

Le i t s a t z

zum Beschluss des Zweiten Senats vom 12. Mai 2009

- 2 BvR 743/01 -

Zur Finanzierung der Holzabsatzförderung durch eine Sonderabgabe (im Anschluss an das Urteil des Zweiten Senats vom 3. Februar 2009 - 2 BvL 54/06 -).



Im Namen des Volkes

**In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerde**

des Herrn A...

- Bevollmächtigte:

Rechtsanwälte Kaufmann, Lutz, Rechtsanwaltsgesellschaft mbH,
Brienner Straße 29, 80333 München -

I. unmittelbar gegen

a) den Beschluss des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 6. März 2001 - 10
UZ 2915/99 -,

b) das Urteil des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main vom 17. Juni 1999 - 15 E
3791/96 (V) -,

II. mittelbar gegen

das Gesetz über den Forstabsatzfonds vom 13. Dezember 1990 (BGBl I S.
2760)

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat - unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Vizepräsident Voßkuhle,
Broß,
Osterloh,
Di Fabio,
Mellinghoff,
Lübbe-Wolff,
Gerhardt,
Landau

am 12. Mai 2009 beschlossen:

1. § 2 Absatz 1 bis Absatz 3, § 10 Absatz 1 bis Absatz 4, § 11 und § 12 des Gesetzes über den Forstabsatzfonds (Forstabsatzfondsgesetz - FAFG) vom 13. Dezember 1990 (Bundesgesetzblatt Teil I Seite 2760) mit allen nachfolgenden Änderungen, seit dem 1. Januar 1999 in der Fassung als § 2 Absatz 1 bis Absatz 3, § 10 Absatz 1 bis Absatz 6, § 11 und § 12 des Gesetzes über den Holzabsatzfonds (Holzabsatzfondsgesetz - HAFG) (Erstes Gesetz zur Änderung des Forstabsatzfondsgesetzes vom 6. August 1998, Bundesgesetzblatt Teil I Seite 2003; Bekanntmachung der Neufassung des Holzabsatzfondsgesetzes vom 6. Oktober 1998, Bundesgesetzblatt Teil I Seite 3130), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes zur Änderung des Absatzfondsgesetzes und des Holzabsatzfondsgesetzes vom 26. Juni 2007 (Bundesgesetzblatt Teil I Seite 1170), sind mit Artikel 12 Absatz 1 des Grundgesetzes in Verbindung mit Artikel 105 und Artikel 110 des Grundgesetzes unvereinbar und nichtig.
2. Das Urteil des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main vom 17. Juni 1999 - 15 E 3791/96 (V) – verletzt den Beschwerdeführer in seinem Grundrecht aus Artikel 12 Absatz 1 des Grundgesetzes in Verbindung mit Artikel 105 und Artikel 110 des Grundgesetzes. Es wird aufgehoben. Damit wird der Beschluss des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 6. März 2001 - 10 UZ 2915/99 - gegenstandslos.
3. Das Verfahren wird an das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main zurückverwiesen.
4. Die Bundesrepublik Deutschland hat dem Beschwerdeführer die notwendigen Auslagen zu erstatten.

Gründe:

A.

Die Verfassungsbeschwerde richtet sich mittelbar gegen das Gesetz über den Forstabsatzfonds (Forstabsatzfondsgesetz - FAFG) - seit 1. Januar 1999 Gesetz über den Holzabsatzfonds (Holzabsatzfondsgesetz – HAFG, BGBl 1998 I S. 2003) - und betrifft die Frage, ob die Abgabe, die von den Betrieben der Forstwirtschaft, seit 1. Januar 1999 der Forst- und Holzwirtschaft, erhoben wird, mit dem Grundgesetz, insbesondere mit den Anforderungen an die Erhebung einer nichtsteuerlichen Abgabe, vereinbar ist. Das Aufkommen fließt einem Absatzfonds zu, der den Absatz und die Verwertung von Erzeugnissen dieser Wirtschaftszweige fördern soll.

1

I.

Mit dem Forstabsatzfondsgesetz - FAFG - vom 13. Dezember 1990 (BGBl I S. 2760) reagierte der Bundesgesetzgeber auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Absatzfondsgesetz (BVerfGE 82, 159), wonach die nach jenem Gesetz erhobene Sonderabgabe für verfassungswidrig erklärt wurde, soweit sie auch von der Forstwirtschaft erhoben wurde, da es im Verhältnis der Forstwirtschaft zur Land- und Ernährungswirtschaft mangels gleicher Produktions- und Marktbedingungen am

2

Merkmal der Gruppenhomogenität fehle.

