

Leitsatz

zum Beschluss des Zweiten Senats vom 6. Mai 2014

2 BvR 1139/12

2 BvR 1140/12

2 BvR 1141/12

Zur Verfassungsmäßigkeit der Weinabgaben nach § 43 WeinG und § 1 AbföG Wein  
Rh.-Pf.

# BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 2 BVR 1139/12 -

- 2 BVR 1140/12 -

- 2 BVR 1141/12 -



**Im Namen des Volkes**

**In den Verfahren  
über  
die Verfassungsbeschwerden**

**I.**

1. der A...,

2. der S...

3. der R...

4. des Herrn D...

- Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Deubner & Kirchberg,  
Mozartstraße 13, 76133 Karlsruhe -

I. unmittelbar gegen

1. a) das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 24. November 2011 -  
BVerwG 3 C 3.11 -,

b) das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 8. Dezember  
2010 - 8 A 10927/10.OVG -,

c) das Urteil des Verwaltungsgerichts Mainz vom 24. Juni 2010 - 1 K 533/09.MZ  
-,

d) den Leistungsbescheid des Deutschen Weinfonds vom 2. Februar 2009 - Be-  
legnummer: 383826 - in der Fassung des Widerspruchsbescheides vom 3.  
April 2009,

2. a) das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 24. November 2011 -  
BVerwG 3 C 11.11 -,

b) das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 8. Dezember  
2010 - 8 A 10985/10.OVG -,

c) das Urteil des Verwaltungsgerichts Mainz vom 24. Juni 2010 - 1 K 532/09.MZ  
-,

- d) den Leistungsbescheid des Deutschen Weinfonds vom 4. Februar 2009 - Belegnummer: 384043 - in der Fassung des Widerspruchsbescheides vom 3. April 2009,
  - 3. a) das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 24. November 2011 - BVerwG 3 C 5.11 -,
  - b) das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 8. Dezember 2010 - 8 A 10996/10.OVG -,
  - c) das Urteil des Verwaltungsgerichts Mainz vom 24. Juni 2010 - 1 K 672/09.MZ -,
  - d) den Leistungsbescheid des Deutschen Weinfonds vom 3. April 2009 - Belegnummer: 390059 - in der Fassung des Widerspruchsbescheides vom 2. Juni 2009,
  - 4. a) das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 24. November 2011 - BVerwG 3 C 32.10 -,
  - b) das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 15. September 2010 - 8 A 10246/10.OVG -,
  - c) das Urteil des Verwaltungsgerichts Koblenz vom 16. Dezember 2009 - 5 K 639/09.KO -,
  - d) die Abgaben-Jahreshauptveranlagung 2009 der Verbandsgemeindeverwaltung Cochem-Land vom 16. Januar 2009 - Kassenzeichen 23226 - in der Fassung des Widerspruchsbescheides der Kreisverwaltung Cochem-Zell - Kreisrechtsausschuss - vom 29. Mai 2009 - KRA-W 64/2009 -,
- II. mittelbar gegen  
§ 37 Abs. 1, §§ 43, 44 des Weingesetzes in der Fassung vom 16. Mai 2001 (BGBl I S. 985) mit allen nachfolgenden Änderungen sowie in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Januar 2011 (BGBl I S. 66)

- 2 BVR 1139/12 -,

## II.

des Herrn B...

- Bevollmächtigter: Rechtsanwalt Werner Forkel,  
Klingbachstraße 22, 76872 Steinweiler -

1. unmittelbar gegen

- a) das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 24. November 2011 - BVerwG 3 C 6.11 -,

- b) das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 8. Dezember 2010 - 8 A 10882/10.OVG -,
- c) das Urteil des Verwaltungsgerichts Neustadt an der Weinstraße vom 10. Juni 2010 - 2 K 16/10.NW -,
- d) den Abgabenbescheid der Verbandsgemeindeverwaltung Kandel vom 27. Januar 2009 - Kassenzzeichen 06/212590/001 - in der Fassung des Widerspruchsbescheides der Kreisverwaltung Germersheim - Kreisrechtsausschuss - vom 8. Dezember 2009 - KRA 2009037 -,

2. mittelbar gegen

- a) § 37 Abs. 1, § 40 Abs. 1, §§ 43, 44 des Weinggesetzes
- b) § 46 des Weinggesetzes in Verbindung mit §§ 1 und 2 des Absatzförderungsgesetzes Wein des Landes Rheinland-Pfalz (AbföG Wein)

**- 2 BVR 1140/12 -,**

### III.

der P...

- Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Graf von Westphalen,  
Poststraße 9, 20354 Hamburg -

1. unmittelbar gegen

- a) das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 24. November 2011 - BVerwG 3 C 10.11 -,
- b) das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 8. Dezember 2010 - 8 A 10960/10.OVG -,
- c) das Urteil des Verwaltungsgerichts Mainz vom 24. Juni 2010 - 1 K 535/09.MZ -,
- d) den Bescheid des Deutschen Weinfonds vom 2. Februar 2009 - Belegnummer 383815 - in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 3. April 2009,

2. mittelbar gegen

§ 43, § 44, § 45 und § 40 Abs.1 und 2 des Weinggesetzes

**- 2 BVR 1141/12 –**

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

Präsident Voßkuhle,  
Lübbe-Wolff,  
Gerhardt,  
Landau,

Huber,  
Hermanns,  
Müller,  
Kessal-Wulf

am 6. Mai 2014 beschlossen:

1. Die Verfahren werden zu gemeinsamer Entscheidung verbunden.
2. Die Verfassungsbeschwerden werden zurückgewiesen.

### **Gründe:**

#### **A.**

Die beschwerdeführenden Weinkellereien und Winzer wenden sich gegen die Erhebung der Sonderabgabe zur Finanzierung des Deutschen Weinfonds nach § 43 Abs. 1 Weingesetz (WeinG), der Beschwerdeführer im Verfahren 2 BvR 1140/12 darüber hinaus gegen die Erhebung der Sonderabgabe für die gebietliche Absatzförderung in Rheinland-Pfalz nach § 2 des rheinland-pfälzischen Absatzförderungsgesetzes Wein (AbföG Wein Rh.-Pf.).

1

#### **I.**

1. Der als Anstalt des öffentlichen Rechts errichtete Deutsche Weinfonds hat die Aufgabe, die Qualität des deutschen Weines und durch Erschließung und Pflege der Märkte den Absatz des Weines und sonstiger Weinbauerzeugnisse zu fördern (§ 37 Abs. 1 Nr. 1 WeinG) sowie auf den Schutz der durch Rechtsvorschriften für inländischen Wein festgelegten Bezeichnungen im In- und Ausland hinzuwirken (§ 37 Abs. 1 Nr. 2 WeinG).

2

a) Zur Finanzierung der Tätigkeit des Deutschen Weinfonds wird nach § 43 Abs. 1 WeinG die „Abgabe für den Deutschen Weinfonds“ von den Winzern (§ 43 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WeinG, sog. Flächenabgabe) und den Abfüllern und Auslandsvermarktern inländischen Weines (§ 43 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 WeinG, sog. Mengenabgabe oder Handelsabgabe) erhoben. Jeder Eigentümer oder Nutzungsberechtigte eines Weinbergs hat eine jährliche Abgabe von 0,67 Euro je Ar der Weinbergsfläche (Flächenabgabe) abzuführen (§ 43 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WeinG), jeder Abfüller eine jährliche Abgabe von 0,67 Euro je 100 Liter näher bezeichneter an andere abgegebener Weinerzeugnisse (§ 43 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 WeinG). Die Mengenabgabe ist für die genannten Erzeugnisse auch zu entrichten, wenn sie nicht abgefüllt erstmals ins Ausland an andere abgegeben werden (§ 43 Abs. 1 Satz 2 WeinG). Die Direktvermarktung an den Endverbraucher ist nach Maßgabe des § 43 Abs. 2 WeinG von der Belastung mit der Mengenabgabe ausgenommen.

3

In der für die Mehrzahl der Beschwerdeführer nach dem Zeitpunkt der letzten sie betreffenden Behördenentscheidung (vgl. BVerwG, Urteil vom 24. November 2011 - 3 C 32/10 -, juris, Rn. 19) maßgeblichen Fassung des Weingesetzes (vom 16. Mai

4

2001, BGBl I S. 985, im Zeitpunkt der jeweiligen letzten Behördenentscheidung zuletzt geändert durch das Dienstrechtsneuordnungsgesetz vom 5. Februar 2009, BGBl I S. 160 <267>) lautete § 43 WeinG wie folgt:

### **§ 43 Abgabe für den Deutschen Weinfonds**

(1) Zur Beschaffung der für die Durchführung der Aufgaben des Deutschen Weinfonds erforderlichen Mittel sind vorbehaltlich des Absatzes 2 zu entrichten:

1. von den Eigentümern oder Nutzungsberechtigten eine jährliche Abgabe von 0,67 Euro je Ar der Weinbergsfläche, sofern diese mehr als fünf Ar umfasst, und

2. von den Betrieben, die von ihnen oder auf ihre Rechnung abgefüllte Erzeugnisse an andere abgeben, eine Abgabe von 0,67 Euro je 100 Liter eines der folgenden erstmals an andere abgegebenen Erzeugnisse:

a) inländischer Prädikatswein, Qualitätswein, Landwein und Tafelwein,

b) inländischer Qualitätssperlwein b. A. sowie im Inland hergestellter Perlwein und Perlwein mit zugesetzter Kohlensäure jeweils hinsichtlich der zu ihrer Herstellung verwendeten Menge an inländischem Wein und

c) im Inland aus inländischem Wein hergestellter Qualitätsschaumwein b. A. sowie inländischer Qualitätsschaumwein, Schaumwein und Schaumwein mit zugesetzter Kohlensäure jeweils hinsichtlich der zu ihrer Herstellung verwendeten Menge an inländischem Wein.

Die Abgabe im Sinne des Satzes 1 Nr. 2 ist auch für die dort genannten Erzeugnisse zu entrichten, die nicht abgefüllt erstmals ins Ausland an andere abgegeben werden.

(2) Eine Abgabepflicht nach Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 oder Satz 2 besteht nicht, wenn

a) die dort genannten Erzeugnisse an Endverbraucher abgegeben werden von

aa) Weinbaubetrieben, sofern das jeweilige Erzeugnis von diesem Betrieb ausschließlich aus in diesem Betrieb geernteten Trauben hergestellt worden ist,

bb) Winzergenossenschaften oder Erzeugergemeinschaften anderer Rechtsform, sofern das jeweilige Erzeugnis von der Winzergenossenschaft oder der Erzeugergemeinschaft anderer Rechtsform selbst ausschließlich aus Trauben ihrer Mitglieder hergestellt worden ist, die im Betrieb ihrer Mitglieder geerntet worden sind,

b) die Höhe der geschuldeten Abgabe nicht mehr als 80 Euro im Kalenderjahr beträgt.

(3) Beträgt die Abgabeschuld nach Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 oder Satz 2 mehr als 80 Euro im Kalenderjahr, wird ein Betrag von 80 Euro in Abzug gebracht.

Die für den Beschwerdeführer zu II. nach dem Datum des ihm gegenüber ergangenen Widerspruchsbescheids maßgebliche, zuletzt durch das Fünfte Gesetz zur Änderung des Weingesetzes (vom 29. Juli 2009, BGBl I S. 2416) geänderte Fassung der Vorschrift unterscheidet sich von der wiedergegebenen nur dadurch, dass in Ab-

5

satz 1 Nr. 2 a) das Wort „Tafelwein“ durch das Wort „Wein“ ersetzt ist.

Im Jahr 2009 betrug das Aufkommen aus der Abgabe nach § 43 WeinG 11,0 Mio. Euro (vgl. Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2011, BTDrucks 17/2500, S. 97). 6

b) Die von den Abfüllern zu leistende Abgabe wird durch den Deutschen Weinfonds selbst erhoben (§ 44 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. § 43 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und Satz 2 WeinG); die näheren Einzelheiten der Abgabenerhebung regelt die auf der Grundlage des § 44 Abs. 2 Satz 2 und 3 WeinG erlassene Verordnung über die Erhebung der Abgabe für den Deutschen Weinfonds (WeinfondsV, vom 30. Mai 2008, BGBl I S. 962). Die Erhebung der Flächenabgabe ist demgegenüber Ländersache (§ 44 Abs. 1 Satz 2 WeinG). In Rheinland-Pfalz war hierfür zu dem Zeitpunkt, zu dem die angegriffenen Ausgangsbescheide für die Beschwerdeführer zu I.4. und zu II. ergingen, nach § 15 Abs. 1 der Verordnung zur Durchführung weinrechtlicher Vorschriften vom 18. Juli 1995 (GVBl S. 275) in der Fassung der Zweiten Landesverordnung zur Änderung der Landesverordnung zur Durchführung des Weinrechts vom 20. September 2008 (GVBl S. 258) die Gemeinde zuständig, in der der Abgabepflichtige seinen Betriebsitz hat. 7

aa) Organe des Deutschen Weinfonds, der der Aufsicht des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz untersteht (§ 42 WeinG), sind der Vorstand, der Aufsichtsrat und der Verwaltungsrat (§ 37 Abs. 3 WeinG). 8

Der Verwaltungsrat bestimmt den grundsätzlichen Handlungsrahmen in Fragen, die zum Aufgabengebiet des Deutschen Weinfonds gehören (§ 40 Abs. 4 WeinG), beschließt über die Satzung des Deutschen Weinfonds, die der Genehmigung des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz bedarf (§ 41 WeinG), gibt sich und dem Aufsichtsrat eine - gleichfalls der Genehmigung durch das zuständige Ministerium bedürftige - Geschäftsordnung (§ 40 Abs. 5 WeinG) und beschließt über die Entlastung des Vorstandes und des Aufsichtsrates (§ 40 Abs. 6 WeinG). Die Mitglieder des Verwaltungsrates werden vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz berufen und abberufen (§ 40 Abs. 2 WeinG). 9

Der Aufsichtsrat hat den Vorstand zu überwachen. Er beschließt im Rahmen der ihm vorgegebenen Beschlüsse des Verwaltungsrates über alle Fragen, die zum Aufgabengebiet des Deutschen Weinfonds gehören. Zudem beschließt er über die Einberufung des Verwaltungsrates und legt dessen Tagesordnung fest (§ 39 Abs. 3 WeinG). Er besteht aus neun Mitgliedern (§ 39 Abs. 1 Satz 1 WeinG), die ihre Tätigkeit ehrenamtlich ausüben (§ 39 Abs. 1 Satz 2 WeinG). Vorsitzender des Aufsichtsrates ist der jeweilige Vorsitzende des Verwaltungsrates (§ 39 Abs. 2 Satz 1 WeinG). Die übrigen Mitglieder des Aufsichtsrates werden teils vom Verwaltungsrat als Ganzen, teils von den Vertretern einzelner Gruppen im Verwaltungsrat gewählt (siehe i.E. § 39 Abs. 2 WeinG). 10

Der aus höchstens zwei Personen (§ 38 Abs. 1 Satz 1 WeinG) bestehende Vorstand führt die Geschäfte in eigener Verantwortung nach Maßgabe der Beschlüsse des Aufsichtsrates und des Verwaltungsrates (§ 38 Abs. 2 WeinG) und vertritt den Deutschen Weinfonds gerichtlich und außergerichtlich (§ 38 Abs. 3 WeinG). Die Mitglieder des Vorstandes werden auf Vorschlag des Aufsichtsrates vom Verwaltungsrat für die Dauer von fünf Jahren bestellt (§ 38 Abs. 1 Satz 2 WeinG). Der Verwaltungsrat kann die Bestellung widerrufen, wenn ein wichtiger Grund vorliegt (§ 38 Abs. 1 Satz 4 WeinG).

11

In der maßgeblichen Fassung des Weingesetzes (Rn. 4), das insoweit in dem Zeitraum, in dem die Widerspruchsbescheide für die Beschwerdeführer ergingen, nicht geändert wurde, lauten die für die Organisation und Arbeitsweise maßgeblichen Vorschriften:

12

### **§ 37 WeinG**

#### **Deutscher Weinfonds**

(1) Der als Anstalt des öffentlichen Rechts errichtete Deutsche Weinfonds hat die Aufgabe, im Rahmen der ihm zur Verfügung stehenden Mittel, insbesondere des Aufkommens aus der Abgabe,

1. die Qualität des Weines sowie durch Erschließung und Pflege des Marktes den Absatz des Weines und sonstiger Erzeugnisse des Weinbaus zu fördern,
2. auf den Schutz der durch Rechtsvorschriften für inländischen Wein festgelegten Bezeichnungen im In- und Ausland hinzuwirken.

(2) Bei der Durchführung seiner Aufgaben soll sich der Deutsche Weinfonds der Einrichtungen der Wirtschaft bedienen.

(3) Organe des Deutschen Weinfonds sind

1. der Vorstand,
2. der Aufsichtsrat,
3. der Verwaltungsrat.

### **§ 38 WeinG**

#### **Vorstand**

(1) Der Vorstand besteht aus höchstens zwei Personen. Die Mitglieder des Vorstandes werden auf Vorschlag des Aufsichtsrates vom Verwaltungsrat für die Dauer von fünf Jahren bestellt. Eine wiederholte Bestellung ist zulässig. Der Verwaltungsrat kann die Bestellung widerrufen, wenn ein wichtiger Grund vorliegt.

(2) Der Vorstand führt die Geschäfte des Deutschen Weinfonds in eigener Verantwortung nach Maßgabe der Beschlüsse des Aufsichtsrates und des Verwaltungsrates.

(3) Der Vorstand vertritt den Deutschen Weinfonds gerichtlich und außergerichtlich.

(4) Die Mitglieder des Vorstandes sind verpflichtet, ihre Arbeitskraft hauptamtlich nur



dem Deutschen Weinfonds zu widmen. Die §§ 97 bis 104 des Bundesbeamtengesetzes und die zu ihrer Ausführung erlassenen Vorschriften finden Anwendung.

## **§ 39 WeinG**

### **Aufsichtsrat**

(1) Der Aufsichtsrat besteht aus neun Mitgliedern. Die Mitglieder des Aufsichtsrates üben ihre Tätigkeit ehrenamtlich aus.

(2) Vorsitzender des Aufsichtsrates ist der jeweilige Vorsitzende des Verwaltungsrates. Sein Stellvertreter wird vom Aufsichtsrat aus dessen Mitte gewählt. In den Aufsichtsrat werden gewählt

1. zwei Mitglieder von den dem Verwaltungsrat angehörenden Vertretern des Weinbaus aus ihrer Mitte,

2. ein Mitglied von den dem Verwaltungsrat angehörenden Vertretern der Winzergenossenschaften aus ihrer Mitte,

3. je ein Mitglied für den Bereich Weinhandel und den Bereich Ausfuhrhandel von den dem Verwaltungsrat angehörenden Vertretern des Weinhandels und des Ausfuhrhandels aus ihrer Mitte und

4. drei Mitglieder vom Verwaltungsrat aus seiner Mitte.

(3) Der Aufsichtsrat hat den Vorstand zu überwachen. Er beschließt im Rahmen der ihm vorgegebenen Beschlüsse des Verwaltungsrates über alle Fragen, die zum Aufgabengebiet des Deutschen Weinfonds gehören. Zudem beschließt er über die Einberufung des Verwaltungsrates und legt dessen Tagesordnung fest.

## **§ 40 WeinG**

### **Verwaltungsrat**

(1) Der Verwaltungsrat besteht aus 44 Personen, und zwar aus

1. 13 Vertretern des Weinbaus,

2. 5 Vertretern des Weinhandels, davon mindestens 1 Vertreter des Ausfuhrhandels,

3. 5 Vertretern der Winzergenossenschaften,

4. 1 Vertreter der Weinkommissionäre,

5. 1 Vertreter der Sektkellereien,

6. 1 Vertreter des Gaststättengewerbes,

7. je 1 Vertreter des Sortimentsgroßhandels und der genossenschaftlichen Großhandels- und Dienstleistungsunternehmen,

8. je 1 Vertreter des Lebensmitteleinzelhandels, der Lebensmittelfilialbetriebe und der Konsumgenossenschaften,

9. 1 Vertreter der landwirtschaftlichen Genossenschaftsverbände,

10. 1 Vertreter der Organisationen zur Förderung der Güte des Weines,

11. 3 Vertretern der Verbraucher,

12. 8 Vertretern der gebietlichen Absatzförderungseinrichtungen.

(2) Die Mitglieder des Verwaltungsrates werden vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz berufen und abberufen. Vor der Berufung und Abberufung sind bei den in Absatz 1 Nr. 1 bis 11 genannten Mitgliedern die Organisationen der beteiligten Wirtschaftskreise, bei den in Absatz 1 Nr. 12 genannten Mitgliedern die Landesregierungen anzuhören. Die Berufung erfolgt grundsätzlich für die Dauer von drei Jahren. Zum 1. April eines jeden Jahres scheidet ein Drittel der Mitglieder aus. Die Wiederberufung ist zulässig.

(3) Der Verwaltungsrat wählt alle drei Jahre aus seiner Mitte den Vorsitzenden und den stellvertretenden Vorsitzenden.

(4) Der Verwaltungsrat bestimmt den grundsätzlichen Handlungsrahmen in Fragen, die zum Aufgabengebiet des Deutschen Weinfonds gehören.

(5) Der Verwaltungsrat gibt sich und dem Aufsichtsrat eine Geschäftsordnung, die der Genehmigung des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz bedarf.

(6) Der Verwaltungsrat beschließt ferner in den ersten sechs Monaten jedes Geschäftsjahres über die Entlastung des Vorstandes und des Aufsichtsrates.

## **§ 41 WeinG**

### **Satzung**

Der Verwaltungsrat beschließt über die Satzung des Deutschen Weinfonds. Die Satzung bedarf der Genehmigung des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz.

## **§ 42 WeinG**

### **Aufsicht**

(1) Der Deutsche Weinfonds untersteht der Aufsicht des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Maßnahmen des Deutschen Weinfonds sind auf Verlangen des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz aufzuheben, wenn sie gegen gesetzliche Vorschriften oder die Satzung verstoßen oder das öffentliche Wohl verletzen.

(2) Der Deutsche Weinfonds ist verpflichtet, dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz und seinen Beauftragten jederzeit Auskunft über seine Tätigkeit zu erteilen.

(3) Beauftragte der Bundesregierung und der für die Weinwirtschaft zuständigen obersten Landesbehörden der Weinbau treibenden Bundesländer sind befugt, an den Sitzungen des Aufsichtsrates und des Verwaltungsrates teilzunehmen; ihnen ist jederzeit Gehör zu gewähren.

(4) Kommt der Deutsche Weinfonds den ihm obliegenden Verpflichtungen nicht nach, so ist die Bundesregierung befugt, die Aufgaben durch einen besonderen Beauftragten durchführen zu lassen oder sie selbst durchzuführen.

bb) Zur Erfüllung seiner Aufgaben nach § 37 Abs. 1 WeinG bedient sich der Deutsche Weinfonds dreier Gesellschaften mit beschränkter Haftung: des Deutschen Weininstituts, der Deutschen Weinakademie und der Weinwerbe GmbH. 13

(1) Die Durchführungsgesellschaften sind nach den von der Bundesregierung vorgelegten Gesellschaftsverträgen unterschiedlich organisiert. 14

(aa) Gesellschafter des Deutschen Weininstituts sind der Deutsche Weinfonds, der Deutsche Weinbauverband e.V., der Deutsche Raiffeisenverband e.V. und der Bundesverband der deutschen Weinkellereien und des Weinfachhandels mit Anteilen von jeweils einem Viertel am Stammkapital (Gesellschaftsvertrag i.d.F. vom 3. Dezember 1997 <GV DWI>). Organe der Gesellschaft sind die Gesellschafterversammlung und die Geschäftsführung (§ 7 GV DWI). In der Gesellschafterversammlung steht jedem Gesellschafter für je 100 DM Nennbetrag eines Geschäftsanteils eine Stimme zu (§ 8 Abs. 2 Satz 1 GV DWI). Die Gesellschafterversammlung beschließt, soweit gesetzlich und durch Vertrag nicht anders vorgesehen, mit einfacher Mehrheit der abgegebenen Stimmen (§ 8 Abs. 4 GV DWI). Die Verfügung über einen Geschäftsanteil, die Änderung der Höhe des Stammkapitals sowie die Auflösung der Gesellschaft bedürfen der Zustimmung aller Gesellschafter (§ 4 Abs. 1 GV DWI). Der jährlich aufzustellende Wirtschaftsplan wird nur mit Zustimmung aller Gesellschafter wirksam (§ 5 Abs. 2 Satz 3 GV DWI). Gesellschaftszwecke sind Öffentlichkeitsarbeit, Absatzförderung und Pflege der Kultur des Deutschen Weines (§ 2 Abs. 1 Satz 1 GV DWI). 15

Das Deutsche Weininstitut sieht als Bestandteil seiner „Kernaufgabe ... , die Qualität und den Absatz von Weinen aus den 13 deutschen Anbaugebieten durch wettbewerbsneutrale Marketingmaßnahmen im In- und Ausland zu fördern“, im Wesentlichen Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, die Durchführung von Informationskampagnen einschließlich entsprechender Veranstaltungen, die Beteiligung an nationalen und internationalen Messen sowie die Organisation von Weinpräsentationen und Veranstaltungen gemeinsam mit deutschen Erzeugern in aller Welt; ergänzend gebe das Institut Informationsbroschüren, regelmäßige Informationsdienste, Publikationen und Werbematerialien heraus, führe Schulungen und Seminare, insbesondere für Vertreter aus Gastronomie und Handel, sowie Marktforschungen durch und berate die Weinwirtschaft in Fragen der Absatzförderung im In- und Ausland (a href="http://www.deutscheweine.de/icc/Internet-DE/nav/522/52270b54-13f9-0401-be59-267b48205846">http://www.deutscheweine.de/icc/Internet-DE/nav/522/52270b54-13f9-0401-be59-267b48205846, unter Das Deutsche Weininstitut). 16

(bb) Gesellschafter der Deutschen Weinakademie sind das Deutsche Weininstitut, in dessen Hand der größte Teil des Stammkapitals liegt, der Bundesverband der 17

Deutschen Weinkellereien und des Weinfachhandels sowie der Deutsche Weinbauverband e.V. (Gesellschaftsvertrag i.d.F. v. 4. Februar 1994 <GV DWA>). In der Gesellschafterversammlung steht jedem Gesellschafter je 1.000 DM Stammkapital eine Stimme zu (§ 8 Abs. 2 Satz 1 GV DWA); die Gesellschafterversammlung ist beschlussfähig, wenn mindestens zwei Drittel des Stammkapitals vertreten sind (§ 8 Abs. 3 GV DWA). Sie beschließt, soweit durch Gesetz und Gesellschaftsvertrag nichts anderes vorgesehen, mit einfacher Mehrheit der abgegebenen Stimmen (§ 8 Abs. 4 GV DWA). Gesellschaftszweck ist die Durchführung von Seminaren und Kolloquien, die Information der allgemeinen Öffentlichkeit, die Vergabe, Koordination, Auswertung und Vermittlung wissenschaftlicher Studien im Benehmen mit dem Deutschen Weininstitut sowie die Herstellung, Gestaltung und der Vertrieb von Aufklärungsschriften über den deutschen Wein (§ 2 Abs. 1 GV DWA).

