter dem Aspekt des einheitlichen Interesses homogenen Gruppe bildet überdies der Umstand, dass sich die Holzwirtschaft bei der Novellierung des seinerzeitigen Forstabsatzfonds im Jahr 1998 aus eigenem Antrieb zur Beteiligung an diesem Fonds entschieden hat⁸, gerade weil aus Sicht der Angehörigen dieser Branche eine gleichgerichtete Interessenlage mit den Betrieben der Forstwirtschaft vorliegt.

5. *Findet das Instrument der Absatzförderung auch Anwendung in anderen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft? Gibt es dort vergleichbare Absatzförderungsstrukturen und welche Elemente könnten gegebenenfalls auf das deutsche System übertragen werden?*

Außer Frage steht, dass in allen wichtigen landwirtschaftlichen Erzeugerländern der Gemeinschaft Absatzförderungsinstrumente zum Einsatz kommen. Dies hat auch die Kommission in den Gemeinschaftsleitlinien zu den staatlichen Werbebeihilfen in aller Deutlichkeit zum Ausdruck gebracht: „In fast allen Mitgliedstaaten beteiligt sich die öffentliche Hand an der Finan-

⁶ BVerfGE 82, 159 (189).

⁷ BVerfGE 82, 159 (180).

⁸ BT-Drs. 13/10285 S. 5.

zierung der Förderung des Absatzes von in Anhang I des EG-Vertrags genannten und bestimmten nicht in Anhang I genannten Erzeugnissen und der Werbung für diese Erzeugnisse, indem entweder direkte finanzielle Zuschüsse aus öffentlichen Haushalten gewährt werden oder auf staatliche Quellen, einschließlich parafiskalischer Abgaben oder Zwangsbeiträge zurückgegriffen wird.“⁹

Diese Aussage bringt auch zum Ausdruck, dass die Konstruktion und vor allem Finanzierung der nationalen Fördersysteme unterschiedlich ist, insbesondere was den Anteil der direkten Steuerfinanzierung angeht. Genauere rechtsvergleichende Untersuchungen über die einzelnen Förderungsmodelle liegen mir indes nicht vor. Allgemein lässt sich nur sagen, dass im Vergleich zur Konstruktion des deutschen Absatzfondsgesetzes sowohl Modelle mit sehr viel stärkerem Anteil direkter staatlicher (Steuer-) Finanzierung der Absatzförderung existieren als auch solche, bei denen eine ähnliche Kombination von staatlichem Abgabenzwang und „inhaltslicher Selbstverwaltung“ (namentlich: Konkretisierung der Mittelverwendung unter Beteiligung von Vertretern der betroffenen Sektoren) eingerichtet ist. Gleichsam am anderen Ende der Skala kommen schließlich auch Konzepte vor, die – unter weitgehendem Verzicht auf Zwangselemente – stärker auf eine „freiwillige“ (aus den einzelnen Unternehmen erbrachte) Absatzförderung setzen. Starke und besonders deutlich auch nach außen dokumentierte Bedeutung hat in einigen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft (insbesondere: Italien, Frankreich und Spanien) das Marketing unter Nutzung von Gütezeichen und auf Gemeinschaftsebene eingetragenen Ursprungsangaben (g.U.) sowie geschützten geographischen Angaben (g.g.A.).

Was die Übertragbarkeit derartiger Modelle auf die deutsche Absatzförderung angeht, ist zum einen der gemeinschaftsrechtliche Rahmen, in dem sich derartige Modelle (allerdings für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen) bewegen müssen, zum anderen aber der von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unter Umständen sehr stark abweichende national-rechtliche Hintergrund zu berücksichtigen. Rein rechtlich – unter Ausklammerung sämtlicher Zweckmäßigkeitserwägungen – ist natürlich eine Entlassung der Aufgabe der Absatzförderung in die vollständige Freiwilligkeit europarechtlich und verfassungsrechtlich denkbar. Verfassungsrechtlich gibt es auf der anderen Seite auch keinen Zwang zu parafiskalischer Finanzierung von Sonderinteressen: Auch soweit die Voraussetzungen der Erhebung von Sonderabgaben oder Vorzugslasten (Beiträgen), insbesondere also eine besondere Finanzierungsverantwortung der homogenen Gruppe der Belasteten, gegeben sind, ist der Gesetzgeber regelmäßig nicht gehindert, die Fi-

⁹ Kommission, Gemeinschaftsleitlinien für staatliche Beihilfen zur Werbung für in Anhang I des EG-Vertrags genannte Erzeugnisse und bestimmte nicht in Anhang I genannte Erzeugnisse, Abl. v. 12.9.2001, C 252/5 Rz. 1.

nanzierungslast der Allgemeinheit zuzuweisen und die Aufgabe also aus Steuern zu finanzieren. Allerdings stößt eine stärkere Verstaatlichung der Finanzierung von Absatzförderungsmaßnahmen im Agrarbereich auf gemeinschaftsrechtliche Schranken, insbesondere auf die 50%-Grenze für direkte Staatsbeihilfen für Werbeaktionen¹⁰. Theoretisch sind schließlich auch Modifikationen der gegenwärtigen Struktur verfassungsrechtlich denkbar, die das Selbstverwaltungselement stärken, den inhaltlichen Staatseinfluss also zurückdrängen, dabei aber den Abgabenzwang aufrechterhalten. Bedenken, die insoweit unter dem Aspekt des Demokratieprinzips des Grundgesetzes bestehen könnten, ließen sich vor dem Hintergrund der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur funktionalen Selbstverwaltung entkräften¹¹.

6. Die Frage betrifft allein die ökonomische Rationalität und Effektivität der gegenwärtig gewählten Konstruktion; von einer Beantwortung wird daher – mangels entsprechenden Sachverständes – abgesehen.
7. *Sehen Sie die verfassungsrechtlich notwendige Gruppennützigkeit und die Anforderungen der europäischen Rahmenregelung für staatliche Beihilfen mit dem Anspruch an mehr Regionalität der Marketingmaßnahmen vereinbar?*

Einen rechtlich bindenden Anspruch an mehr Regionalität der Marketingmaßnahmen erheben weder das Absatzfondsgesetz in der Fassung des hier diskutierten Entwurfs noch die neue europäische Rahmenregelung für Beihilfen im Agrarsektor. Allerdings lässt der Gemeinschaftsrahmen für Werbebeihilfen bestimmte Formen des Regionalmarketings zu und ermöglicht damit auch eine etwaige diese Formen aufgreifende Förderungspolitik des Absatzfonds. Dies gilt insbesondere für die Werbung für Produkte mit gemeinschaftlich anerkannten Bezeichnungen (geschützte Ursprungsbezeichnungen [g.U.], geschützte geographische Angaben [g.g.A.]), anderen gemeinschaftsrechtlich geschützten Ursprungsbezeichnungen, etwa für Wein bestimmter Anbaugebiete, schließlich auch für regionale Gütezeichen¹². Bei den gemeinschaftlich anerkannten Bezeichnungen darf auf den Ursprung der Erzeugnisse hingewiesen werden, „sofern dieser Hinweis genau den Hinweisen entspricht, die von der Gemein-

¹⁰ Kommission, Gemeinschaftsleitlinien für staatliche Beihilfen zur Werbung für in Anhang I des EG-Vertrags genannte Erzeugnisse und bestimmte nicht in Anhang I genannte Erzeugnisse, Abl. v. 12.9.2001, C 252/5 Rz. 60 Rahmenregelung der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor 2007 bis 2013, Rz. 156; s. aber auch jetzt Rz. 157; bis zu 100% direkt-staatliche Beihilfe zulässig bei rein generischer Werbung ohne jeden Herkunftshinweis.

¹¹ BVerfGE 107, 59 (94 ff.); 111, 191 (215 ff.).