In der für das Streitjahr 1995 geltenden Fassung vom 2. August 1994 (BGBl I S. 2018 <2025>) hatten die für die Abgabenerhebung maßgeblichen Vorschriften des Forstabsatzfondsgesetzes folgenden Wortlaut: 3

§ 1 4

Rechtsform 5

Es wird ein Absatzförderungsfonds der deutschen Forstwirtschaft (Forstabsatzfonds) als Anstalt des öffentlichen Rechts mit Sitz in Bonn errichtet. 6

§ 2 7

Aufgaben 8

(1) Der Forstabsatzfonds hat den Absatz und die Verwertung von Erzeugnissen der deutschen Forstwirtschaft durch Erschließung und Pflege von Märkten im In- und Ausland mit modernen Mitteln und Methoden zentral zu fördern. 9

(2) Zur Durchführung seiner Aufgaben bedient sich der Forstabsatzfonds im Benehmen mit dem Absatzfonds für Land- und Ernährungswirtschaft dessen Durchführungsgesellschaften und Verwaltungseinrichtung. Die Durchführungsgesellschaft gemäß § 2 Abs. 2 Absatzfondsgesetz hat den Absatz und die Verwertung von Erzeugnissen der deutschen Forstwirtschaft zu fördern und darf kein eigenes erwerbswirtschaftliches Warengeschäft betreiben. In dem Aufsichtsorgan dieser Einrichtung muss der Forstabsatzfonds durch mindestens ein Mitglied vertreten sein, das den Organen des Forstabsatzfonds angehört. Die Durchführungsgesellschaft gemäß § 2 Abs. 3 Absatzfondsgesetz soll die Markttransparenz verbessern, wobei sie dem Interesse aller am Markt Beteiligten zu dienen hat. 10

(3) Der Forstabsatzfonds stellt den Durchführungsgesellschaften nach Absatz 2 zur Durchführung seiner Aufgaben Mittel zur Verfügung. Die Satzungen oder die Gesellschaftsverträge dieser Einrichtungen sind so zu fassen, dass eine gesonderte Verwaltung und Verwendung der vom Forstabsatzfonds zur Verfügung gestellten Mittel gegenüber dem Absatzfonds für Land- und Ernährungswirtschaft sichergestellt ist. 11

(4) Die bankmäßige Durchführung der Aufgaben des Forstabsatzfonds obliegt der Landwirtschaftlichen Rentenbank nach Maßgabe der Richtlinien und Beschlüsse des Verwaltungsrates und der Weisung des Vorstandes. 12

§ 10 13

Finanzierung 14

(1) Dem Forstabsatzfonds fließen zur Durchführung seiner Aufgaben Abgaben zu. Die Abgaben betragen 0,50 Deutsche Mark je 100 Deutsche Mark von inländischen Forstbetrieben aufgenommenes, zum Sägen, Messern oder Schälen bestimmtes Stammholz. Die Abgaben werden für die Forstwirtschaft von den Betrieben erho- 15

ben, die Stammholz handeln, bearbeiten oder verarbeiten. Für die Erhebung der Abgabe ist die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (Bundesanstalt) zuständig.

(2) Die Erstattung der Abgabe richtet sich nach einer zwischen dem Lieferanten und dem Betriebsinhaber getroffenen Vereinbarung. Satz 1 gilt entsprechend, wenn die Lieferung über einen oder mehrere Händler erfolgt. 16

(3) Das Bundesministerium wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen das Verfahren bei der Erhebung, die Beitreibung und die Fälligkeit der Abgabe durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, zu regeln. 17

(4) Das Bundesministerium wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, soweit erforderlich, die Berechnung des für die Abgabe maßgebenden Warenwertes näher zu bestimmen. 18

(5) Soweit Mittel aus den Abgaben sowie Erträgen des Forstabsatzfonds innerhalb eines Haushaltsjahres nicht zur Bestreitung von Ausgaben verwendet werden, verbleiben sie ihm für die Erfüllung seiner Aufgaben. 19

Mit verschiedenen Änderungen, die neben der Titeländerung insbesondere die Absatzförderung auf die Holzwirtschaft erweiterten, lauten die genannten Vorschriften nach der letzten Änderung vom 26. Juni 2007 (BGBl I S. 1170) in der aktuell geltenden Fassung: 20

§ 1 21

Rechtsform 22

Es wird ein Absatzförderungsfonds der deutschen Forst- und Holzwirtschaft (Holzabsatzfonds) als Anstalt des öffentlichen Rechts mit Sitz in Bonn errichtet. 23

§ 2 24

Aufgaben 25

(1) Der Holzabsatzfonds hat den Absatz und die Verwertung von Erzeugnissen der deutschen Forst- und Holzwirtschaft durch Erschließung und Pflege von Märkten im In- und Ausland mit modernen Mitteln und Methoden zentral zu fördern. 26

(2) Der Holzabsatzfonds stellt die Leitlinien der Absatzförderung auf. Zur Durchführung der Absatzförderungsmaßnahmen bedient er sich Einrichtungen der Wirtschaft. 27

(3) Für Erzeugnisse der Forst- und Holzwirtschaft sowie der Papier- und Zellstoffindustrie, die nicht aus zur Bearbeitung in Säge-, Furnier- und Sperrholzwerken bestimmtem Rohholz hergestellt sind, kann der Holzabsatzfonds Maßnahmen im Sinne des Absatzes 1 gegen Erstattung der Kosten durchführen. 28