(cc) Den Gesellschaftern der Deutschen Weinwerbe GmbH - nach einer von der Bundesregierung vorgelegten Gesellschafterliste der Deutsche Weinfonds, das Deutsche Weininstitut sowie zahlreiche Gebietsweinwerbeverbände - steht nach dem vorgelegten Gesellschaftsvertrag (i.d.F. vom 14. November 1985 <GV WwGmbH>) das Stimmrecht nach Köpfen ohne Rücksicht auf die Höhe ihrer Beteiligung am Stammkapital zu (§ 6 GV WwGmbH). Gesellschaftszweck ist die Absatzförderung und Werbung für den deutschen Wein in seiner Gesamtheit sowie für die einzelnen Anbaugebiete; die Gesellschaft hat dabei allerdings nicht selbst planerisch tätig zu werden, sondern nur die von den Gesellschaftern eingereichten Werbepläne zu einem Werbe-Rahmenplan zusammenzustellen und gegenüber den Medien als Rahmenauftraggeber zu fungieren (§ 2 GV WwGmbH). Sinn der Einschaltung dieser Gesellschaft ist es, mittels eines durch Bündelung erhöhten Auftragsvolumens günstigere Konditionen zu erzielen. Für die Auswahl und inhaltliche Gestaltung der einzelnen Werbemaßnahmen bleiben die jeweiligen Gesellschafter verantwortlich.

18

(2) Das Deutsche Weininstitut hat mit dem Deutschen Weinfonds einen Geschäftsbesorgungsvertrag geschlossen, mit dem es diesem die Besorgung gemeinschaftlicher interner Verwaltungsgeschäfte einschließlich Personalwesen, Rechnungswesen und Finanzierung überträgt. Der Vertrag sieht vor, dass die Maßnahmen der übertragenen Geschäftsbesorgung im Rahmen der Beschlüsse des Deutschen Weininstituts erfolgen und der Aufsicht der gesetzlichen Organe des Deutschen Weinfonds unterliegen (Nr. 6 des Geschäftsbesorgungsvertrages). Die Besorgung der Geschäfte der Deutschen Weinakademie ist in entsprechendem Umfang und mit ähnlichen Maßgaben vertraglich dem Deutschen Weininstitut übertragen.

19

In der Praxis hat demgemäß der Vorstand des Deutschen Weinfonds in Personalunion auch die Geschäftsführung des Deutschen Weininstituts und der Deutschen Weinakademie inne.

20

c) Die Europäische Kommission hat die Vereinbarkeit der gemäß §§ 37 ff. WeinG ausgestalteten Aufgabenwahrnehmung durch den Deutschen Weinfonds mit den unionsrechtlichen Beschränkungen für staatliche Beihilfen (gegenwärtig Art. 107 AEUV,

21

zuvor Art. 87 EG) auf der Grundlage der von ihr erlassenen Rahmenregelung der Gemeinschaft für Staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor 2007-2013 (ABI Nr. C 319 vom 27. Dezember 2006, S. 1; gemäß Mitteilung der Europäischen Kommission, ABI Nr. C 339 vom 20. November 2013, S. 1 <2> in der Laufzeit verlängert bis zum 30. Juni 2014) beurteilt und mit Entscheidung vom 19. Dezember 2007 (Beihilfe Nr. N 477/2007 - K(2007) 6782) genehmigt.

2. Nach § 46 Satz 1 WeinG können die Länder zur besonderen Förderung des in ihrem Gebiet erzeugten Weines von den nach § 43 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WeinG (Flächenabgabe) Abgabepflichtigen eine gesonderte Abgabe auf landesrechtlicher Grundlage erheben. Die Abgabe kann für die einzelnen in § 3 Abs. 1 WeinG genannten Anbauggebiete eines Landes in unterschiedlicher Höhe festgesetzt werden (§ 46 Satz 2 WeinG).

22

Das Land Rheinland-Pfalz, in dem rund zwei Drittel des deutschen Weines produziert werden (vgl. Statistisches Bundesamt, Weinerzeugung - Fachserie 3 Reihe 3.2.2 - 2013, S. 6), macht von diesen Möglichkeiten Gebrauch. Nach § 1 des Absatzförderungsgesetzes Wein (AbföG Wein; im Folgenden: AbföG Wein Rh.-Pf.) vom 28. Juni 1976 (GVBl S. 187, zuletzt geändert durch Art. 63 des Euro-Anpassungsgesetzes Rheinland-Pfalz vom 6. Februar 2001, GVBl S. 29), wird von den Eigentümern oder Nutzungsberechtigten der in Rheinland-Pfalz belegenen Weinbergsflächen eine Abgabe in Höhe von je nach Anbauggebiet jährlich 0,77 oder 0,87 Euro je Ar erhoben:

23

### **§ 1 AbföG Wein Rh.-Pf.**

(1) Von den Eigentümern oder Nutzungsberechtigten der in Rheinland-Pfalz belegenen Weinbergsflächen wird eine Abgabe zur besonderen Förderung des in Rheinland-Pfalz erzeugten Weines erhoben.

(2) Die Abgabe beträgt jährlich je Ar der Weinbergsfläche, sofern diese mehr als 5 Ar umfaßt, in den bestimmten Anbaugebieten Ahr, Mittelrhein, Nahe, Pfalz und Rheinhessen 0,77 EUR und im bestimmten Anbaugebiet Mosel-Saar-Ruwer 0,87 EUR.

Gemäß § 2 Abs. 1 AbföG Wein Rh.-Pf. wird die Abgabe von den Gemeinden zusammen mit der Abgabe für den Deutschen Weinfonds - gemeint ist hier die Flächenabgabe nach § 43 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WeinG - festgesetzt, erhoben und beigetrieben. Die Einnahmen aus der Abgabe - jährlich rund 5 Mio. Euro (vgl. Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz, Fachbereich Weinbau, Information 11/2012, S. 2) - dürfen gemäß § 4 Abs. 1 AbföG Wein Rh.-Pf. nur zur Förderung des Absatzes von in Rheinland-Pfalz erzeugten Weinen verwendet werden; dabei ist jedes bestimmte Anbaugebiet entsprechend seinem Aufkommen aus der Abgabe zu berücksichtigen. Gefördert werden können Einrichtungen des Weinbaus, die eine Förderung des Absatzes der in den bestimmten Anbaugebieten erzeugten Weine zum Ziel haben, insbesondere die von den Verbänden des Weinbaus getragenen Absatzförderungseinrichtungen (§ 4 Abs. 2 AbföG Wein Rh.-Pf.). Die Verwaltung der Einnahmen aus der

24

Abgabe obliegt dem fachlich zuständigen Ministerium, das sie durch Rechtsverordnung übertragen kann (§ 3 AbföG Wein Rh.-Pf.). Von dieser Möglichkeit ist mit der Landesverordnung zur Durchführung des Absatzförderungsgesetzes Wein (AbföG-WeinDVO; im Folgenden: AbföGWeinDVO Rh.-Pf.) vom 23. Juli 1976 (GVBI S. 213, zuletzt geändert durch Art. 70 der Euro-Anpassungsverordnung Rheinland-Pfalz vom 28. August 2001, GVBI S. 210), Gebrauch gemacht worden, die die Einnahmenverwaltung der Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz überträgt (§ 1 Abs. 1 AbföG-WeinDVO Rh.-Pf.). Bei der Vergabe der Mittel wirkt ein Werbebeirat, bestehend aus Vertretern der verschiedenen Zweige des Weinbaues und einem Vertreter des Weinfonds, beratend mit (§ 5 Abs. 1, 2 AbföG Wein Rh.-Pf.).

Für die Regelungen des Absatzförderungsgesetzes Wein liegt nach Mitteilung der Landesregierung von Rheinland-Pfalz vom 9. August 2013 eine 1986 erteilte, bis Ende des Jahres 2013 gültige beihilferechtliche Genehmigung der Europäischen Kommission vor. 25

3. Gebietliche Absatzförderungen und Absatzförderung auf Bundesebene sind nach Maßgabe des § 47 WeinG zu koordinieren: 26

## **§ 47 WeinG**

### **Unterrichtung und Abstimmung**

Die gebietlichen Absatzförderungseinrichtungen und der Deutsche Weinfonds unterrichten sich gegenseitig über geplante Absatzförderungsmaßnahmen. Die Maßnahmen selbst sind untereinander und mit dem Deutschen Weinfonds abzustimmen. Die näheren Einzelheiten regelt eine gemeinsame Geschäftsordnung, die die gebietlichen Absatzförderungseinrichtungen und der Deutsche Weinfonds erlassen. Die Geschäftsordnung bedarf der Zustimmung des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz.

## **II.**

1. Mit den jeweils angegriffenen, unterschiedliche Zeiträume in den Jahren 2008 beziehungsweise 2009 betreffenden Ausgangsbescheiden wurden die Beschwerdeführerinnen zu I.1 bis I.3 und III. zur Abgabe nach § 43 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 WeinG (Mengenabgabe) und die Beschwerdeführer zu I.4 und II. zur Abgabe nach § 43 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WeinG (Flächenabgabe), der Beschwerdeführer zu II. außerdem zur Abgabe nach § 1 AbföG Wein Rh.-Pf. herangezogen. 27

2. a) Nach erfolgloser Durchführung des Widerspruchsverfahrens erhoben die Beschwerdeführer jeweils erfolglos Anfechtungsklage zum zuständigen Verwaltungsgericht (s. die veröffentlichte Entscheidung im Verfahren des Beschwerdeführers zu I.4., VG Koblenz, Urteil vom 16. Dezember 2009 - 5 K 639/09.KO -, LKRZ 2010, S. 148 ff.). 28

b) Die von den Verwaltungsgerichten zugelassenen Berufungen wies das Oberverwaltungsgericht zurück und ließ jeweils die Revision zu (s. die veröffentlichten Ent- 29

scheidungen in den Verfahren der Beschwerdeführer zu I.1, I.4 und II., OVG Rheinland-Pfalz, Urteile vom 8. Dezember 2010 - 8 A 10927/10 -, juris; vom 15. September 2010 - 8 A 10246/10 -, DVBI 2010, S. 1442 ff., und vom 8. Dezember 2010 - 8 A 10882/10 -, AUR 2011, S. 224 ff.; letzteres Urteil auch zur Abgabe nach dem AbföG Wein Rh.-Pf.).

c) Die Revisionen, mit denen sämtliche Beschwerdeführer die Verfassungswidrigkeit der von ihnen erhobenen Sonderabgaben und die Beschwerdeführer der Verfahren 2 BvR 1139/12 und 2 BvR 1141/12 darüber hinaus die Gemeinschaftsrechtswidrigkeit der Abgabe zum Deutschen Weinfonds geltend machten, wies das Bundesverwaltungsgericht mit - soweit die Vereinbarkeit der Abgabe zum Deutschen Weinfonds mit dem Grundgesetz betreffend, im Wesentlichen gleichlautenden - Urteilen (vom 24. November 2011, veröffentlicht in juris; das Urteil im Verfahren des Beschwerdeführers zu I.4. - 3 C 32.10 - darüber hinaus u.a. in RdL 2012, 178 ff.) zurück. 30

aa) (1) Die Abgabe nach § 43 WeinG sei mit Gemeinschaftsrecht vereinbar. Einer Vorlage an den Gerichtshof der Europäischen Union (Art. 267 AEUV) bedürfe es nicht, denn die Europarechtskonformität lasse sich klar und eindeutig feststellen. 31

(2) Die Abgabe sei verfassungsmäßig. 32

Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für die Regelung der Sonderabgabe folge aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG (Förderung der landwirtschaftlichen Erzeugung); soweit einzelne Bestimmungen den Weinhandel sowie andere Gruppen der Weinwirtschaft und ihr nahestehende Geschäftszweige berührten, ergebe sie sich jedenfalls aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft). In materieller Hinsicht erfülle die Abgabe die strengen verfassungsrechtlichen Anforderungen an Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion. 33

Im Hinblick auf ihren in § 43 Abs. 1 in Verbindung mit § 37 Abs. 1 Nr. 1 und 2 WeinG bestimmten Sachzweck handele es sich bei den Abgabepflichtigen um eine homogene Gruppe. Innerhalb der in der europäischen Rechtsordnung vorstrukturierten Gruppe der deutschen Land- und Forstwirtschaft bilde die Weinwirtschaft - auch nach der Integration der Weinmarktordnung in die einheitliche gemeinsame Organisation der Agrarmärkte - einen sozial wie rechtlich gesonderten Sektor, in dem Erzeuger und Abfüller durch im Verhältnis zu den Abnehmern gleichgerichtete Interessen an der erfolgreichen Vermarktung von Wein und Weinerzeugnissen verbunden seien. Der im Verhältnis untereinander bestehende Wettbewerb ändere daran nichts. Die Homogenität werde nicht dadurch in Frage gestellt, dass in § 43 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WeinG neben den Nutzungsberechtigten auch Eigentümer von Weinbergsflächen als Abgabepflichtige genannt seien, die an der Absatzförderung ein lediglich mittelbares Interesse hätten. Das Gesetz gehe davon aus, dass Eigentümer nur dann zu der Abgabe veranlagt würden, wenn sie ihre Weinbergsflächen selbst zur Produktion von Wein nutzten. Dies ergebe sich schon aus dem Wortlaut des § 43 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WeinG und komme auch in § 44 Abs. 1 Satz 1 WeinG zum Ausdruck, wonach Be- 34

rechnungsgrundlage für die Erhebung der Abgabe die zur Weinbaukartei gemeldete Fläche sei. Da Art. 3 der Verordnung (EG) Nr. 436/2009 der Kommission vom 26. Mai 2009 (ABI Nr. L 128 vom 27. Mai 2009 S. 15) dazu verpflichte, in die Weinbaukartei als „Betriebsinhaber“ solche natürlichen oder juristischen Personen aufzunehmen, die eine mit Reben bepflanzte Fläche „bewirtschaften“ (vgl. Art. 2 Buchst. a)), sei ein Eigentümer, der seine Grundstücke nicht selbst als Weinbergsflächen nutze, nicht in Anspruch zu nehmen. Die Gruppenhomogenität lasse sich auch nicht mit der Annahme bezweifeln, dass der Deutsche Weinfonds Wein jeglicher Herkunft zu fördern habe. Die Tätigkeit des Fonds sei auf die Förderung von „inländischen“, also von Abgabepflichtigen erzeugten Weinprodukten beschränkt (§ 37 Abs. 1 Nr. 2 WeinG; BTDrucks 16/4209 S. 9). Die Einwände gegen die Zusammensetzung des Verwaltungsrats des Deutschen Weinfonds betreffen nicht die Gruppe der Abgabepflichtigen. Schon deshalb könne deren Homogenität nicht dadurch beeinträchtigt sein, dass dem Verwaltungsrat auch Vertreter von Wirtschaftszweigen angehörten, die nicht zum Kreis der Abgabepflichtigen gehörten. Davon abgesehen habe das Bundesverfassungsgericht eine ähnliche Zusammensetzung des Verwaltungsrats des Stabilisierungsfonds nach dem Weinwirtschaftsgesetz verfassungsrechtlich gebilligt.

Der durch die Abgabe zu finanzierende und die Abgabe rechtfertigende Gruppennutzen sei in der erforderlichen Weise evident, da er sich plausibel begründen lasse. Nach den das Revisionsgericht bindenden tatsächlichen Feststellungen des Berufungsgerichts sei, wie die fortdauernd negative Außenhandelsbilanz indiziere, die deutsche Weinwirtschaft namentlich im transnationalen Wettbewerb erheblichen Beeinträchtigungen - durch eine vergleichsweise geringe Marktstärke sowohl auf dem Inlandsmarkt als auch auf den wichtigen Exportmärkten und daraus folgend geringe Wertschöpfung pro Mengeneinheit - ausgesetzt, die durch die Gruppe der Abgabepflichtigen selbst nicht gleich effektiv kompensiert werden könnten wie durch die Aktivitäten des Deutschen Weinfonds; als Ursache hierfür werde ein schlechtes Image des deutschen Weins im In- und Ausland angesehen. Dies sei revisionsrechtlich nicht zu beanstanden. Die festgestellten Tatsachen ließen jedenfalls in ihrer Gesamtheit den gezogenen Schluss zu, erwiesen sich aber auch einzeln keineswegs als unplausibel.

35

Das gelte zunächst für die festgestellte fortdauernd stark negative Außenhandelsbilanz für Wein. Dieses Defizit belege eine international wie auch auf dem Inlandsmarkt dauerhafte relativ starke Bevorzugung ausländischer Weine. Diese Indizwirkung büße das Handelsbilanzdefizit nicht wegen der bestehenden Begrenzung der Produktionsmenge durch einen höchstzulässigen Hektarertrag (vgl. §§ 9, 10 WeinG) ein. Das Berufungsgericht messe zutreffend nicht der Menge, sondern der Wertschöpfung pro Mengeneinheit Aussagekraft bei. Plausibel habe sich das Gericht zum Beleg erheblicher Nachteile der deutschen Weinwirtschaft auch im Übrigen an der Wertschöpfung pro Mengeneinheit orientiert und dabei insbesondere dem Vergleich von Durchschnittsverkaufspreisen deutscher und ausländischer Weine in entsprechender Qua-

36



lität Bedeutung beigelegt. Dies sei für das Inland überzeugend anhand der Preise des Einzelhandels herausgearbeitet worden, über den der Großteil, nämlich etwa Dreiviertel, des gesamten Weins in Deutschland vertrieben werde. Der Absatz über den Lebensmitteleinzelhandel könne viel unmittelbarer als der Direkt- und Genossenschaftsverkauf durch ein Marketing des Deutschen Weinfonds stimuliert werden; gegen die Indizwirkung der Einzelhandelspreise könne daher nicht eingewandt werden, dass im Direkt- und Genossenschaftsverkauf ein prozentual größerer Teil der Wertschöpfung erzielt werde. Genau dieser Umstand bestätige die Einschätzung, dass die Wettbewerbsnachteile des deutschen Weins im Einzelhandel beurteilt und durch die Tätigkeit des Deutschen Weinfonds verringert werden müssten. Schon deswegen verfange auch die Kritik nicht, richtigerweise müsse die Wertschöpfung im Verhältnis von Winzern und Abfüllern und nicht zwischen Einzelhandel und Endverbraucher verglichen werden. Es liege auf der Hand, dass eine Erhöhung der Einzelhandelspreise tendenziell auf davor liegende Glieder der Wertschöpfungskette (Erzeuger und Abfüller) zurückwirke.

Nicht zu beanstanden sei weiter, dass das Berufungsgericht von einem - im Verhältnis zu staatlicher Absatzförderung - geringeren Potenzial der abgabebelasteten Gruppe ausgehe, die aufgezeigten Nachteile aus eigener Kraft zu kompensieren. Nach seinen im Revisionsverfahren nicht durchgreifend beanstandeten Feststellungen wiesen die deutschen Weinbaubetriebe durchschnittlich nur eine geringe Betriebsgröße auf und müssten unter ungünstigen Bedingungen und Inkaufnahme von Standortnachteilen produzieren, zum Beispiel unter klimatisch ungünstigen Verhältnissen, in Steillagen und mit einem hohen Lohnkostenniveau. Diese Verhältnisse ließen es ohne weiteres als nachvollziehbar erscheinen, dass sich die Wertschöpfung nicht durch eine Veränderung der Produktionsbedingungen wesentlich steigern lasse. Ebenso wenig sei es unplausibel, aus diesen Umständen zu folgern, dass eine auf privatwirtschaftlicher Basis organisierte zentrale Absatzförderung nicht in gleichem Maße effektiv wäre. Kleinteilige Strukturen mit nur geringer Personal- und Finanzkraft seien kaum in der Lage, sich ebenso schlagkräftig wie starke ausländische Konkurrenten zu organisieren und diesen gleichgewichtige Marketingstrategien entgegenzusetzen.

37

Schließlich habe das Berufungsgericht die Existenz vergleichbarer staatlich gestützter Fördereinrichtungen in anderen weinproduzierenden Ländern der Europäischen Union zu Recht als Hinweis darauf betrachtet, dass diese Länder ein zentrales oder sogar staatlich organisiertes Marketing ungeachtet des größeren wirtschaftlichen Erfolgs ihrer Weinwirtschaft für sinnvoll und hinreichend effektiv erachteten, um das für den Verkaufserfolg von Qualitätsweinen wesentliche Image herzustellen.

38

Es sei nicht durchgreifend in Frage gestellt worden, dass die Tätigkeit des Deutschen Weinfonds hinreichend effektiv sei, um eine Finanzierung durch die Abgabepflichtigen zu rechtfertigen. Das Berufungsgericht habe die besondere Eignung des Deutschen Weinfonds festgestellt, einen Imagegewinn des deutschen Weins zu bewirken, und tragfähige Hinweise dafür aufgezeigt, dass die Tätigkeit des Fonds zu ei-

39

ner Imageverbesserung des deutschen Weins beigetragen habe. Dem stehe nicht entgegen, dass der Umfang dieser Verbesserung wegen der komplexen Wirkungszusammenhänge nicht genau quantifizierbar sei. Ebenso sei es unschädlich, dass es dem Deutschen Weinfonds verwehrt sei, Werbung für bestimmte Produkte oder Produzenten zu machen. Eine effektive Absatzförderung sei auch durch sogenannte generische Werbung oder Werbung für einzelne Rebsorten wie den Riesling möglich, die von zahlreichen Winzern angebaut würden, im Ausland besondere Beachtung fänden und dort für deutschen Wein als solchen stünden. Der Deutsche Weinfonds sei durch das Unionsrecht keinen Beschränkungen ausgesetzt, die eine sinnvolle Werbung für deutschen Wein im Ausland unmöglich machen würden. Neben so genannter generischer Werbung sei auch Werbung zulässig, die auf die Herkunft des Weins aus traditionellen Weinanbaugebieten oder auf bestimmte Rebsorten und andere Besonderheiten hinweise.