¹² Rahmenregelung der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor 2007 bis 2013, Rz. 152 Buchst. g), Rz. 153.

schaft eingetragen wurden“¹³. Bei nationalen und eben auch regionalen Gütezeichen kann der Ursprung der Erzeugnisse als sekundäre Werbebotschaft (neben dem primären Bezug auf die Qualität des Erzeugnisses) angegeben werden¹⁴. Aus europarechtlicher Sicht stecken diese Marketinginstrumente künftig den Spielraum der Mitgliedstaaten für eine herkunftsbezogene Werbung mit Beihilfecharakter ab.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht wirft ein Regionalbezug derartiger Maßnahmen keine durchgreifenden Bedenken auf. Insbesondere wird die Erfüllung der verfassungsrechtlichen Bedingungen für die Zulässigkeit einer Sonderabgabe nicht etwa dadurch in Frage gestellt, dass Mittel aus der Sonderabgabe nach dem AbsatzfondsG für Werbung mit regionalem Herkunftsbezug eingesetzt werden. Dies gilt insbesondere für die Voraussetzung der Gruppennützigkeit der Mittelverwendung aus der Sonderabgabe. Das Bundesverfassungsgericht hat in ständiger Rechtsprechung klargestellt, dass dieses Merkmal der gruppennützigen Verwendung nicht etwa so zu verstehen ist, dass das Aufkommen im spezifischen Interesse eines jeden einzelnen Abgabepflichtigen verwendet werden muss. „Vielmehr genügt es, wenn [das Abgabenaufkommen] überwiegend im Interesse der Gesamtgruppe verwendet wird“¹⁵. Bei den Sonderabgaben ist der verfassungsrechtlich geforderte und im Gruppennützigkeitsmerkmal ausgedrückte Gegenseitigkeitszusammenhang zwischen Abgabenlast und Abgabennutzen deutlich lockerer als bei den Verbandsbeitrag (und erst recht bei der individualisierten Gebühr); diese Steuerähnlichkeit macht schließlich gerade die finanzverfassungsrechtliche Problematik der Sonderabgaben aus. Die Äquivalenzanforderungen, die finanzverfassungsrechtlich für die Rechtmäßigkeit von Vorzugslasten (Gebühren und Beiträge) gelten, gelten für die Sonderabgabe gerade nicht. Hier ist der „Versicherungscharakter“, das Moment der Quersubventionierung innerhalb der homogenen Gruppe viel stärker ausgeprägt¹⁶. Deswegen kommt es im Ausgangspunkt nur darauf an, dass das Aufkommen aus den Abgabemitteln der Gruppe insgesamt und damit nur mittelbar – wegen des gemeinsamen Interesses an der Förderung der Gruppeninteressen – auch jedem einzelnen abgabeverpflichteten Gruppenangehörigen zugute kommt. Zur verfassungsrechtlich verbotenen Fremdfinanzierung schlägt eine solche Quersubventionierung innerhalb der Gruppe erst dann um, wenn daran für die Finanzierungspflichtigen keinerlei mittelbares – objektiv beschreibbares¹⁷ – Interesse mehr besteht, welches

¹³ Rahmenregelung der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor 2007 bis 2013, Rz. 154.

¹⁴ Rahmenregelung der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor 2007 bis 2013, Rz. 155.

¹⁵ BVerfGE 82, 159 (180 f.).

¹⁶ z.B. R. Staudacher, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Sonderabgaben, 2004, S. 179.

¹⁷ Auf subjektive Einschätzungen einzelner Abgabepflichtigen kommt es schon im Beitragsrecht (Rundfunkgebühren!) nicht und schon gar nicht in Sonderabgabenrecht an!

über das Interesse der Allgemeinheit hinausgeht¹⁸. Dies könnte bei den regionalbezüglichen Werbebeihilfen etwa dann der Fall sein, wenn immer nur Produkte aus einzelnen Regionen beworben würden, für die die Mittel der Abgabepflichtigen aus anderen Regionen eingesetzt würden, auch dies allerdings nur unter der zusätzlichen Bedingung, dass von der regionenspezifischen Werbung keine Fördereffekte auch für vergleichbare Produkte aus diesen anderen Regionen ausgingen.

Die Verfassung ermöglicht mithin im Rahmen der vorstehenden Bedingungen auch regionalbezogene Werbemaßnahmen, die allerdings vom Absatzfondsgesetz nicht gefordert werden, insofern also in den Spielraum gestalterischer Entscheidungen des Absatzfonds und der CMA fallen.

8. *Halten Sie das nach Gesetzesänderung geltende AbsatzfondsG für konform mit der deutschen Verfassung und für mit der europäischen Rahmenregelung für staatliche Beihilfen vereinbar?*

a) Vorbemerkung

Die Frage der Verfassungs- und der Europarechtskonformität des Absatzfondsgesetzes ist keine neue, bisher nicht behandelte und insbesondere gerichtlich erörterte Frage. Sie betrifft vielmehr einen Gegenstand, hinsichtlich dessen in der Vergangenheit sowohl aus der Sicht des Europarechts als auch aus der Perspektive des Grundgesetzes intensive rechtliche Betrachtungen stattgefunden haben. Diese haben dazu geführt, dass das AbsatzfondsG bisheriger Fassung als mit den rechtlichen Maßstäben beider Rechtsordnungen vereinbar angesehen wurde. Für das Verfassungsrecht ergibt sich das aus dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zum AbsatzfondsG vom 31.5.1990, in dem das Bundesverfassungsgericht insbesondere die Vereinbarkeit der Abgabe nach § 10 AbsatzfondsG mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Zulässigkeit von Sonderabgaben eingehend geprüft und bejaht hat. Für das europäische Gemeinschaftsrecht ergibt sich das zumal aus der Genehmigungspraxis der Europäischen Kommission, welche die von der Bundesregierung als Beihilferegelung notifizierte Regelung des Absatzfondsgesetzes wiederholt geprüft und für mit den Maßstäben des europäischen Beihilferechts vereinbar angesehen hat. Der Absatzfonds arbeitet dementsprechend auf der Grundlage einer gültigen beihilfenrechtlichen Genehmigung der Kommission, zuletzt vom 21.1.2004¹⁹.

¹⁸ S. etwa BVerfGE 113, 128 (151 f.) – Solidarfonds Abfallrückführung.

¹⁹ KOM Staatliche Beihilfe N 571/2002 - Deutschland Absatzfondsgesetz C(2004)44fin.

Der Europäische Gerichtshof hat sich demgegenüber in seinem Urteil vom 5.11.2002 betreffend das CMA-Gütezeichen „Markenqualität aus deutschen Landen“ nicht zur Vereinbarkeit des Absatzfondsgesetzes insgesamt mit dem europäischen Gemeinschaftsrecht geäußert, sondern allein die spezielle Fördermaßnahme des Gütezeichens geprüft²⁰. Dieses wurde vom Gerichtshof als mit der Grundfreiheit des freien Warenverkehrs, Art. 30 EGV (heute: Art. 28 EG), unvereinbar angesehen, weil es die Verbraucher kraft seiner die deutsche Herkunft der betreffenden Erzeugnisse hervorhebenden Werbebotschaft dazu veranlassen könne, an Stelle importierter Erzeugnisse die mit dem Gütezeichen versehenen Erzeugnisse zu kaufen. Diese Entscheidung bezog sich indessen allein auf die konkret geprüfte Werbemaßnahme und daher insbesondere darauf, dass das Gütezeichen ausschließlich Erzeugnissen vorbehalten blieb, die in Deutschland aus deutschen oder eingeführten Rohstoffen hergestellt wurden; ausländische Erzeugnisse waren also vom Zugang zu dem Gütezeichen ausgeschlossen. Die Entscheidung kann also nicht an als ein generelles Verdikt zur Absatzförderung nach dem AbsatzfondsG gelesen werden, sondern nur als ein Urteil zu einer bestimmten, ausländische Erzeugnisse rechtlich diskriminierenden und daher gegen den freien Warenverkehr verstoßenden Werbemodalität. Dies erhellt schon daraus, dass die Entscheidung in einem von der Kommission angestregten Vertragsverletzungsverfahren ergangen ist, mithin auf Initiative derjenigen Behörde, die im übrigen die Beihilferegulierung des Absatzfondsgesetzes einschließlich von Gütezeichen, die auch für ausländische Erzeugnisse offen sind, als gemeinschaftskonform bewertet hat und bis heute, auch nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs, als gemeinschaftskonform bewertet. Das Urteil des Gerichtshofes selbst machte in diesem Sinne deutlich, dass es entsprechend dem Antrag der Kommission nur die „Vergabe des CMA-Gütezeichens unter den in den Randnummern 2 bis 9 des vorliegenden Urteils beschriebenen Voraussetzungen (im Folgenden: streitige Regelung)“ zum Gegenstand hatte²¹. Bei diesen Voraussetzungen, welche die Kommission zur Einleitung des Vertragsverletzungsverfahrens bewogen hatten, ging es indessen gerade um den diskriminierenden exklusiven Zugang deutscher Betriebe zum Gütezeichen. Nur dieser Aspekt ist also bisher in der Rechtsprechung des Gerichtshofs beanstandet worden. Für die Beihilferegulierung insgesamt bleibt es bei dem positiven Befund einer Genehmigung durch die Kommission.

