



Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit eines Ausgleichsfonds für Nutzungsbeeinträchtigungen gemäß §§ 36a GenTG, 906 BGB

A. Sachverhalt und Fragestellung

1. Im Zuge einer möglichen Novellierung des Gentechnikgesetzes (GenTG) sollen insbesondere die Regelungen über Nutzungsbeeinträchtigungen – § 36a GenTG – geändert und ggf. ergänzt werden, da diese in der politischen und rechtlichen Diskussion als wesentliches Hindernis für die wirtschaftliche Nutzung der grünen Gentechnik in Deutschland identifiziert wurden. In diesem Zusammenhang wird die Einführung einer sogenannten Fondslösung diskutiert, wie sie der Bundesrat bereits im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum Gesetz zur Neuordnung des Gentechnikrechts vom 24.11.2004 vorgeschlagen hatte.

2. Das vom Bundesrat vorgeschlagene Modell sah vor, dass Ausgleichsansprüche wegen wesentlicher Beeinträchtigungen nach § 36a GenTG für den Eintrag von gentechnisch veränderten Organismen (GVO) grundsätzlich von einem Ausgleichsfonds reguliert werden. Sofern der GVO-Verwender die Regeln der guten fachlichen Praxis nicht eingehalten hatte, sollte dem Fonds ein Rückgriffsanspruch gegen den GVO-Verwender zustehen. Andernfalls, also bei wesentlichen Eigentumsbeeinträchtigungen trotz Einhaltung der guten fachlichen Praxis, sollte der Ausgleichsfonds die wesentlichen Beeinträchtigungen gem. § 36a Abs. 1 Nr. 2 und 3 GenTG selbst tragen. Die Beiträge zu dem Fonds sollten vom Bund sowie von allen Wirtschaftsbeteiligten geleistet werden, die einen Nutzen aus dem Anbau von GVO haben.

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Regelung lautete wie folgt:

„§ 36b Ausgleichsfonds

(1) Es wird ein Ausgleichsfonds eingerichtet. Der Fonds dient dem Ausgleich von wesentlichen Beeinträchtigungen nach § 36a Abs. 1 Nr. 2 und 3. Soweit Ansprüche gegen den Fonds geltend gemacht werden können, ist ein Anspruch gegen den Benutzer des anderen Grundstücks nach § 906 Abs. 2 Satz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuches ausgeschlossen.

(2) Soweit die wesentlichen Auswirkungen nach § 36a Abs. 1 Nr. 2 und 3 darauf zurückzuführen sind, dass beim Anbau gentechnisch veränderter Organismen die Grundsätze der guten fachlichen Praxis unter Beachtung der durch den Inverkehrbringer mitzuliefernden Produktinformationen nicht eingehalten wurden, hat der Fonds einen Ausgleichsanspruch gegen den Benutzer des anderen Grundstücks.

(3) Die Beiträge zu dem Fonds sind insbesondere von den Wirtschaftsbeteiligten, die einen Nutzen aus dem Anbau von gentechnisch veränderten Organismen haben, zu leisten. Der Bund soll sich an den Beiträgen angemessen beteiligen.“



Gesetzentwurf Bundesregierung 05.05.2004, Anlage: Stellungnahme Bundesrat und Gegenäußerung Bundesregierung, BT-Drs. 15/3088, S. 53.

Abs. 4 enthielt eine umfangreiche Verordnungsermächtigung für die Rechtsform des Fonds, seine Finanzierung, die Aufgabenfinanzierung und die Regelung des Verfahrens.

3. Im Zuge der Verhandlungen über eine mögliche Novellierung des Gentechnikgesetzes spielt ein Ausgleichsfonds in zweifacher Hinsicht eine Rolle.