Das Berufungsgericht habe auch dargelegt, dass die Abgabe haushaltsrechtlich ausreichend dokumentiert sei und ihre Erforderlichkeit regelmäßig überprüft werde. Die Feststellungen und Bewertungen dazu seien mit der Revision entweder nicht aufgegriffen oder nicht in einer Weise angezweifelt worden, die revisionsrechtlich erheblich wäre. 40

Art. 12 Abs. 1 GG sei nicht verletzt. Die mit den finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen vereinbare Auferlegung der Abgabe greife in dieses Grundrecht in zulässiger, insbesondere auch nicht unverhältnismäßiger, Weise ein. 41

bb) Die Revision des Beschwerdeführers zu II., die sich auch gegen die berufsgerichtliche Billigung der Abgabe nach dem rheinland-pfälzischen Absatzförderungsgesetz Wein richtete, wurde auch insoweit zurückgewiesen (BVerwG, Urteil vom 24. November 2011 - 3 C 6/11 -, juris). 42

Bei der Abgabe für die gebietliche Absatzförderung handele es sich um eine Sonderabgabe, die denselben verfassungsrechtlichen Anforderungen unterliege wie die Abgabe für den Deutschen Weinfonds. Das Berufungsgericht habe demgemäß auf die hierzu getroffenen Feststellungen zurückgreifen und sich im Übrigen darauf beschränken dürfen, die Besonderheiten der Gebietsweinwerbung zu behandeln. 43

Die Gruppenhomogenität sei bei der Abgabe für die gebietliche Absatzförderung nicht dadurch in Frage gestellt, dass diese nur von den nach § 43 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WeinG Abgabepflichtigen, also von den Eigentümern und Nutzungsberechtigten von Weinbergsflächen, erhoben werde. § 46 Satz 1 WeinG ermächtige die Länder nicht zur Heranziehung auch der Abfüllbetriebe (§ 43 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 WeinG). Dies beruhe auf tragfähigen Erwägungen, vor allem auf einem geringeren Interesse der Vermarkter von überregionalen Erzeugnissen an einer gebietsbezogenen Weinwerbung. Die Begrenzung auf eine Flächenabgabe berühre nicht die Homogenität der Gruppe, sondern allenfalls die Vollständigkeit der nach den gesetzlichen Zwecken potenziell heranzuziehenden Gruppe. 44

Auch die Finanzierungsverantwortung sei, ausgehend von den Feststellungen zur Abgabe für den Deutschen Weinfonds, zu bejahen. Daran ändere es nichts, dass die Gebietsweinwerbung einer enger begrenzten Gruppe zugute komme; denn die festgestellte Benachteiligung der deutschen Weinwirtschaft treffe den deutschen Wein schlechthin und nicht nur bestimmte Anbaugebiete. 45

Eine regionale Abgabe lasse sich auch zusätzlich zur Abgabe für den Deutschen Weinfonds rechtfertigen. Das Berufungsgericht habe dazu festgestellt, die Aufgabe der Gebietsweinwerbung bestehe darin, den besonderen Beeinträchtigungen und spezifischen Nachteilen des deutschen Weins im In- und Ausland mit dem Ziel einer stärkeren Profilierung des Weins aus dem jeweiligen Anbaugebiet entgegenzuwirken und Verbraucher dazu zu bewegen, Weine aus dem jeweiligen Anbaugebiet Importweinen vorzuziehen und dabei höhere Flaschenpreise zu akzeptieren. Die daran anknüpfenden Einschätzungen, es sei hinreichend begründet, dass die Gebietsweinwerbung gegenüber dem Marketing des Deutschen Weinfonds zugunsten der umfassten Anbaugebiete effektiver, da insoweit spezifischer vorgehen könne und sich mit dessen Marketing sinnvoll ergänze, seien tragfähig und nicht substantiiert angegriffen worden. Beständen aber spezifische Vorteile der aus der regionalen Abgabe finanzierten Werbetätigkeit, komme es nicht darauf an, ob eine zweite Organisation der Absatzförderung zwingend erforderlich sei. 46

Die berufsgerichtlichen Feststellungen dazu, dass die Abgabe für die Gebietsweinwerbung haushaltsrechtlich ausreichend dokumentiert sei und ihre Erforderlichkeit regelmäßig überprüft werde, seien ebenfalls nicht durchgreifend gerügt. 47

### III.

Mit den fristgemäß erhobenen Verfassungsbeschwerden gegen die angegriffenen Bescheide und gerichtlichen Urteile machen die Beschwerdeführer geltend, die Erhebung der Abgabe für den Deutschen Weinfonds verletze ihr Grundrecht aus Art. 12 Abs. 1 GG in Verbindung mit den finanzverfassungsrechtlichen Vorschriften der Art. 105 GG und Art. 110 GG. Die Beschwerdeführer zu II. und III. erheben darüber hinaus unterschiedliche weitere Rügen. 48

1. Die Beschwerdeführer zu I. bezweifeln, dass mittelbare staatliche Werbemaßnahmen, deren Effekte, wie das Bundesverwaltungsgericht in den vorliegend angefochtenen Urteilen selbst eingeräumt habe, wegen der komplexen Wirkungszusammenhänge nicht genau quantifizierbar seien, zulässigerweise zum Gegenstand von Sonderabgaben gemacht werden dürfen. 49

Unabhängig davon lasse sich ein greifbarer Gruppennutzen der Tätigkeit des Deutschen Weinfonds für die Abgabepflichtigen nicht plausibel belegen. Die Fachgerichte hätten sich zum Beleg erheblicher Nachteile der deutschen Weinwirtschaft, die es mit den staatlichen Werbemaßnahmen auszugleichen gelte, in erster Linie mit Durchschnittspreisen von Wein auseinandergesetzt und dabei Preise für deutschen Wein mit Preisen für ausländische Weine beim Verkauf im Inland und auf ausgewählten 50

Auslandsmärkten verglichen. Als Ergebnis effizienter Produktion sei ein niedriger Preis jedoch gerade kein Nachteil. Innerhalb der Europäischen Union wiesen nach einem Bericht des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz nur französische Weinbaubetriebe einen höheren Gewinn auf als deutsche. Bereits dies spreche gegen eine Benachteiligung der deutschen Weinwirtschaft im europäischen Vergleich.

In Deutschland werde doppelt so viel Wein konsumiert wie erzeugt. Daher müsse es zu einem Außenhandelsdefizit kommen. Das Außenhandelsdefizit sei auch dann, wenn man es nicht mengenmäßig, sondern an der Wertschöpfung pro Mengeneinheit messe, als plausibler Nachweis für erhebliche, ausgleichsbedürftige Nachteile auf dem Weinmarkt wegen dessen Besonderheiten ungeeignet. Das Bundesverwaltungsgericht gehe zu Unrecht von einer beim deutschen Wein geringeren Wertschöpfung aus. Eine Benachteiligung der deutschen Weinwirtschaft könne nicht an den durchschnittlichen Verkaufspreisen im Lebensmitteleinzelhandel festgemacht werden, weil diese nicht repräsentativ seien. Nach einer vom rheinland-pfälzischen Landwirtschaftsministerium vorgelegten Studie aus dem Frühjahr 2012 habe der mengenmäßige Marktanteil der deutschen Weine im Inland bei 44,2 Prozent, der wertmäßige Marktanteil jedoch bei 51,3 Prozent gelegen. Wenn deutsche Weinbaubetriebe im europäischen Vergleich rentabel arbeiteten und 80 Prozent der Weinmenge in Deutschland zu auskömmlichen Preisen vermarktet werde, spiele es keine Rolle, ob deutsche Weine auf einzelnen Auslandsmärkten zu Preisen verkauft würden, die unterhalb der Preise anderer europäischer Weine lägen. Eine erhebliche Benachteiligung der deutschen Weinwirtschaft lasse sich daraus nicht ableiten.

51

Es sei nicht ersichtlich, dass die betroffenen Kreise der Weinwirtschaft für eventuell erforderliche Marketingmaßnahmen nicht selbst aufkommen könnten. Auf der Ebene der Regionalweinwerbung gebe es bereits privat organisierte und finanzierte Gemeinschaftswerbeeinrichtungen, wie etwa die seit 2009 von der Badischen Wein GmbH organisierte Gemeinschaftswerbung für Badischen Wein. Auch und gerade die kleinteilige Betriebsstruktur, die es im Übrigen im Bereich der Landwirtschaft in Deutschland ebenfalls gebe, lasse sich mithilfe einer entsprechenden privaten Marketinginitiative ohne weiteres auffangen, wobei gleichzeitig zu berücksichtigen sei, dass die Betriebsgröße der einzelnen Weinbaubetriebe stetig zunehme. Die ebenfalls dem Marketing dienenden Weinbaugenossenschaften seien im deutschen Raiffeisenverband zusammengeschlossen. Es sei nicht ersichtlich, wieso sie innerhalb dieses Verbandes oder im Zusammenwirken mit den im deutschen Weinbauverband e.V. zusammengeschlossenen Erzeugern nicht dazu in der Lage sein sollten, effektive Gemeinschaftswerbung zu betreiben. Auf der Abfüllerseite könne von einer kleinteiligen Betriebsstruktur keine Rede sein. Etwa 75 Prozent der von den Abfüllern aufgebrachten Abgaben zum Deutschen Weinfonds stammten von höchstens zehn Betrieben. Diese seien entweder im Rahmen eines Verbandes oder aber auch aus eigener Kraft imstande, Marketingmaßnahmen durchzuführen. Eine solche Weinwerbung könne ohne weiteres ebenso effektiv sein wie die des Deutschen Weinfonds.

52

Die Europäische Union stelle Fördermittel gerade auch für die Weinwerbung auf Drittlandmärkten zur Verfügung, die von Unternehmen und Unternehmenszusammenschlüssen abgerufen werden könnten. Zudem sei nicht zu erkennen, dass die Marketingmaßnahmen des Deutschen Weinfonds effektiv seien; hiergegen sprächen jedenfalls die schwankenden Preise für deutschen Wein.

Der Gesetzgeber habe es versäumt, sich in angemessenen Zeitabständen erkennbar über die Notwendigkeit der weiteren Erhebung der Sonderabgabe zu vergewissern. Insoweit reiche es nicht aus, wenn der Gesetzgeber ohne dahingehende Überlegungen die gesetzlichen Regelungen bei allfälligen Novellierungen des Gesetzes einfach perpetuiere oder allenfalls die Modalitäten der Abgabenerhebung ändere. Auch habe der Gesetzgeber keinen Einschätzungsspielraum hinsichtlich der Frage, ob er die Sonderabgabe bei veränderten Umständen, etwa bei Zielerreichung oder Wegfall des Finanzierungszwecks, fortführe.

53

Die zu den Verfassungsbeschwerden eingegangenen Stellungnahmen änderten an der Verfassungswidrigkeit der Abgabepflicht nichts. Dass die Verbände des Weinhandels und der Weinvermarktung etwaige Nachteile der Weinwirtschaft nicht selbst kompensieren wollten und deshalb keine entsprechenden Initiativen entfalteten, dürfe keine Rolle spielen. Unterlassene privatwirtschaftliche Initiative begründe keine Vermutung für einen Mehrwert staatlicher Absatzförderung.

54

2. Der Beschwerdeführer zu II., der sich auch gegen die Erhebung der Abgabe nach dem rheinland-pfälzischen Absatzförderungsgesetz Wein wendet, sieht neben Art. 12 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 110 GG auch Art. 2 Abs. 1 GG sowie Art. 9 Abs. 1 und Abs. 3 GG verletzt.

55

a) Der Gruppe der nach § 43 WeinG Abgabepflichtigen fehle es an der notwendigen Homogenität. Nach den - wenngleich in anderem Zusammenhang getroffenen - Feststellungen des Berufungsgerichts bestehe eine sehr unterschiedliche Größe und Profilierung der Weingüter, was unterschiedliche Interessen an zentralen Maßnahmen zur Förderung der Qualitätssicherung und Vermarktung zur Folge habe. Darüber hinaus unterschieden sich die Interessen von Weinerzeugern einerseits und Kellereien und Genossenschaften andererseits. Der Beschwerdeführer als kleiner Winzer, der Flaschenweine an eine Kundschaft vermarkte, die er sich selbst erschlossen habe, interessiere sich, wie viele kleine Betriebe, nicht für Export und Vermarktung über Discounter. Es gebe keinen Grund, ihn zur Finanzierung von Marketingmaßnahmen zur Beeinflussung der Exportpreise und der Preise bei inländischen Discountern heranzuziehen. Aufgrund der stark unterschiedlichen Marktorientierung der in Anspruch Genommenen trete die Heterogenität der Gruppe so sehr in den Vordergrund, dass es aus verfassungsrechtlicher Sicht auch unter Berücksichtigung eines dem Gesetzgeber einzuräumenden Ausgestaltungsspielraums nicht mehr hinnehmbar sei, von einer homogenen Gruppe zu sprechen.

56

Die in Anspruch genommene Gruppe habe auch keine besondere Finanzierungsverantwortung. Die Feststellung, für die deutsche Weinwirtschaft bestünden erhebli-

57

che Beeinträchtigungen und spezifische Nachteile im Wettbewerb, übersehe, dass der Markt Angebot und Nachfrage folge. Da die deutsche Weinwirtschaft nur 50 Prozent des Bedarfs im Inland befriedigen könne, sei eine rein zahlenmäßig negative Außenhandelsbilanz kein Hinweis auf ungesunde Marktverhältnisse. Die Qualität des Weins werde bereits durch weinrechtliche Normen ausreichend geschützt; der Staat sei nicht dazu berufen, sie über dieses notwendige Maß hinaus zu steigern. Der Beschwerdeführer bedürfe hierfür auch nicht der staatlichen Handreichung und Bevormundung. Soweit die Aufgabe des Schutzes der deutschen Weinbezeichnungen dem Schutz wettbewerblicher Interessen deutscher Winzer diene, wäre dies mindestens ebenso durch eine Vereinigung auf freiwilliger Basis erreichbar.

Die Annahme, die Wertschöpfung pro Mengeneinheit verdeutliche eine Benachteiligung der deutschen Weinerzeuger, sei unzutreffend. Knapp 25 Prozent des Weins werde außerhalb des Einzelhandels über andere Vertriebswege verkauft. Außerdem stellten die Fachgerichte zu Unrecht nur auf Qualitätsweine ab, statt, wie erforderlich, auf die Benachteiligung aller deutschen Weine. Die Preisentwicklung des deutschen Weins insgesamt stelle sich anders dar als von den Fachgerichten angenommen. Lediglich Weine aus der Neuen Welt schnitten besser ab als deutsche Weine. Hinzu komme, dass die ausländischen Erzeugnisse eine teilweise äußerst schwankende Preisentwicklung aufwiesen, während beim deutschen Wein über die Jahre hinweg eine gesunde Preissteigerung feststellbar sei. Soweit deutsche Weine im Ausland eine niedrigere Wertschätzung erführen, rechtfertige dies kein staatliches Eingreifen. Die Steigerung des Exports liege zudem nicht im Interesse aller Winzer. Das angebliche Exportproblem treffe nur einige wenige Kellereien.

58

Es sei auch nicht ersichtlich, dass ein freiwilliger Zusammenschluss der Winzer nicht die gleichen Ergebnisse erzielen könne wie staatliche Absatzförderung. Die Annahme, eine bloße Plausibilität der Überlegenheit staatlicher Absatzförderung reiche aus, sei unzutreffend. Der Deutsche Weinfonds existiere nunmehr, die Vorgängereinrichtung eingerechnet, schon mehrere Jahrzehnte, während deren es ihm nicht gelungen sei, an dem von ihm beklagten Fehlen einer großen deutschen Weinmarke etwas zu ändern. Auch eine mögliche Erosion der Finanzierungsbasis bei einer freiwilligen Finanzierung durch die Unternehmen rechtfertige die Finanzierung staatlicher Maßnahmen nicht. Wären die Unternehmen der Auffassung, dass die zu finanzierenden Maßnahmen sinnvoll seien, würden sie sich daran beteiligen. Halte eine Mehrzahl der Unternehmen die Maßnahme für überflüssig, sei dies keine Rechtfertigung für eine Zwangsabgabe.

59

Der Gesetzgeber sei seiner Pflicht zur regelmäßigen Überprüfung der Notwendigkeit der Sonderabgabe nicht nachgekommen. Zwischen 1998 und 2007 habe unstreitig keine Überprüfung stattgefunden. Bei der im Jahr 2007 vorgenommenen Änderung des Weingesetzes habe es sich nicht um eine Überprüfung im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gehandelt. Es fehle an der Feststellung, dass der Gesetzgeber die Notwendigkeit der weiteren Abgabenerhebung konkret überprüft habe; eine dahingehende Vermutungsregel gebe es nicht. Dem

60

Gesetzgeber stehe auch kein Einschätzungsspielraum zu, ob er bei Zielerreichung oder Wegfall des Finanzierungszweckes an der Abgabe festhalten wolle.

Die aufgezwungene Werbegemeinschaft verstoße gegen Art. 9 Abs. 1 GG. Der Eingriff in die negative Vereinigungsfreiheit wiege umso schwerer, als der Beschwerdeführer keine mitgliedschaftlichen Rechte im Deutschen Weinfonds besitze und somit auf die Mittelverwendung keinen Einfluss nehmen könne.

61

b) Für die landesrechtliche Gebietsweinwerbung gelte Entsprechendes. Besonderen Bedenken begegne die Annahme, die Winzer aus Rheinland-Pfalz seien im transnationalen Markt in gleicher Weise benachteiligt wie die Exporteure aus anderen Gebieten. Hierfür fehle es an einem Anhaltspunkt. Darüber hinaus sei eine zusätzliche Absatzförderung nicht erforderlich. Dem Gesetzgeber komme insofern auch kein Ermessen zu. Auch bezüglich der gebietlichen Absatzförderung fehle es an einer nachvollziehbaren Überprüfung ihrer Notwendigkeit durch den Gesetzgeber.

62

3. Die Beschwerdeführerin zu III. rügt über die geltend gemachte Verletzung ihres Grundrechts aus Art. 12 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 105 und Art. 110 GG hinaus einen Verstoß gegen Art. 2 Abs. 1 GG, Art. 3 Abs. 1 GG und das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 2 GG).

63

a) Der Gruppe der nach § 43 WeinG Abgabepflichtigen fehle es aufgrund interner Interessengegensätze an der notwendigen inneren Homogenität. Die Erzeugerbetriebe seien vornehmlich daran interessiert, einen möglichst hohen Literpreis für das Rohprodukt zu erzielen. Aus Sicht der Abfüller sei ein hohes Preisniveau hingegen hinderlich, weil es ihren Gestaltungsspielraum bei der Preispolitik schmälere. Die Interessen von Erzeugern und Abfüllern seien damit diametral entgegengesetzt. Zudem hätten die Abfüller kein dem Interesse der regionalen Erzeuger vergleichbares Interesse an der auf regionale Herkunftsbezeichnungen ausgerichteten Absatzförderung des Deutschen Weinfonds. Die Weinkellereien hätten im Zusammenhang mit dem Export in Drittländer wie die Vereinigten Staaten oder China ein Interesse an der Vermarktung und Absatzförderung übergebietlicher Weine, weil nur so der dort bestehende Bedarf nach großen Absatzmengen unter einheitlichen Marken befriedigt werden könne. Diese Form der Absatzförderung werde vom Deutschen Weinfonds aber nicht betrieben. Steigende Preise, wie die Absatzförderungsmaßnahmen des Deutschen Weinfonds sie anstrebten, führten im Zusammenhang mit dem hohen Selbstvermarktungsgrad bei Wein zwangsläufig zu einem Verlust von Marktanteilen und Umsätzen des Zwischenhandels, hier also der Kellereien, weil die Winzer und ihre Genossenschaften größere Mengen hochpreisiger Weine lukrativ selbst vermarkten könnten, während die Kellereien auf ihren Absatzmärkten bei Lebensmitteleinzelhändlern und den Discountern im Wettbewerb mit einem mengenmäßig nicht limitierten Angebot preisgünstiger Weine aus anderen Ländern stünden. Die vorliegende Situation unterscheide sich wesentlich von der Abgabenerhebung nach dem Absatzfondsgesetz, bei dem die Abgabe dadurch gekennzeichnet gewesen sei, dass für jedes landwirtschaftliche Erzeugnis jeweils nur eine Abgabe erhoben worden sei.

64

Die vom Weingesetz vorgesehene Heranziehung unterschiedlicher Teilgruppen sei überdies unter Gleichheitsgesichtspunkten problematisch, weil die Belastung mit der Abgabe ungleichmäßig und damit diskriminierend erfolge. Der von den Weinkellereien als Abfüllern vermarktete Wein werde, bis er den Endverbraucher erreiche, doppelt mit der Abgabe belastet, nämlich einmal mit der Flächenabgabe, die von den Erzeugern naturgemäß bei Verkauf des Fassweins an die Kellereien eingepreist werde, und sodann ein weiteres Mal mit der von den Abfüllern erhobenen Abgabe. Demgegenüber seien die Weinerzeuger von der Abgabe nach § 43 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 WeinG befreit, wenn sie selbst oder über ihre Winzergenossenschaften Wein an den Endverbraucher abgaben.

65

Die Inhomogenität der abgabebelasteten Gruppe zeige sich auch bei Betrachtung der Abwälzungsmöglichkeiten. Gehe man wie die Bundesregierung davon aus, dass die vollständige Abwälzung der Abgabe der Regelfall und dies vom Gesetzgeber beabsichtigt oder jedenfalls aber hingenommen sei, treffe die Abgabenlast im Ergebnis die außerhalb der abgabepflichtigen Gruppe stehenden Weinverbraucher; damit bestehe, wie beim Kohlepfeffrig (BVerfGE 91, 186 <203 ff.>), keine Grundlage für die Erhebung einer Sonderabgabe. Unterstelle man hingegen, dass eine Abwälzung nur teilweise und in Abhängigkeit von der jeweiligen Marktposition der Abgabepflichtigen stattfinde, wäre die Abgabe auf eine - mit dem Homogenitätserfordernis unvereinbare - Benachteiligung der Kellereien angelegt. Denn deren Möglichkeiten, ihre Abgabenlast weiterzureichen, seien von vornherein geringer als die der Winzer, weil die Kellereien sowohl die Flächenabgabe als auch die Mengengebühren abwälzen müssten. Zudem sei für die Kellereien aufgrund der Struktur des deutschen Weinmarktes, der vom Lebensmitteleinzelhandel und dort insbesondere von den Discountern dominiert werde, wegen der hier bestehenden Konkurrenz mit ausländischen Anbietern die Möglichkeit der Abwälzung besonders gering.

66

Ein gemeinsames Interesse an der erfolgreichen Vermarktung von Wein und Weinerzeugnissen begründe keine Homogenität der Gruppe. Das gleichgerichtete Interesse müsse gerade im Hinblick auf den mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck bestehen. Daran fehle es, wenn berücksichtigt werde, dass der Deutsche Weinfonds bei der Erfüllung seiner Aufgaben den Beschränkungen des Unionsrechts unterliege, das es ihm verbiete, Absatzförderung in Anknüpfung an die Herkunftsbezeichnung „deutsch“ zu betreiben. An den danach allein zulässigen Werbemaßnahmen in Form der generischen Werbung sowie der Werbung für einzelne Rebsorten oder für bestimmte Anbaugebiete bestehe kein gemeinsames Interesse der Abgabepflichtigen. Von einem etwaigen Nutzen profitierten in gleichem Maße jeweils auch ausländische Produzenten und Verkäufer. Bei der Werbung für bestimmte Rebsorten oder Anbaugebiete begünstigten die Einzelmaßnahmen jeweils nur partikuläre Interessen einzelner Abgabepflichtiger. So hätten an der vom Deutschen Weinfonds durchgeführten „Riesling-Kampagne“ die Erzeuger und Abfüller, die keinen Riesling anbauen oder veräußern, kein erkennbares Interesse. Es verhalte sich auch offensichtlich nicht so, dass die Tätigkeit des Deutschen Weinfonds in der Summe den Interessen der Abga-

67



bepflichtigen insgesamt entspräche. Insbesondere die Interessen der Teilgruppe der Weinabfüller, zu der zahlreiche Betriebe zählten, die vorwiegend Verschnitte im Niedrigpreissegment produzierten und bei der Vermarktung ihrer Produkte nicht auf die Rebsorte oder das Anbauggebiet hinwiesen, blieben gänzlich unberücksichtigt.

An dem Ergebnis, dass keine homogene Gruppe vorliege, ändere auch die angebli-  
che rechtliche Vorstrukturierung der Weinwirtschaft nichts. Allein der Umstand, dass  
Vorschriften für eine Gruppe formal in einem Regelwerk zusammengefasst seien,  
lasse keinen Schluss auf eine Gruppenhomogenität zu.

68

b) Es fehle darüber hinaus an einer besonderen Finanzierungsverantwortung und  
an einem evidenten Gruppennutzen. Ein evidenter Nutzen lasse sich nicht durch den  
bloßen Hinweis auf mögliche positive Effekte staatlicher Werbemaßnahmen begrün-  
den. Abzuwehrende besondere Beeinträchtigungen oder auszugleichende spezielle  
Nachteile der deutschen Weinwirtschaft seien nicht - insbesondere nicht anhand der  
Außenhandelsbilanz - feststellbar. Einer Steigerung des Ausfuhrvolumens durch po-  
sitive Preisentwicklung seien Grenzen gesetzt. Die Preisentwicklung in den letzten  
zehn Jahren zeige im Übrigen, dass bei annähernd gleich gebliebenen Exportmen-  
gen der erzielte Hektoliterpreis sich kontinuierlich, zwischen 2000 und 2010 um etwa  
47 Prozent, erhöht habe. Ebenso wenig lasse sich aus dem Durchschnittsverkaufs-  
preis auf Wettbewerbsnachteile der deutschen Weinwirtschaft schließen. Die Annah-  
me, dass für deutsche Qualitätsweine sowohl im Inland als auch im Ausland durch-  
schnittlich geringere Preise erzielt würden als für qualitativ vergleichbare Weine aus  
anderen Ländern, beruhe auf einer unzureichenden Tatsachengrundlage. Aus dem  
zur Preissituation vorliegenden Zahlenmaterial könne nicht auf eine Benachteiligung  
der Deutschen Weinwirtschaft geschlossen werden. Die Exportpreise hätten - wie  
dargelegt - einen Aufschwung erlebt. Im inländischen Lebensmittelhandel sei der  
Durchschnittspreis von deutschem Wein von 2007 bis 2011 auf 3,04 Euro/l und damit  
um 19 Prozent gestiegen. Zudem habe der mengenmäßige Marktanteil deutscher  
Weine bei lediglich 43 Prozent, der wertmäßige Marktanteil jedoch bei 51 Prozent ge-  
legen. Ursächlich hierfür sei der höhere Durchschnittspreis deutscher Weine. Entge-  
gen der Auffassung der Fachgerichte genüge hinsichtlich des Vorhandenseins aus-  
gleichsbedürftiger Nachteile nicht eine bloße plausible Darlegung.