Wenn sich nunmehr die Frage nach der Verfassungs- und Europarechtmäßigkeit der Regelung des Absatzfondsgesetzes neu stellt, so kann sich eine abweichende Beurteilung allenfalls aus geänderten rechtlichen oder tatsächlichen Umständen ergeben. Für das Europarecht betrifft

²⁰ EuGH, Slg. 2002, I-9977.

²¹ EuGH, Slg. 2002, I-9977 Rn. 11.

das die Änderung der Vorgaben für die Werbebeihilfen in der neuen Rahmenregelung. Für das Verfassungsrecht fällt es schwerer, Umstände zu benennen, aus denen sich eine gegenüber dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1990 geänderte Beurteilung ergeben soll. Immerhin hat das Verwaltungsgericht Köln in seinem Vorlagebeschluss zum Bundesverfassungsgericht vom 18.5.2006 angenommen, dass es derartige Umstände gibt, die dazu führen sollen, dass das AbsatzfondsG heute, entgegen der Beurteilung durch das Bundesverfassungsgericht vor gut 15 Jahren, nicht mehr verfassungskonform sei. Darauf wird sogleich näher einzugehen sein.

b) Vereinbarkeit mit Europarecht

Die neue Rahmenregelung der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor 2007 bis 2013 wird künftig für diejenigen Erzeugnisse, die in den Anwendungsbereich der Rahmenregelung fallen, die Praxis der Kommission bei der Bewertung und Genehmigung derartiger Beihilfen steuern. Auch auf der Basis der Entscheidungskriterien der neuen Rahmenregelung sind mitgliedstaatliche Absatzförderungsinstrumente grundsätzlich genehmigungsfähig. Wie schon nach den bisher zu Grunde gelegten Werbeleitlinien müssen dafür allerdings Bedingungen eingehalten werden, mit denen sichergestellt werden soll, dass schädliche Auswirkungen auf den Wettbewerb vermieden werden. Diese Kautelen einer gemeinschaftskonformen Werbepraxis sind gegenüber den bisher geltenden Werbeleitlinien in einigen Punkten verändert worden. Dazu gehört etwa, dass Hinweise auf die Herkunft von Erzeugnissen als sekundäre Werbebotschaft nicht mehr allgemein bei generischer Werbung, sondern nur noch im Rahmen nationaler oder regionaler Gütezeichen zulässig sein werden. Hinzu kommt die in der Rahmenregelung besonders betonte Möglichkeit, den Herkunftsbezug als Werbeinhalt bei solchen Produkten hervorzuheben, hinsichtlich derer eine geschützte Ursprungsbezeichnung (g.U.) oder eine geschützte geographische Angabe (g.g.A.) auf Gemeinschaftsebene eingetragen ist.

Das AbsatzfondsG als solches ist sowohl in seiner gegenwärtigen Fassung als auch in der Fassung des Gesetzentwurfs mit diesen modifizierten Vorgaben des Gemeinschaftsrechts vereinbar. Das Gesetz legt in der allgemein gehaltenen Umschreibung der Aufgaben den Absatzfonds (§ 2 Abs. 1 AbsatzfondsG) nicht auf bestimmte Arten und Modalitäten der Absatzförderung fest, sondern gibt ihm nur vor, den Absatz mit „modernen Mitteln und Methoden“ zu fördern. Die Frage der Kompatibilität der vom Absatzfonds durch seine Durchführungsgesellschaften ins Werk gesetzten Maßnahmen mit dem Gemeinschaftsrahmen entscheidet sich also

nicht auf gesetzlicher Ebene, sondern auf der Ebene der Konkretisierung der Maßnahmen durch den Absatzfonds und die Durchführungsgesellschaften. Insoweit lässt das Gesetz für diese Konkretisierungsebene genügend Spielraum, um das Maßnahmenspektrum den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben und Kriterien anzupassen.

Der Gemeinschaftsrahmen lässt auch seinerseits genügend Spielraum für Maßnahmen, die geeignet sind, den generellen Gesetzeszweck des § 2 Abs. 1 AbsatzfondsG erfüllen. Dies gilt zum einen für Fördermaßnahmen nicht werblicher Art (wissenschaftliche Informationen, Veranstaltung von Messen und Ausstellungen, Marktforschung usw.), die ohnehin nicht den Kriterien des Unterkapitels der Rahmenregelung hinsichtlich der Werbebeihilfen (Kap. VI. D) unterfallen und, etwa als technische Unterstützung (Kap. IV. K Rahmenregelung), genehmigungsfähig sind²². Was die Werbung angeht, steht die Rahmenregelung der qualitätsbezogenen Werbung ebenso positiv gegenüber wie derjenigen für auf Gemeinschaftsebene eingetragene Produkte mit geschützter Ursprungsbezeichnungen oder geschützter geographischer Angabe²³. Des weiteren wird die Werbung für Erzeugnisse mit Gütezeichen und sekundärer Ursprungsbezeichnung weiterhin für genehmigungsfähig erklärt, sofern die Gütezeichen auch Produkten anderer Mitgliedstaaten offen stehen. Schließlich ist auch die generische Werbung ohne Herkunftsbezug, aber mit mittelbaren Nutzeffekten zu Gunsten der heimischen Land- und Ernährungswirtschaft zulässig und sogar zu 100% beihilfefähig. Mit diesem Rahmen ist also ein Tätigkeitsfeld für die nationale Absatzförderung abgesteckt, das die meisten von den Durchführungsgesellschaften des Absatzfonds auch bisher durchgeführten Maßnahmen weiterhin gemeinschaftsrechtlich legitimiert.

Im Hinblick auf den Holzabsatzfonds bleibt anzumerken, dass dessen Aufgaben nicht von den die Forstwirtschaft betreffenden Vorgaben der neuen Rahmenregelung (Kapitel VII) erfasst werden, insofern sich diese nur mit Maßnahmen der Forstwirtschaft zu Zwecken der Erhaltung oder Wiederherstellung der Funktionen des Waldes, der Artenvielfalt und eines gesunden forstlichen Ökosystems befassen („lebende Bäume“). Die künftige beihilfenrechtliche Behandlung der Maßnahmen nach dem Holzabsatzfondsgesetz bedarf daher bis Ende 2007 noch einer Abstimmung mit der Europäischen Kommission.

²² Rz. 152 Buchst. b) Rahmenregelung der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor 2007 bis 2013 verweist für derartige Maßnahmen auf das Unterkapitel „technische Unterstützung“.

²³ Rahmenregelung der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor 2007 bis 2013, Rz. 152 Buchst. g), h), Rz. 153 f.

c) Vereinbarkeit mit Verfassungsrecht

Das Absatzfondsgesetz in der novellierten Fassung entsprechend dem Gesetzentwurf ist auch mit Verfassungsrecht vereinbar. Die dagegen erhobenen Bedenken des Verwaltungsgerichts Köln im Vorlagebeschluss vom 18.5.2006 greifen nicht durch.

Für die verfassungsrechtliche Anforderung einer homogenen Gruppe der Abgabenbelasteten ist das oben bereits dargetan worden (s. Antwort zu Frage 7). Es ist nicht erkennbar, weshalb die Aussagen des Bundesverfassungsgerichts in seinem Beschluss von 1990 zur Rechtfertigung der besonderen Finanzierungsverantwortung sämtlicher Betriebe der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft als einer hinreichend abgegrenzten Gruppe heute keine Gültigkeit mehr beanspruchen sollen. Insbesondere hat weder die Vollendung des Binnenmarktes noch eine gegebenenfalls anzunehmende stärkere Verflechtung von Unternehmensbeteiligungen zwischen den Mitgliedstaaten etwas an dem vom Bundesverfassungsgericht zugrunde gelegten gemeinsamen gruppenkonstituierenden Interesse einer Stärkung der Wettbewerbsposition der inländischen Unternehmen geändert.