(4) Die bankmäßige Durchführung der Aufgaben des Holzabsatzfonds obliegt der Landwirtschaftlichen Rentenbank nach Maßgabe der Richtlinien und Beschlüsse des Verwaltungsrates und der Weisung des Vorstandes. 29

§ 10 30

Finanzierung 31

(1) Dem Holzabsatzfonds fließen zur Durchführung seiner Aufgaben Abgaben zu. Für die Erhebung der Abgabe ist die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (Bundesanstalt) zuständig. 32

(2) Die Abgaben werden von den Betrieben der Forstwirtschaft und der Holzwirtschaft nach Maßgabe der Absätze 3 bis 6 erhoben. Auf in das Inland verbrachtes oder eingeführtes Rohholz mit Ursprung im Ausland werden keine Abgaben erhoben, wenn vom Abgabepflichtigen der Ursprung im Ausland nachgewiesen wird. 33

(3) Die Abgabe beträgt für 34

1. Betriebe der Forstwirtschaft 5 vom Tausend des Warenwertes für Rohholz, das unmittelbar oder über den Handel zur Bearbeitung in Säge-, Furnier- oder Sperrholzwerken abgegeben wird, 35

2. Betriebe der Holzwirtschaft 3 vom Tausend des Warenwertes für unmittelbar oder über den Handel von Betrieben der Forstwirtschaft aufgenommenes, für die Bearbeitung in Säge-, Furnier- oder Sperrholzwerken bestimmtes Rohholz. 36

(4) Die Abgaben nach Absatz 3 Nr. 1 sind 37

1. von den Betrieben nach Absatz 3 Nr. 2 oder, 38

2. wenn die Lieferung über einen oder mehrere Händler erfolgt, von dem erstaufliehenden Händler für Rechnung der Betriebe der Forstwirtschaft zu entrichten. 39

(5) Das Bundesministerium wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen das Verfahren bei der Erhebung, die Beitreibung und die Fälligkeit der Abgabe durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, zu regeln. 40

(6) Das Bundesministerium wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, soweit erforderlich, die Berechnung des für die Abgabe maßgebenden Warenwertes näher zu bestimmen. 41

(7) Soweit Mittel aus den Abgaben sowie Erträgen des Holzabsatzfonds innerhalb eines Haushaltsjahres nicht zur Bestreitung von Ausgaben verwendet werden, verbleiben sie ihm für die Erfüllung seiner Aufgaben. 42

Die Gesamtaufwendungen des Holzabsatzfonds betragen ausweislich seines Jahresberichts im Jahr 2007 insgesamt rund 14,1 Millionen Euro. Davon wurden rund 13,5 Millionen Euro für Marketingmaßnahmen aufgewendet (vgl. Jahresbericht Holzabsatzfonds 2007, S. 47). 43

II.

1. Mit Bescheid vom 21. Juni 1996 setzte die im Ausgangsverfahren beklagte Bundesanstalt gegenüber dem Beschwerdeführer gemäß § 10 Abs. 1 FAfG für das zweite Halbjahr des Jahres 1995 Forstabsatzfondsabgaben in Höhe von 3.036,50 DM fest. Mit Widerspruchsbescheid vom 6. Dezember 1996 wies die Beklagte den Widerspruch des Beschwerdeführers zurück. Das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main wies die hiergegen gerichtete Klage mit Urteil vom 17. Juni 1999 ab. Den Antrag des Beschwerdeführers auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts lehnte der Hessische Verwaltungsgerichtshof mit Beschluss vom 6. März 2001 ab. 44

2. Mit seiner Verfassungsbeschwerde macht der Beschwerdeführer geltend, dass die Abgabe als verfassungswidrige Sonderabgabe seine allgemeine Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG verletze. Dem Zweck des Forstabsatzfondsgesetzes, der letztlich darin liege, der Nutz-, Schutz- und Erhaltungsfunktion des Waldes gemäß § 1 Nr. 1 BWaldG zu dienen, stünden zum einen die Industrieholz verarbeitenden Betriebe ebenso nahe wie die mit der Abgabe belasteten Betriebe, zum anderen gehe es dabei um eine Aufgabe, die der Allgemeinheit der Steuerzahler obliege. Deshalb stünden die mit der Abgabe belasteten Betriebe als homogene Gruppe der mit der Abgabe zu finanzierenden Aufgabe nicht evident näher als jede andere Gruppe oder die Allgemeinheit der Steuerzahler, so dass es an einer besonderen Gruppenverantwortung fehle. Zwischen der Belastung durch die Sonderabgabe und der hiermit finanzierten Begünstigung bestehe keine sachgerechte Verknüpfung. Überdies werde die Abgabe nicht gruppennützig verwendet, denn die Aktivitäten des Forstabsatzfonds förderten neben inländischen Holzprodukten zugleich auch aus importiertem Rohholz hergestellte Produkte. 45