69

Wenn das Abgabenaufkommen zu etwa 50 Prozent in die Exportförderung fließe,  
obwohl nur 15 bis 20 Prozent der in Deutschland produzierten Weine exportiert wür-  
den, liege darin eine eindeutig asymmetrische Mittelverteilung zulasten der Mehrheit  
der Abgabepflichtigen. Dies gelte umso mehr, als sich die Exportfördermaßnahmen  
auf ein hochpreisiges Warenssegment konzentrierten.

70

Zudem hätten konkrete Erfolge im Hinblick auf das gesetzgeberische Ziel der Ab-  
satzförderung nicht benannt werden können. Anhaltspunkte für einen positiven Ein-  
fluss der Tätigkeit des Deutschen Weinfonds auf die Absatzsituation fehlten, obwohl  
dieser sich seit über fünfzig Jahren um eine Verbesserung des Images des deut-  
schen Weins bemühe. Die Beschränkungen durch das Unionsrecht machten eine ge-

71

zielte Werbung für deutschen Wein unmöglich. Der generischen Werbung fehle es an der erforderlichen Zielgerichtetheit. Kampagnen, die sich auf einzelne Rebsorten oder Anbauggebiete konzentrierten, seien nicht geeignet, der Gesamtheit der Abgabenschuldner einen Nutzen zu bringen. Insbesondere den Abfüllern bringe eine solche Konzentration keine Vorteile. Die beworbenen Rebsorten würden außerdem auch in anderen Ländern angebaut. Eine Absatzförderung, die sich auf die Bewerbung gemeinschaftlich anerkannter Bezeichnungen beschränke, könne schon deshalb nicht der gesamten deutschen Weinwirtschaft zugutekommen, weil nicht die gesamte deutsche Weinwirtschaft Produkte mit entsprechender Bezeichnung erzeuge oder vermarkte. Die Annahmen zu den Folge- und Wechselwirkungen staatlicher Absatzförderung für die Gesamtheit der Abgabepflichtigen beruhten auf bloßen Vermutungen. Jedenfalls fehle es an einer institutionalisierten Gewährleistung gesamtgruppennütziger Verwendung des Abgabeaufkommens. Stattdessen würden die vereinnahmten Mittel nach einem gänzlich intransparenten System verteilt.

Auch für das angeblich geringe Potenzial der Abgabepflichtigen zur selbständigen Durchführung erfolgreicher Absatzförderungsmaßnahmen fehle es an Nachweisen. Bereits der Umstand, dass sich der Deutsche Weinfonds mit dem Deutschen Weininstitut und der Deutschen Weinakademie zweier Unterorganisationen bediene, spreche gegen die Durchschlagskraft staatlicher Absatzförderung. Nach dem gemeinsamen Geschäftsbericht seien 2010 lediglich 30 Prozent des Abgabenaufkommens für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben verwandt worden. Die Angaben der Bundesregierung, wonach der Verwaltungskostenanteil nur 6,9 Prozent betrage, seien irreführend. Die Zahlen seien vom Deutschen Weinfonds selbst erstellt und nur auf ihre arithmetische Richtigkeit überprüft worden. Zudem seien die Zahlen unter Einbeziehung der Durchführungsgesellschaften errechnet, durch deren Gründung der Verwaltungsaufwand erhöht und ein zusätzlicher Kostenfaktor geschaffen worden sei. Die - beim Deutschen Weinfonds partiell, im Übrigen vollständig erfolgte - Zurechnung der Personalkosten zu den operativen Kosten statt zu den Verwaltungskosten sei nicht nachvollziehbar. Die Höhe der jährlichen Rückstellungen beim Deutschen Weinfonds belege ebenfalls ein Missverhältnis zwischen Abgabenhöhe und anfallenden Aufwendungen. Ein konzeptioneller Mangel der staatlichen Absatzförderung für deutschen Wein bestehe auch in dem Nebeneinander von übergebietlicher und gebietlicher Förderung. Die Frage der Abgrenzung der Tätigkeitsbereiche beider Einrichtungen sei nicht zufriedenstellend beantwortet. Die Ineffektivität des Deutschen Weinfonds werde überdies durch den Bericht der Europäischen Kommission über die Durchführung der Absatzförderungsmaßnahmen für Wein auf Drittlandmärkten vom 18. November 2011 belegt. Danach habe die Bundesrepublik Deutschland von den Mitteln der Europäischen Union, die für Absatzförderungsmaßnahmen auf dem Weinsektor eingeplant gewesen seien, lediglich 10,5 Prozent tatsächlich verwendet. In dem Bericht werde dies auf administrative Schwierigkeiten wegen der in Deutschland auf Bund und Länder verteilten Zuständigkeiten zurückgeführt.

72

c) Die Abgabe sei haushaltsrechtlich nicht ausreichend dokumentiert. Damit die Do-

73

kumentation ihren Zweck erfüllen könne, müssten auch Angaben gemacht werden, aus denen der Gesetzgeber auf die Zulässigkeit der Sonderabgabe schließen könne, wie Angaben über die tatsächliche Verwendung des Abgabenaufkommens. Daran fehle es.

d) Die staatliche Zwangsmaßnahme der Abgabenerhebung greife in die durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützte unternehmerische Freiheit ein, ohne sich auf hinreichende Gemeinwohlgründe stützen zu können. Zu einem Gemeinwohlinteresse könne die Absatzförderung eines Produktes allenfalls dann werden, wenn durch die Stagnation oder den Rückgang des Absatzes weitergehende Belange des Gemeinwohls beeinträchtigt würden. Dies sei nicht ersichtlich. Die Existenz des deutschen Winzerstandes wie überhaupt der deutschen Weinwirtschaft sei auch ohne die vom Deutschen Weinfonds betriebene Absatzförderung nicht gefährdet. Solle der deutsche Weinbau als erhaltenswerter Zweig der Landwirtschaft gefördert werden, sei nicht zu erklären, weshalb lediglich die Weinwirtschaft und nicht die Allgemeinheit herangezogen werde.

74

Angesichts der zweifelhaften Erfolgsaussichten der mit der Abgabe finanzierten Absatzförderung erweise die Beeinträchtigung durch die Abgabenerhebung sich zudem als unverhältnismäßig. Die Beschwerdeführerin habe jährlich rund 500.000 Euro Abgaben zu entrichten, die sie andernfalls für private Werbemaßnahmen oder sonstige Investitionen einsetzen könnte.

75

e) Die der Abgabe an den Deutschen Weinfonds zugrundeliegenden gesetzlichen Vorschriften verstießen schließlich gegen das Demokratieprinzip, dessen Verständnis sich seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Stabilisierungsfonds für Wein (BVerfGE 37, 1) weiterentwickelt habe. Die für die Legitimation von Selbstverwaltungskörperschaften geltenden Grundsätze seien auf den Fall des Deutschen Weinfonds übertragbar. Dieser sei zum Erlass von Abgabenbescheiden und damit zu einer originär hoheitlichen Tätigkeit berechtigt. Dem Verwaltungsrat sei die Aufgabe übertragen, den grundsätzlichen Handlungsrahmen in Fragen, die zum Aufgabengebiet des Deutschen Weinfonds gehörten, zu bestimmen. Damit habe er angesichts der in § 37 Abs. 1 WeinG nur sehr grob umrissenen Aufgaben des Deutschen Weinfonds einen weiten Handlungsspielraum. Insgesamt komme dem Handeln des Deutschen Weinfonds ein Entscheidungscharakter zu, der mit demjenigen von Selbstverwaltungskörperschaften vergleichbar sei. Den sich daraus ergebenden Anforderungen demokratischer Legitimation habe der Gesetzgeber nicht hinreichend Rechnung getragen. Der Deutsche Weinfonds sei der unmittelbaren parlamentarischen Kontrolle entzogen. Dies wiege umso schwerer, als auch die Abgabepflichtigen selbst keinerlei Einfluss auf dessen Entscheidungen hätten. Über den Einsatz des Abgabenaufkommens werde in einer gänzlich undemokratischen und intransparenten Weise entschieden. Das danach festzustellende Demokratiedefizit werde auch nicht durch eine ausreichende Legitimation der Organe des Deutschen Weinfonds, insbesondere des Verwaltungsrats, geheilt. Die Abgabepflichtigen hätten keinerlei Einflussmöglichkeiten auf die Bildung des Organs. Die vorgesehene Pflicht

76

zur Anhörung der Organisationen der betroffenen Wirtschaftskreise reiche nicht aus.

Ein Demokratiedefizit bestehe darüber hinaus im Hinblick auf die in § 40 Abs. 1 WeinG geregelte Zusammensetzung des Verwaltungsrates. Diese weise eine deutliche Unterrepräsentanz der Abfüller im Vergleich zu den Erzeugern und weiteren, nicht einmal abgabepflichtigen Unternehmergruppen auf. Die Zusammensetzung entspreche im Übrigen in keiner Weise dem Abgabeaufkommen aus den Gruppen. Ein Ausgleich aller Interessen im Weinfonds durch die Entscheidung des Verwaltungsrates erfolge nicht.

77

#### IV.

Zu den Verfassungsbeschwerden haben die Bundesregierung, der Landtag von Rheinland-Pfalz, die Landesregierungen von Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Bayern und Hessen, der Bundesrechnungshof, der Deutsche Weinfonds und das Bundesverwaltungsgericht Stellung genommen. Als sachkundige Dritte haben sich gemäß § 27a BVerfGG geäußert der Pfalzwein e.V., die Werbegemeinschaft Württembergischer Weingärtnergenossenschaften eG, die Badischer Wein GmbH, der Bundesverband der Deutschen Weinkellereien und des Weinfachhandels e.V., der Deutsche Weinbauverband e.V., der Bauern- und Winzerverband Rheinland-Pfalz Süd e.V. (BWV), der Verband Deutscher Weinexporteure, der Bundesverband der Deutschen Weinkommissionäre und der Deutsche Raiffeisenverband e.V.

78

1. Die Bundesregierung hält die Verfassungsbeschwerden für unbegründet. Die Vorschriften des Weingesetzes seien formell und materiell verfassungsgemäß.

79

a) Bei Wein handele es sich - anders als bei den meisten anderen Lebensmitteln - nicht um ein Produkt, das innerhalb einer bestimmten, eng bemessenen Preisspanne verkauft werde, vielmehr weise Wein eine sehr starke Spreizung hinsichtlich der zu erzielenden Preise auf. Darüber hinaus bestehe bei Wein ein besonders enger Zusammenhang zwischen Qualität und Herkunft; dies zeige sich besonders an der Bedeutung der herkunftsbezogenen europäischen Qualitätszeichen g.U. (geschützte Ursprungsbezeichnung) und g.g.A. (geschützte geografische Angabe). Derartige Zeichen hätten im Weinsektor eine ungleich größere Bedeutung als in der allgemeinen Landwirtschaft. Dies spiegele sich auch im europäischen Beihilfenrecht wider. Produkte mit solchen gemeinschaftlich anerkannten Bezeichnungen dürften weiterhin (primär) herkunftsbezogen beworben werden. Gerade in der deutschen Weinwirtschaft machten derartige Produkte deutlich über 95 Prozent der Weine aus. Der Anteil der Weine, die nicht aus nur einem Anbaugebiet stammten, sei sehr gering. Nach einer Untersuchung des Landes Rheinland-Pfalz habe sich in den letzten fünf Jahren für Rheinland-Pfalz ein Qualitätsweinanteil von gut 87 Prozent ergeben. Zusammen mit dem Landweinanteil von etwa 8,5 Prozent komme diese Untersuchung zu einem Anteil von Weinen aus nur einem Anbaugebiet von knapp 96 Prozent. Nach vom Deutschen Weinbauverband gesammelten Zahlen zu den Qualitätsweinprüfungen liege der Anteil in den übrigen weinbautreibenden Bundesländern noch deutlich höher.

80

Im Weinsektor bestehe eine deutlich geringere Markenbindung als in anderen Bereichen. Verbraucher wollten typischerweise einen Wein eines bestimmten Gebietes oder einer bestimmten Rebsorte. Daher bestehe ein besonders enger Zusammenhang zwischen dem Image und Ruf der Herkunft des Weines und dem Preis, zu dem er vermarktet werden könne. Die Tätigkeit der Absatzförderungseinrichtungen fokussiere sich dementsprechend auf die Merkmale Herkunft und Rebsorte. 81

b) Die Homogenität der belasteten, im Unionsrecht vorstrukturierten Gruppe werde weder durch partielle Interessengegensätze, wie sie zwischen Teilgruppen auf unterschiedlichen Stufen des Produktionsprozesses typischerweise bestünden, noch durch die unterschiedliche Größe der Weingüter in Frage gestellt. Gerade kleine und mittlere Unternehmen seien im Exportbereich auf die Aktivitäten des Deutschen Weinfonds, wie Messeauftritte, Präsentationen, Marktinformationen etc., angewiesen. Die Anzahl der - zum Beispiel über Winzergenossenschaften - mittelbar am Export beteiligten Unternehmen sei daher um ein vielfaches höher als diejenige der unmittelbar exportierenden Betriebe. Exportfördernde Maßnahmen seien zudem auch für die Überwindung von Imagenachteilen im Inland von entscheidender Bedeutung. Dem Einwand, dass nur die Weinerzeuger, nicht dagegen die Weinkellereien ein Interesse an der Absatzförderung von Weinen mit regionalen Herkunftsangaben hätten, sei entgegenzuhalten, dass es sich bei über 95 Prozent der deutschen Weine um Weine mit regionalen Herkunftsangaben handle. Der besonderen Situation der selbstvermarktenden Unternehmen habe der Gesetzgeber durch Freistellung von der Handelsabgabe Rechnung getragen. 82

c) Den Abgabepflichtigen könne eine besondere Finanzierungsverantwortung zugerechnet werden. Die an eine Sonderabgabe mit Förderfunktion zu stellende Anforderung der evidenten Gruppennützigkeit sei erfüllt. Hinsichtlich der diesbezüglichen Prognose- und Bewertungsentscheidungen genüge eine plausible Begründung. Da die letzte Novellierung der Abgabenerhebung auf einen ausdrücklichen Wunsch der deutschen Weinwirtschaft zurückgegangen sei, habe der Gesetzgeber auch die darin zum Ausdruck kommende Einschätzung der Abgabepflichtigen, eine staatliche Absatzförderung sei notwendig, in die Prognose- und Bewertungsentscheidung einfließen lassen dürfen. 83

Die deutsche Weinwirtschaft sei erheblichen Beeinträchtigungen im transnationalen Wettbewerb sowohl auf dem Inlandsmarkt als auch auf den wichtigsten Exportmärkten ausgesetzt. Diese hätten ihre Ursache insbesondere in den Imageproblemen, denen sich deutscher Wein trotz einiger Fortschritte nach wie vor ausgesetzt sehe. Hierfür sei das mit den Erzeugnissen zu erzielende Preisniveau der entscheidende Maßstab. Eine preisliche Benachteiligung des deutschen Weins zeige sich ungeachtet zuletzt positiver Preisentwicklung nach wie vor, wenn in der gebotenen Weise nach Qualitätsstufen differenziert werde. Da Deutschland hinsichtlich fast aller relevanten Kostenfaktoren ein Hochkostenland sei, könne die deutsche Weinwirtschaft im Wettbewerb nur mit Qualitätserzeugnissen und entsprechender Wertschätzung der Kunden bestehen. Rund die Hälfte aller erfassten Weinbaubetriebe erzielten 84

nach einer Untersuchung aus dem Jahr 2012 Gewinne von weniger als 30.000 Euro pro Jahr oder sogar Verluste. Aus dem Gewinn müssten neben dem Betriebsinhaber noch regelmäßig anderthalb bis zwei nicht gesondert entlohnte Familienarbeitskräfte ihr Einkommen bestreiten. Ländervergleiche, wie sie die Beschwerdeführer zu I. demgegenüber angeführt hätten, seien wegen unterschiedlicher die Betriebsgröße betreffender Eingangsdaten nicht aussagekräftig; allein hieraus erkläre sich das beispielsweise für Portugal errechnete noch niedrigere Durchschnittseinkommen. Die Durchschnittsverdienste in der Weinwirtschaft, einschließlich der Unternehmergewinne, hätten in den Wirtschaftsjahren 2008/2009 und 2009/2010 unter dem Durchschnitt der Verdienste bei den Weinbaubetrieben in der Europäischen Union gelegen. Sie müssten zudem ins Verhältnis zum dort überwiegend weit niedrigeren allgemeinen Einkommensniveau gesetzt werden.

Eine effektive Erfüllung des gesetzlichen Auftrages durch den Deutschen Weinfonds werde durch europarechtliche Vorgaben nicht unmöglich gemacht oder auch nur wesentlich erschwert, da für den weitaus größten Teil des deutschen Weins entsprechende Werbung zulässig sei. Auch für nicht werbliche Maßnahmen wie Schulungen u.ä. lasse das Unionsrecht hinreichend Spielraum (Gruppenfreistellungen, de-minimis-Regel).

85

Vom Deutschen Weinfonds würden bewusst solche Maßnahmen durchgeführt, die die einzelnen Unternehmen nicht leisten könnten. Eine gleichwertige Kompensation der bestehenden Nachteile durch den Deutschen Weinbauverband oder andere freiwillige Zusammenschlüsse sei nicht möglich. Weil sich deutsche Weine primär über ihre Herkunft und ihre Rebsorten verkauften, kämen Absatzförderungsmaßnahmen notwendigerweise allen Unternehmen, die in der entsprechenden Herkunftsregion oder aus der entsprechenden Rebsorte Weine herstellten, zugute. Ein Ausschluss von „Trittbrettfahrern“ sei daher nicht möglich. Dieses - auch in empirischen Studien belegten - Problems wegen unterhielten alle wichtigen Weinbaunationen und auch fast alle bedeutenden Weinbauregionen eine aus staatlichen Mitteln beziehungsweise verpflichtenden Beiträgen finanzierte Absatzförderungseinrichtung. Vereinzelt Ausnahmen beruhten auf den spezifischen Besonderheiten der entsprechenden Regionen. Die privatfinanzierten Gebietsweinwerbungen in Baden und Württemberg seien deshalb möglich, weil hier ein besonders hoher genossenschaftlicher Organisationsgrad bestehe (76 Prozent in Baden und 80 Prozent in Württemberg gegenüber beispielsweise 6 Prozent in Rheinhessen und 19 Prozent in der Pfalz). Trotzdem hätten auch diese beiden Weinwerbungen große Schwierigkeiten, eine ausreichende Finanzierungsgrundlage zu erzielen, und gebe es Stimmen, die nicht mehr hinnehmen wollten, dass mit dem eigenen Geld die nicht zahlungsbereiten Konkurrenzunternehmen zwangsläufig mitfinanziert würden. Aus ähnlichen Gründen sei auch die freiwillige Finanzierung der Gebietsweinwerbung in Franken gescheitert, mit der Folge, dass sich die Mehrheit der dortigen Betriebe an den bayerischen Gesetzgeber mit der letztlich erfolgreichen Forderung nach Einführung einer abgabenfinanzierten Gebietsweinwerbung gewandt habe. Diese Hindernisse für eine privat fi-

86

nanzierte gemeinschaftliche Absatzförderung bestünden auf der gebietsübergreifenden Ebene des Deutschen Weinfonds in noch stärkerem Maße als auf der Ebene der einzelnen Gebiete.

Die Maßnahmen des Deutschen Weinfonds würden kontinuierlich evaluiert. Sie kämen zwangsläufig nicht als jeweils einzelne unmittelbar allen Abgabepflichtigen gleichermaßen zu Gute; die Gleichmäßigkeit der Förderung ergebe sich aus der Gesamtheit der Maßnahmen. Zudem seien die positiven mittelbaren Auswirkungen zu berücksichtigen. So sei es beispielsweise durch die exportorientierten Maßnahmen der Rieslingkampagne gelungen, die Wertschätzung deutschen Rieslings - dessen Absatz sich etwa in den Vereinigten Staaten in den Jahren 2001 bis 2008 mehr als verdreifacht habe - zunächst im Ausland deutlich zu erhöhen. Von dem damit eingeleiteten Imagewandel profitiere inzwischen jedoch auch der im Inland absetzende Produzent.

87

Bei der Maßnahmenplanung werde darauf geachtet, dass entsprechend ihrem Anteil am Abgabenaufkommen herkunftsbezogene Maßnahmen alle deutschen Anbaugebiete erfassten, und dass Maßnahmen sowohl für exportierende als auch für im Inland vermarktende Abgabepflichtige ergriffen würden. In den Gremien des Deutschen Weinfonds, in denen die entsprechenden Strategien und Wirtschaftspläne erarbeitet und in der Regel ohne Gegenstimmen beschlossen würden, seien alle Kreise der abgabepflichtigen Unternehmen vertreten. Dem zuständigen Bundesministerium stünden nach §§ 42 ff. WeinG ausreichende Befugnisse zu, um Benachteiligungen entgegenzutreten und auch sonst eine den gesetzlichen Vorgaben entsprechende Mittelverwendung sicherzustellen.

88

Die Betrachtung der Preisentwicklung als Indikator für die Wirksamkeit der Förderung durch den Deutschen Weinfonds dürfe den massiven Preisverfall im Gefolge des Glykolskandals (1985) nicht außer Betracht lassen.

89

Die Aktivitäten des Deutschen Weinfonds und der gebietlichen Absatzförderungseinrichtungen würden gemäß § 47 WeinG auf der Grundlage einer gemeinsamen Geschäftsordnung in gemeinsamen Sitzungen aufeinander abgestimmt. Inhaltlich konzentriere sich der Deutsche Weinfonds zum einen auf das Auslandsmarketing und zum anderen auf gebietsübergreifende überregionale Marketingmaßnahmen außerhalb der Anbaugebiete, während die Gebietsweinwerbungen den Absatz der in ihrem Gebiet erzeugten Weine, in der Regel primär im eigenen Anbaugebiet, förderten. Einige regionale Absatzfördereinrichtungen engagierten sich darüber hinaus, in der Regel abgestimmt mit dem Deutschen Weinfonds, punktuell auch auf nationaler Ebene und sogar international.

90

Der Verwaltungskostenanteil des Deutschen Weinfonds am gesamten Einnahmehaufkommen, das auch europäische Fördermittel einschlieÙe, habe nach Feststellung einer externen Prüfungsgesellschaft über die letzten fünf Jahre im Schnitt bei 6,9 Prozent gelegen. Die Auswertung des Geschäftsberichts 2010 durch die Beschwerdeführerin des Verfahrens 2 BvR 1141/12 beruhe auf Missverständnissen. Bei den

91

im Geschäftsbericht des Jahres 2010 verzeichneten „sonstigen betrieblichen Aufwendungen“ in Höhe von 3.356.000 Euro handele es sich größtenteils um im Hinblick auf die anhängigen Verfassungsbeschwerden rückgestellte Mittel, die bei entsprechendem Verfahrensausgang in vollem Umfang für die Aufgaben nach § 37 Abs. 1 WeinG zur Verfügung stünden. Der ausgewiesene Jahresüberschuss beruhe darauf, dass im Hinblick auf anhängige Verfahren Widersprüche hätten einkalkuliert werden müssen, die dann nicht im erwarteten Umfang erhoben worden seien. Auf diesbezügliche Unsicherheit hinsichtlich der verfügbaren Mittel aus der Abgabe gehe auch der geringe Abruf europäischer Fördermittel zurück. Die Einschaltung des Deutschen Weininstituts und der Deutschen Weinakademie führe nicht zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand, da diese rechtlich selbständigen Gesellschaften verwaltungstechnisch mit dem Deutschen Weinfonds einen einheitlichen Betrieb bildeten (Personenidentität bei Vorstand bzw. Geschäftsführung, einheitliche Verwaltung aufgrund Geschäftsbesorgungsvertrages, gemeinsame Büroräume).