Soweit das Verwaltungsgericht Köln zusätzlich die gemeinschaftsrechtliche Legitimität des *Sachzwecks der Abgabenerhebung*, also die Stärkung der Wettbewerbsposition der deutschen Agrarwirtschaft, bestreitet, beruht dies auf einer zu engen Interpretation der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben für den Binnenmarkt. Das Verwaltungsgericht geht offenbar davon aus, dass die Grundfreiheiten (hier: die Warenverkehrsfreiheit, Art. 28 EG) jedwede teilmarktbezogene, d. h. auf die Produktion in Regionen oder Mitgliedstaaten abzielende Absatzförderung absolut verbieten, dass also nur noch eine gesamtmarktbezogene generische Werbung frei von jedem Herkunftsbezug zulässig sein kann. Diese Ansicht stimmt offensichtlich nicht mit der Auffassung der Kommission überein, wie sie bisher in den Werbeleitlinien und für die Zukunft in der Rahmenregelung zum Ausdruck kommt und auch in der Genehmigungspraxis der Kommission sich manifestiert hat. Danach ist –zusammengefasst – eine Stärkung der Wettbewerbsposition von landwirtschaftlichen Erzeugnissen mit besonderem Bezug auf die Ursprungsregion sehr wohl zulässig, sofern davon keine negativen Auswirkungen auf die Konkurrenz aus anderen Mitgliedstaaten ausgehen. Gemeinschaftsrechtlich problematisch sind also Maßnahmen, die auf einen Verdrängungswettbewerb, auf Substitution ausländischer Angebote durch einheimische Angebote abzielen. Gemeinschaftsrechtlich unproblematisch, ja sogar erwünscht sind hingegen Maßnahmen, die den Wettbewerb stimulieren und so gemeinschaftsweit zu einem verbesserten Absatz agrarischer Produkte führen. Das Gemeinschafts-

recht steht also Werbemaßnahmen insbesondere in dem Bereich nicht entgegen, in dem die Absatzförderung inländischer Produkte nicht auf Kosten ausländischer Produkte geht, sondern zu einer Steigerung der Wertigkeit der Agrarprodukte (auch und vor allem unter dem Aspekt der Qualitätssicherung sowie Intensivierung wechselseitiger Importnachfrage zwischen den Mitgliedstaaten) insgesamt führt. Diesen Aspekt einer gemeinschaftsrechtlich erwünschten wettbewerblichen „win-win-Situation“ im Agrarsektor übersieht das Verwaltungsgericht Köln vollständig, wenn es davon ausgeht, dass jede Absatzförderung, die primär den „heimischen Markt“ im Auge hat, gemeinschaftsrechtlich unzulässig ist.

Nicht überzeugen können des weiteren die Ausführungen des Verwaltungsgerichts zur angeblich fehlenden *Gruppennützigkeit* der Verwendung des Abgabenaufkommens. Die maßgebliche Überlegung des Gerichts besteht insoweit darin, dass die gruppennützige Verwendung deshalb nicht mehr vorliege, weil die herkunftsbezogene Werbung aus gemeinschaftsrechtlichen Gründen innerhalb des Aufgabenspektrums der CMA keinen hinreichend starken Anteil mehr ausmachen dürfe. Zutreffend ist allein der verfassungsrechtliche Ausgangspunkt, den auch das Verwaltungsgericht Köln für seine Beurteilung gewählt hat. Danach kommt es für die Gruppennützigkeit nicht darauf an, dass die Verwendung des Abgabenaufkommens im Interesse eines jeden einzelnen Abgabepflichtigen erfolgt. Vielmehr reicht es von Verfassungs wegen aus, wenn die Verwendung im „überwiegenden Interesse“ der Gesamtgruppe erfolgt.

Unter diesen richtigen, vom Bundesverfassungsgericht in der Vergangenheit indes sehr großzügig interpretierten Gruppennützigkeitsmaßstab, subsumiert das Verwaltungsgericht die Verwendung des Aufkommens aus der Absatzfondsabgabe dann jedoch in einer außerordentlich restriktiven Weise, die so die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die gruppennützige Verwendung deutlich überspannen dürfte. Dies gilt für eine Reihe von tatsächlichen Annahmen, die das Verwaltungsgericht seiner Beurteilung zu Grunde legt und die sich im Kern dahingehend zusammenfassen lassen, dass überhaupt nur explizite und „exklusiv deutsche“ Herkunftshinweise in Werbemaßnahmen den verfassungsrechtlich geforderten spezifischen Nutzen zu Gunsten der Gruppe der Abgabepflichtigen leisten könnten. Als für die gruppennützige Verwendung relevant werden daher im Ergebnis nur die Auslandswerbung, Werbemaßnahmen mit geschützter Herkunftsbezeichnung und die Werbung mit sekundären Herkunftshinweisen akzeptiert, freilich in ihrer Gesamtbedeutung als untergeordnet und unzureichend abqualifiziert. Kategorisch zurückgewiesen werden vom Verwaltungsgericht hingegen alle mittelbaren Nutzeffekte zu Gunsten der inländischen Land- und Ernährungswirtschaft, die

sich aus akzeptanzsteigernden Werbemaßnahmen zu Gunsten landwirtschaftlicher Produkte insgesamt (generische Werbung) sowie aus den Werbeeffekten des rechtlich zwar offenen, faktisch aber ganz überwiegend nur von deutschen Produzenten genutzten CMA-Gütezeichens sowie des QS-Prüfzeichens ergeben.

Diese Argumentation des Verwaltungsgerichts Köln ist verfassungsrechtlich deswegen zu beanstanden, weil das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung keinen Zweifel daran gelassen hat, dass auch mittelbare Nutzeffekte ausreichen, um die Gruppennützigkeit der Abgabenverwendung zu begründen²⁴. Dass von der Verwendung auch Dritte profitieren, schließt die Gruppennützigkeit hingegen nicht aus. Keine nennenswerte Berücksichtigung finden im Urteil des Verwaltungsgerichts schließlich auch die nichtwerblichen Fördermaßnahmen der Durchführungsgesellschaften, obwohl ihnen, wie auch die Gesetzentwurfsbegründung der jetzt beratenen Novelle bezeugt²⁵, nach dem gesetzgeberischen Willen eine erhebliche Bedeutung zukomen soll

Aus juristischer Sicht ist natürlich eine Bewertung der ökonomischen Nutzeffekte, die von den verschiedenen Werbemaßnahmen (mit oder ohne Herkunftsbezug) jeweils ausgehen, im einzelnen nicht möglich. Verfassungsrechtlich von wesentlicher Bedeutung ist jedoch in diesem Zusammenhang, dass hinsichtlich der Einschätzung und Bewertung derartiger Nutzeffekte wirtschaftspolitischer Maßnahmen nach der Entsprechung des Bundesverfassungsgerichts der Gesetzgeber einen „besonders *weiten Einschätzungs- und Prognosevorrang*“ genießt²⁶. Wenn der Gesetzgeber einer Förderungsregelung mithin die Prognose zu Grunde legt, dass die Förderung geeignet ist, die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft im Binnenmarkt zu erhalten und zu steigern, so ist diese Prognose zunächst zu akzeptieren und kann nicht einfach mit der Behauptung des Gegenteils zurückgewiesen werden. Dies bedeutet nicht, dass eine verfassungsrechtlich relevante Überprüfung der Richtigkeit der Einschätzung des Gesetzgebers schlechthin ausscheidet. Sie bedarf aber jedenfalls sorgfältiger ökonomischer Nutzenanalysen, die sich der gesetzgeberischen Einschätzung entgegenhalten lassen. An derartigen durch tatsächliche Erhebungen erhärteten Beweisführungen fehlt es in dem Vorlagebeschluss des Verwaltungsgerichts Köln ganz. Dies ist mit Blick auf die Geset-

²⁴ BVerfGE 55, 274 (307 f.); 82, 159 (181); 108, 186 (230).