Die Abgabe verletze ferner Art. 3 Abs. 1 GG, weil nur die Gruppe der Betriebe, die Stammholz, nicht aber der Betriebe, die Industrieholz handeln, be- oder verarbeiten, zur Abgabe herangezogen werde, obwohl Industrieholz aufnehmende Betriebe aus Holzverwertungspolitischen Gründen die gleiche spezifische Nähe zur Forstwirtschaft aufwiesen. Dies stelle eine nicht sachgerechte Typisierung dar. 46

3. Zu der Verfassungsbeschwerde hat sich für die Bundesregierung das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz geäußert. Es ist - insbesondere auch mit Blick auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Absatzförderungsfonds der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft (BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 3. Februar 2009 - 2 BvL 54/06 -) - der Auffassung, dass sich der Holzabsatzfonds schon durch seinen Zweck vom Absatzfonds der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft unterscheide. Der Holzabsatzfonds sei über die Absatzförderung hinaus den umwelt- und wirtschaftspolitischen Zielen der „Charta für Holz“ verpflichtet (vgl. Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft <Hrsg.>, Verstärkte Holznutzung - Zugunsten von Klima, Lebensqualität, Innovationen und Arbeitsplätzen <Charta für Holz>, September 2004). Insbesondere sei nicht die Stellung der deutschen Forst- und Holzwirtschaft im Wettbe- 47

werb zwischen deutschem Holz und Holz aus anderen Ländern wichtigster Gegenstand der Aktivitäten des Holzabsatzfonds, sondern die Stellung im Wettbewerb zwischen Holz und anderen Bau- und Werkstoffen wie Stahl und Beton.

In diesem Wettbewerbsverhältnis bestehen nach Auffassung der Bundesregierung erhebliche Beeinträchtigungen und spezielle Nachteile für die Forst- und Holzwirtschaft. In der Bevölkerung gebe es eine weit verbreitete Skepsis gegenüber der Waldbewirtschaftung und einer verstärkten Holznutzung, die mit einer Waldzerstörung gleichgesetzt werde. Dem Baustoff Holz, der besonders häufig imitiert werde, werde zu Unrecht eine erhöhte Brandgefährlichkeit und eine geringe Wertbeständigkeit unterstellt. Deshalb sei eine besonders intensive, auf Fakten und wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhende, kontinuierliche Überzeugungsarbeit gegenüber Bauaufsicht, Genehmigungsbehörden, Planern, Bauherren und Investitionsentscheidern unentbehrlich, um im Verdrängungswettbewerb mit anderen Baustoffen, wie etwa Beton, Kunststoff oder Aluminium, bestehen zu können. Zudem führe die kleinteilige Branchenstruktur zu Nachteilen im Wettbewerb mit den deutlich stärker konzentrierten Konkurrenzbranchen.

48

Des Weiteren unterscheide sich der Tätigkeitsbereich des Holzabsatzfonds erheblich vom dem der Durchführungsorganisationen des Absatzfonds der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft. Im Gegensatz zu diesem mache die Werbung nur einen geringen Teil der Gesamtausgaben des Holzabsatzfonds aus. Die Schwerpunkte der Tätigkeit des Holzabsatzfonds seien andere Bereiche, nämlich die Beseitigung der vorwettbewerblichen Markthemmnisse durch Aufklärung und Beratung.

49

B.

Die Verfassungsbeschwerde ist begründet, weil die Abgabenerhebung nach dem Forstabsatzfondsgesetz den Beschwerdeführer in seinem Grundrecht aus Art. 12 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 105 und Art. 110 GG verletzt.

50

I.

Die Erhebung der Abgabe nach § 10 FAfG verletzt das Grundrecht des Beschwerdeführers aus Art. 12 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 105 sowie Art. 110 Abs. 1 GG.

51

1. Öffentliche Abgaben greifen in den Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG ein, wenn sie in einem engen Zusammenhang mit der Ausübung eines Berufs stehen und objektiv eine berufsregelnde Tendenz erkennen lassen (vgl. BVerfGE 98, 83 <97>; 113, 128 <145>). Die Forstabsatzfondsabgabe gemäß § 10 Abs. 1 FAfG knüpft tatbestandlich unmittelbar an die Tätigkeit von Betrieben der Forstwirtschaft an, die inländisches Rohholz handeln, be- oder verarbeiten. Das Abgabenaufkommen dient der Förderung eines spezifischen Marktes, und die Abgabepflichtigen werden wegen ihrer Beteiligung an diesem Markt in Anspruch genommen. Eine solche Abgabenregelung greift in die Berufsfreiheit der Abgabepflichtigen ein und ist nur aufgrund eines Gesetzes zulässig, das auch im Übrigen mit der Verfassung in Einklang steht.