Die gesetzlich geregelte Abgabenerhebung sei auch sonst verhältnismäßig. Insbesondere seien die Abfüllbetriebe mit der Abgabe in Höhe von weniger als einem Cent pro Liter Wein nur geringfügig belastet. 92

d) Der Gesetzgeber habe die Notwendigkeit der Abgabenerhebung in der gebotenen Weise überprüft. 93

e) Das Demokratieprinzip sei nicht verletzt. Der Deutsche Weinfonds unterliege, auch in Bezug auf die Abgabenverwendung, einer umfassenden staatlichen Aufsicht. Die Mitglieder des Verwaltungsrates würden vom zuständigen Bundesministerium berufen und abberufen. Die Anforderungen an die Organisation von Selbstverwaltungskörperschaften seien nicht übertragbar; sie wären im Übrigen erfüllt. Die Abfüller beziehungsweise Kellereien seien in den Organen des Deutschen Weinfonds ausreichend repräsentiert. Unabhängig davon sei eine repräsentative Vertretung der einzelnen Abgabepflichtigen im Verwaltungsrat nicht erforderlich. Gegen eine bewusste und systematische Benachteiligung der Kellereien würde die Bundesregierung einschreiten. 94

2. Für die Landesregierung Rheinland-Pfalz hat das Ministerium der Justiz und für Verbraucherschutz Stellung genommen. Sowohl die Abgabe nach § 37 Abs. 1, §§ 43, 44 WeinG als auch die Abgabe nach § 46 WeinG in Verbindung mit §§ 1 und 2 AbföG Wein Rh.-Pf. entsprächen den von den Fachgerichten zutreffend dargestellten finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen. 95

Auch hinsichtlich der landesrechtlichen Abgabe bildeten die insoweit abgabepflichtigen Eigentümer und sonstigen Nutzungsberechtigten der in Rheinland-Pfalz belegenen Weinbergflächen eine in der Rechts- und Sozialordnung hinreichend vorstrukturierte Gruppe, da sie denselben weinrechtlichen Vorschriften unterlägen. Die Gruppenhomogenität werde nicht dadurch in Frage gestellt, dass gemäß § 46 Satz 1 WeinG zu der gebietlichen Abgabe allein die Eigentümer und Nutzungsberechtigten herangezogen würden, nicht aber die Abfüllbetriebe. Denn die Gruppe der Winzer 96



habe an der gebietlichen Absatzförderung ein größeres Interesse als die Gruppe der Weinhandelsunternehmen, und eine nach Anbaugebieten differenzierte Abgabenerhebung würde den Weinhandelsunternehmen einen unangemessen hohen Verwaltungsaufwand abverlangen. Andererseits könnte eine Mengenabgabe nicht alle im Anbaugebiet erzeugten Weine gleichermaßen erfassen, da die außerhalb des Landes gelegenen Handelsbetriebe wegen der territorialen Begrenzung der Abgabenhöhe nicht herangezogen werden könnten.

Für die deutsche wie für die regionale Weinwirtschaft existierten Nachteile, die eine besondere Finanzierungsverantwortung der Abgabebelasteten begründeten. Die Feststellungen des Berufungsurteils zur vergleichsweise geringen Marktstärke des deutschen Weines auf dem Inlandsmarkt und auf den wichtigen Exportmärkten trafen zu. Deutscher Wein könne bis dato nur eine eingeschränkte Wertschöpfung verbuchen. Einzig in der Direktvermarktung und auf der Ebene des Fachhandels sei das Potential gegeben, um zufriedenstellende Preise und Einkommen zu erzielen. Aus den Höchstertragsbeschränkungen der §§ 9 f. WeinG ergäben sich erhebliche Nachteile im Wettbewerb mit Erzeugern aus Übersee, die in Kombination von künstlicher Bewässerung und hoher Sonneneinstrahlung sehr hohe Hektarerträge bei gleichzeitig hohen Mostgewichten erzielen könnten. Die Lohnkosten und Umweltstandards in Deutschland seien wesentlich höher als in wichtigen Konkurrenzländern, insbesondere in Übersee. Sowohl die Erzeugerseite als auch die Handelsseite sei in Deutschland vergleichsweise sehr kleinteilig strukturiert. Nach dem Stand der Weinbaukartei vom März 2010 existierten im Land Rheinland-Pfalz lediglich 33 Betriebe mit einer bestockten Rebfläche von mehr als 50 ha; der größte rheinland-pfälzische Weinbaubetrieb verfüge über ca. 250 ha Rebfläche. International müssten diese und tausende weitaus kleinere Betriebe mit Konzernen der „Neuen Welt“ mit Rebflächen von bis zu 11.000 ha konkurrieren. Nach dem Glykolskandal im Jahre 1985 habe deutscher Wein im Inland zwar wieder an Ansehen gewinnen können, im Ausland leide er aber weiterhin unter dem Image, billig und süß zu sein. Insbesondere in dem für deutsche Weine bedeutendsten Exportmarkt Großbritannien könnten vielfach nur niedrigpreisige Produkte abgesetzt werden.

97

Das Unionsrecht stehe einer wirksamen Werbung für einzelne Weinbauregionen nicht entgegen. Die erfolgreichen Bemühungen um einen Ansehenszuwachs deutscher Weine im Ausland strahlten auf die gesamte Weinbranche ab. In Rheinland-Pfalz würden im Schnitt knapp 96 Prozent einer Weinernte mit geografischen Bezeichnungen, die Gegenstand der Werbung der gebietlichen Werbeeinrichtungen seien, und 80 Prozent aller Qualitätsweine sowie 74 Prozent aller Tafelweine unter Angabe einer Rebsorte vermarktet. Eine Metaanalyse vorhandener Untersuchungen komme zu dem Ergebnis, dass belastbare Studien existierten, die positive wirtschaftliche Effekte einer gemeinschaftlichen staatlichen Absatzförderung sowie einen Mehrwert staatlich finanzierter gegenüber privat organisierter Absatzförderung belegten. Auch die Ergebnisse eines Leistungsvergleichs von Anbaugebieten mit und ohne eine verpflichtende Abgabe für die Gebietsweinwerbung lieferten empirische Anhalts-

98

punkte für den Mehrwert gemeinschaftlicher staatlicher gegenüber privater Förderung des Weinabsatzes. Der Verwaltungskostenanteil der Gebietsweinwerbungen in Rheinland-Pfalz betrage je nach Anbaugebiet zwischen 7,0 und 19,8 Prozent. Die Gemeinschaftswerbung führe begrenzte Werbebudgets der Erzeuger in einen leistungsfähigen Pool zusammen und mache somit Werbung für Weine mit Herkunftsangaben überhaupt erst möglich. Die genutzten Möglichkeiten der Absatzförderung kämen in der Summe und auf Dauer gesehen allen Abgabepflichtigen zugute. Hinsichtlich der Abgabe nach §§ 1 und 2 AbföG Wein Rh.-Pf. obliege es der Landwirtschaftskammer, dem beratenden Werbebeirat und dem genehmigenden Ministerium, sicherzustellen, dass die Absatzförderungsmaßnahmen allen Abgabepflichtigen gleichermaßen zugutekämen. Übergebietliche und gebietliche Absatzförderung würden ständig auf allen Ebenen evaluiert.

Gemäß § 47 WeinG, § 4 Abs. 3 Satz 2 AbföG Wein Rh.-Pf. würden die Maßnahmen der verschiedenen Ebenen aufeinander abgestimmt. Inhaltlich konzentrierten sich die gebietlichen Absatzeinrichtungen auf Inlandsaktivitäten, während der Deutsche Weinfonds schwerpunktmäßig Auslandsmarketing sowie überregionale Marketingmaßnahmen außerhalb der Anbaugebiete betreibe. 99

Den Feststellungen der Verwaltungsgerichte zur vollständigen haushaltsrechtlichen Dokumentation der Sonderabgaben sowie zur periodischen Überprüfung sei zuzustimmen. 100

3. Der Landtag von Rheinland-Pfalz hat zur Verfassungsbeschwerde des Beschwerdeführers zu II. Stellung genommen. Er folgt der Beurteilung der mittelbar angegriffenen gesetzlichen Regelungen durch die Verwaltungsgerichte. Die im Bundesvergleich günstigere Wettbewerbssituation der rheinland-pfälzischen Weinwirtschaft spreche nicht gegen die Abgabe, sondern vielmehr für einen tatsächlichen, qualifizierten Gruppennutzen. 101

4. Die Landesregierung Baden-Württemberg, für die das Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Stellung genommen hat, hält die Abgabe für den Deutschen Weinfonds für sowohl verfassungs- als auch europarechtskonform. Insbesondere diene die Abgabe einem Sachzweck und belaste eine homogene Gruppe, die zur finanzierten Aufgabe eine besondere Sachnähe aufweise. Die besondere Finanzierungsverantwortung dieser Gruppe folge daraus, dass die deutsche Weinwirtschaft erheblichen Beeinträchtigungen ausgesetzt sei, insbesondere durch die geringe Markstärke, den hohen Anteil an aufwändig zu bewirtschaftenden Steillagen und die kleinteilige Erzeugerstruktur. Die hinreichende Effizienz der Tätigkeit des Deutschen Weinfonds sei belegbar. Durch seine Tätigkeit sei der Wert des exportierten Weines erheblich gestiegen. Im Falle einer freiwilligen Finanzierung des Weinfonds würde dessen Finanzierungsbasis in kürzester Zeit wegbrechen. Die privat finanzierte Absatzförderung in Baden und Württemberg funktioniere nur aufgrund des traditionell hohen genossenschaftlichen Organisationsgrades in beiden Anbaugebieten. 102

5. Für die Bayerische Staatsregierung hat der Leiter der Bayerischen Staatskanzlei 103

Stellung genommen. Auf der Grundlage von § 46 WeinG sei in Bayern zum 1. Januar 2002 das Bayerische Weinabsatzförderungsgesetz (BayWeinAFöG) in Kraft getreten. Danach erhöhen die Gemeinden zugleich mit der Abgabe für den Deutschen Weinfonds eine Abgabe zur besonderen Förderung des Absatzes von bayerischem Wein. Der bayerische Weinbau weise im Vergleich zu Konkurrenten strukturelle Nachteile auf, die einen werbemäßigen Zusammenschluss erforderlich machten. Er sei ganz überwiegend betriebs- und flächenbezogen kleinstrukturiert. Deshalb könnten die Winzer überregionale und internationale Marketingkampagnen nicht durchführen. Der Zusammenschluss in der Werbeorganisation und die Abgabepflicht verteilten die finanziellen Lasten der Werbung auf eine größere Gemeinschaft und stellten sicher, dass alle potentiellen Nutznießer einer herkunftsbezogenen, gemeinschaftlichen und firmenneutralen Werbung an den Kosten beteiligt würden. Die vor Einführung des bayerischen Weinabsatzfonds bestehende privat organisierte Absatzförderung habe im Unterschied zur heutigen Situation eine ungerechte Lastenverteilung sowie eine wesentlich geringere Finanzierungs- und Planungssicherheit aufgewiesen. Alle Winzer hätten von ihr profitiert, jedoch habe ein erheblicher Anteil - insgesamt für etwa 30 Prozent der Anbaufläche - keine Beiträge entrichtet. Angesichts der Möglichkeit, die freiwillige Beteiligung zu beenden, habe zudem nicht die für langfristig angelegte Strategien notwendige Planungssicherheit bestanden.

6. Die Hessische Landesregierung, für die sich die Hessische Staatskanzlei geäußert hat, hat sich der Stellungnahme der Landesregierung von Rheinland-Pfalz angeschlossen. 104

7. Der Bundesrechnungshof hat eine „Beratung des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz zum System der Absatzförderung deutscher land- und ernährungswirtschaftlicher Erzeugnisse“ vom 30. Juni 2006 sowie Prüfungsmittelungen zur „Haushalts- und Wirtschaftsführung des Deutschen Weinfonds“ - letztere nebst Schriftverkehr mit dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz - übersandt, die sich kritisch mit dem damaligen Absatzförderungsfonds der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft (Absatzfonds) beziehungsweise mit der Abgabe nach § 43 WeinG und ihrer Vereinbarkeit mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts befassen. 105

8. Der Deutsche Weinfonds hat sich der Stellungnahme der Bundesregierung angeschlossen. Darüber hinaus trägt er vor, es treffe nicht zu, dass die Kellereien 40 Prozent des Abgabenaufkommens aufbrächten. Von den rund 35 Prozent, die die Mengenabgabe am Gesamtaufkommen ausmache, stammten im Jahr 2012 rund 54 Prozent von den Kellereien, 36 Prozent von den Genossenschaften, sieben Prozent von Weingütern und drei Prozent von den Sektkellereien. Die Weinkellereien hätten damit 2012 einen Anteil von 20,18 Prozent am Gesamtaufkommen gehabt. Mit der siebten Änderung des Weingesetzes sei zum 1. Juni 2013 die Zahl der Aufsichtsratsmitglieder mit Zustimmung der Kellereien von neun auf zehn erhöht worden. Mit zwei Vertretern stellten die Kellereien genau 20 Prozent der Mitglieder, was exakt ihrem Anteil am Abgabenaufkommen entspreche. Der Deutsche Weinfonds konzentriere 106

sich nicht auf Premiumprodukte. Da 97 Prozent der deutschen Weine im Lebensmitteleinzelhandel mit Angabe eines Anbaugebiets vertrieben würden, erfassten seine Maßnahmen auch diese Weine. Darüber hinaus seien auch speziell für diesen Vertriebsweg Konzepte („Ausgezeichnete Weinabteilung“) entwickelt worden. Alle Weinausschreibungen des Deutschen Weinfonds stünden allen Weinproduzenten in Deutschland - auch den Kellereien - offen. Die Auswahl erfolge stets durch unabhängige Fachleute in Blindverkostungen.

9. Der Pfalzwein e.V., die Werbegemeinschaft Württembergischer Weingärtnergenossenschaften eG, die Badischer Wein GmbH, der Deutsche Weinbauverband e.V., der Bauern- und Winzerverband Rheinland-Pfalz Süd e.V., der Verband Deutscher Weinexporteure, der Bundesverband der Deutschen Weinkommissionäre und der Deutsche Raiffeisenverband e.V. befürworten die abgabenfinanzierte Gemeinschaftswerbung. Ihrer bedürfe es, so wird vielfach hervorgehoben, aufgrund der für Deutschland charakteristischen kleinteiligen Erzeugerstruktur, weil die einzelnen Unternehmen und auch die regionalen Absatzförderinrichtungen weder finanziell noch logistisch in der Lage seien, den Imagenachteil des Deutschen Weins auszugleichen und dessen Wettbewerbsfähigkeit zu stärken. Eine Exportförderung durch einzelne Unternehmen oder Verbände sei praktisch nicht möglich beziehungsweise erfolge nicht. Die jeweils zugehörigen Betriebe profitierten auch von der vom deutschen Weinfonds durchgeführten Marktforschung, von Schulungsveranstaltungen, Messeauftritten und der geleisteten Pressearbeit. Soweit die Stellungnahmen sich zur Alternative einer privatrechtlich organisierten Absatzförderung verhalten, verweisen sie auf die damit verbundene Problematik der „Trittbrettfahrer“, die ohne finanzielle Beteiligung von den Maßnahmen profitieren könnten. Zudem wird mehrfach darauf hingewiesen, dass auch andere Weinbaunationen über staatlich organisierte Marketingorganisationen verfügten.

107

Der Bundesverband der Deutschen Weinkellereien und des Weinfachhandels e.V. sieht es als fraglich an, ob die vom Deutschen Weinfonds initiierten Werbemaßnahmen für deutschen Wein allen Abgabepflichtigen gleichermaßen zugutekommen. Weingüter als Vertreiber regionaler Produkte seien in deutlich stärkerem Maße daran interessiert, die regionale Herkunft des Weins zur Marke aufzubauen als Weinkellereien, die typischerweise Wiederverkäufer im Einzelhandel, für die in erster Linie der Preis maßgeblich sei, als Kunden hätten. Zudem sei im Verwaltungsrat des Deutschen Weinfonds die Erzeugerseite gegenüber den Weinvermarktern stärker vertreten, und es fehle ein ergänzender gesetzlicher oder verwaltungsinterner Mechanismus, der sicherstelle, dass die Verwendung der Abgaben im Interesse aller Pflichtigen erfolge.

108

## **B.**

Die zulässigen Verfassungsbeschwerden sind nicht begründet.

109

## I.

Die Abgabe zur Finanzierung der Tätigkeit des Deutschen Weinfonds ist mit dem Grundgesetz vereinbar. 110

1. a) Die Gesetzgebungskompetenz für die Regelung der Sonderabgabe (vgl. BVerfGE 37, 1 <16>) nach § 43 Abs. 1 WeinG folgt aus den Sachzuständigkeiten des Bundes (vgl. BVerfGE 4, 7 <13>; 108, 1 <13>; 108, 186 <212>; stRspr) für die Förderung der landwirtschaftlichen Erzeugung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG) und das Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG). Diese Kompetenzgrundlagen tragen jedenfalls in ihrer Kombination die getroffenen Regelungen, so dass es auf die Frage, inwieweit die Gesetzgebungskompetenz für die Förderung der landwirtschaftlichen Erzeugung bereits für sich genommen ausreichend wäre, nicht ankommt. 111

b) Soweit auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG als Kompetenzgrundlage zurückgegriffen werden müsste, lägen die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der Bundeskompetenz gemäß Art. 72 Abs. 2 GG vor. 112

Es kann offenbleiben, ob der Neuzuschnitt des Kreises der Abgabenschuldner durch das Dritte Gesetz zur Änderung des Weingesetzes vom 16. Mai 2007 (BGBl I S. 753) dazu geführt hat, dass gemäß Art. 125a Abs. 2 Satz 1 GG die Vorschrift des Art. 72 Abs. 2 GG in der ab dem 1. September 2006 geltenden Fassung des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c) vom 28. August 2006 (BGBl I S. 2034 - Art. 72 Abs. 2 GG n.F.) anzuwenden ist. Denn auch bei Anwendbarkeit des strengeren Art. 72 Abs. 2 GG n.F. besteht das Gesetzgebungsrecht des Bundes. Die hier zu beurteilenden Regelungen können als zur Wahrung der Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 28. Januar 2014 - 2 BvR 1561/12 u.a. -, EuGRZ 2014, S. 98 <112>, Rn. 115, m.w.N.) angesehen werden. 113

Die Aufgaben des Deutschen Weinfonds (§ 37 Abs. 1 WeinG) sind unter den Bedingungen eines globalisierten Weinmarktes zu erfüllen (vgl. BTDrucks 16/3226, S. 8). Bereits der Stabilisierungsfonds für Wein als Vorgänger des Deutschen Weinfonds war nach der Konzeption des Gesetzgebers als Träger der grundsätzlichen Planungen für überregionale Maßnahmen konzipiert (vgl. Bericht und Antrag des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 21. Mai 1975, BTDrucks 7/3670, S. 3 zum Stabilisierungsfonds). Insbesondere eine erfolgreiche Exportförderung, die der deutschen Weinwirtschaft als Ganzer zugutekommt, setzt ein übergebiethlich koordiniertes Auftreten im Ausland mit entsprechendem Mitteleinsatz voraus. Der Gesetzgeber durfte davon ausgehen, dass eine wirksame und koordinierte Absatzförderung, die auch der Exportwirtschaft Absatzmärkte erschließen können soll, eine Bundesregelung erforderlich macht. Zwar werden vereinzelt auch gebietliche Absatzförderungseinrichtungen im Ausland aktiv. Die Annahme ist jedoch ohne weiteres plausibel, dass die im gesamtstaatlichen Interesse an einer wettbewerbsfähigen deutschen Weinwirtschaft notwendigen Maßnahmen der Förderung und des Be- 114

zeichnungsschutzes, besonders in ihren Auslandsbezügen, allein mit regionalen Mitteln nicht zu bewerkstelligen sind (vgl. die in Rn. 107 wiedergegebenen Stellungnahmen).

2. a) Die gesetzlichen Regelungen zur Erhebung und Verwendung der bundesrechtlichen Weinabgabe genügen den finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen an die Erhebung von Sonderabgaben mit Finanzierungszweck (Art. 12 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 105 GG und Art. 110 GG). 115

aa) Der Gesetzgeber darf sich einer solchen 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 Gruppe muss zu dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck in einer Beziehung spezifischer Sachnähe stehen, aufgrund deren ihr eine besondere Finanzierungsverantwortung zugerechnet werden kann. Das Abgabenaufkommen muss außerdem grundsätzlich gruppennützig verwendet werden (vgl. zuletzt BVerfGE 124, 348 <366>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 28. Januar 2014 - 2 BvR 1561/12 u.a. -, EuGRZ 2014, S. 98 <112 f.>, Rn. 121, jew. m.w.N.; für mögliche Ausnahmen vgl. BVerfGE 55, 274 <307>; 82, 159 <180 f.>). 116

Zusätzlich muss der Gesetzgeber im Interesse wirksamer parlamentarisch-demokratischer Legitimation und Kontrolle die erhobenen Sonderabgaben haushaltsrechtlich vollständig dokumentieren und ihre sachliche Rechtfertigung in angemessenen Zeitabständen überprüfen (vgl. BVerfGE 124, 348 <366>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 28. Januar 2014 - 2 BvR 1561/12 u.a. -, EuGRZ 2014, S. 98 <112 f.>, Rn. 122, jew. m.w.N.). Gegenüber den Steuern müssen Sonderabgaben die seltene Ausnahme bleiben (vgl. BVerfG, jew. a.a.O.). 117

bb) Diese Voraussetzungen zulässiger Erhebung einer Sonderabgabe sind bei der Abgabe nach § 43 WeinG erfüllt. 118

(1) Mit der Abgabe nach § 43 Abs. 1 WeinG werden die in § 37 Abs. 1 WeinG genannten, über die bloße Mittelbeschaffung hinausgehenden Sachzwecke verfolgt. Aus dem Abgabenaufkommen sollen die Qualität des Weins sowie der Absatz des Weins und sonstiger Erzeugnisse des Weinbaus gefördert (§ 37 Abs. 1 Nr. 1 WeinG) und Maßnahmen zum Schutz der durch Rechtsvorschriften für inländischen Wein festgelegten Bezeichnungen (§ 37 Abs. 1 Nr. 2 WeinG) finanziert werden. 119

(2) Die Belastung mit der Abgabe nach § 43 Abs. 1 WeinG trifft eine homogene Gruppe. 120

(a) Die abgabepflichtigen Erzeuger und Abfüller von Wein aus deutschen Anbaugebieten haben ein gemeinsames Interesse an dem Absatz ihrer Produkte, den der Deutsche Weinfonds zu fördern sucht. Durch dieses gemeinsame Interesse sind sie in der notwendigen auf den Abgabezweck bezogenen, nicht erst durch die Abgabenregelung begründeten Weise (vgl. BVerfGE 122, 316 <336>; BVerfG, Urteil vom 28. Januar 2014 - 2 BvR 1561/12 u.a. -, EuGRZ 2014, S. 98 <113>, Rn. 123) verbunden 121

und von anderen Gruppen abgrenzbar.

(b) Die Einwände, die hiergegen mit Verweis auf Unterschiede zwischen den Interessen der abgabebelasteten Teilgruppen erhoben werden, greifen nicht durch. Vollständige Interessenharmonie ist nicht verlangt (vgl. BVerfGE 110, 370 <390>; BVerfG, Urteil vom 28. Januar 2014 - 2 BvR 1561/12 u.a. -, EuGRZ 2014, S. 98 <114>, Rn. 134; speziell zur Weinabgabe Gerhard, LKRZ 2010, S. 126 <130>). Es genügt vielmehr ein die Belastung mit der Sonderabgabe insbesondere unter Gleichheitsgesichtspunkten rechtfertigendes Maß an spezifischer Gemeinsamkeit.

122

Der Homogenität der abgabebelasteten Gruppe steht daher nicht entgegen, dass Weinerzeuger und Weinabfüller sich als Verkäufer und Abnehmer mit naturgemäß gegenläufigen Interessen begegnen. Die Homogenität einer Gruppe wird durch Konkurrenz oder sonstige Interessengegensätze zwischen Gruppenangehörigen nicht in Frage gestellt, sofern zugleich ein gemeinsames Interesse im Hinblick auf den Abgabenzweck besteht. Das gilt auch für das Verhältnis zwischen Betrieben auf unterschiedlichen Stufen der Herstellung und Vermarktung eines Endprodukts (vgl. BVerfGE 37, 1 <27>; 82, 159 <186>; BVerfG, Urteil vom 28. Januar 2014 - 2 BvR 1561/12 u.a. -, EuGRZ 2014, S. 98 <114 f.>, Rn. 134 ff.). Zwischen den Erzeugern und Abfüllern von Wein besteht nicht deshalb ein das gemeinsame Interesse an der Absatzförderung durch den Deutschen Weinfonds ausschließender Interessengegensatz, weil aufgrund der speziellen Bedingungen des Weinmarktes ausschließlich entgegengesetzte Interessen hinsichtlich der Preisgestaltung bestünden. Die Besonderheit, dass der Ausweitung des Gesamtangebots an deutschem Wein gesetzliche Grenzen gesetzt sind (§§ 9, 10 WeinG), verstärkt im Gegenteil das gemeinsame Interesse von Erzeugern und Abfüllern an einer Steigerung der Wertschätzung des deutschen Weins, die sich in erhöhten Gewinnmargen je Mengeneinheit niederschlägt. Dass beide Teilgruppen dabei um einen möglichst großen Anteil am innerhalb der Wertschöpfungskette insgesamt möglichen Gewinn konkurrieren, entspricht dem üblichen internen Verhältnis zwischen Akteuren auf unterschiedlichen Marktstufen und steht der maßgeblichen Gemeinsamkeit des Absatzinteresses im Außenverhältnis zu den Abnehmern nicht entgegen (vgl. BVerfG, jew. a.a.O.).