- Sofern an dem Modell der verschuldensabhängigen Haftung für wesentliche Eigentumsbeeinträchtigungen festgehalten wird, müsste der Fonds nach wie vor für solche wesentlichen Eigentumsbeeinträchtigungen eintreten, die durch die Einhaltung der guten fachlichen Praxis nicht verhindert werden können.
- Die nunmehr favorisierte „Versicherungslösung“ sieht dagegen vor, dass eine Haftung für wesentliche Eigentumsbeeinträchtigungen gegenüber dem Nachbarn unabhängig von der Einhaltung der guten fachlichen Praxis besteht. Danach hätte der GVO-Verwender die Möglichkeit, sich für den Fall der Inanspruchnahme aus wesentlichen Beeinträchtigungen infolge der Nutzung von GVO im Rahmen seiner Betriebshaftpflicht zu versichern. Im Versicherungsvertrag könnte in diesem Modell – je nach Vertragsgestaltung – eine Einstandspflicht der Versicherung davon abhängig gemacht werden, ob die Anforderungen der guten fachlichen Praxis eingehalten wurden oder nicht. Die Bedeutung des Haftungsfonds würde sich in diesem Modell auf solche Beeinträchtigungen konzentrieren, in denen ein **individueller Verursachungsbeitrag nicht ermittelbar** ist (ubiquitäre Anwesenheit von GVO, kein Kausalitätsnachweis möglich, auch Sabotageakte) oder die **Inanspruchnahme des Verursachers aus anderen Gründen nicht möglich ist** (Insolvenz des Verursachers, Sabotageakte).

4. Entspricht die **zwangsweise Heranziehung von Saatgutproduzenten** (neben den Landwirten) zur Finanzierung des Fonds den verfassungsrechtlichen Anforderungen? Dies wäre bei dem ursprünglichen Bundesratsmodell so vorgesehen gewesen, da als Finanzierungsträger u. a. die „Wirtschaftsbeteiligten, die einen Nutzen aus dem Anbau von gentechnisch veränderten Organismen haben“ genannt waren. Hierunter waren nicht nur die Verwender von GVO in der Landwirtschaft, sondern auch Produzenten von gentechnisch verändertem Saatgut zu verstehen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die Verpflichtung zur Zahlung von Abgaben an einen solchen Ausgleichsfonds für Nutzungsbeeinträchtigungen gemäß §§ 36a GenTG, 906 BGB mit der Verfassung vereinbar ist. Hierzu nehmen wir – nach einer Zusammenfassung der Ergebnisse unserer Untersuchung – nach erster Prüfung Stellung wie folgt.

B. Zusammenfassung

1. Eine Finanzierungspflicht der Saatguthersteller für einen Ausgleichsfonds würde eine öffentlich-rechtliche Abgabe (hoheitlich auferlegte Geldleistungspflicht) darstellen. Diese Abgabe kann nicht als Steuer qualifiziert werden, da sie nicht der allgemeinen Finanzausstattung der öffentlichen Hand dient. Sie stellt auch keine Vorzugslast (Gebühr



oder Beitrag) dar, da der Finanzierungsverpflichtung kein individualisierbarer vermögenswerter Vorteil für den Saatguthersteller entspricht. So wird der Saatguthersteller nicht von einer eigenen Ausgleichspflicht befreit, da sich die Rechtspflichten aus § 906 BGB, § 36a GenTG allein auf grundstücksbezogene Nutzungen, nicht aber auf die Produktion und den Vertrieb von verkehrszugelassenen GVO beziehen. Auch etwaige wirtschaftliche Vorteile begründen keine – aktuellen oder potentiellen – Leistungsrechtsverhältnisse zwischen dem Staat und den Saatgutproduzenten, die eine Einordnung der Finanzierungsspflicht als Gebühr oder Beitrag rechtfertigen würden.

2. Zwangsbeiträge der Saatguthersteller zu einem Ausgleichsfonds müssten voraussichtlich als Sonderabgaben qualifiziert werden. Die Erhebung derartiger Sonderabgaben ist lediglich ausnahmsweise zulässig, und zwar wenn sie einen Sachzweck erfüllen, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht, wenn eine abgrenzbare homogene Gruppe in Anspruch genommen wird, die in einer spezifischen Sachverantwortung zum Abgabenzweck stehen und wenn die Zwangsbeiträge im Ergebnis „gruppennützig“ verwendet werden.

3. Fraglich ist bereits, ob die Saatguthersteller, GVO-Verwender und die übrigen mit dem Einsatz von GVO befassten Wirtschaftssubjekte überhaupt als homogene Gruppe im Sinne dieser Anforderungen eingeordnet werden können. Hierzu müssten diese Personen durch eine der Rechtsordnung bereits vorgegebene soziale Interessenlage oder durch besondere gemeinsame Gegebenheiten von der Allgemeinheit abgegrenzt werden können. Es ist zweifelhaft, ob das Kriterium des „Nutzens aus dem Anbau von GVO“ diese Anforderungen erfüllt.