52

2. Bei der Abgabe nach § 10 FAFG handelt es sich um eine Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion (a), die den strengen verfassungsrechtlichen Zulässigkeitsanforderungen an solche Sonderabgaben unterliegt (b). Diese Anforderungen erfüllt die Abgabe nach § 10 FAFG nicht (c). 53

a) Die Abgabe nach § 10 FAFG ist keine Steuer, denn sie wird nicht als Gemeinlast auferlegt; den Abgabepflichtigen wird vielmehr als einer bestimmten Gruppe von Wirtschaftsunternehmen wegen einer besonderen Nähe zu der zu finanzierenden Aufgabe eine spezielle Finanzierungsverantwortung zugewiesen. Nach dem tatbestandlich bestimmten materiellen Gehalt (vgl. BVerfGE 110, 370 <384>; 113, 128 <145>) handelt es sich auch nicht um einen Beitrag, denn die Abgabe wird nicht für die potentielle Inanspruchnahme einer staatlichen Einrichtung oder Leistung (vgl. BVerfGE 113, 128 <148>) erhoben, sondern dient der Finanzierung einer allgemeinen Absatzförderung im Wege staatlich organisierter „Selbsthilfe“ (vgl. BVerfGE 82, 159 <178>). 54

b) Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. zuletzt Urteil des Zweiten Senats vom 3. Februar 2009 - 2 BvL 54/06 -, Rz. 97 ff.) ergeben sich aus den Begrenzungs- und Schutzfunktionen der bundesstaatlichen Finanzverfassung (Art. 104a ff. GG) Grenzen auch für die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben und insbesondere für die Erhebung von Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion, die der Gesetzgeber in Wahrnehmung einer ihm zustehenden Sachkompetenz außerhalb der Finanzverfassung nach den allgemeinen Regeln der Art. 70 ff. GG erhebt. Die Finanzverfassung, die die bundesstaatliche Verteilung der Gesetzgebungs-, Ertrags- und Verwaltungskompetenzen im Wesentlichen - neben den Zöllen und Finanzmonopolen - nur für das Finanzierungsmittel der Steuer regelt, schließt die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben verschiedener Art zwar nicht aus; das Grundgesetz enthält keinen abschließenden Kanon zulässiger Abgabetypen. Die grundgesetzliche Finanzverfassung verlöre aber ihren Sinn und ihre Funktion, wenn unter Rückgriff auf die Sachgesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern beliebig nichtsteuerliche Abgaben unter Umgehung der finanzverfassungsrechtlichen Verteilungsregeln begründet werden könnten und damit zugleich ein weiterer Zugriff auf die Ressourcen der Bürger eröffnet würde. Die Finanzverfassung schützt insofern auch die Bürger. 55

Die Auferlegung nichtsteuerlicher Abgaben wird danach grundlegend begrenzt durch das Erfordernis eines besonderen sachlichen Rechtfertigungsgrundes, der einerseits eine deutliche Unterscheidung gegenüber den Steuern ermöglicht und andererseits auch im Hinblick auf die zusätzliche Belastung neben den Steuern geeignet ist, der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen Rechnung zu tragen. Zudem ist der Grundsatz der Vollständigkeit des Haushalts hinreichend zu berücksichtigen (vgl. BVerfGE 93, 319 <342 f.>; 108, 1 <16 f.>; 108, 186 <215 f.>; 110, 370 <387 f.>; 113, 128 <147>). 56

Die für alle nichtsteuerlichen Abgaben geltenden Begrenzungen hat das Bundes- 57

verfassungsgericht für Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion (Sonderabgaben im engeren Sinn) in besonders strenger Form präzisiert. Sonderabgaben im engeren Sinn zeichnen sich dadurch aus, dass der Gesetzgeber Kompetenzen außerhalb der Finanzverfassung in Anspruch nimmt, obwohl weder ein Gegenleistungsverhältnis noch ähnlich unterscheidungskräftige besondere Belastungsgründe eine Konkurrenz der Abgabe zur Steuer ausschließen. Sie schaffen trotz ihrer Ähnlichkeit mit den ebenfalls „voraussetzungslos“ erhobenen Steuern neben diesen und außerhalb der Grundsätze steuergerechter Verteilung der Gemeinlasten zusätzliche Sonderlasten und gefährden in den Fällen organisatorischer Ausgliederung des Abgabenaufkommens und seiner Verwendung aus dem Kreislauf staatlicher Einnahmen und Ausgaben zugleich das Budgetrecht des Parlaments. Wegen dieser Gefährdungen der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen sowie des parlamentarischen Budgetrechts unterliegen diese Sonderabgaben engen Grenzen und müssen gegenüber den Steuern seltene Ausnahmen bleiben (stRspr; vgl. BVerfGE 55, 274 <308>; 108, 186 <217> m.w.N.; 113, 128 <149 f.>).

Der Gesetzgeber darf sich der Abgabe nur im Rahmen der Verfolgung eines Sachzwecks bedienen, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht. Mit einer Sonderabgabe darf nur eine homogene Gruppe belegt werden, die in einer spezifischen Beziehung (Sachnähe) zu dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck steht und der deshalb eine besondere Finanzierungsverantwortung zugerechnet werden kann. Das Abgabenaufkommen muss gruppennützig verwendet werden (BVerfGE 75, 108 <147 f.>; vgl. aus der ständigen Rechtsprechung näher BVerfGE 55, 274 <305 ff.>; 67, 256 <275 ff.>; 82, 159 <179 ff.>). Zusätzlich muss der Gesetzgeber im Interesse wirksamer parlamentarisch-demokratischer Legitimation und Kontrolle die erhobenen Sonderabgaben haushaltsrechtlich vollständig dokumentieren (vgl. BVerfGE 108, 186 <218 f.>).