123

Ein dem Interesse der Erzeuger vergleichbares Interesse der Abfüller an der Absatzförderung durch den Deutschen Weinfonds kann auch nicht mit Hinweisen auf ein geringeres Interesse dieser Teilgruppe an herkunftsbezogener Werbung oder auf zugehörige Betriebe, die vorwiegend Verschnitte im Niedrigpreissegment verarbeiten, in Abrede gestellt werden. Die herkunftsbezogene Gemeinschaftswerbung erfasst nach den vorliegenden Zahlen (Rn. 80, 98) etwa 95 Prozent der im Inland abgesetzten Produkte und einen nicht unerheblichen Teil der exportierten Weine. Dies gilt jedenfalls, soweit es dabei um deutsche Weine geht, deren Abfüllung - auch im Verschnitt - allein abgabepflichtig ist. Zudem ist angesichts der von der Bundesregierung dargestellten Besonderheiten, die die Nachfrage nach dem Produkt Wein prägen (Rn. 80 f.), die Einschätzung mehr als nur plausibel, dass erfolgreiche gebietsbezogene Absatzförderung auch auf die nicht unmittelbar beworbenen Weine abfährt, ein

124

Imagegewinn des deutschen Weins (zu diesem Gesichtspunkt näher Rn. 140 ff., 151) also auch hier positiv zu Buche schlägt. Dass dabei die Untergruppe derjenigen Weinkellereien, die in höherem Maße Wein ohne werbefähige Herkunftsbezeichnungen vermarkten, von den imagebezogenen Absatzförderungsmaßnahmen partiell auf eine weniger direkte Weise profitieren mag als andere, ist unschädlich. Eine mittelbarere Nutzenziehung aus abgabefinanzierten Fördererfolgen kann zwar - insbesondere bei Abgrenzungsschwierigkeiten und Erfassungsproblemen - die Nicht-einbeziehung der betreffenden (Teil-)Gruppe in die Gruppe der Abgabepflichtigen rechtfertigen (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. Januar 2014 - 2 BvR 1561/12 u.a. -, Eu-GRZ 2014, S. 98 <115>, Rn. 142). Sie zwingt hierzu aber insbesondere dann nicht, wenn, wie hier, besondere Abgrenzungsprobleme nicht ersichtlich sind und mittels der Abgabe zudem auch Leistungen erbracht werden, von denen die betreffende (Teil)Gruppe unmittelbar profitieren kann. Die Angewiesenheit eines Wirtschaftszweiges auf ein solidarisches System gemeinschaftsfinanzierter Absatzförderung entfällt auch nicht dadurch, dass einzelne Angehörige des Wirtschaftszweiges sich - sei es auch realistischerweise - auf ein solches Solidarsystem nicht angewiesen sehen (vgl. BVerfGE 37, 1 <22>).

Aus diesen Gründen greift auch der Einwand nicht durch, im Zusammenhang mit dem Export in Drittländer wie die Vereinigten Staaten oder China hätten die Abfüllbetriebe ein Interesse an der Vermarktung und Absatzförderung übergebietlicher Weine, weil nur so der in diesen Drittländern bestehende Bedarf nach großen Absatzmengen unter einheitlichen Marken befriedigt werden könne. Hinzu kommt, dass der Export in Drittländer außerhalb der Europäischen Union nur einen kleinen Bruchteil der verarbeiteten Gesamtmenge ausmacht (bereits der Anteil an den Exporten lag 2008/2009 weit unter einem Drittel, vgl. Deutscher Wein Statistik 2010/2011, S. 17), wobei auch diese Exporte nur zum Teil aus nicht mit Herkunftsangaben bewerbba- ren Tafelweinen bestehen.

125

(c) Eine Inhomogenität der Gruppe der Abgabepflichtigen wird nicht dadurch begründet, dass nach § 43 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WeinG auch Eigentümer heranzuziehen wären, die die betreffenden Flächen nicht bewirtschaften. Das Bundesverwaltungsgericht hat diese Vorschrift dahin ausgelegt, dass ihr zufolge lediglich der in der Weinbaukartei eingetragene Betriebsinhaber und damit nach den zugrundeliegenden unionsrechtlichen Vorschriften nur derjenige, der die Weinbergsfläche selbst bewirtschaftet, abgabepflichtig ist. Damit ist der Spielraum, der den Fachgerichten bei der primär ihnen obliegenden Auslegung des einfachen Rechts zukommt, nicht überschritten.

126

(d) Die Homogenität der abgabebelasteten Gruppe wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass nach Maßgabe des § 43 Abs. 2 Buchstabe a) Doppelbuchstabe aa) WeinG direktvermarktende Winzer nicht in die Pflicht zur Zahlung der Mengenabgabe nach § 43 Abs. 1 Nr. 2 WeinG einbezogen sind. Der Gesetzgeber ist zwar grundsätzlich gehalten, von der Belastung mit einer Sonderabgabe nicht Gruppen auszuschließen, die zum Sachzweck der Abgabe in gleicher oder gar noch größerer Nähe

127



stehen als die Abgabebelasteten (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. Januar 2014 - 2 BvR 1561/12 u.a. -, EuGRZ 2014, S. 98 <113>, Rn. 125). Die Nichteinbeziehung der direktvermarktenden Winzer in die Belastung mit der Mengenabgabe ist jedoch nicht zu beanstanden. Sie trägt dem erhöhten betrieblichen Aufwand für den Direktabsatz (BTDrucks 16/4209 <neu>, S. 9) und dem damit zusammenhängenden Umstand Rechnung, dass Winzer, die sich den Kundenstamm für ihren Wein mit solchem Aufwand selbst erschlossen haben, auf ein Gemeinschaftsmarketing in geringerem Umfang angewiesen sind als andere Abfüller. Dies rechtfertigt es, solche Erzeuger nicht über die Zahlung der Flächenabgabe hinaus an der Finanzierung der Absatzförderung zu beteiligen (zur im Zusammenhang mit dieser Sonderregelung behaupteten Mehrfachbelastung der nicht unter sie fallenden Abfüller s. u. Rn. 131).

(e) Gesichtspunkte der Abwälzbarkeit der Abgabenlast führen ebenfalls nicht zur Inhomogenität der Gruppe der Abgabepflichtigen. 128

Für die Beantwortung der Frage, ob die mit einer Sonderabgabe Belasteten eine homogene Gruppe mit spezifischer Finanzierungsverantwortung bilden, bleiben außerhalb der rechtmäßigerweise heranziehbaren Gruppe stehende Dritte, die infolge von Kostenüberwälzungen möglicherweise materiell mitbelastet sind, grundsätzlich außer Betracht. Etwas anderes gilt nur dann, wenn die Überwälzung auf Dritte keine bloße marktabhängige Möglichkeit, sondern die rechtlich vorbereitete und vorgesehene Regelfolge der Abgabenbelastung ist (BVerfGE 91, 186 <205>; 108, 186 <222 f.>; 110, 370 <390>). Davon kann bei der Abgabe nach § 43 WeinG keine Rede sein. 129

Soweit gegen die Homogenität der abgabebelasteten Gruppe eingewandt wird, dass hinsichtlich der Abwälzungsmöglichkeiten die Teilgruppe der Abfüller gleichheitswidrig benachteiligt sei, kann offenbleiben, ob dieser Einwand im Ansatz geeignet ist, gerade die Homogenität der abgabebelasteten Gruppe in Frage zu stellen. Jedenfalls greift diese Rüge nicht durch. Die Beurteilung einer Sonderabgabe unter dem hier letztlich maßgebenden Gesichtspunkt der Wahrung der gebotenen Belastungsgleichheit kann nicht auf fallbezogene empirische Erkenntnisse darüber abstellen, ob, inwieweit und in welche Richtung die formelle Abgabenbelastung faktisch an andere weitergegeben wird oder werden kann. Dem stehen die Veränderlichkeit der Marktverhältnisse und die auch im Übrigen nicht zureichenden Möglichkeiten praktikabler und verlässlicher diesbezüglicher Feststellung entgegen (vgl. bereits BVerfGE 37, 1 <33 f.>). Die finanzverfassungsrechtliche Beurteilung geht von der grundsätzlichen Vermutung einer gewissen Marktdurchlässigkeit aus, die es - in Verbindung mit dem Gesichtspunkt der Vermeidung unverhältnismäßiger Vollzugskosten - erlaubt, bei finanzierungsverantwortlichen Gruppen, die in Teilgruppen auf unterschiedlichen Produktions- und Vermarktungsstufen gegliedert sind, mit der formellen Belastung nur auf einzelnen dieser Stufen zuzugreifen (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 28. Januar 2014 - 2 BvR 1561/12 u.a. -, EuGRZ 2014, S. 98 <114>, Rn. 136). Die konkrete faktische Belastungsverteilung ist daneben nur zu berücksichtigen, soweit sie über bloße Möglichkeiten hinaus im Recht angelegt ist (vgl. Rn. 129). Unab- 130

hängig davon beruht die Behauptung, dass die Abfüller im Vergleich zu den Erzeugern hinsichtlich ihrer Kostenabwälzungsmöglichkeiten wegen der im Einzelhandel bestehenden Konkurrenz mit ausländischen Anbietern besonders benachteiligt seien, auf einer einseitigen Betrachtung. Dass der Konkurrenz mit ausländischen Anbietern auch die abgabepflichtigen Erzeuger ausgesetzt sind, zeigt sich unter anderem bereits darin, dass die Kellereien den von ihnen vermarkteten Wein zu erheblichen Teilen von Erzeugern aus dem Ausland beziehen (vgl. für die berufsgerichtliche Feststellung, wonach die Kellereien nur zu ca. 45 Prozent inländischen Wein abfüllen, OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 8. Dezember 2010 - 8 A 10882/10.OVG -, AUR 2011, S. 224 <227>).

Eine gleichheitswidrige Doppelbelastung der Abfüller dadurch, dass diese der Sache nach sowohl mit der Flächenabgabe nach Nr. 1 als auch mit der Mengenabgabe nach Nr. 2 des § 43 Abs. 1 Satz 1 WeinG belastet wären, liegt nach den dargestellten Grundsätzen ebenfalls nicht vor. Der Gesetzgeber ist nicht verpflichtet, bei einer Sonderabgabe mit Finanzierungszweck mehrere oder alle Produktions- und Verwertungsstufen des Wirtschaftszweiges, dessen Angehörige die finanzierungsverantwortliche homogene Gruppe bilden, zu belasten (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 28. Januar 2014 - 2 BvR 1561/12 u.a. -, EuGRZ 2014, S. 98 <114>, Rn. 136). Dies ist ihm andererseits aber auch nicht grundsätzlich verwehrt. Insbesondere kann einem Zugriff auf mehreren Stufen in der Regel nicht entgegengehalten werden, er erzeuge Ungleichbelastungen aufgrund von Abwälzungsvorgängen. Denn die aufgrund solcher Vorgänge sich ergebende faktische Belastungslage ist, wie ausgeführt, nur unter der Voraussetzung zu berücksichtigen, dass die Kostenüberwälzung die rechtlich vorbereitete und vorgesehene Regelfolge der Abgabenbelastung ist (Rn. 129). Dies ist hier, auch was das Verhältnis zwischen Weinerzeugern und -abfüllern angeht, nicht der Fall. Unabhängig davon spricht nichts Konkretes für die dem Einwand der Doppelbelastung zugrundeliegende Annahme, dass zwar die Erzeuger ihre Abgabenlast auf die Abfüller, diese dagegen die ihrige nicht auf ihre Abnehmer abwälzen könnten. Dieser Einwand berücksichtigt zudem auch nicht, dass die Möglichkeit von Kostenabwälzungen, wenn überhaupt, dann nicht nur in einer Richtung in Betracht zu ziehen wäre.

131

(3) Die Gruppe der Abgabepflichtigen trifft eine besondere Finanzierungsverantwortung, und die vorgesehene Verwendung des Abgabeaufkommens weist die erforderliche Gruppennützigkeit auf.

132

(a) Die Finanzierungsverantwortung für die mittels der Abgabe erfüllten Aufgaben ergibt sich im vorliegenden Fall - wie grundsätzlich bei Absatzförderungsabgaben, zu denen Erzeuger und Vermarkter des abzusetzenden Produkts herangezogen werden - daraus, dass die Verwendung des Abgabeaufkommens in spezifischer Weise den Abgabebelasteten zugutekommt.

133

Bei Abgaben, die zum Zweck der Absatzförderung erhoben werden, stellt sich die finanzielle Inanspruchnahme für die staatliche Aufgabenwahrnehmung, die durch ho-

134

heitliche Entscheidung an die Stelle des individuellen unternehmerischen Handelns tritt, 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 und bedarf auch insoweit besonderer Rechtfertigung. Verfassungsrechtlich zulässige Ziele sowie mögliche positive Effekte staatlicher Werbemaßnahmen für einen bestimmten Wirtschaftszweig reichen allein für einen greifbaren Gruppennutzen zur Rechtfertigung einer Finanzierung durch Sonderabgaben statt durch Steuern nicht aus (vgl. BVerfGE 122, 316 <337>; 123, 132 <144>). Dies gilt auch deshalb, weil es für die Vermutung eines Mehrwerts staatlich organisierter im Vergleich mit privatwirtschaftlicher Werbung keine hinreichenden Anhaltspunkte gibt (BVerfGE 122, 316 <338>). Zur Rechtfertigung einer staatlichen, abgabefinanzierten Absatzförderung bedarf es daher besonderer Gründe. Lässt sich, wie hier, die Finanzierungsverantwortung der abgabebelasteten Gruppe praktisch ausschließlich mit Blick auf Zweck und Wirkung staatlicher Förderungsmaßnahmen zugunsten der belasteten Gruppe begründen, so muss der durch die Abgabe zu finanzierende und die Abgabe rechtfertigende Gruppennutzen evident sein (vgl. BVerfGE 122, 316 <337 f.>; 123, 132 <144, 146>; BVerfG, Urteil vom 28. Januar 2014 - 2 BvR 1561/12 u.a. -, EuGRZ 2014, S. 98 <113>, Rn. 127).

Der erforderliche greifbare Gruppennutzen kann sich 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 (BVerfGE 122, 316 <338>; 123, 132 <143>). 135

Das Erfordernis einer gruppennützigen Verwendung des Abgabenaufkommens besagt nicht, dass das Abgabeaufkommen im spezifischen Interesse jedes einzelnen Abgabepflichtigen verwendet werden müsste; es genügt, wenn es, unmittelbar oder mittelbar, überwiegend im Interesse der Gesamtgruppe verwendet wird (vgl. BVerfGE 108, 186 <229>, m.w.N.). Zwar muss der spezifische Nutzen der abgabebelasteten Gruppe im Vordergrund stehen. Wenn daneben in vergleichsweise begrenztem Umfang auch andere Gruppen oder die Allgemeinheit Vorteile aus der Abgabeverwendung haben, ist dies jedoch unschädlich (vgl. BVerfGE 55, 274 <317>; 108, 186 <229>). 136

(b) Die nach diesen Maßstäben erforderliche Gruppennützigkeit der vorgesehenen Verwendung des Abgabenaufkommens, und damit auch die Finanzierungsverantwortung der in Anspruch Genommenen, ist plausibel begründet. 137

(aa) Nach dem unbestrittenen Vortrag der Bundesregierung weisen der Weinmarkt und die Marktsituation des deutschen Weins Besonderheiten auf, die die Annahme rechtfertigen, dass Werbe- und sonstige Absatzförderungsmaßnahmen notwendig und auf der Grundlage privatautonomer unternehmerischer Entscheidungen nicht mit 138

annähernd vergleichbarer Erfolgsaussicht möglich sind.

a) Dabei kann offenbleiben, ob in diesem Zusammenhang die Ertragslage der deutschen Weinwirtschaft und standortspezifische Eigenheiten wie klimatische Bedingungen - die sich nicht für alle Rebsorten in gleicher Weise auswirken -, ein hoher Anteil von Steillagen und im internationalen Vergleich hohe Lohnkosten eine Rolle spielen können, oder ob derartige Umstände, sofern nachteilig, als kompensationsbedürftig nur im Hinblick auf wirtschaftspolitische oder sonstige Allgemeinwohlziele gelten können, für die eine hinreichend spezifische Finanzierungsverantwortung der Abgabebelasteten gerade nicht bestünde (vgl. BVerfGE 123, 132 <146>). Die Sachgerechtigkeit einer zentralen, abgabefinanzierten Absatzförderung durch den Deutschen Weinfonds ergibt sich mit der notwendigen Evidenz jedenfalls aus anderen Gegebenheiten.

139

Nach dem unbestrittenen Vortrag der Bundesregierung unterscheidet sich das Produkt Wein hinsichtlich der Nachfragebedingungen wesentlich von den Agrarprodukten im Allgemeinen, die Gegenstand der als verfassungswidrig beurteilten abgabefinanzierten Absatzförderung durch den Fonds zur Absatzförderung der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft (vgl. BVerfGE 122, 316 <332 ff.>) waren. Wein wird in weit höherem Maße als die Mehrheit anderer Agrarprodukte in Abhängigkeit von der Herkunft gekauft. Daneben spielt die Rebsorte eine wichtige Rolle. Die für Wein erzielbaren Preise unterliegen einer, verglichen mit den meisten anderen Lebensmitteln, ungewöhnlichen Spreizung in Abhängigkeit von Qualität und Image. Hinzu kommen die rechtlichen Grenzen, die einer Ausweitung des Angebots an deutschem Wein gesetzt sind (§§ 9, 10 WeinG). Quantitative Steigerung scheidet daher als Erfolgsweg für die deutsche Weinwirtschaft als Ganze aus. Die Entwicklungsspielräume liegen stattdessen in Qualitäts- und Imageverbesserungen und der hierdurch ermöglichten Erzielung höherer Preise.

140

Unter diesen Bedingungen kommt dem in zahlreichen Stellungnahmen hervorgehobenen Umstand besondere Bedeutung zu, dass der deutsche Wein im Vergleich zu Wein aus anderen Weinbaunationen unter Imagenachteilen leidet, die unter anderem durch Produktionsqualitäten früherer Jahrzehnte und den Glykolskandal der achtziger Jahre bedingt sind und denen insoweit sinnvoll durch Maßnahmen der Absatzförderung entgegengewirkt werden kann (vgl. neben den angegriffenen Entscheidungen VG Würzburg, Urteil vom 10. November 2010 - W 6 K 09.149 -, juris, Rn. 35; Wine Institute of California, Brand Awareness and Image Study, 2009, insbes. S. 35 f.; wine intelligence, Studie zum Image deutscher Weine in Großbritannien, 2009). Zahlen, die geeignet wären, diese durch Untersuchungen belegte Annahme zu widerlegen, liegen nicht vor.

141

Vor diesem Hintergrund ist die Erfüllung der Aufgabe, die Qualität und den Ruf des deutschen Weins insgesamt zu verbessern, für die deutsche Weinwirtschaft besonders bedeutsam und ihr insgesamt evident nützlich. Zugleich handelt es sich um eine Aufgabe, die die Möglichkeiten einzelbetrieblicher Absatzförderung - nicht allein we-

142

gen der überwiegend kleinteiligen Branchenstruktur, ihretwegen aber besonders offenkundig - überschreitet.

Demgegenüber kommt es auf Einzelheiten eines untermauernden internationalen Vergleichs von Preisen und Wertschöpfungsverhältnissen nicht an. Der Nachweis von Wettbewerbsnachteilen, erst recht von Wettbewerbsnachteilen, die sachgerecht mit organisierten Qualitäts- und Absatzförderungsmaßnahmen zu beantworten sind, ist anhand solcher Vergleiche angesichts der Komplexität der zu berücksichtigenden Bestimmungsfaktoren und im Hinblick auf den notwendigen, anhand der verschiedenen Qualitätsbezeichnungen nur eingeschränkt objektivierbaren Qualitätsbezug des jeweiligen Vergleichs ohnehin kaum beweiskräftig zu führen. Ebenso kann dahinstehen, ob die zumindest auf der Erzeugerseite im internationalen Vergleich kleinteilige Branchenstruktur als ein spezieller Nachteil der deutschen Weinwirtschaft gelten kann, der seiner Art nach schon für sich genommen eine kompensatorische abgabefinanzierte Absatzförderung zu rechtfertigen geeignet ist (vgl. BVerfGE 123, 132 <146>; verneinend Ritter, NVwZ 2011, S. 405 <407>). 143

ß) Gegen eine evidente Gruppennützigkeit gerade der abgabefinanzierten Qualitäts- und Absatzförderung nach den §§ 37 ff. WeinG spricht nicht der Vergleich mit der Alternative einer Absatzförderung auf der Grundlage freiwilligen Zusammenwirkens. 144

Die Stellungnahmen im vorliegenden Verfahren (Rn. 78 ff.) bestätigen eindrucksvoll die ohnehin plausible Einschätzung der Fachgerichte, dass privatwirtschaftlich organisierte Qualitäts- und Absatzförderungseinrichtungen zur Erreichung der Förderziele deutlich weniger geeignet wären, weil angesichts der im Prinzip ohnehin allen Betrieben zugutekommenden Tätigkeit solcher Einrichtungen der Anreiz für die einzelbetriebliche Beteiligung nicht ausreicht, um eine ausreichende Finanzierung nachhaltig und verlässlich zu sichern (vgl. auch Nagel, Die Förderung des deutschen Weinbaus durch staatliche Maßnahmen, 1973, S. 38; Gerhard, LKRZ 2010, S. 126 <130 f.>). 145

Soweit der Beschwerdeführer zu II. in diesem Zusammenhang geltend macht, die bei freiwillig finanzierter Gemeinschaftswerbung drohende Erosion der Finanzierungsbasis könne die Auferlegung einer Abgabe nicht rechtfertigen, weil die Marktteilnehmer sich an einer für sinnvoll gehaltenen Maßnahme freiwillig beteiligen würden, verkennt er die Natur des in den Stellungnahmen angesprochenen, durch die bayerischen Erfahrungen (Rn. 86, 103) plastisch illustrierten Trittbrettfahrerproblems. Dieses besteht darin, dass Marktakteure sich an der Finanzierung einer gemeinschaftlich erbrachten Leistung trotz vorhandener Wertschätzung für sie in der Annahme nicht beteiligen, dass sie von ihr auch ohne eigene Beitragsleistung werden profitieren können. 146

(bb) Die weiteren Einwände, mit denen die Beschwerdeführer eine ausreichende Wirksamkeit der Verwendung des Abgabeaufkommens prinzipiell bestreiten, greifen nicht durch. 147

a) Die grundsätzliche Eignung eines Gemeinschaftsmarketings zur Erreichung der Förderziele des § 37 Abs. 1 WeinG stellen die Beschwerdeführer, indem sie auf die Möglichkeit verweisen, es auf der Grundlage freiwilliger Zusammenschlüsse zu betreiben, selbst nicht in Frage. 148

Aus den unionsrechtlichen Vorgaben, denen speziell eine staatliche Förderung unterliegt, ergeben sich keine Beschränkungen, die einer ausreichend wirksamen Qualitäts- und Absatzförderung durch den Deutschen Weinfonds entgegenstehen. Unzulässig ist im Gebiet der Europäischen Union zwar staatliche Werbung für „Deutschen Wein“ (vgl. zu einer mitgliedstaatlichen Organen zuzurechnenden Werbung mit der nationalen Herkunft eines Produkts EuGH, Urteil vom 5. November 2002, Kommission/Deutschland, C-325/00, Slg. 2002, I-9977). Weder durch die Warenverkehrsfreiheit (Art. 34 AEUV) noch durch das vertragliche Beihilfenrecht (Art. 107 ff. AEUV) und dessen sekundärrechtliche Konkretisierungen ausgeschlossen ist aber Werbung mit gemeinschaftlich anerkannten Bezeichnungen wie insbesondere geschützten Ursprungsbezeichnungen (g.U.) und geschützten geografischen Angaben (g.g.A.); geworben werden kann auch für Wein als solchen und für Produkte aus bestimmten Rebsorten (vgl. Rahmenregelung der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor 2007 bis 2013, ABI Nr. C 319 vom 27. Dezember 2006, S. 1 <26 f.>, Rn. 153, 157 <zur zwischenzeitlichen Laufzeitverlängerung s.o. Rn. 21>; vgl. auch Verordnung <EG> Nr. 3/2008 des Rates vom 17. Dezember 2007 über Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen für Agrarerzeugnisse im Binnenmarkt und in Drittländern, ABI Nr. L 3 vom 5. Januar 2008, S. 1; zur Werbung in Drittländern Rn. 159 der Rahmenregelung in Verbindung mit der Verordnung <EG> Nr. 3/2008, vgl. Art. 19 Abs. 2 der Verordnung). Weitere Fördermöglichkeiten, insbesondere in Bezug auf Beratungsleistungen, Schulungsmaßnahmen und Ähnliches, stehen dem Deutschen Weinfonds auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1998/2006 der Kommission vom 15. Dezember 2006 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf „De-minimis“-Beihilfen (ABI Nr. L 379 vom 28. Dezember 2006, S. 5) und der Verordnung (EG) Nr. 800/2008 der Kommission vom 6. August 2008 zur Erklärung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt in Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag (allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung, ABI Nr. L 214 vom 9. August 2008, S. 3) offen. Angesichts der besonderen Bedeutung von Herkunft und Rebsorte für die Nachfrage nach Weinerzeugnissen und angesichts des hohen Anteils entsprechend bewerbbarer Weine (vgl. Rn. 80, 98) bestehen damit, wie die angegriffenen Entscheidungen zu Recht festgestellt haben, innerhalb des unionsrechtlichen Rahmens insgesamt ausreichende Möglichkeiten einer wirksamen gruppennützigen Verwendung des Abgabeaufkommens (zur Werbung für bestimmte Rebsorten siehe noch Rn. 162 f.). 149