4. Insbesondere dürfte es an den Kriterien der besonderen Sachnähe und des eigenen Gruppenvorteils fehlen. Aus etwaigen mittelbaren wirtschaftlichen Vorteilen der Saatguthersteller oder dem Umstand der Produktion von GVO-haltigem Saatgut als solchem lässt sich eine solche Nähebeziehung wohl nicht herleiten. Auch dürfte es an einer gruppennützigen Verwendung der Zwangsbeiträge zu dem Fonds fehlen. Sofern der Ausgleichsfonds – wie es der gegenwärtig diskutierten Versicherungslösung entspräche – für zufällige wesentliche Beeinträchtigungen einzutreten hätte, würde er eine öffentliche Aufgabe wahrnehmen, nämlich die Gewährleistung von Koexistenz im Zusammenhang mit dem gesetzlichen Förderzweck der Gentechnik. Da nach der gegenwärtigen Rechtslage weder die Verwender von GVO noch die Saatgutproduzenten für zufällige wesentliche Beeinträchtigungen haften, würde ein Haftungsfonds in dieser Ausgestaltung zu einer zusätzlichen Gruppenbelastung führen, deren alleinige Nutznießer ökologische und konventionelle Landwirte (und ggf. die Allgemeinheit) wären. Eine derartige Finanzierungsverantwortung einer einzelnen Gruppe für Zufallschäden (oder das Fehlverhalten Dritter) wäre verfassungsrechtlich wohl nicht zu rechtfertigen.

5. Bei der Abgabe zur Finanzierung des Ausgleichsfonds würde es sich voraussichtlich um einen ungerechtfertigten Eingriff in das Grundrecht der Berufsfreiheit der Saatguthersteller (Art. 12 Abs. 1 GG) handeln. Der Schutzbereich des Grundrechts wird durch die Finanzierungsspflicht berührt. Für diesen Eingriff dürfte es aber aus den o. g. Gründen an einer verfassungsmäßigen Grundlage fehlen.

C. Rechtliche Würdigung

Die Verpflichtung der Saatguthersteller zur Mitfinanzierung eines Ausgleichsfonds könnte als unzulässige Sonderabgabe gegen Art. 72, 74 Abs. 1 Nr. 26 GG in Verbindung mit Art. 105, 110 Abs. 1 GG verstoßen. Zu prüfen ist zunächst, wie eine Finanzierungsverpflichtung im finanzverfassungsrechtlichen System der Abgaben rechtlich einzuordnen wäre (Abschnitt I). Anschließend prüfen wir, ob die Rechtmäßigkeitsanforderungen an eine Sonderabgabe erfüllt wären (Abschnitt II). Schließlich gehen wir auf die Frage ein, ob die Finanzierungsverpflichtung zu einer Grundrechtsverletzung der Saatguthersteller führt (Abschnitt III).

I. Abgabenrechtliche Einordnung

Zu prüfen ist zunächst, wie eine Finanzierungsverpflichtung für den Ausgleichsfonds abgabenrechtlich einzuordnen wäre. Im Grundsatz ist davon auszugehen, dass die Pflichtbeiträge zu dem Ausgleichsfonds **hoheitlich auferlegte Geldleistungspflichten** und damit öffentlich-rechtliche Abgaben darstellen würden. Als Ermächtigungsgrundlage für derartige Geldleistungspflichten kommen zwei Regelungsbereiche des Grundgesetzes in Betracht, nämlich das Finanzverfassungsrecht der Art. 104a, 105 ff. GG für Steuern (1) sowie die allgemeinen Zuständigkeitsregeln der Art. 70 ff. GG für nichtsteuerliche Abgaben (2).

1. Finanzierungsverpflichtung als Steuer

Fraglich ist zunächst, ob die Finanzierungsverpflichtung der Saatguthersteller für den Ausgleichsfonds als Steuer einzuordnen wäre. Steuern sind Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen, sondern von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand erfüllt ist, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft.

Vgl. z. B. BVerfGE 49, 343 (353 ff.).

Kennzeichnend für Steuern ist damit ihre **Zweckbestimmung für die allgemeine Finanzausstattung** der öffentlichen Hand. Im vorliegenden Falle dienen die Einnahmen aus einer Finanzierungsverpflichtung nicht der allgemeinen Finanzausstattung des Staates, sondern zur Finanzierung der Leistungen des Ausgleichsfonds. Auch würde das Aufkommen aus einer Finanzierungsverpflichtung voraussichtlich nicht in den allgemeinen Haushalt des Bundes fließen. Die Finanzierungsverpflichtungen zugunsten des Ausgleichsfonds stellen daher keine Steuern dar.