Innerhalb des Ensembles der speziellen Anforderungen an die Zulässigkeit einer Sonderabgabe mit Finanzierungszweck besteht eine besonders enge Verbindung zwischen der spezifischen Beziehung oder auch Sachnähe der Abgabepflichtigen zum Zweck der Abgabenerhebung, einer daraus ableitbaren Finanzierungsverantwortung und der gruppennützigen Verwendung des Abgabenaufkommens. Sind Sachnähe zum Zweck der Abgabe und Finanzierungsverantwortung der belasteten Gruppe der Abgabepflichtigen gegeben, so wirkt die zweckentsprechende Verwendung des Abgabenaufkommens zugleich gruppennützig, entlastet die Gesamtgruppe der Abgabenschuldner nämlich von einer ihrem Verantwortungsbereich zuzurechnenden Aufgabe. Die Erfüllung dieser Merkmalsgruppe in ihrem Zusammenspiel bildet zugleich den entscheidenden Rechtfertigungsgrund für eine zu der Gemeinlast der Steuern hinzutretende Sonderlast und sichert so die Wahrung verhältnismäßiger Belastungsgleichheit (BVerfGE 113, 128 <150 f.>).

Dies hat der Senat in seinem Urteil vom 3. Februar 2009 zum Absatzfondsgesetz für die dort gegebene Konstellation konkretisiert: Lässt sich eine Finanzierungsverantwortung der Abgabepflichtigen praktisch ausschließlich mit Blick auf Zweck und Wir-

58

59

60

kung staatlicher Förderungsmaßnahmen zugunsten der belasteten Gruppe begründen, so bestehen in Bezug auf die gruppennützige Verwendung erhöhte Anforderungen. Der durch die Abgabe zu finanzierende und die Abgabe rechtfertigende Gruppennutzen muss evident sein. In Konstellationen, in denen das Abgabenaufkommen nicht für direkte Zuwendungen an Gruppenmitglieder, etwa zur Befriedigung von Ausgleichsbedarfen, verwendet wird, kann sich der erforderliche greifbare Gruppennutzen vor allem dann ergeben, wenn es bei den staatlichen Fördermaßnahmen um das plausibel begründete Erfordernis geht, erheblichen Beeinträchtigungen entgegenzuwirken oder spezielle Nachteile auszugleichen, die die Gruppenangehörigen besonders betreffen und die von diesen selbst voraussichtlich nicht, oder jedenfalls nicht mit gleicher Erfolgsaussicht kompensiert werden könnten.

c) Nach diesen Maßstäben stellt die Abgabe zum Forstabsatzfonds jedenfalls mangels einer Finanzierungsverantwortung der deutschen Forstwirtschaft eine verfassungsrechtlich unzulässige Sonderabgabe dar. 61

Wie bei der Abgabe nach dem Absatzfondsgesetz fehlt es bei der nachträglich aus dem Absatzfondsgesetz herausgelösten, jedoch strukturell nicht veränderten Abgabe nach dem Forstabsatzfondsgesetz an einem hinreichenden rechtfertigenden Zusammenhang von Gesetzeszweck, Sachnähe, Gruppenhomogenität und Finanzierungsverantwortung. Auch hier handelt es sich nicht um eine Sonderabgabe, die bei der Zurechnung von Sonderlasten der Abgabepflichtigen an den Verursachungsgedanken anknüpft und ihre Rechtfertigung in einer Verantwortlichkeit für die Folgen gruppenspezifischer Zustände oder Verhaltensweisen finden kann. Vielmehr geht es um eine zwangsweise durchgeführte Fördermaßnahme, zu deren Finanzierung die Gruppe der Abgabepflichtigen nur aus Gründen eines Nutzens herangezogen wird, den der Gesetzgeber dieser Gruppe zugedacht hat. Die abgabepflichtigen Unternehmen verursachen keinen Bedarf, für dessen Befriedigung sie ohne weiteres verantwortlich gemacht werden könnten. Der Staat greift vielmehr auf der Grundlage des Forstabsatzfondsgesetzes mit wirtschaftspolitisch begründeten Förderungsmaßnahmen gestaltend in die Wirtschaftsordnung ein und weist den erst dadurch entstehenden Finanzierungsbedarf den mit der Abgabepflicht belasteten Unternehmen zu. Diese finanzielle Inanspruchnahme für die staatliche Aufgabenwahrnehmung, die durch hoheitliche Entscheidung an die Stelle des individuellen unternehmerischen Handelns tritt, stellt sich aus der Sicht des Abgabepflichtigen nicht nur als eine rechtfertigungsbedürftige, zur Steuer hinzutretende Sonderbelastung, sondern auch als Verkürzung seiner durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützten unternehmerischen Freiheit dar (vgl. BVerfGE 111, 191 <213 f.>; 113, 128 <145>) und bedarf auch insoweit besonderer Rechtfertigung. 62