ß) Auch soweit die Beschwerdeführer geltend machen, die Fördertätigkeit des Deutschen Weinfonds entfalte jedenfalls in der Praxis keine ausreichende oder keine ausreichend konkret nachgewiesene Wirkung, bleibt ihr Vorbringen ohne Erfolg. 150

aa) Unabhängig von der Frage, unter welchen Voraussetzungen etwaige Wirksamkeitsdefizite der gesetzlichen Regelung zuzurechnen und somit geeignet wären, deren Verfassungsmäßigkeit in Frage zu stellen, können hinsichtlich der praktischen Wirksamkeit einer abgabenfinanzierten Absatzförderung exakte, quantifizierte Nachweise nicht verlangt werden. Mangels einer Möglichkeit, sicher festzustellen, wie die jeweilige Lage sich ohne die fragliche Absatzförderung darstellte, sind solche Nachweise kaum zu erbringen. Entsprechende Anforderungen liegen der Rechtsprechung, nach der ein evidenter Gruppennutzen insbesondere bei Absatzförderungsabgaben - die dieses Nachweisproblem prinzipiell aufwerfen - zu verlangen ist (vgl. BVerfGE 122, 316 <337 f.>; 123, 132 <144, 146>; BVerfG, Urteil vom 28. Januar 2014 - 2 BvR 1561/12 u.a. -, EuGRZ 2014, S. 98 <113>, Rn. 127), offensichtlich nicht zugrunde. Die vorliegenden Daten sprechen im Übrigen deutlich gegen die Annahme, dass die abgabenfinanzierte Tätigkeit des Deutschen Weinfonds, einschließlich seiner Durchführungsgesellschaften, keine oder nur unverhältnismäßig geringfügige Wirkungen zeitige. So hat die Bundesregierung darauf hingewiesen, dass es beispielsweise durch die exportorientierten Maßnahmen der „Riesling-Kampagne“ gelungen sei, die Wertschätzung deutschen Rieslings deutlich zu steigern. Der Absatz in den Vereinigten Staaten habe sich in den Jahren 2001 bis 2008 mehr als verdreifacht (Rn. 87). Gründe für die Annahme, dass dies im Wesentlichen anders als durch die Tätigkeit des Deutschen Weinfonds bedingt wäre, sind weder vorgetragen noch sonst ersichtlich; insbesondere kommt es auf die Frage, ob die Menge exportierten deutschen Weins über die Jahre insgesamt zugenommen hat, in diesem Zusammenhang nicht an. Was die angesichts der bestehenden Mengenbeschränkungen vor allem angestrebte preisliche Entwicklung angeht, die über längere Zeiträume nicht ohne Berücksichtigung des Preiseinbruchs aufgrund des Glykolskandals beurteilt werden kann, weist der Beschwerdeführer zu II. selbst darauf hin, dass beim deutschen Wein über die Jahre hinweg eine gesunde Preissteigerung feststellbar sei. Die Beschwerdeführerin zu III. verweist auf im Zeitraum zwischen 2000 und 2010 um 47 Prozent gestiegene Hektoliterpreise im Export und auf einen Anstieg des durchschnittlichen Literpreises für deutschen Wein im inländischen Lebensmittelhandel um 19 Prozent in den Jahren 2007 bis 2011 (zur Entwicklung der Exportpreise vgl. auch Deutscher Wein Statistik 2013/2014, S. 23, Übersicht 19).

ßß) Es bestehen keine begründeten Anhaltspunkte für eine Ineffizienz der Tätigkeit des Deutschen Weinfonds, die den erzielten Gruppennutzen derart unverhältnismäßig schmälerte, dass dies, etwa wegen unzureichender gesetzlicher Absicherung der Voraussetzungen rechtmäßiger Erhebung der Abgabe, auf die Verfassungsmäßigkeit der gesetzlichen Grundlagen durchschlagen könnte.

Die Einschaltung der Durchführungsgesellschaften deutet angesichts der bestehenden Geschäftsbesorgungsverträge, der Personenidentität in der Leitungsebene und gemeinsamer Raumnutzung (Rn.19 f., 91) nicht auf eine nicht hinnehmbare Aufblähung der personellen und sächlichen Kosten für die Verwaltung der Abgabe hin. Die organisatorisch weniger integrierte Deutsche Weinwerbe GmbH dient ohnehin nur

der Effizienzsteigerung durch Erzielung günstigerer Konditionen für Werbeaufträge. Ermittelt wurde ein Verwaltungskostenanteil von 6,9 Prozent (Rn. 91). Auch wenn sich über die Abgrenzung von Verwaltungskosten und operativen Kosten im Bereich der Absatzförderung streiten lässt und von daher andere Bezifferungen in Betracht kommen mögen, ist jedenfalls für schlechthin unvertretbare Bürokratiekosten nichts ersichtlich. Insbesondere gibt, wie die Bundesregierung überzeugend klargestellt hat (Rn. 91), der Geschäftsbericht für das Jahr 2010 dafür nichts her.

Dass die Tätigkeitsfelder der abgabenfinanzierten Fördereinrichtungen auf Bundes- und Landesebene gesetzlich nicht überschneidungsfrei voneinander abgegrenzt sind, begründet ebenfalls keinen in diesem Zusammenhang relevanten Mangel. Sofern hier ein unkoordiniertes Nebeneinander geeignet sein könnte, die gruppennützige Wirksamkeit der Verwendung des Abgabeaufkommens zu schmälern, wären hiergegen jedenfalls mit der in § 47 WeinG statuierten Abstimmungspflicht, der die Absatzförderungseinrichtungen der verschiedenen Ebenen auf der Grundlage einer gemeinsamen Geschäftsordnung nachkommen, ausreichende Vorkehrungen getroffen. Die Bundesregierung hat dazu bestätigt, dass in den gemeinsamen Sitzungen eine inhaltliche Abstimmung der Fördermaßnahmen erfolgt (Rn. 90). 154

(cc) Schließlich fehlt es an der erforderlichen Gruppennützigkeit der Mittelverwendung auch nicht deshalb, weil einzelne Teilgruppen daran nicht in ausreichendem Maße teilhätten oder ihre gleichheitsgerechte Teilhabe nicht ausreichend gesichert wäre. 155

a) Einem für direktvermarktende Winzer geringeren Nutzen der aus der Weinabgabe finanzierten Werbetätigkeit ist durch die Freistellung der Direktvermarktung von der Handelsabgabe (§ 43 Abs. 2 Buchst. a) Doppelbuchst. aa) WeinG) ausreichend Rechnung getragen. 156

ß) Der Gesetzgeber war nicht gehalten, zur Sicherung eines angemessenen, gleichheitsgerechten Nutzens unterschiedlicher abgabebelasteter Teilgruppen die Verwendung des Abgabeaufkommens durch materielle Verteilungsmaßstäbe vorherzubestimmen. 157

aa) Zu einer Mittelverwendung, die auf ein im Ganzen angemessenes, die Belastungsgleichheit auch innerhalb der Gruppe der Abgabebelasteten wahrendes Verhältnis von Abgabenlast und Nutzen aus der Mittelverwendung zielt, ist der Deutsche Weifonds schon von Verfassungs wegen verpflichtet. Einer zusätzlichen ausdrücklichen Verankerung dieser Verpflichtung im einfachen Gesetz bedurfte es nicht (vgl. BVerfGE 123, 39 <81>). Angesichts der Komplexität und Veränderlichkeit der Marktverhältnisse, von denen die Wirkung absatzfördernder Maßnahmen abhängt, lag es nahe, insoweit von näheren inhaltlichen Vorgaben abzusehen. Die angemessene Berücksichtigung unterschiedlicher Interessen der abgabebelasteten Teilgruppen ist durch die Zusammensetzung von Aufsichtsrat und Verwaltungsrat (§§ 39, 40 WeinG; vgl. bereits BVerfGE 37, 1 <26 ff.>) sowie durch die Einwirkungsmöglichkeiten des zuständigen Ministeriums, insbesondere durch dessen Aufsichtsbefugnisse (§ 42 158



WeinG) und durch das Erfordernis der ministeriellen Genehmigung des Wirtschaftsplans (§ 45 Satz 2 WeinG; für die Genehmigungsbedürftigkeit der Geschäftsordnung von Verwaltungs- und Aufsichtsrat § 40 Abs. 5 WeinG sowie der Satzung des Deutschen Weinfonds § 41 Satz 2 WeinG), ausreichend gesichert.

ßß) Die vorgebrachten Einwände gegen die Tätigkeit des Deutschen Weinfonds zeigen Gegenteiliges nicht auf. 159

Die unter den gegebenen Umständen sachgerechte Strategie, durch Qualitätssteigerung und Imageverbesserung auf die Erzielung höherer Erlöse für deutschen Wein hinzuwirken (Rn. 140 ff.), kommt nicht nur den Erzeuger-, sondern auch den Abfüllbetrieben zugute. Soweit die Beschwerdeführerin zu III. vorträgt, in dem bestehenden Wettbewerb mit Anbietern preisgünstiger ausländischer Weine seien steigende Preise beim deutschen Wein für sie nicht von Nutzen, geht dies daran vorbei, dass Ziel der Absatzförderung nach dem Weingesetz nicht eine beliebige, womöglich die Wettbewerbslage des deutschen Weins verschlechternde Verteuerung ist, sondern eine Erhöhung der Wertschätzung und Steigerung der Nachfrage, die dann nach üblichen Marktmechanismen zu einer Erhöhung der Angebotspreise genutzt werden kann. Von einer solchen Verbesserung profitieren auch die abfüllenden Unternehmen. 160

Soweit ein fehlender oder unzureichender Nutzen der Tätigkeit des Deutschen Weinfonds für die Teilgruppe der Abfüller oder für Teile davon im Hinblick auf schwächer ausgeprägte Interessen an der Werbung für Qualitätsweine oder allgemein an herkunftsbezogener Werbung geltend gemacht wird, greift dies ebensowenig durch wie die Infragestellung der Homogenität der abgabenbelasteten Gruppe unter denselben Gesichtspunkten (zu den Gründen s. Rn. 124 f.). 161

Eine Absatzförderung für Wein aus bestimmten Herkunftsregionen oder für bestimmte Rebsorten nützt allerdings unmittelbar nur den Erzeugern und Abfüllern, die gerade die betreffenden Weine erzeugen oder vermarkten. Im Fall der Werbung für eine bestimmte Rebsorte kommt hinzu, dass sie nicht ausschließlich die Vermarkter deutscher Weine begünstigt. Wenn die Verfassungsbeschwerden hieraus eine fehlende Gruppennützigkeit der Tätigkeit des Deutschen Weinfonds ableiten, ziehen sie jedoch nicht ausreichend in Erwägung, dass eine jederzeitige Gleichverteilung des Nutzens unter allen Abgabebelasteten nicht geboten (vgl. BVerfGE 55, 274 <307 f.>; 67, 256 <276 f.>; 82, 159 <180 f.>; 108, 186 <229>) und ein Mitprofitieren Außenstehender in begrenztem Umfang zulässig ist (vgl. BVerfGE 55, 274 <317>; 108, 186 <229>), dass nicht nur unmittelbare, sondern auch mittelbare Nutzeneffekte zu berücksichtigen sind (vgl. BVerfGE 108, 186 <229>), und dass die Anforderung der gesamtgruppennützigen Verwendung sich nicht auf einzelne aus der Abgabe finanzierte Maßnahmen, sondern auf das Abgabenaufkommen als Ganzes bezieht. 162

Die exportorientierte „Riesling-Kampagne“, in die zeitweise ein erheblicher Teil des Abgabenaufkommens geflossen ist und auf die die Beschwerdeführerin zu III. unter dem Gesichtspunkt des Nutzens für die Gesamtheit der Abgabepflichtigen besonders kritisch hingewiesen hat, indiziert nach diesen Maßstäben noch keine rechtlich zu be- 163

anstandende Unausgewogenheit der Fördertätigkeit des Deutschen Weinfonds. Angesichts eines deutschen Anteils von mehr als der Hälfte am weltweiten Rieslingmarkt, auf den der Bundesverband der deutschen Weinkellereien und des Weinhandels e.V. in seiner Stellungnahme hingewiesen hat, konnte eine solche Kampagne für Weine der in Deutschland meistangebauten Rebsorte geeignet erscheinen, als Leuchtturmprojekt nicht nur die Wertschätzung für diese Rebsorte im Ausland zu steigern (vgl. Rn. 151), sondern auf die Nachfrage im Inland auszuwirken und mittelbar auch günstige Wirkungen für das Ansehen des deutschen Weins insgesamt zu entfalten. Dass die Wirkungszusammenhänge hier nur plausibilisierbar, nicht dagegen zahlenmäßig exakt belegbar sind, liegt in der Natur der Sache und ist hinzunehmen. Für die Beurteilung einer Rebsortenkampagne ist zudem zu berücksichtigen, dass bei Mitförderungen durch die Europäische Union ein auch für ausländische Anbieter von Weinen der betreffenden Sorte erzielter Nutzen nicht ohne weiteres als Mitnahmeeffekt auf Kosten deutscher Abgabepächter verbucht werden kann.

(4) Die Verwaltungsgerichte sind zu Recht davon ausgegangen, dass die notwendige gesetzgeberische Überprüfung der Sonderabgabe stattgefunden hat. Im Jahr 2007 wurde mit dem Dritten Gesetz zur Änderung des Weingesetzes vom 16. Mai 2007 (BGBl I S. 753) der die abgabenfinanzierte Absatzförderung betreffende 8. Abschnitt des Weingesetzes, insbesondere auch die Abgabenregelung des § 43 WeinG, geändert und die Sonderabgabe beibehalten (vgl. auch BTDrucks 16/4209 <neu>, S. 8 f., sowie Plenarprotokoll 16/85 der 85. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 8. März 2007, S. 8577 ff.; zu Änderungen der normativen Grundlagen der Abgabenerhebung als ausreichendem Ausdruck gesetzgeberischer Überprüfung vgl. BVerfGE 124, 235 <248>; 124, 348 <381>). Darüber hinaus ist das Weingesetz in den Jahren 2007 und 2009 noch mehrfach, zweimal auch in dem die Absatzförderung betreffenden Abschnitt, geändert worden (Dienstrechtsneuordnungsgesetz vom 5. Februar 2009, BGBl I S. 160 <267>, Art. 15; Fünftes Gesetz zur Änderung des Weingesetzes vom 29. Juli 2009, BGBl I S. 2416 <2423>). Auf etwaige spätere Überprüfungen kommt es im Hinblick auf den hier maßgeblichen Beurteilungszeitraum nicht an. Ob im Zeitraum vor den angeführten Gesetzesänderungen eine Überprüfung ausreichend häufig erfolgt war, und ob der Pflicht zur Überprüfung bei besonderem Anlass (vgl. BVerfGE 108, 186 <231>), der hier durch das Urteil des Europäischen Gerichtshofs zum CMA-Gütezeichen vom 5. November 2002 (Kommission/Deutschland, C-325/00, Slg. 2002, I-9977) gegeben war, innerhalb angemessener Zeit genügt wurde, bedarf keiner Entscheidung. Ein diesbezüglicher Mangel wäre jedenfalls durch die angeführten zwischenzeitlichen parlamentarischen Befassungen geheilt.

164

(5) Die Abgabe ist auch in der notwendigen Weise haushaltsrechtlich dokumentiert (vgl. für das hier maßgebliche Jahr 2009 Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2009 <Haushaltsgesetz 2009> vom 21. Dezember 2008, BGBl I S. 2899; Übersichten zum Bundeshaushaltsplan 2009, Teil VI: Sonderabgaben des Bundes, S. 79 <84>).

165

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin zu III. muss die Dokumentation nicht so beschaffen sein, dass auf ihrer Grundlage die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Sonderabgabe überprüft werden kann. Geboten ist eine Dokumentation, die eine Übersicht über Bestand und Entwicklung der Sonderabgaben gibt (vgl. BVerfGE 108, 186 <218 f.>). Damit erfährt der finanzverfassungsrechtlich gebotene Ausnahmecharakter der Sonderabgaben (vgl. BVerfGE 55, 274 <308>; BVerfG, Urteil vom 28. Januar 2014 - 2 BvR 1561/12 u.a. -, EuGRZ 2014, S. 98 <113>, Rn. 122; stRspr) eine prozedurale Absicherung. Üblich ist es demgemäß, in einer Übersicht zum Haushaltsplan das Soll-Abgabebefolgen für das Planjahr und das vorausgegangene Haushaltsjahr sowie das Ist-Aufkommen des vorvergangenen Haushaltsjahres unter zusammenfassender Nennung der Rechtsgrundlage, des Zwecks der Abgabe, der Abgabepflichtigen und der Begünstigten aufzuführen. Dies reicht aus (vgl. BVerfGE 124, 235 <248>).

166

b) Das Demokratieprinzip ist nicht verletzt.

167

Nach dem Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 2 GG) bedarf alles amtliche Handeln mit Entscheidungscharakter, gleich ob unmittelbar außenwirksam oder nicht, der demokratischen Legitimation. Es muss sich auf den Willen des Volkes - der Gesamtheit der Bürger - zurückführen lassen und, sofern nicht das Volk selbst entscheidet, ihm gegenüber verantwortet werden (vgl. BVerfGE 77, 1 <40>; 83, 60 <71 ff.>; 93, 37 <66>; 107, 59 <87>; 130, 76 <123>). Der notwendige Zurechnungszusammenhang zwischen Volk und staatlicher Herrschaft wird vor allem durch die Wahl des Parlaments, durch die von ihm beschlossenen Gesetze als Maßstab der vollziehenden Gewalt, durch den parlamentarischen Einfluss auf die Politik der Regierung sowie durch die grundsätzliche Weisungsgebundenheit der Verwaltung gegenüber der Regierung hergestellt (vgl. BVerfGE 83, 60 <72>; 130, 76 <123>; stRspr). Ein Amtsträger ist personell uneingeschränkt legitimiert, wenn er sein Amt im Wege einer Wahl durch das Volk oder das Parlament oder durch einen seinerseits personell legitimierten Amtsträger oder mit dessen Zustimmung erhalten hat. Sachlich-inhaltliche Legitimation wird durch die Bindung an das Gesetz sowie durch Aufsicht und Weisung übergeordneter staatlicher Stellen vermittelt (vgl. BVerfGE 93, 37 <67>; 107, 59 <89>). Entscheidend ist nicht die Form der demokratischen Legitimation staatlichen Handelns, sondern deren Effektivität; notwendig ist ein bestimmtes Legitimationsniveau (vgl. BVerfGE 83, 60 <72>; 93, 37 <66 f.>; 107, 59 <87>; 130, 76 <124>). Für die Beurteilung, ob ein hinreichendes Niveau an demokratischer Legitimation erreicht wird, haben die verschiedenen Formen der Legitimation nicht je für sich Bedeutung, sondern nur in ihrem Zusammenwirken (vgl. BVerfGE 107, 59 <87>; 130, 76 <124, 128>). Das erforderliche Legitimationsniveau ist abhängig von der Art der zu legitimierenden Entscheidungstätigkeit. Je intensiver die in Betracht kommenden Entscheidungen etwa Grundrechte berühren, desto höher muss das Legitimationsniveau sein (vgl. BVerfGE 93, 37 <72 f.>; 130, 76 <124>; BVerfG, Urteil vom 28. Januar 2014 - 2 BvR 1561/12 u.a. -, EuGRZ 2014, S. 98 <117>, Rn. 157).

168

Außerhalb der unmittelbaren Staatsverwaltung und der in ihrem sachlich-gegenständlichen Aufgabenbereich nicht beschränkten gemeindlichen Selbstverwaltung ist das Demokratiegebot offen für Formen der Organisation und Ausübung von Staatsgewalt, die insbesondere vom Erfordernis lückenloser personeller, durch Wahl- und Bestellungsakte vermittelter demokratischer Legitimation aller Entscheidungsbefugten abweichen (vgl. BVerfGE 107, 59 <91>; BVerfG, Urteil vom 28. Januar 2014 - 2 BvR 1561/12 u.a. -, EuGRZ 2014, S. 98 <117>, Rn. 158). Dementsprechend sind für den Bereich der funktionalen Selbstverwaltung von diesem Erfordernis abweichende Formen der Beteiligung von Betroffenen an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben im Hinblick darauf gebilligt worden, dass die gelockerte Einbindung in den zentralen, auf das Gesamtvolk zurückgehenden Legitimationszusammenhang ausgeglichen wurde durch ein stärkeres Zurgeltungbringen der gleichfalls im Gedanken der Selbstbestimmung und damit im demokratischen Prinzip wurzelnden Grundsätze der Selbstverwaltung und der Autonomie (vgl. BVerfG, jew. a.a.O.). Auch außerhalb der funktionalen Selbstverwaltung können im Interesse sachgerechter, effektiver Aufgabenwahrnehmung begrenzte Abweichungen von der Regelanforderung uneingeschränkter personeller Legitimation zulässig sein (vgl. für den Fall der Beleihung BVerfGE 130, 76 <119 ff., 123 ff.>). Ob und inwieweit Lockerungen der Einbindung in den Zusammenhang einer durch Wahlen und Bestellungsakte vermittelten, auf das Gesamtvolk zurückgehenden personellen Legitimation mit dem Demokratieprinzip vereinbar sind, hängt auch davon ab, ob die institutionellen Vorkehrungen eine nicht Einzelinteressen gleichheitswidrig begünstigende, sondern gemeinwohlorientierte und von Gleichachtung der Betroffenen geprägte Aufgabenwahrnehmung ermöglichen und gewährleisten (BVerfG, Urteil vom 28. Januar 2014 - 2 BvR 1561/12 u.a. -, EuGRZ 2014, S. 98 <117>, Rn. 158, m.w.N.). Wo der Gesetzgeber solche Lockerungen vorsieht, müssen zudem die Möglichkeiten parlamentarischer Beobachtung und Kontrolle der Aufgabenwahrnehmung unbeeinträchtigt bleiben (vgl. BVerfG, jew. a.a.O.).

bb) Gegen die gesetzliche Regelung der Organisation des Deutschen Weinfonds, der als Anstalt des öffentlichen Rechts mit den Aufgaben nach § 37 Abs. 1 WeinG und der Erhebung der Abgabe nach § 43 Abs. 1 Nr. 2 WeinG betraut ist (siehe i.E. Rn. 8 ff.), bestehen nach diesen Maßstäben keine verfassungsrechtlichen Bedenken (vgl. zum Stabilisierungsfonds für Wein BVerfGE 37, 1 <25 ff.>).

170

Den Mitgliedern des Verwaltungsrats (§ 40 WeinG), der den grundsätzlichen Handlungsrahmen in den zum Aufgabengebiet des Deutschen Weinfonds gehörigen Fragen bestimmt (§ 40 Abs. 4 WeinG), mit Genehmigung des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz die eigene Geschäftsordnung und die des Aufsichtsrates (§ 40 Abs. 5 WeinG) sowie die Satzung des Deutschen Weinfonds erlässt (§ 41 WeinG) und über die Entlastung des Vorstandes und des Aufsichtsrates beschließt (§ 40 Abs. 6 WeinG), vermittelt die Ernennung durch den zuständigen Bundesminister (§ 40 Abs. 2 WeinG) als Mitglied der dem Parlament verantwortlichen Regierung demokratische Legitimation (vgl. zum Verwaltungsrat der

171

Filmförderungsanstalt BVerfG, Urteil vom 28. Januar 2014 - 2 BvR 1561/12 u.a. -, EuGRZ 2014, S. 98 <118>, Rn. 160, 162). Diese Form der Vermittlung formeller demokratischer Legitimation setzt nicht voraus, dass die beteiligten Kreise ein bindendes Vorschlagsrecht für die Entsendung haben (vgl. BVerfGE 26, 186 <194 ff.>).