2. Finanzierungsverpflichtung als Vorzugslast (Gebühr oder Steuer)

Zu prüfen ist weiterhin, ob die Finanzierungsverpflichtung eine Vorzugslast, d. h. eine Gebühr oder einen Beitrag darstellen könnte.

2.1 **Gebühren** sind öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die aus Anlass einer individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung dem Gebührenschuldner auferlegt werden und dazu bestimmt sind, in Anknüpfung an diese

Leistung deren Kosten ganz oder teilweise zu decken. Dagegen werden **Beiträge** für die Möglichkeit der Inanspruchnahme einer staatlichen Einrichtung oder Leistung erhoben.

Ständige Rechtsprechung, zuletzt BVerfG, Urt. v. 06.07.2005, Az. 2 BvR 2335/95 – Solidarfonds Abfallrückführung; http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20050706_2bvr233595.html, Rz. 118.

2.2 Fraglich ist, worin vorliegend ein individualisierbarer vermögenswerter Vorteil für jeden Saatguthersteller – oder zumindest die Möglichkeit der Inanspruchnahme eines solchen Vorteils – liegen könnte.

- Ein solcher Vorteil könnte zunächst dann eintreten, wenn der Haftungsfonds die Saatguthersteller von einer **eigenen, individuellen Verantwortung für Ausgleichspflichten** aufgrund wesentlicher Eigentumsbeeinträchtigungen freistellen würde. An einer solchen Verantwortung der Saatguthersteller fehlt es vorliegend jedoch. Denn die Haftung aus § 906 BGB, § 36a GenTG trifft nicht die Hersteller von gentechnisch verändertem Saatgut. Für das Inverkehrbringen dieses Saatgutes gelten – da es sich um verkehrszugelassene Sorten handelt – vielmehr die allgemeinen Regeln des Zivilrechts, aber kein gesondertes Haftungsregime. Die Haftung aus § 906 BGB, § 36a GenTG bezieht sich nicht auf das Inverkehrbringen von gentechnisch verändertem Saatgut, sondern allein auf Nutzungsbeeinträchtigungen, die durch die **Nutzung eines Grundstücks auf einem anderen Grundstück** hervorgerufen werden. Saatguthersteller könnten also von dem Regime der §§ 906 BGB, 36a GenTG nur dann betroffen sein, wenn sie selbst GVO anbauen; dies dürfte aber nur Ausnahmefälle betreffen.
- Ansonsten müsste argumentiert werden, dass die Saatguthersteller mittelbare **wirtschaftliche Vorteile** aus dem Umstand ziehen könnten, dass der Haftungsfonds für wesentliche Beeinträchtigungen, die individuell nicht zugerechnet werden können, eintritt. Dies ist allerdings schon in der Sache fraglich. Aber selbst wenn ein solcher mittelbarer wirtschaftlicher Vorteil tatsächlich einträte, so würden hiermit noch **keine – aktuellen oder potentiellen – individuellen Leistungsverhältnisse zwischen Staat und Abgabepflichtigen** geschaffen, wie sie für zulässige Beiträge oder Gebühren kennzeichnend sind. Denn bei dem Ausgleich wesentlicher Eigentumsbeeinträchtigungen aufgrund der Nutzung von GVO, die individuell nicht zugerechnet werden können, handelt es sich in erster Linie um Maßnahmen zugunsten ökologisch oder konventionell arbeitender Landwirte, die im Allgemeininteresse am Erhalt der Wahlfreiheit zwischen den verschiedenen landwirtschaftlichen Produktionsarten geschaffen wurden.

Vgl. zu der parallelen Fragestellung im Zusammenhang mit dem Solidarfonds Abfallrückführung BVerfG, Urteil vom 06.07.2005 a.a.O. Rn. 119; weiterhin die Begründung des Bundesrates zu der Regelung über den Ausgleichsfonds:

„Konventionell oder ökologisch wirtschaftende Landwirte dürfen nicht mit kausal durch den Anbau gentechnisch veränderter Pflanzen beruhenden wirtschaftlichen Nachteilen belastet¹ werden, da eine solche Schadenstragung ebenfalls die Wahlfreiheit zu Lasten der konventionellen und ökologischen Anbauweise beeinträchtigt.“

Gesetzentwurf Bundesregierung 05.05.2004, Anlage: Stellungnahme Bundesrat und Gegenäußerung Bundesregierung, BT-Drs. 15/3088, S. 53.