Die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in solchen Konstellationen erhöhten Anforderungen an den Gruppennutzen erfüllt der Nutzen aus der Tätigkeit des Forstabsatzfonds nicht. 63

aa) Abzuwehrende Nachteile im internationalen Wettbewerb sind nicht dargelegt 64

und auch nicht ersichtlich. Von einem Erfordernis, erhebliche Beeinträchtigungen der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Forstwirtschaft durch staatlich organisiertes Marketing abzuwehren, kann nicht gesprochen werden.

Schon im Jahre 1990 wies die Bilanz des Außenhandels der Bundesrepublik Deutschland mit Holz und Produkten auf der Basis Holz (incl. Zellstoff, Papier und Pappe sowie Waren daraus) mit einem Verhältnis von Einfuhren in Höhe von – in Euro umgerechnet – gerundet 15,1 Mrd. Euro zu Ausfuhren in Höhe von 12,0 Mrd. Euro (vgl. Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft und Zentrum Holzwirtschaft der Universität Hamburg, Arbeitsbericht des Instituts für Ökonomie 2007/2: Holzbilanzen 2005 und 2006 für die Bundesrepublik Deutschland, 2007, Tabelle 6, S. 2) ein vergleichsweise moderates Außenhandelsdefizit von gerundet 3,2 Mrd. Euro auf, welches nicht auf erhebliche Beeinträchtigungen der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Forstwirtschaft im internationalen Vergleich schließen ließ. Diese Bilanz hat sich in den folgenden Jahren weiter verbessert (a.a.O., unter Hinweis auf die begrenzte Verwertbarkeit der Statistik für die Jahre 1993 und 1995) und wies im Jahr 1996 ein Außenhandelsdefizit von rund 2,9 Mrd. Euro (Import: rund 16,2 Mrd. Euro, Export: 13,3 Mrd. Euro) auf. Seit 2002 ist die Bundesrepublik Deutschland bezogen auf den Warenwert Nettoexporteur. In den Jahren 2002 und 2003 verzeichnete die Branche (Holz- und Papierwirtschaft ohne Druckerzeugnisse, regenerative Zellulose, künstliche Spinnfäden u.a.) einen Außenhandelsüberschuss in Höhe von 1,3 Mrd. Euro beziehungsweise 1,1 Mrd. Euro (vgl. Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft und Zentrum Holzwirtschaft der Universität Hamburg, Arbeitsbericht des Instituts für Ökonomie 2005/3: Holzbilanzen 2002, 2003 und 2004 für die Bundesrepublik Deutschland, 2005, Tabelle 5.1; jeweils Import/Export in - gerundeten - Mrd. Euro: 2002: 20,8/22,1; 2003: 20,8/21,9). Dieser positive Trend hat sich bis in jüngste Zeit fortgesetzt. Für das Jahr 2005 betrug der Außenhandelsüberschuss bereits 4,6 Mrd. Euro (Import: rund 20,7 Mrd. Euro/Export: 25,3 Mrd. Euro; vgl. Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft und Zentrum Holzwirtschaft der Universität Hamburg, Arbeitsbericht des Instituts für Ökonomie 2007/2: Holzbilanzen 2005 und 2006 für die Bundesrepublik Deutschland, 2007, Tabelle 5).

65

Angesichts des moderaten Außenhandelsdefizits bereits bei Inkrafttreten des Forstabsatzfondsgesetzes im Jahre 1990 waren für die Forstwirtschaft von Anfang an keine abzuwehrenden erheblichen Beeinträchtigungen oder Nachteile im transnationalen Wettbewerb zu beobachten. Deshalb kann es dahingestellt bleiben, ob die seit diesem Zeitpunkt feststellbare positive Entwicklung auch auf die Tätigkeit des Forstabsatzfonds zurückzuführen ist.

66

bb) Andere branchenspezifische Nachteile, die die Erhebung einer Zwangsabgabe rechtfertigen könnten, sind ebenfalls nicht ersichtlich. Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz sieht die Rechtfertigung der Abgabe im Wesentlichen darin, dass der Einsatz von Holz als Baustoff insbesondere aus umweltpolitischen Gründen im Interesse der Allgemeinheit (vgl. die in der „Charta für