Der Aufsichtsrat, der den Vorstand zu überwachen hat und im Rahmen der ihm vorgegebenen Beschlüsse des Verwaltungsrates über alle zum Aufgabengebiet des Deutschen Weinfonds gehörenden Fragen sowie über die Einberufung des Verwaltungsrates beschließt und dessen Tagesordnung festlegt (§ 39 Abs. 3 WeinG), besteht aus dem jeweiligen Vorsitzenden des Verwaltungsrates, der auch den Vorsitz des Aufsichtsrates führt (§ 39 Abs. 2 Satz 1 WeinG), sowie aus weiteren Mitgliedern, die teils vom Verwaltungsrat als Ganzem, teils von den Vertretern einzelner Gruppen im Verwaltungsrat gewählt werden (§ 39 Abs. 2 WeinG). Seine Mitglieder sind danach aufgrund ihrer Wahl durch ihrerseits personell legitimierte Mitglieder des Verwaltungsrates beziehungsweise durch den Verwaltungsrat als Ganzen mit gewissen Einschränkungen personell demokratisch legitimiert.

172

Die maximal zwei Mitglieder des Vorstandes (§ 38 Abs. 1 Satz 1 WeinG), der im Rahmen der Beschlüsse von Aufsichtsrat und Verwaltungsrat die Geschäfte des Deutschen Weinfonds führt und diesen gerichtlich und außergerichtlich vertritt (§ 38 Abs. 2, 3 WeinG), werden auf Vorschlag des Aufsichtsrates vom Verwaltungsrat bestellt (§ 38 Abs. 1 Satz 2 WeinG), der die Bestellung aus wichtigem Grund widerrufen kann (§ 38 Abs. 1 Satz 4 WeinG). Sie sind daher, ebenfalls mit Einschränkungen, vermittelt über die Bestellung durch den Verwaltungsrat personell demokratisch legitimiert.

173

Soweit die personelle demokratische Legitimation der Mitglieder des Vorstandes und des Aufsichtsrates dadurch eingeschränkt sein mag, dass in der Kette der sie vermittelnden Wahl- und Bestellungsakte Akteure eine Rolle spielen, deren Status von dem des typischen „Amtsträgers“ (vgl. BVerfGE 93, 37 <67 f.>; 107, 59 <88>) abweicht, handelt es sich um eine im vorliegenden Zusammenhang unschädliche Abweichung (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. Januar 2014 - 2 BvR 1561/12 u.a. -, EuGRZ 2014, S. 98 <118>, Rn. 164). Die mit der Abgabenerhebung nach § 44 Abs. 2 Satz 1 WeinG verbundenen Grundrechtseingriffe sind zwar nicht unerheblich, aber nach Art und Umständen durch ein hohes Maß an Kontrollierbarkeit gekennzeichnet. Für die Vollzugstätigkeit ergibt sich insoweit ein ohne weiteres ausreichendes Maß an demokratischer Legitimation jedenfalls im Zusammenwirken des gegebenen Maßes an personeller demokratischer Legitimation mit der detaillierten gesetzlichen Festlegung der Abgabepflicht, einschließlich der konkreten Abgabenhöhe (§§ 43, 44 WeinG), und der Unterstellung des Deutschen Weinfonds unter die Aufsicht des zuständigen Ministeriums (§ 42 WeinG; vgl. BVerfG, a.a.O. S. 118, Rn. 164). Die Bewirtschaftung des Abgabenaufkommens zur Erfüllung der Aufgaben nach § 37 Abs. 1 WeinG ist zwar, anders als die Abgabenerhebung, nicht gesetzlich detailliert vorgeprägt. Sie berührt andererseits aber auch nicht *per se* in besonders intensiver, hohe Anforderungen an die demokratische Legitimation begründender Weise (vgl. BVerfGE 93, 37

174

<72 f.>; 130, 76 <124>) die Grundrechte der Abgabepflichtigen oder Drittbetroffener. Grundrechte der Abgabepflichtigen wären durch die Verwendung der Fördermittel allenfalls insofern berührt, als eine zweckwidrige oder sonst willkürliche Verwendung des Abgabeaufkommens mittelbar auf die Rechtfertigungsfähigkeit der Abgabenerhebung zurückwirken oder Grundrechtsrelevanz durch Wettbewerbswidrigkeit entfalten könnte. Hiergegen sind jedoch ausreichende gesetzliche Vorkehrungen getroffen (s.o. Rn. 158). In der Zusammenschau ergibt sich danach ein in personeller und sachlicher Hinsicht insgesamt ausreichendes Legitimationsniveau (vgl. bereits BVerfGE 37, 1 <26 ff.>).

cc) Ein Mangel an demokratischer Legitimation für die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben des Deutschen Weinfonds ergibt sich auch nicht aus der Einschaltung der Durchführungsgesellschaften, insbesondere nicht daraus, dass diese formell nicht vom Deutschen Weinfonds beherrscht werden (zur diesbezüglichen Ausgestaltung der Gesellschaftsverträge s. Rn. 15 ff.). 175

Bei den Werbeaktivitäten und sonstigen absatzfördernden Tätigkeiten, in die die Mittel aus der Weinabgabe fließen, handelt es sich nicht bis ins Detail um amtliches Handeln mit Entscheidungscharakter, das demokratischer Legitimation nach den obigen Maßstäben bedürfte. § 37 Abs. 2 WeinG sieht ausdrücklich vor, dass der Deutsche Weinfonds sich bei der Durchführung seiner Aufgaben der Einrichtungen der Wirtschaft bedienen soll (vgl. bereits zum früheren Stabilisierungsfonds für Wein BT-Drucks III/1870 S. 6; zum zentralen Fonds zur Absatzförderung der deutschen Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft BVerfGE 82, 159 <161>). Mit dieser Vorgabe, an der die Einschaltung der Durchführungsgesellschaften und deren organisatorische Ausgestaltung sich orientiert (vgl. BTDrucks 13/4230, S. III ff.), hat der Gesetzgeber nicht eine Herauslösung amtlicher Aufgabenwahrnehmung aus dem demokratischen Legitimationszusammenhang vorgesehen, sondern zum Ausdruck gebracht, dass die gemäß § 37 Abs. 1 WeinG vom Deutschen Weinfonds wahrzunehmenden Aufgaben, soweit es um die Verwendung der Mittel aus der Weinabgabe geht, nicht bis in die Einzelheiten der Durchführung hoheitlicher Art sind. Diese Einordnung ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Die verfassungsrechtlich notwendige Gewährleistungsverantwortung für die zweckentsprechende und (gesamt)gruppennützige Mittelverwendung verbleibt, wie die Formulierung des § 37 Abs. 2 WeinG („sich ... bedienen“) und die den Einfluss des zuständigen Ministeriums sichernden Bestimmungen des Weingesetzes verdeutlichen, bei den demokratisch legitimierten staatlichen Organen. 176

Diese sind durch die gesellschaftsvertragliche Stimmrechtsverteilung in den Durchführungsgesellschaften nicht gehindert, ihrer Gewährleistungsverantwortung gerecht zu werden, da sie die Mittelverwendung über die - ministerieller Genehmigung bedürftigen - Wirtschaftspläne (§ 45 Satz 2 WeinG) steuern können. Der Deutsche Weinfonds ist unter den gegebenen Rahmenbedingungen auch in der Lage, die hierfür notwendige Beobachtungspflicht (vgl. BVerfGE 130, 76 <123>) wahrzunehmen. In seiner Rolle als Gesellschafter des Deutschen Weininstituts sowie mittelbar - auf 177

grund der bestehenden personellen Verflechtung auf Vorstandsebene - über die Gesellschafterrolle des Deutschen Weininstituts in der Deutschen Weinakademie sowie aufgrund der Geschäftsbesorgungsverträge mit diesen, die ihm die Wahrnehmung der internen Verwaltungsgeschäfte übertragen (Rn. 19), verfügt er jederzeit über den dazu notwendigen Informationszugang.

Ob die gewählte Form der Einbindung des Deutschen Weininstituts mit vergaberechtlichen Vorgaben vereinbar ist, ist eine vom Bundesverfassungsgericht im vorliegenden Verfahren nicht zu entscheidende Frage des einfachen Rechts. 178

c) Andere Grundrechte als Art. 12 Abs. 1 GG werden nach alledem durch die Heranziehung zur Abgabe nach § 43 Abs. 1 WeinG ebenfalls nicht verletzt. Das gilt auch für die Vereinigungsfreiheit aus Art. 9 Abs. 1 GG (vgl. BVerfGE 37, 1 <38>). Sie ist, da mit der Pflicht zur Leistung einer Abgabe an den anstaltlich verfassten Deutschen Weinfonds (§ 37 Abs. 1 WeinG) keine Mitgliedschaft in einer Vereinigung verbunden ist, schon in ihrem Schutzbereich nicht berührt. 179

## II.

Die Verfassungsbeschwerde des Beschwerdeführers zu II. ist auch insoweit unbegründet, als sie die gemäß § 1 AbföG Wein Rh.-Pf. erhobene Abgabe betrifft. Die vom Beschwerdeführer zu II. angegriffenen gerichtlichen Entscheidungen haben auch hier zu Recht die Verfassungsmäßigkeit der gesetzlichen Grundlagen der Abgabenerhebung bejaht. 180

1. Die Gesetzgebungskompetenz des Landes für die Regelung der Abgabe ist nicht dadurch versperrt, dass bereits der Bund auf der Grundlage seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz (Rn. 111) die vergleichbare Abgabenregelung des § 43 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WeinG (Flächenabgabe) erlassen hat. Bundesgesetzliche Regelungen entfalten nach Art. 72 Abs. 1 GG eine Sperrwirkung für den Landesgesetzgeber nur, wenn und soweit sie in Bezug auf den jeweiligen Regelungsgegenstand abschließenden Charakter haben (vgl. BVerfGE 109, 190 <229>, m.w.N.). Nach der ausdrücklichen Bestimmung des § 46 WeinG haben, soweit danach landesgesetzliche Abgabenregelungen zulässig sind, die bundesrechtlichen Regelungen zur Weinabgabe keinen abschließenden Charakter. Diese Bestimmung begegnet ihrerseits keinen kompetenzrechtlichen Bedenken im Hinblick darauf, dass danach neben dem Bund auch die Länder von den nach § 43 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WeinG Abgabepflichtigen eine Abgabe erheben können. Das Erfordernis einer überschneidungsfreien Zuständigkeitsabgrenzung (vgl. BVerfGE 109, 190 <218>) betrifft die Auslegung der unmittelbar durch das Grundgesetz zugewiesenen Gesetzgebungskompetenzen, schließt aber nicht aus, dass der Bund im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung den Ländern die Befugnis belässt, Regelungen in Bezug auf einen auch bereits bundesrechtlich geregelten Sachverhalt zu treffen (vgl. BVerfGE 121, 317 <348>, m.w.N.). 181

2. Die gesetzlichen Grundlagen der Abgabenerhebung bieten auch zu materiell- 182

verfassungsrechtlichen Beanstandungen keinen Anlass.

a) Die Abgabe nach § 1 AbföG Wein Rh.-Pf. ist als Abgabe zur Förderung des im Geltungsbereich der Abgabenregelung erzeugten Weins, die von den dortigen bereits nach § 43 Abs. 1 Nr. 1 WeinG abgabepflichtigen Eigentümern oder Nutzungsberechtigten erhoben wird (§ 46 WeinG, § 1 AbföG Wein Rh.-Pf.), in wesentlichen Hinsichten der Abgabe nach § 43 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WeinG gleichartig. Gründe, sie in finanzverfassungsrechtlicher Hinsicht anders zu beurteilen als diese, liegen nicht vor. 183

aa) Der Homogenität der abgabebelasteten Gruppe und ihrer spezifischen Nähe zum Sachzweck der Abgabe - der Förderung des Absatzes von in Rheinland-Pfalz erzeugtem Wein durch eine Gebietsweinwerbung (§ 4 Abs. 1, Abs. 2 Satz 2 AbföG Wein Rh.-Pf.) - steht weder das Fehlen eines gemeinsamen Interesses an einer gesonderten gebietsbezogenen Absatzförderung noch der im Verhältnis zur bundesrechtlichen Regelung veränderte Zuschnitt der Gruppe entgegen. 184

(1) Der Landesgesetzgeber durfte von einem gemeinsamen Interesse der Abgabebelasteten an einer gemeinschaftlichen Absatzförderung auf Landesebene ausgehen. Die im Hinblick auf die bundesrechtliche Abgabe getroffene Feststellung, dass die zu dieser Abgabe Herangezogenen durch ein gemeinsames Interesse an gemeinschaftlicher Absatzförderung verbunden sind (Rn. 121 ff.), schließt die Feststellung ein, dass ein solches Interesse grundsätzlich auch bei den Weinerzeugern im Land Rheinland-Pfalz, in dem zwei Drittel des deutschen Weins angebaut werden, besteht. Dies gilt auch unter der Voraussetzung, dass die Wettbewerbslage der rheinland-pfälzischen Weinwirtschaft sich, wie vom Landtag von Rheinland-Pfalz vortragen, innerhalb Deutschlands vergleichsweise günstig darstellt. Der Umstand, dass bereits eine Absatzförderung durch den Deutschen Weinfonds stattfindet, spricht nicht gegen die Annahme, dass eine zusätzliche gebietliche Absatzförderung auf Landesebene im Interesse der dafür herangezogenen Abgabepflichtigen liegt. Insofern kann offenbleiben, ob es dem Bundesgesetzgeber unter kompetenziellen Gesichtspunkten freigestanden hätte, für die abgabenfinanzierte Weinabsatzförderung eine abschließende Regelung - etwa mit entsprechend erhöhter Abgabenbelastung - zu treffen. Wenn er stattdessen eine Mehrebenenlösung ermöglicht, um einerseits eine wirksame Absatzförderung für den deutschen Wein insgesamt sicherzustellen und andererseits Vorteile einer Dezentralisierung für die Gebietsweinwerbung zu nutzen, indiziert jedenfalls weder die Eröffnung dieser Möglichkeit noch ihre Nutzung durch den Landesgesetzgeber eine überflüssige, dem Interesse der Abgabepflichtigen nicht mehr entsprechende Doppelung der Förderaktivitäten. 185

(2) An der Homogenität der abgabebelasteten Gruppe und ihrer spezifischen Sachnähe zum Zweck der Abgabe fehlt es auch nicht deshalb, weil die landesrechtliche Abgabe - entsprechend der Reichweite der gemäß § 46 Satz 1 WeinG verbleibenden Gesetzgebungskompetenz des Landes - nur von den nach § 43 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WeinG Abgabepflichtigen, nicht dagegen auch von den auf Bundesebene gleichfalls herangezogenen Abfüllbetrieben (§ 43 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 WeinG) erhoben wird. 186



Von der Belastung mit einer Sonderabgabe dürfen allerdings grundsätzlich nicht Gruppen ausgeschlossen werden, die zum Sachzweck der Abgabe in gleicher oder gar noch größerer Nähe stehen als die Abgabebelasteten (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. Januar 2014 - 2 BvR 1561/12 u.a. -, EuGRZ 2014, S. 98 <113>, Rn. 125). Dieser Grundsatz ist jedoch angesichts bestehender Unterschiede in der Interessenlage und der dadurch begründeten Nähe zum Sachzweck der Abgabe hier nicht verletzt. Die Nichteinbeziehung der Abfüller in den Kreis der nach § 1 Abs. 1 AbföG Wein Rh.-Pf. Abgabepflichtigen erscheint sachlich vertretbar im Hinblick darauf, dass diese häufig Wein aus mehreren Anbaugebieten vermarkten und deshalb ein geringeres Interesse an einer besonderen Absatzförderung für einzelne Anbaugebiete haben (vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 16. Oktober 1979 - 7 A 24/79 -, AS RP-SL 15, S. 393 <395 f.>). Ein rechtsstaats- oder gleichheitswidriges Widerspruchsverhältnis zur Ausgestaltung der bundesrechtlichen, auch die Abfüller treffenden Abgabe liegt hier nicht vor. Auf Bundesebene ist die Lage insofern eine andere, als es sich hier nicht um eine insgesamt spezifisch gebietsbezogene Absatzförderung handelt. Dass hinsichtlich der bundesrechtlichen Abgabe im Verhältnis zwischen Erzeugern und Abfüllern zumindest teilweise vergleichbare Interessenunterschiede insoweit bestehen mögen, als die Abfüller nicht nur deutschen, sondern auch ausländischen Wein verarbeiten, führt nicht zu einer anderen Bewertung. Die gesetzgeberische Entscheidung über die Einbeziehung oder Nichteinbeziehung der Abfüller in die Abgabe bewegt sich im Bereich des Spielraums, der dem Gesetzgeber für die Einordnung von (Teil-)Gruppen als hinsichtlich der Sachnähe zum Abgabenzweck gleich oder nicht gleich (vgl. BVerfG, a.a.O. S. 113, Rn. 125) und insbesondere hinsichtlich der Frage zusteht, ob er bei mehrstufigen Marktverhältnissen mit der Abgabe nur eine oder mehrere Marktstufen formell belastet (vgl. BVerfG, a.a.O. S. 114 f., Rn. 135 f.). Diesen Spielraum können Landes- und Bundesgesetzgeber auch bei vergleichbaren Gegebenheiten unterschiedlich ausfüllen.

187

bb) Die Gruppennützigkeit der Verwendung des Abgabeaufkommens wird durch Unterschiede, die die landesrechtliche Abgabenregelung gegenüber der bundesrechtlichen aufweist, nicht in Frage gestellt.

188

Die Einnahmen aus der Abgabe werden zur Deckung der für die Gebietsweinwerbung aufgewendeten Ausgaben der Förderungsempfänger, insbesondere der von den Verbänden des Weinbaues getragenen Absatzförderungseinrichtungen, verwendet (§ 4 Abs. 2 AbföG Wein Rh.-Pf.). Sie dürfen nur zur Förderung des Absatzes von in Rheinland-Pfalz erzeugten Weinen verwendet werden; die Anbaugebiete sind entsprechend dem jeweiligen Abgabeaufkommen zu berücksichtigen (§ 4 Abs. 1 AbföG Wein Rh.-Pf.). In begrenztem Umfang sind auch Maßnahmen der Gemeinschaftswerbung für mehrere Anbaugebiete förderfähig (§ 4 Abs. 4 AbföG Wein Rh.-Pf.).

189

Dass diese Vorgaben für eine gruppennützige Verwendung des Abgabeaufkommens in der Praxis beachtet und Bewirtschaftungsweisen, die der Gruppennützigkeit abträglich sein könnten, vermieden werden, ist durch die gesetzlichen Rahmenbedingungen ausreichend sichergestellt. Das Aufkommen aus der Abgabe nach § 1 AbföG

190

Wein Rh.-Pf. wird durch einen öffentlichen Träger verwaltet. Von der gesetzlich vorgesehenen Möglichkeit, die Verwaltung der Einnahmen vom fachlich zuständigen Ministerium (§ 3 Satz 1 AbföG Wein Rh.-Pf.) auf eine andere Landesbehörde, eine Anstalt des öffentlichen Rechts oder eine Körperschaft des öffentlichen Rechts zu übertragen (§ 3 Satz 2 AbföG Wein Rh.-Pf.), hat der Ordnungsgeber durch Übertragung auf die Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz Gebrauch gemacht (§ 1 Abs. 1 AbföGWeinDVO Rh.-Pf.). Für die Bewirtschaftung der Mittel aus der Abgabe ist ein Wirtschaftsplan aufzustellen, der, sofern nicht das zuständige Ministerium selbst die Mittel bewirtschaftet, der Genehmigung durch das Ministerium bedarf (§ 6 Abs. 1 AbföG Wein Rh.-Pf.). Die Sachgerechtigkeit des Mitteleinsatzes wird gefördert durch die Einschaltung des Werbebeirats (§ 5 AbföG Wein Rh.-Pf.), dessen Mitglieder durch den Minister für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten berufen werden (§ 2 Abs. 1 AbföGWeinDVO Rh.-Pf.). Ineffizienter Mittelverwendung wirken auch die Pflicht zur Abstimmung der Maßnahmen mit den anderen Einrichtungen der gebietlichen Absatzförderungseinrichtungen und dem Deutschen Weinfonds (§ 47 WeinG, § 4 Abs. 3 Satz 2 AbföG Wein Rh.-Pf.) und die Begrenzung der Höhe der Verwaltungskosten für die Abgabenerhebung und staatliche Mittelverwaltung (§ 2 Abs. 2, § 3 AbföG Wein Rh.-Pf., § 1 Abs. 2 AbföGWeinDVO Rh.-Pf.) entgegen. Hinzu kommt, dass die Abgabepflichtigen auf die Verwendung der Mittel aus der Abgabe aufgrund mitgliedschaftlicher Rechte in den Einrichtungen der Absatzförderung, an die die Mittel aus der Abgabe fließen, beziehungsweise in den sie tragenden Verbänden (§ 4 Abs. 2 Satz 1 AbföG Wein Rh.-Pf.) Einfluss nehmen können. Soweit danach von den gesetzlichen Rahmenbedingungen ein gewisser Anreiz zur Mitgliedschaft in den betreffenden privatrechtlichen Verbänden ausgehen mag, ist die von Art. 9 Abs. 1 GG geschützte Freiheit, einer Vereinigung fernzubleiben oder aus ihr auszutreten (negative Vereinigungsfreiheit, vgl. BVerfGE 123, 186 <237>, m.w.N.) dadurch nicht berührt. Dem Prinzip freier sozialer Gruppenbildung, von dem her der Schutzbereich des Art. 9 Abs. 1 GG zu bestimmen ist (vgl. BVerfGE 50, 290 <353 f.>; 123, 186 <224>; 124, 25 <33>), läuft nicht jeder mit einer Mitgliedschaft in privatrechtlichen Verbänden von Rechts wegen verknüpfte Vorteil zuwider. Die hinsichtlich der Entscheidung über eine Verbandsmitgliedschaft allenfalls ausgelöste geringfügige Lenkungswirkung entspricht dem Sinn der Abgabenregelung, die Finanzierungsschwierigkeiten für eine gemeinschaftliche Absatzförderung zu beheben, die sich bei rein privatautonomer Gestaltung aus dem Auseinanderfallen von Beteiligung an der Finanzierung und am Nutzen der Fördertätigkeit ergeben (Trittbrettfahrerproblem).

Für eine unverhältnismäßige, einen angemessenen Gruppennutzen ausschließende Belastung durch das Zusammenkommen der bundesrechtlichen und der landesrechtlichen Abgabepflicht ist angesichts der jeweils moderaten Höhe der die Weinerzeuger treffenden Abgaben (0,67 bzw. je nach Anbaugebiet 0,77 oder 0,87 Euro je Ar Weinbergsfläche; siehe i.E. § 43 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WeinG, § 1 Abs. 2 AbföG Wein Rh.-Pf.), mit denen jeweils ein eigener Nutzen erzielt wird, nichts ersichtlich.

191

cc) Die Sonderabgabe zur Finanzierung der gebietlichen Absatzförderung war im

192

Streitjahr haushaltsrechtlich dokumentiert (vgl. Haushaltsplan für die Haushaltsjahre 2009/2010 - Haushaltsgesetz, Gesamtplan, Übersichten zum Haushaltsplan -, S. 35).

dd) Der Landesgesetzgeber hat die Erforderlichkeit der Abgabe zur Finanzierung der gebietlichen Absatzförderung auch ausreichend überprüft (vgl. nur für Befassungen im Plenum des Landtages in den Jahren 2006 bis 2009 LTDrucks 15/307; LTDrucks 15/856; LTDrucks 15/3844). 193

b) Bedenken gegen die Erhebung der Abgabe nach § 1 AbföG Wein Rh.-Pf. unter dem Gesichtspunkt ausreichender demokratischer Legitimation (Rn. 167 ff.) bestehen nicht. Die Abgabe wird von den Gemeinden zusammen mit der Abgabe für den Deutschen Weinfonds festgesetzt, erhoben und beigetrieben (§ 2 Abs. 1 Satz 1 AbföG Wein Rh.-Pf.). Auch die Verwaltung des Mittelaufkommens erfolgt durch einen öffentlichen Träger (§ 3 AbföG Wein Rh.-Pf.; § 1 Abs. 1 AbföGWeinDVO Rh.-Pf.). Unter den dargestellten Rahmenbedingungen, die diesem die Wahrnehmung seiner Gewährleistungsverantwortung für die zweckentsprechende, gruppennützige und auch im Übrigen gesetzeskonforme Mittelverwendung ermöglichen und zur Pflicht machen, ist die Einschaltung privatrechtlich organisierter Einrichtungen (§ 4 Abs. 2 Satz 1 AbföG Wein Rh.-Pf.) in die Durchführung der abgabefinanzierten Werbemaßnahmen nicht zu beanstanden. 194

Voßkuhle

Lübbe-Wolff

Gerhardt

Landau

Huber

Hermanns

Müller

Kessal-Wulf

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 6. Mai 2014 -  
2 BvR 1139/12**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 6. Mai 2014 - 2 BvR 1139/  
12 - Rn. (1 - 194), [http://www.bverfg.de/e/rs20140506\\_2bvr113912.html](http://www.bverfg.de/e/rs20140506_2bvr113912.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:2014:rs20140506.2bvr113912