²⁵ BR-Drs. 14/07 S. 9.

²⁶ BVerfGE 103, 293 (307): „vornehmlich Sache des Gesetzgebers, auf der Grundlage seiner wirtschafts-, arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Vorstellungen und Ziele und unter Beachtung der Sachgesetzhelikeiten des betreffenden Sachgebiets zu entscheiden, welche Maßnahmen er im Interesse des Gemeinwohls ergreifen“ wolle.

zesnovelle vor allem deshalb von Bedeutung, weil die Gesetzesbegründung ausdrücklich auch die mittelbaren Nutzeffekte einer zentralen Absatzförderung zu Gunsten der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft, die sich aus einer Aufwertung der Lebensmittel insgesamt – ohne spezifischen Herkunftsbezug – ergeben, besonders in den Vordergrund stellt²⁷.

Insgesamt sprechen also auf der Grundlage des verfügbaren tatsächlich-ökonomischen Kenntnisstandes die besseren Gründe dafür, dass der Gemeinschaftsrahmen der deutschen Absatzförderung genügend Spielräume lässt, um eine gruppennützige Mittelverwendung im Sinne der Rechtmäßigkeitsanforderungen für Sonderabgaben vornehmen zu können. Jedenfalls erscheint die Argumentation des Verwaltungsgerichts Köln nicht als ausreichend, um das gesetzgeberische Konzept einer derartigen zugleich gemeinschaftsrechtskonformen als auch gruppennützigen und damit verfassungsrechtmäßigen Absatzförderung zu widerlegen.

Auch hinsichtlich des Holzabsatzfonds ergibt sich keine grundsätzlich andere und im Ergebnis abweichende Bewertung. Allerdings spielt bei der Bewerbung des Rohstoffs Holz die (nationale) Herkunft eine geringere Rolle als bei der Land- und Ernährungswirtschaft. Die Holzabsatzförderung zielt noch weniger als die Absatzförderung im Bereich der Landwirtschaft auf die Stärkung der Wettbewerbsposition der deutschen Holzwirtschaft in (verdrängender) Konkurrenz zu Produzenten aus anderen Mitgliedstaaten – weswegen sich hier im übrigen europarechtlich schon gar keine Bedenken unter dem Gesichtspunkt einer unzulässigen Wettbewerbsbeeinträchtigung stellen können. Hauptziel der Holzabsatzförderung ist vielmehr die Profilierung und Aufwertung des Rohstoffs Holz in der Konkurrenz zu anderen Materialien (z. B. Beton, Stahl, Aluminium, Kunststoff)²⁸. Dadurch soll nach der gesetzlichen Konzeption regelmäßig ohne besonderen Herkunftshinweis die Nachfrage nach Holzserzeugnissen stimuliert werden, die sich wiederum überwiegend zum Vorteil der inländischen Holz- und Holzprodukturzeuger auswirkt. Ein derartiger, wenn auch nicht ausschließlich, so doch überwiegend im Interesse der abgabeverpflichteten Holzherzeuger liegender Gruppenvorteil reicht indessen nach den oben beschriebenen Grundsätzen für die verfassungsrechtlich gebotene gruppennützige Verwendung des Abgabenaufkommens aus. Überschießende Nutzeffekte zu Gunsten ausländischer Holzbetriebe und -erzeugnisse sind verfassungsrechtlich wie beschrieben unschädlich.

²⁷ BR-Drs. 14/07 S. 8 f.

²⁸ Vgl. Begründung zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Forstabsatzfondsgesetzes v. 31.3.1998, BT-Drs. 13/10285, S. 5.

Was schließlich den letzten vom Verwaltungsgericht Köln angeführten Gesichtspunkt angeblich unterbliebener *periodischer Überprüfung* der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen der Absatzfonds-Abgabe angeht, so reicht insoweit die Bemerkung aus, dass jedenfalls das gegenwärtig durchgeführte Novellierungsverfahren derartige Bedenken endgültig ausräumt. Die Begründung des Gesetzentwurfs nimmt zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Erhebung der Sonderabgabe explizit Stellung und bejaht ihr Vorliegen. Sie tut dies auch in Kenntnis der verfassungsrechtlichen Bedenken, die das Verwaltungsgericht Köln in seinem Vorlagebeschluss formuliert hat. Damit ist unzweideutig zum Ausdruck gebracht, dass der Gesetzgeber den vom Verwaltungsgericht angemahnten verfassungsrechtlichen Prüfungsbedarf gesehen, ihm nachgekommen und gleichwohl zum Ergebnis der weiteren Erforderlichkeit der Abgabe gelangt ist.

B. Fragen der Fraktion der FDP

1a) Sehen Sie durch das Verbot des EuGH, die nationale Herkunft von landwirtschaftlichen Produkten zu bewerben, die zentrale Werbung durch die CMA beeinträchtigt?

Ein pauschales und kategorisches Verbot herkunftsbezogener Werbung hat der europäische Gerichtshof in seiner Rechtsprechung nicht ausgesprochen. Der Europäische Gerichtshof hat in seinem Urteil vom 5.11.2002 betreffend das CMA-Gütezeichen „Markenqualität aus deutschen Landen“ allein die spezielle Fördermaßnahme des Gütezeichens geprüft. Dieses wurde vom Gerichtshof als mit der Grundfreiheit des freien Warenverkehrs, Art. 30 EGV (heute: Art. 28 GG), unvereinbar angesehen, weil es die Verbraucher kraft seiner die deutsche Herkunft der betreffenden Erzeugnisse hervorhebenden Werbebotschaft dazu veranlassen könne, an Stelle importierter Erzeugnisse die mit dem Gütezeichen versehenen Erzeugnisse zu kaufen. Diese Entscheidung bezog sich indessen allein auf die konkret geprüfte Werbemaßnahme und daher insbesondere darauf, dass das Gütezeichen ausschließlich Erzeugnissen vorbehalten blieb, die in Deutschland aus deutschen oder eingeführten Rohstoffen hergestellt wurden; ausländische Erzeugnisse waren also vom Zugang zu dem Gütezeichen ausgeschlossen. Die Entscheidung kann also nicht an als ein generelles Verdikt zur Absatzförderung nach dem AbsatzfondsG gelesen werden, sondern nur als ein Urteil zu einer bestimmten, ausländische Erzeugnisse rechtlich diskriminierenden und daher gegen den freien Warenverkehr verstößenden Werbemodalität. Dies erhellt schon daraus, dass die Entscheidung in einem von der Kommission angestregten Vertragsverletzungsverfahren ergangen ist, mithin auf Initiative derjenigen Behörde, die im übrigen die Beihilferegulierung des Absatzfondsgesetzes einschließ-

lich von Gütezeichen, die auch für ausländische Erzeugnisse offen sind, als gemeinschaftskonform bewertet hat und bis heute, auch nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs, als gemeinschaftskonform bewertet. Das Urteil des Gerichtshofes selbst machte in diesem Sinne deutlich, dass es entsprechend dem Antrag der Kommission nur die „Vergabe des CMA-Gütezeichens unter den in den Randnummern 2 bis 9 des vorliegenden Urteils beschriebenen Voraussetzungen (im Folgenden: streitige Regelung)“ zum Gegenstand hatte. Bei diesen Voraussetzungen, welche die Kommission zur Einleitung des Vertragsverletzungsverfahrens bewogen hatten, ging es indessen gerade um den diskriminierenden exklusiven Zugang deutscher Betriebe zum Gütezeichen. Nur dieser Aspekt ist also bisher in der Rechtsprechung des Gerichtshofs beanstandet worden.

Für die Beihilferegelung des Absatzfondsgesetzes ist mithin auch für die Zukunft auf der Grundlage der neuen Rahmenregelung davon auszugehen, dass explizite Herkunftshinweise im Zusammenhang mit geschützten Ursprungsbezeichnungen auf Gemeinschaftsebene sowie mit nationalen und regionalen Gütezeichen (hier Ursprungsbezeichnungen als sekundäre Werbebotschaft) weiterhin gemeinschaftsrechtlich zulässig sein werden. Die Absatzförderung kann sich mithin künftig in einem gemeinschaftsrechtlich abgesteckten Rahmen bewegen, der sowohl nicht werbliche Maßnahmen (Forschung, Messen und Ausstellungen usw.), werbliche Maßnahmen mit direktem Herkunftshinweis im Rahmen der geschützten Ursprungsbezeichnungen und Gütezeichen, schließlich generische Werbung ohne Herkunftsbezug, aber mit mittelbaren Nutzeffekten zu Gunsten der heimischen Land- und Ernährungswirtschaft umfasst.