67

Holz“ formulierten Ziele) liege, Holz aber in einem Verdrängungswettbewerb mit anderen Baustoffen stehe und sein Marktanteil deshalb von der Überzeugungsarbeit des Holzabsatzfonds bei den am Baugeschehen Beteiligten abhängen; angesichts der kleinteiligen Branchenstruktur bedürfe es zentraler Absatzförderung. Es kann dahingestellt bleiben, ob die dieser Erwägung zugrunde liegenden tatsächlichen Annahmen zutreffen, etwa ob sich die Forst- und Holzwirtschaft, wie behauptet, in besonderer Weise Vorurteilen der Bevölkerung gegen den Werkstoff Holz gegenübersehen. Ebenso kann offen bleiben, ob die staatlichen Interventionen in den Wettbewerb zwischen Baumaterialien nicht ausschließlich oder doch ganz überwiegend durch allgemeine wirtschafts- und umweltpolitische Allgemeinwohlziele getragen werden und auch getragen werden müssen, die als solche eine spezifische Finanzierungsverantwortung der Abgabepflichtigen gerade nicht begründen können. Denn jedenfalls folgt aus dem zur Rechtfertigung der Abgabe Vorgebrachten nicht mit der gebotenen Evidenz die Sachgerechtigkeit staatlicher, durch Sonderabgaben finanzierter Absatzförderung. Angesichts einer, wie allgemein bekannt, hochentwickelten Holztechnologie und differenzierter Produkte, die sich jeweils in spezifischen Konkurrenzlagen zu behaupten haben, kann nicht ohne weiteres angenommen werden, eine auf die Materialgattung Bauholz bezogene staatliche Absatzförderung sei unverzichtbar; insoweit ist auch nichts Weiterführendes dargetan worden. Die Verbesserung der allgemeinen Wertschätzung für ein Produkt ist im Ergebnis Gegenstand jedweder Absatzförderung. Für eine allgemeine Vermutung evidenten Mehrwerts staatlich organisierter im Vergleich mit privatwirtschaftlicher Absatzförderung fehlt auch hier die Grundlage.

3. Ob weitere Grundrechte des Beschwerdeführers, insbesondere aus Art. 3 Abs. 1 GG verletzt sind, bedarf keiner Entscheidung. 68

II.

Die Verfassungswidrigkeit der als Sonderabgabe gestalteten Abgabe nach § 10 FAfG führt zur Nichtigkeit von § 2 Abs. 1 bis Abs. 3, § 10 Abs. 1 bis Abs. 4, § 11 und § 12 FAfG. Besondere Gründe gegen die Nichtigkeit als Regelfolge der Verfassungswidrigkeit einer Norm sind vorliegend nicht erkennbar. 69

Die Nichtigkeit der Abgabenregelung hat die Nichtigkeit der genannten Vorschriften des Forstabsatzfondsgesetzes zur Folge, denn mit dem Wegfall der Abgabe als Instrument zur Finanzierung eines holz- und forstwirtschaftlichen Werbeverbundes verlieren diese Vorschriften insgesamt ihren Sinn (vgl. grundlegend BVerfGE 8, 274 <301>). Einen praktisch bedeutsamen Sinn für die Durchführung vonwicklungsaufgaben behalten lediglich die aktuell geltenden Vorschriften zur Errichtung des Forst- beziehungsweise des Holzabsatzfonds als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts und über deren Organe und Finanzen, ferner die Vorschriften zur Aufsicht durch das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, die Prüfungskompetenz des Bundesrechnungshofs sowie die Regelung über die Steuerfreiheit und die Vorschrift, aufgrund deren der Holzabsatzfonds der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung Personal- und Sachkosten für die bishe-

rige Beitragserhebung zu erstatten hat.

III.

Die Feststellung der Verfassungswidrigkeit und Nichtigkeit erstreckt sich auf alle Fassungen des Gesetzes. Die Änderungen des Forstabsatzfondsgesetzes beziehungsweise ab 1. Januar 1999 des Holzabsatzfondsgesetzes betreffen neben redaktionellen Korrekturen und der Kostenerstattung nach § 14 HAfG im Wesentlichen die Einbeziehung der Holzwirtschaft in den Kreis der Abgabepflichtigen nach § 10 HAfG. Diese Änderungen lassen die Umstände, die zur Verfassungswidrigkeit der Abgabenerhebung geführt haben, offensichtlich unberührt. 71

IV.

Das angegriffene Urteil des Verwaltungsgerichts beruht auf der als verfassungswidrig erkannten gesetzlichen Regelung des § 10 FAfG. Es ist deshalb aufzuheben. Damit wird die Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs, mit der die Zulassung der Berufung abgelehnt worden ist, gegenstandslos. 72

V.

Die notwendigen Auslagen sind dem Beschwerdeführer gemäß § 34a Abs. 2 BVerfGG von der Bundesrepublik Deutschland zu erstatten. 73

C.

Diese Entscheidung ist mit 7:1 Stimmen ergangen. 74

| | | |
|----------|-------------|-------------|
| Voßkuhle | Broß | Osterloh |
| Di Fabio | Mellinghoff | Lübbe-Wolff |
| Gerhardt | | Landau |

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 12. Mai 2009 -
2 BvR 743/01**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 12. Mai 2009 - 2 BvR 743/
01 - Rn. (1 - 74), http://www.bverfg.de/e/rs20090512_2bvr074301.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2009:rs20090512.2bvr074301