Festzuhalten ist: Eine Finanzierungspflicht der Saatguthersteller für einen Ausgleichsfonds würde eine öffentlich-rechtliche Abgabe (hoheitlich auferlegte Geldleistungspflicht) darstellen. Diese Abgabe kann nicht als Steuer qualifiziert werden, da sie nicht der allgemeinen Finanzausstattung der öffentlichen Hand dient. Sie stellt auch keine Vorzugslast (Gebühr oder Beitrag) dar, da der Finanzierungsverpflichtung kein individualisierbarer vermögenswerter Vorteil für den Saatguthersteller gegenübersteht. So wird der Saatguthersteller nicht von einer eigenen Ausgleichspflicht befreit, da sich die Rechtspflichten aus § 906 BGB, § 36a GenTG allein auf grundstücksbezogene Nutzungen, nicht aber auf die Produktion und den Vertrieb von verkehrszugelassenen GVO beziehen. Auch etwaige wirtschaftliche Vorteile begründen keine – aktuellen oder potentiellen – Leistungsrechtsverhältnisse zwischen dem Staat und den Saatgutproduzenten, die eine Einordnung der Finanzierungspflicht als Gebühr oder Beitrag rechtfertigen würden.

III. Verfassungsmäßigkeit als Sonderabgabe

Damit können die Beiträge zu einem Ausgleichsfonds lediglich als Sonderabgabe qualifiziert werden. Die Erhebung solcher Sonderabgaben ist nur unter sehr engen Voraussetzungen **ausnahmsweise und selten** zulässig, da sie gegen die bundesstaatliche Kompetenzverteilung im Bereich der Haushaltsverfassung, die Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen sowie das parlamentarische Budgetrecht verstoßen können. Von daher gilt:

„Das Grundgesetz erwartet die wesentliche Finanzausstattung der öffentlichen Hand von dem Steueraufkommen [und sieht] die Erhebung einer Sonderabgabe deshalb nicht vor. Die Sonderabgabe **ist in der Finanzverfassung ein Fremdkörper** und ist deshalb als ‚seltene Ausnahme‘ speziell zu rechtfertigen“,

Papier aaO, S. 506 und 515 (Hervorhebungen wie dort); ebenso BVerfG aaO, Rz. 123, das in Rz. 124 die Voraussetzungen für Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion wie folgt zusammenstellt (Hervorhebungen vom Verf.):

Vor diesem Hintergrund hat das Bundesverfassungsgericht die folgenden Rechtmäßigkeitsanforderungen an die Erhebung von Sonderabgaben aufgestellt: Die Sonderabgabe muss einen Sachzweck erfüllen, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht (2.1). Es darf nur eine abgrenzbare homogene Gruppe und nicht die Allgemeinheit in Anspruch genommen werden (2.2). Weiterhin muss eine spezifische Beziehung zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und damit der Abgeberhebung verfolgten Zweck bestehen. Schließlich muss die Verwendung des Abgabenaufkommens „gruppennützig“ erfolgen (2.3).

BVerfGE 75, 108 (147 f.); vgl. aus der st. Rspr. näher BVerfGE 55, 274 (305 ff.); 67, 256 (275 ff.); 82, 159 179 ff.

2.1 Sachzweck

Erforderlich ist zunächst ein über die bloße Mittelbeschaffung hinausgehender Sachzweck. Die Erhebung der Sonderabgabe muss außer der Belastung des Abgabepflichtigen und der Verwendung des Aufkommens auch eine „gestaltende Einflussnahme“ auf den in der Kompetenzgrundlage bezeichneten Sachbereich regeln.



Kirchhof, in: Handbuch des Staatsrechts Bd. 4, 2. Aufl. 1999, § 88 Rn. 228; BVerfGE 67, 256 (275).

Vorliegend könnte diese Anforderung (noch) erfüllt sein. So könnte der Gesetzgeber argumentieren, dass mit der Finanzierung des Ausgleichsfonds die Voraussetzungen für eine Wahlfreiheit zwischen den verschiedenen Anbauformen geschaffen würden.