1b) Diese Frage entzieht sich der Beantwortung aus juristischer Sachkenntnis.

1c) *Wie soll die Gruppennützigkeit der Werbung auch für die Sparten der landwirtschaftlichen Produktion sichergestellt werden, die nicht zu den Hauptprodukten wie Fleisch und Milch zählen?*

Aus verfassungsrechtlicher Sicht kommt es für die erforderliche Gruppennützigkeit der Mittelverwendung nicht darauf an, dass den einzelnen Abgabepflichtigen ein individuell äquivalenter Vorteil aus der Mittelverwendung entsteht. Das Bundesverfassungsgericht hat in ständiger Rechtsprechung klargestellt, dass das Merkmal der gruppennützigen Verwendung nicht etwa so zu verstehen ist, dass das Aufkommen im spezifischen Interesse eines jeden einzelnen Abgabepflichtigen verwendet werden muss. „Vielmehr genügt es, wenn [das Abgabenauf-

kommen] überwiegend im Interesse der Gesamtgruppe verwendet wird“²⁹. Bei den Sonderabgaben ist der verfassungsrechtlich geforderte und im Gruppennützigkeitsmerkmal ausgedrückte Gegenseitigkeitszusammenhang zwischen Abgabenlast und Abgabennutzen deutlich lockerer als bei den Verbandsbeitrag (und erst recht bei der individualisierten Gebühr); diese Steuerähnlichkeit macht schließlich gerade die finanzverfassungsrechtliche Problematik der Sonderabgaben aus. Die Äquivalenzanforderungen, die finanzverfassungsrechtlich für die Rechtmäßigkeit von Vorzugslasten (Gebühren und Beiträge) gelten, gelten für die Sonderabgabe gerade nicht. Hier ist der „Versicherungscharakter“, das Moment der Quersubventionierung innerhalb der homogenen Gruppe viel stärker ausgeprägt³⁰. Deswegen kommt es im Ausgangspunkt nur darauf an, dass das Aufkommen aus den Abgabemitteln der Gruppe insgesamt und damit nur mittelbar – wegen des gemeinsamen Interesses an der Förderung der Gruppeninteressen – auch jedem einzelnen abgabeverpflichteten Gruppenangehörigen zugute kommt. Zur verfassungsrechtlich verbotenen Fremdfinanzierung schlägt eine solche Quersubventionierung innerhalb der Gruppe erst dann um, wenn daran für die Finanzierungspflichtigen keinerlei mittelbares – objektiv beschreibbares³¹ – Interesse mehr besteht, welches über das Interesse der Allgemeinheit hinausgeht. Die Verwendungspraxis der CMA geht über diese relativ schwachen verfassungsrechtlichen Anforderungen sogar hinaus, indem sie die Mittel annähernd proportional zur Beitragshöhe, d. h. also nach dem Äquivalenzprinzip verteilt³². Die bei Sonderabgaben grundsätzlich zulässige Möglichkeit gruppeninterner Querfinanzierung ohne unmittelbaren individuellen Nutzen des Abgabepflichtigen wird also bei der Absatzfonds-Abgabe gar nicht ausgeschöpft.

1.d), e), 2., 3.a), b) Diese Fragen sind anhand nichtjuristischer Maßstäbe zu beantworten; auf ihre Beantwortung wird daher an dieser Stelle verzichtet.

4. *Sollte sich der Bundestag zunächst auf die vorgelegte kleine Novelle des Absatzfondsgesetzes beschränken oder halten Sie es für sinnvoll, bereits heute über eine grundsätzliche Reform des Absatzfonds diskutieren?*

Rechtspolitische Vor- oder Nachteile anderer Gestaltungen des Absatzfonds bestimmen sich nach Maßstäben außerhalb des Rechts; dazu kann hier nicht Stellung bezogen werden. Soweit die Frage in dem Sinne zu verstehen sein sollte, ob eine grundsätzliche Reform des Absatz-

²⁹ BVerfGE 82, 159 (180 f.).

³⁰ z.B. R. Staudacher, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Sonderabgaben, 2004, S. 179.

³¹ Auf subjektive Einschätzungen einzelner Abgabepflichtigen kommt es schon im Beitragsrecht (Rundfunkgebühren!) nicht und schon gar nicht in Sonderabgabenrecht an!

³² T. Becker, Die CMA auf dem Prüfstand, Hohenheimer Agrarökonomische Arbeitsgerichte, Nr. 14, 2006, S. 2.

fonds aus Rechtsgründen notwendig ist und daher bereits jetzt ins Auge gefasst werden sollte, so ist sie zu verneinen. Nach hier vertretener, oben unter A. 8. näher begründeter Auffassung entspricht das Absatzfondsgesetz in der Fassung des Gesetzentwurfs den gemeinschaftsrechtlichen und verfassungsrechtlichen Anforderungen. Zur Vermeidung von Wiederholungen wird auf die Beantwortung der Frage unter A. 8. verwiesen.

5. *Welche Korrekturen bzw. Verbesserungen sind aus Sicht der Land- und Ernährungswirtschaft zusätzlich zur vorliegenden kleinen Novelle des Absatzfonds langfristig sinnvoll und erforderlich?*

Soweit die Frage auf rechtliche Reformnotwendigkeiten abstellt oder in diesem Sinne zu verstehen ist, verweise ich auf die vorstehende Antwort unter 4.

6. *Welche Vor- und Nachteile sind mit einer Zwangsabgabe für die Land- und Ernährungswirtschaft verbunden und welche Alternativen bestehen grundsätzlich bzw. werden in anderen Ländern und mit welchem Erfolg genutzt, um die Aufgaben, die CMA bzw. der Absatzfonds in Deutschland übernommen hat, z. B. über privatrechtliche Lösungen, sicherzustellen?*

Aus juristischer Sicht bedeutet die Anordnung einer Abgabe eine grundrechtlich relevante Freiheitseinschränkung, die besonderer rechtlicher Rechtfertigung bedarf. Soweit es wie hier um nichtsteuerliche Sonderabgaben geht, stehen diese nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts darüber hinaus in einem Spannungsverhältnis zu den Prinzipien der Lastengleichheit aller Bürger, der Haushaltsklarheit und -vollständigkeit sowie zu den Kompetenzverteilungsregeln der Finanzverfassung³³. Daraus erklären sich die besonders strikten Rechtfertigungsanforderungen, die das Bundesverfassungsgericht für Sonderabgaben entwickelt hat. Indessen sind diese Anforderungen nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts von 1990 zum Absatzfondsgesetz sowie nach hier vertretener Auffassung auch heute noch erfüllt (s. oben zu Frage A. 8.).

Die offensichtliche Effizienzvorteil einer hoheitlichen Abgabenanordnung im Verhältnis zu einer Freiwilligkeitslösung besteht (ähnlich wie bei einer Pflichtversicherung) darin, dass wettbewerbsschädliche Trittbrettfahrerphänomene vermieden werden können, mithin eine Ausnutzung der Vorteile, die aus freiwillig finanzierten Maßnahmen resultieren, durch Personen oder Unternehmen, die sich selbst nicht an der Finanzierung beteiligen.

³³ Zuletzt BVerfGE 113, 128 (147).

C. Fragen der Fraktion Die Linke

1. Die Frage ist anhand rechtlicher Maßstäbe nicht beantwortbar.
2. *Haben die deutschen Landwirte ihrer Meinung nach Vorteile durch die Arbeit der CMA und ZMP, die durch die Erhebung der Zwangsabgabe gerechtfertigt sind?*

Inwieweit die Arbeit der Durchführungsgesellschaften des Absatzfonds tatsächlich ökonomische Vorteile zu Gunsten der deutschen Landwirte bewirkt, lässt sich anhand rechtlicher Maßstäbe nicht ermesen. Aus juristischer Sicht kommt es auf derartige gruppenspezifische Vorteile, die freilich nicht jedem einzelnen Abgabepflichtigen unmittelbar zugute kommen müssen, in der Tat an. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist indessen anerkannt, dass auch mittelbare Vorteile ausreichen können, sowie, dass gruppenübergreifende Nutzeffekte zu Gunsten Dritter die verfassungsrechtlich gebotene Gruppennützigkeit der Abgabenverwendung nicht ausschließen, sofern die Mittel überwiegend auch im Interesse der Gruppe (hier der Betriebe der inländischen Land- und Ernährungswirtschaft) verwendet werden. Wegen näherer Erläuterungen zur gruppennützigen Verwendung des Abgabenaufkommens verweise ich zur Vermeidung von Wiederholungen auf die Antworten zu den Fragen oben unter A. 7. und 8.

- 3., 4. Diese Fragen lassen sich aus juristischer Sachkunde nicht beantworten.
5. *Wie ist die Kompatibilität zur EU-Rechtsetzung? Entspricht das Absatzförderungsgesetz den EU-Anforderungen?*

Das Absatzfondsgesetz mit den Änderungen des Gesetzentwurfs ist nach hier vertretener Auffassung mit den gegenwärtigen und auch den künftigen Rahmenbedingungen des Gemeinschaftsrechts, insbesondere der Rahmenregelung der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor 2007 bis 2013, vereinbar. Zur Vermeidung von Wiederholungen verweise ich auf die Ausführungen unter A. 8.

D. Fragen der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

- 1.-7. Diese Fragen lassen sich anhand rechtlicher Maßstäbe nicht beantworten; auf ihre Beantwortung muss hier daher verzichtet werden.

8. *Ist der landwirtschaftliche Berufsstand in seiner Vielfalt im Verwaltungsrat der CMA nach aktueller Gesetzeslage angemessen repräsentiert? Wenn ja, wo sehen Sie Änderungsbedarf?*

Da nur der Absatzfonds als Anstalt, nicht aber die privatrechtlich organisierte CMA einen Verwaltungsrat hat und der Gesetzentwurf Änderungen der Zusammensetzung dieses Verwaltungsrats im Hinblick auf eine Erhöhung der Vertreter der Landwirtschaft enthält, wird angenommen, dass die Frage auf diesen Verwaltungsrat des Absatzfonds abzielt. Der in der Frage angelegte Maßstab der „Angemessenheit“ kann auf juristische Notwendigkeiten oder auch auf sonstige Opportunitätsabwägungen abzielen. Nur zu ersteren kann hier Stellung bezogen werden.

Insoweit ergeben sich gegen die Zusammensetzung des Verwaltungsrates sowohl gemäß der aktuellen Gesetzeslage als auch nach den Änderungen aufgrund des Gesetzentwurfes keine rechtlichen Einwände. Immerhin kann man konstatieren, dass die vorgesehene Erhöhung der Vertreter in der Landwirtschaft den Einfluss der unmittelbar von der Abgabe nach dem Absatzfondsgesetz betroffenen Betriebe auf die Gestaltung der Absatzförderungspolitik erhöht und somit in personeller Hinsicht den selbstverwaltungsähnlichen Charakter von Absatzfonds und CMA stärkt. Rechtlich ist das vor allem insoweit von Bedeutung, als eine gleichmäßigere Verteilung der Abgabemittel zu Gunsten aller Angehörigen der belasteten Gruppe proportional zu ihrem Beitragsanteil durch den personellen Einfluss der Betroffenen im Verwaltungsrat zusätzlich gesichert werden kann. Insoweit gewährleistet die Verstärkung der Vertretung der Landwirtschaft im Verwaltungsrat zusätzlich, dass die für die Erhebung der Sonderabgabe verfassungsrechtlich gebotenen Voraussetzungen der Gruppenverantwortung und Gruppennützigkeit der Mittelverwendung erfüllt bleiben.

Rechtlich zwingend ist eine solche, am Gedanken der Betroffenenrepräsentation ausgerichtete (quasi-selbstverwaltungsartige) Zusammensetzung des Anstaltsorgans freilich nicht, um die Erhebung der Sonderabgabe verfassungskonform zu gestalten. Der Gesetzgeber kann auch auf andere Weise, etwa durch stärkere Vorgaben im Gesetz oder durch staatliche Aufsicht dafür Sorge tragen, dass die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Mindestanforderungen an die gruppennützige Verwendung erfüllt bleiben; insoweit kommt es auf das Ergebnis, nicht auf den Weg zu diesem Ergebnis an.

9. *In der Vergangenheit haben die Werbebotschaften der CMA häufiger Unwillen sowohl bei den Adressaten der Werbung als auch bei den Beitragszahlern erregt. Halten Sie vor diesem Hintergrund eine inhaltliche Neuausrichtung der Absatzförderung für erforderlich oder wünschenswert und wenn ja, in welcher Hinsicht?*

Sicherlich müssen sich die Werbemaßnahmen der CMA innerhalb rechtlicher Vorgaben halten. Soweit es um Geschmacksfragen geht bzw. um kontroverse Beurteilungen der konkreten Nützlichkeit einzelner Werbekampagnen oder -botschaften ist aus verfassungsrechtlicher Sicht zu bemerken, dass es auf die Akzeptanz der Einzelmaßnahmen durch die einzelnen Abgabepflichtigen für die Rechtmäßigkeit der Sonderabgabe nicht ankommt. Der verfassungsrechtlich gerechtfertigte Sinn der zwangsweisen Abgabenerhebung liegt letztlich gerade darin, die Abgabenerhebung von der individuellen Zustimmung des Pflichtigen zu lösen und sie auf ein gleichsam objektiviertes Interesse der Gesamtgruppe (und damit aller Angehörigen der Gruppe) zu stützen.

10. Die Frage betrifft die organisatorische Ausgestaltung der Absatzförderung nach Maßgabe politischer und ökonomischer Opportunität. Von einer Antwort wird daher abgesehen.

11. *Inwieweit trägt die geplante kleine Novelle des Absatzfonds dazu bei, den sich aus EU-Rechts und dem Beschluss des Verwaltungsgerichts Köln ergebenden Anforderungen Genüge zu tun?*

Nach hier vertretener Auffassung ist auch die bisherige Fassung des AbsatzfondsG sowohl mit den europarechtlichen Anforderungen (Grundfreiheiten und Beihilferecht) als auch mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Zulässigkeit von Sonderabgaben vereinbar. Zur Vermeidung von Wiederholungen verweise ich dazu auf die Ausführungen oben unter A. 8. Dabei ist noch einmal zu betonen, dass die Novelle zwar nicht in jedem Punkt, insbesondere nicht in den materiellen Fragen der Legitimität der mit dem Absatzfondsgesetz verfolgten Aufgabe, der Homogenität der erfassten Betroffenengruppe und der Gruppennützigkeit der Mittelverwendung den Forderungen des Verwaltungsgerichts Köln entspricht, dass diesen Forderungen aber auch keine zutreffende Interpretation der Verfassungsrechtslage zu Grunde liegt. Maßstab für die Beurteilung des Gesetzes sind nicht die Aussagen des Verwaltungsgerichts Köln, sondern die Anforderungen des Grundgesetzes. Was den vom Verwaltungsgericht Köln ebenfalls monierten Aspekt der unzureichenden Überprüfung der Absatzfonds Abgabe durch den Gesetzgeber angeht, so wird immerhin dieser Aspekt durch das Novellierungsverfahren ausgeräumt.