2.2 Homogene gesellschaftliche Gruppe

Weiterhin müsste es sich bei den Abgabepflichtigen um eine abgrenzbare gesellschaftliche Gruppe handeln.

a) Diese Gruppe müsste „homogen“ in dem Sinne sein, dass sie durch eine gemeinsame, in der Rechtsordnung vorgegebene Interessenlage oder durch besondere gemeinsame Gegebenheiten von der Allgemeinheit und anderen Gruppen abgrenzbar ist. Es reicht dagegen nicht aus, wenn erst für die beabsichtigte Abgabenerhebung Gruppen durch den Rechtssetzungsakt gebildet werden, sofern hierfür Gesichtspunkte herangezogen werden, die durch die Rechts- oder Sozialordnung nicht bereits vorgegeben sind.

Siekman, in: Sachs, GG-Kommentar, 3. Aufl. 2003, vor Art. 104a Rn. 146; *Kirchhof* a.a.O. § 88 Rn. 232; vgl. BVerfGE 55, 274 (305 f.); 82, 159 (180).

Als homogene Gruppe sind in der Rechtsprechung des BVerfG beispielsweise die Arbeitgeber (BVerfGE 44, 274 – Berufsbildungsabgabe; BVerfGE 57, 139 – Schwerbehindertenabgabe), nicht aber einkommenssteuerpflichtige Personen von einem bestimmten Einkommen an (BVerfG 67, 256 – Investitionshilfeabgabe) oder feuerwehrendienstpflichtige Männer einer Gemeinde (BVerfGE 91, 92 – Feuerwehrabgabe) eingeordnet worden.

b) An der Erfüllung des Kriteriums der Homogenität bestehen im vorliegenden Falle Zweifel. Abgabepflichtig sollten nach dem ursprünglichen Bundesratsentwurf – und vermutlich auch nach einer künftigen Regelung – „insbesondere [jene] Wirtschaftsbeteiligten [sein], die einen Nutzen aus dem Anbau von gentechnisch veränderten Organismen haben“. Eine derartige Regelung wäre unbestimmt, da das Kriterium des Nutzens aus dem Anbau von GVO kaum eine trennscharfe Zuordnung einzelner Wirtschaftssubjekte (neben GVO-Verwendern und Saatgutherstellern auch Forschungsinstitute, Lebensmittelhersteller und Einzelhändler etc.) erlaubt. In der sozialen Wirklichkeit bilden diese Wirtschaftssubjekte – Landwirte auf der einen, Saatguthersteller und andere Wirtschaftssubjekte auf der anderen Seite – auch keine homogene Gruppe. Insofern könnte die Finanzierungslast allenfalls dann gerechtfertigt werden, wenn man das Kriterium des wirtschaftlichen Nutzens aus dem Anbau von GVO akzeptiert.

Festzuhalten ist: Fraglich ist bereits, ob die Saatguthersteller, GVO-Verwender und die übrigen mit dem Einsatz von GVO befassten Wirtschaftssubjekte überhaupt als homogene Gruppe im Sinne dieser Anforderungen eingeordnet werden können. Hierzu müssten diese Personen durch eine der Rechtsordnung bereits vorgegebene soziale Interessenlage oder durch besondere gemeinsame Gegebenheiten von der Allgemeinheit abgegrenzt werden können. Es ist zweifelhaft, ob das Kriterium des „Nutzens aus dem Anbau von GVO“ diese Anforderungen erfüllt.



2.3 Besondere Sachnähe und Gruppennützigkeit

a) Das Kriterium der besonderen Sachnähe verlangt, dass die mit der Abgabe belastete Gruppe dem mit der Erhebung verfolgten Zweck evident näher steht als jede andere Gruppe oder die Allgemeinheit der Steuerzahler. Aus der Sachnähe der Abgabepflichtigen muss eine besondere Gruppenverantwortung für die Erfüllung der mit der außersteuerlichen Abgabe zu finanzierenden Aufgabe entspringen.

BVerfGE 82, 159 (180); neuerdings BVerfG vom 06.07.2005 – Solidarfonds Abfallrückführung a.a.O. Rn. 125 ff.

Schließlich ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine weitere Voraussetzung für eine zulässige Sonderabgabe, dass das Abgabeaufkommen im Interesse der Gruppe der Abgabepflichtigen verwandt wird. Die Abgabepflichtigen müssen grundsätzlich einen **eigenen Gruppenvorteil** erhalten.

b) An dieser Sachnähe und der spezifischen Gruppennützigkeit bestehen mit Blick auf die Saatguthersteller deutliche Zweifel. Zwar könnte argumentiert werden, dass die Saatguthersteller mittelbar von der Einrichtung eines Ausgleichsfonds wirtschaftlich profitieren und – als Produzenten von GVO – der Möglichkeit wesentlicher Eigentumsbeeinträchtigungen durch GVO auch evident näher stehen als die Gesamtheit der Steuerpflichtigen. Dies lässt jedoch – entsprechend der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung für derartige Konstellationen – keinen Schluss auf eine korrespondierende Sachnähe und Finanzierungsverantwortlichkeit für die Kosten wesentlicher Eigentumsbeeinträchtigungen zu.

- Zweck eines Ausgleichsfonds wäre es, im Falle unverschuldeter Beeinträchtigungen (ursprünglicher Bundesratsvorschlag) oder zufälliger wesentlicher Beeinträchtigungen dem hiervon betroffenen Landwirt einen Ausgleich zu gewähren, um die Wahlfreiheit zwischen dem Anbau von GVO auf der einen, ökologisch und konventionell angebauten Produkten auf der anderen Seite zu gewährleisten. Letztlich handelt es sich hierbei um eine **öffentliche Aufgabe** (vgl. § 1 Nr. 2 GenTG), nämlich die Gewährleistung von Koexistenz im Zusammenhang mit dem **gesetzlichen Auftrag zur Förderung der wirtschaftlichen Nutzung der Gentechnik** (§ 1 Nr. 3 GenTG). Zu dieser gesellschaftlichen Aufgabe stehen konventionell oder ökologisch arbeitende Landwirte und die Hersteller von konventionellem Saatgut in einer ähnlichen Nähebeziehung wie der Anbauer von GVO oder der Hersteller von GVO-haltigem Saatgut. Ebenso stehen Verbraucher in einer vergleichbaren Nähebeziehung, deren Wahlfreiheit mit Blick auf die verschiedenen landwirtschaftlichen Produktionsarten geschützt wird.
- Ein Gruppenvorteil im rechtlichen Sinne wäre vorliegend allenfalls zugunsten der Gruppe der GVO-Verwender (Landwirte) erkennbar, da sich etwaige Ansprüche wegen wesentlicher Eigentumsbeeinträchtigungen aus § 906 BGB, § 36a GenTG allein gegen die Angehörigen dieser Gruppe richten können. Schon bei dieser Gruppe wäre das Vorliegen eines Gruppenvorteils allerdings fraglich, da der Haftungsfonds – nach der jüngeren Diskussion im Zusammenhang mit der Versicherungslösung – solche Fälle abdecken soll, in denen nach § 906 BGB, § 36a GenTG **gegenwärtig gerade keine Haftung und kein Gläubigerschutz** besteht (ubiquitäre Präsenz, Zufallsschäden, Sabotage, Insolvenz des GVO-



Verwendern etc.). Von daher würde ein Haftungsfonds in dieser Ausgestaltung nicht zu einem Gruppenvorteil, sondern vielmehr allein zu einer zusätzlichen Gruppenbelastung der GVO-Verwender führen. Alleinige Nutznießer wären konventionell und ökologisch arbeitende Landwirte und – mit Blick auf das Ziel der Koexistenzsicherung – die Allgemeinheit.

- Dies gilt erst recht mit Blick auf die **Saatguthersteller**, weil die Mitglieder dieser Gruppe gar nicht zu den Adressaten des § 906 BGB, § 36a GenTG zählen (sieht man von dem Ausnahmefall ab, dass der Saatguthersteller selbst GVO anbaut). Die Herstellung und das Inverkehrbringen von Saatgut aus GVO wird nicht von der Sonderhaftung aus § 906 BGB, § 36a GenTG geregelt, sondern folgt den allgemeinen Haftungsgrundsätzen (zivilrechtliche Haftung, Produkthaftung etc.), ohne dass es hierbei gesondert auf den Umstand der gentechnischen Veränderung ankäme.
- Aus Sicht der Saatguthersteller würde mit der Finanzierungslast für den Ausgleichsfonds eine (fremdnützige) **Finanzierungsverantwortung für Zufallsschäden oder für Fehlverhalten Dritter** begründet. Eine derartige Finanzierungsverantwortung ist zwar nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht von vornherein verfassungswidrig. Voraussetzung für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit wäre aber, dass es sich um eine Ausfallverantwortung für das Fehlverhalten gerade derjenigen Gruppe handelt, die zur Finanzierung herangezogen wird.