12. S. dazu vorstehend die Antwort zu Frage 11 und im einzelnen oben zu A. 8.

13. *Sehen Sie einen grundsätzlichen Widerspruch zwischen der Zielsetzungen des EU-Binnenmarktes und der Zielsetzung des Absatzfondsgesetzes der Förderung des Absatzes heimischer Erzeugnisse?*

Zwischen diesen Zielsetzungen besteht eine Spannungslage, aber kein Widerspruch. Spannungslage meint, dass bei einer bestimmten Interpretation beider Ziele diese in der Tat in eine Konfliktsituation geraten können. Eine solche Interpretation hat das Verwaltungsgericht Köln seinem Vorlagebeschluss zum Bundesverfassungsgericht zugrundegelegt, indem es davon ausging, dass der auf die inländische Land- und Ernährungswirtschaft bezogene Ansatz des deutschen Absatzfondsgesetzes notwendig auf Kosten der Konkurrenten in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union gehen (Substitutionswettbewerb) und insoweit den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben an einen ungehinderten Wettbewerb und freien Warenverkehr zuwiderlaufen müsse. Eine solche Sichtweise greift indes zu kurz. Absatzförderung ist auch möglich und aus Sicht des Gemeinschaftsrechts sogar erwünscht, wenn dadurch die Dynamik der gemeinschaftsweiten Agrarmärkte insgesamt erhöht wird, etwa durch Steigerung der Nachfrage nach Agrarerzeugnissen überhaupt oder durch wechselseitige Steigerung der Angebotsattraktivität einheimischer Produkte aller Mitgliedstaaten im offenen Binnenmarkt durch die jeweiligen Absatzförderungspolitiken der Mitgliedstaaten. Zur Vermeidung von Wiederholungen verweise ich im übrigen nochmals auf die Antwort unter Frage A. 8.

14. Erkenntnisse zu dieser Frage liegen mir nicht vor.

15. *Inwieweit ist durch diese Situation die Arbeitsfähigkeit der CMA und der ZMP eingeschränkt beziehungsweise gefährdet? Inwieweit würde eine Neufassung im Sinne des vorliegenden Gesetzesentwurfs an dieser Situation etwas grundlegend ändern?*

Der erste Teil der Frage kann anhand rechtlicher Maßstäbe nicht beurteilt werden. Was die Konsequenzen der Novellierung angeht, so ist zu berücksichtigen, dass durch die Novellierung den, nach hier vertretener Auffassung unzutreffenden (s.o. A. 8.), materiellverfassungsrechtlichen Bedenken des Verwaltungsgerichts Köln gegenüber der Abgabenerhebung nicht „abgeholfen“ wird. Deswegen ist die Ausgangslage im Hinblick auf die anstehende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, abgesehen von dem prozeduralen Gesichtspunkt der jetzt spätestens erfolgten Überprüfung der Sonderabgabe durch den Gesetzgeber, unverändert. Für die Notwendigkeit von Rückstellungen durch den Absatzfonds hinsichtlich

der widerspruchsbefangenen Beiträge ergibt sich damit wohl keine grundlegende Änderung. Anzumerken bleibt allerdings, dass die Rückstellungspraxis ohnehin vor dem Hintergrund einer Einstandspflicht des Anstaltsträgers (Bund: Anstaltslast) überdenkenswert erscheint.

16., 17. Von einer Beantwortung dieser nicht juristischen Fragen wird abgesehen.

18. In welchem Umfang wird in anderen Mitgliedstaaten der EU Absatzförderung durchgeführt?

19. wie unterscheiden sich in anderen sieben-Staaten die Systeme zu staatlichen Absatzförderung von System in Deutschland? Wo gibt es Parallelen, wo wesentliche Unterschiede?

Außer Frage steht, dass in allen wichtigen landwirtschaftlichen Erzeugerländern der Gemeinschaft Absatzförderungsinstrumente zum Einsatz kommen. Dies hat auch die Kommission in den Gemeinschaftsleitlinien der staatlichen Förderbeihilfen in aller Deutlichkeit zum Ausdruck gebracht: „In fast allen Mitgliedstaaten beteiligt sich die öffentliche Hand an der Finanzierung der Förderung des Absatzes von in Anhang I des EG-Vertrags genannten und bestimmten nicht in Anhang I genannten Erzeugnissen und der Werbung für diese Erzeugnisse, indem entweder direkte finanzielle Zuschüsse aus öffentlichen Haushalten gewährt werden oder auf staatliche Quellen, einschließlich parafiskalischer Abgaben oder Zwangsbeiträge zurückgegriffen wird.“³⁴ Diese Aussage bringt auch zum Ausdruck, dass die Konstruktion und vor allem Finanzierung der nationalen Fördersysteme unterschiedlich ist, insbesondere was den Anteil der direkten Steuerfinanzierung angeht. Genauere rechtsvergleichende Untersuchungen über die einzelnen Förderungsmodelle liegen mir indes nicht vor. Allgemein lässt sich nur sagen, dass im Vergleich zur Konstruktion des deutschen Absatzfondsgesetzes sowohl Modelle mit sehr viel stärkerem Anteil direkter staatlicher (Steuer-) Finanzierung der Absatzförderung existieren als auch solche, bei denen eine ähnliche Kombination von staatlichen Abgabenzwang und „inhaltlicher Selbstverwaltung“ (namentlich: Konkretisierung der Mittelverwendung unter Beteiligung von Vertretern der betroffenen Sektoren) eingerichtet ist. Gleichsam am anderen Ende der Skala kommen schließlich auch Konzepte vor, die – unter weitgehendem Verzicht auf Zwangselemente – stärker auf eine „freiwillige“ (aus den einzelnen Unternehmen erbrachte) Absatzförderung setzen. Starke und besonders deutlich auch nach außen dokumentierte Bedeutung hat in einigen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft (insbesondere: Italien, Frankreich und Spanien) das Marketing unter Rückgriff auf Gütesiegel und

³⁴ Kommission, Gemeinschaftsleitlinien für staatliche Beihilfen zur Werbung für in Anhang I des EG-Vertrags genannte Erzeugnisse und bestimmte nicht in Anhang I genannte Erzeugnisse, Abl. v. 12.9.2001, C 252/5 Rz. 1.

auf Gemeinschaftsebene eingetragene Ursprungsangaben (g.U.) sowie geschützte geographische Angaben (g.g.A.).

Was die Übertragbarkeit derartiger Modelle auf die deutsche Absatzförderung angeht, ist zum einen der gemeinschaftsrechtliche Rahmen, in dem sich derartige Modelle (allerdings für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen) bewegen müssen, zumal zum anderen aber der von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unter Umständen sehr stark abweichende national-rechtliche Hintergrund zu berücksichtigen. Rein rechtlich – unter Ausklammerung sämtlicher Zweckmäßigkeitserwägungen – ist natürlich eine Entlassung der Aufgabe der Absatzförderung in die vollständige Freiwilligkeit europarechtlich und verfassungsrechtlich denkbar. Verfassungsrechtlich gibt es auf der anderen Seite auch keinen Zwang zu parafiskalischer Finanzierung von Sonderinteressen: Auch soweit die Voraussetzungen der Erhebung von Sonderabgaben oder Vorzugslasten (Beiträgen), insbesondere also eine besondere Finanzierungsverantwortung der homogenen Gruppe der Belasteten, gegeben sind, ist der Gesetzgeber regelmäßig nicht gehindert, die Finanzierungslast der Allgemeinheit zuzuweisen und die Aufgabe also aus Steuern zu finanzieren. Allerdings stößt eine stärkere Verstaatlichung der Finanzierung von Absatzförderungsmaßnahmen im Agrarbereich auf gemeinschaftsrechtliche Schranken, insbesondere auf die 50%-Grenze für direkte Staatsbeihilfen für Werbeaktionen³⁵. Theoretisch sind auch Modifikationen der gegenwärtigen Struktur verfassungsrechtlich denkbar, die das Selbstverwaltungselement stärken, den inhaltlichen Staatseinfluss also zurückdrängen, dabei aber den Abgabenzwang aufrechterhalten. Bedenken, die insoweit unter dem Aspekt des Demokratieprinzips des Grundgesetzes bestehen könnten, ließen sich vor dem Hintergrund der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur funktionalen Selbstverwaltung entkräften.

20. Die Frage lässt sich aus juristischer Sachkunde nicht beantworten.

³⁵ Kommission, Gemeinschaftsleitlinien für staatliche Beihilfen zur Werbung für in Anhang I des EG-Vertrags genannte Erzeugnisse und bestimmte nicht in Anhang I genannte Erzeugnisse, Abl. v. 12.9.2001, C 252/5 Rz. 60 Rahmenregelung der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor 2007 bis 2013, Rz. 156; s. aber auch jetzt Rz. 157: bis zu 100% direkt-staatliche Beihilfe zulässig bei rein generischer Werbung ohne jeden Herkunftshinweis.