Wörtlich heißt es hierzu:

„Die Grundsätze über die Zulässigkeit von Sonderabgaben schließen es zwar nicht von vornherein aus, über eine solche Abgabe im Wege so genannter Fondslösungen auch die Beseitigung der Folgen von Fehlverhalten – beispielsweise umweltschädigendem Verhalten – in Fällen zu finanzieren, in denen die in erster Linie Verantwortlichen nicht herangezogen werden können, weil sie nicht auffindbar oder nicht zahlungsfähig sind oder aus anderen Gründen eine effektive individuelle Schadenzurechnung nicht möglich ist. Voraussetzung dafür ist aber unter anderem, dass es sich, zumindest im Wesentlichen, um eine Ausfallverantwortung für das Verhalten von Angehörigen gerade derjenigen Gruppe handelt, die zur Finanzierung herangezogen wird.“

BVerfG Urteil vom 06.07.2005 – Solidarfonds Abfallrückführung, a.a.O., Rz. 128; im Ergebnis ebenso BVerwG aaO, S. 3202.

Auch hieran fehlt es vorliegend, da die Saatguthersteller keine Ausfallverantwortung für das Fehlverhalten von Angehörigen ihrer Gruppe übernehmen müssten. Sie würde vielmehr eine **Ausfallverantwortlichkeit für die zufällige Anwesenheit oder ubiquitäre Präsenz** von GVO, für die **Zahlungsunfähigkeit** einzelner (nicht versicherter) Landwirte oder gar für **Straftaten Dritter** treffen, also für (mögliche) allgemeine Folgen der gesellschaftlichen Entscheidung zugunsten der wirtschaftlichen Nutzung der Gentechnik und der Koexistenzsicherung.



Festzuhalten ist: Vorliegend dürfte es an der Erfüllung der Kriterien der besonderen Sachnähe und des eigenen Gruppenvorteils fehlen. Aus etwaigen mittelbaren wirtschaftlichen Vorteilen der Saatguthersteller oder dem Umstand der Produktion von GVO-haltigem Saatgut als solchem lässt sich eine solche Nähebeziehung wohl nicht herleiten. Auch dürfte es an einer gruppennützigen Verwendung der Zwangsbeiträge zu dem Fonds fehlen. Sofern der Ausgleichsfonds – wie es der gegenwärtig diskutierten Versicherungslösung entspräche – für zufällige wesentliche Beeinträchtigungen einzutreten hätte, würde er eine öffentliche Aufgabe wahrnehmen, nämlich die Gewährleistung von Koexistenz im Zusammenhang mit dem gesetzlichen Förderzweck der Gentechnik. Da nach der gegenwärtigen Rechtslage weder die Verwender von GVO noch die Saatgutproduzenten für zufällige wesentliche Beeinträchtigungen haften, würde ein Haftungsfonds in dieser Ausgestaltung zu einer zusätzlichen Gruppenbelastung führen, deren alleinige Nutznießer ökologische und konventionelle Landwirte (und ggf. die Allgemeinheit) wären. Eine derartige Finanzierungsverantwortung einer einzelnen Gruppe für Zufallschäden (oder das Fehlverhalten Dritter) wäre verfassungsrechtlich wohl nicht zu rechtfertigen.

3. Ungerechtfertigter Eingriff in das Grundrecht der Berufsfreiheit gemäß Art. 12 Abs. 1 GG

Bei der Abgabe zur Finanzierung des Ausgleichsfonds würde es sich voraussichtlich auch um einen ungerechtfertigten Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG handeln. Der Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG wird durch die Finanzierungspflicht berührt.

„Öffentliche Abgaben greifen in den Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG ein, wenn sie in engem Zusammenhang mit der Ausübung eines Berufes stehen und objektiv eine berufsregelnde Tendenz erkennen lassen (vgl. BVerfGE 98, 83 <97>)“,

BVerfG aaO, Rz 109.

Eine Finanzierungspflicht zugunsten des Fonds würde tatbestandlich unmittelbar an bestimmte wirtschaftliche Tätigkeiten der GVO-produzierenden Saatguthersteller und der GVO-verwendenden Landwirte anknüpfen. Für diesen Eingriff würde es aber – nach Maßgabe der oben dargestellten Erwägungen – an einer verfassungsmäßigen Eingriffsgrundlage fehlen. Der Eingriff wäre demnach verfassungswidrig und würde die Saatguthersteller in ihrem Grundrecht aus Art. 12 Abs. 1 GG verletzen.

Frankfurt, den 8. August 2005

Deutsche Industrievereinigung Biotechnologie
Dr. Ricardo Gent
Geschäftsführer
Karlstrasse 21
60329 Frankfurt am Main