



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 3 C 3.11
OVG 8 A 10927/10

Verkündet
am 24. November 2011
Bech
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 24. November 2011
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Kley
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Liebler, Dr. Langer, Dr. Wysk
und die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Kuhlmann

für Recht erkannt:

Die Revision der Klägerin gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 8. Dezember 2010 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin wendet sich gegen ihre Heranziehung zu einer Abgabe für den beklagten Deutschen Weinfonds, eine nach §§ 37 ff. des Weingesetzes

(WeinG) errichtete Anstalt des öffentlichen Rechts, die im Wesentlichen mit der Absatzförderung des deutschen Weins betraut ist.

- 2 Die Klägerin betreibt eine Weinkellerei in C. Für das vierte Quartal 2008 meldete sie dem Beklagten 131 765 hl als Menge von ihr abgefüllter Weine und Wein-erzeugnisse. Der Beklagte setzte daraufhin mit Leistungsbescheid vom 2. Februar 2009 eine so genannte Handelsabgabe für den Deutschen Wein-fonds in Höhe von 88 282,55 € fest.

- 3 Widerspruch und Klage gegen die Heranziehung blieben ohne Erfolg. Das Oberverwaltungsgericht hat die Berufung der Klägerin zurückgewiesen. Die Ab-gabe, deren einfachrechtliche Voraussetzungen nicht streitig seien, sei mit Ver-fassungsrecht und mit europäischem Recht vereinbar. Es handele sich zwar um eine Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion, die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur unter engen Voraussetzungen zulässig sei; diese Voraussetzungen seien aber erfüllt. Der Gesetzgeber wolle durch die ab-gabefinanzierte Tätigkeit des beklagten Fonds die Weinqualität und den Absatz von Wein fördern und verfolge damit einen über die bloße Mittelbeschaffung hinausgehenden Sachzweck. Die abgabenbelastete Gruppe sei hinreichend homogen und abgegrenzt. Sie stehe den Aufgaben des Beklagten evident nä-her als jede andere Gruppe oder die Allgemeinheit. Der Gesetzgeber habe den Abgabepflichtigen zu Recht auch eine besondere Finanzierungsverantwortung zugewiesen. Die deutsche Weinwirtschaft sei erheblichen Beeinträchtigungen und spezifischen Nachteilen im transnationalen Wettbewerb ausgesetzt. Das zeige sich in einer fortdauernd negativen Außenhandelsbilanz und in deutlich niedrigeren Durchschnittspreisen gegenüber qualitativ vergleichbaren Weinen aus Frankreich, Italien oder Spanien. Der Beklagte habe plausibel dargelegt, dass dies auf einem nach wie vor schlechten Image deutscher Weine im Aus-land beruhe. Die Nachteile könnten von den Angehörigen der abgabepflichtigen Gruppe selbst zumindest nicht mit derselben Erfolgsaussicht kompensiert wer-den wie durch ein abgabefinanziertes staatliches Gemeinschaftsmarketing. Die von der Klägerin hilfsweise gestellten Beweisanträge seien allesamt abzuleh-nen. Die unter Beweis gestellten Tatsachen zu den Preisen von Wein und de-ren Aussagekraft im internationalen Vergleich, zur Gesamtmenge importierter

Weine, zur Wertschöpfung, zum Image des deutschen Weins und zur Effektivität der Werbung des Weinfonds betreffen durchweg Umstände, die nicht entscheidungserheblich seien, als wahr unterstellt werden könnten oder offensichtlich nicht zuträfen.

- 4 Zur Begründung ihrer Revision vertieft die Klägerin ihre Ansicht, die Abgabe sei verfassungs- und europarechtswidrig. Das Berufungsgericht habe den verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab für Sonderabgaben verkannt und auch falsch subsumiert. Es fehle bereits an der notwendigen Homogenität der Gruppe der Abgabepflichtigen. Die zur Abgabe herangezogenen Eigentümer von Weinbergsflächen, die nicht zugleich Selbsterzeuger seien, hätten ein bloß mittelbares Interesse am Erfolg der Vermarktung von Wein, das nicht genüge, um sie in den Kreis der Abgabepflichtigen einzubeziehen. Das Berufungsgericht habe nicht widerspruchsfrei festgestellt, dass die Interessen der Erzeuger an einer gemeinschaftlichen Absatzförderung mit denen der Abfüller von Wein ausreichend gleichgerichtet seien. An der Homogenität fehle es zudem, weil nur Erzeuger und Abfüller deutscher Weine zur Abgabe herangezogen würden, obwohl nach dem Weingesetz der Absatz von Wein schlechthin zu fördern sei.

- 5 Schließlich und vor allem fehle es aber gemessen an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Centrale Marketing-Gesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft (CMA) und zum Holzabsatzfonds an einer besonderen Finanzierungsverantwortung der abgabepflichtigen Gruppe. Das Bundesverfassungsgericht habe einen gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum bei Sonderabgaben verneint und strenge Anforderungen an ihre Einführung gestellt. Im Widerspruch dazu habe das Berufungsgericht dem Gesetzgeber eine Einschätzungsprärogative zuerkannt. Zu Unrecht habe es sich daher davon leiten lassen, dass eine erhebliche Beeinträchtigung der Abgabepflichtigen nicht etwa festgestellt werden müsse, sondern dass es genüge, wenn sie sich plausibel begründen lasse. Auch habe es bei seinem internationalen Vergleich der Weinpreise fälschlicherweise auf die „Wertschöpfung je Flasche“, d.h. den Endverbraucher-Verkaufspreis abgestellt. Diese Vergleiche seien jedoch unbrauchbar, weil sie die Besonderheiten der jeweiligen Märkte nicht berücksichtigten. Auch sehe das Berufungsgericht selbst, dass „Wertschöpfung“ nichts mit dem Wie-

derverkaufspreis zu tun haben könne; unter „Wertschöpfung“ müsse vielmehr der Gewinn je Mengeneinheit verstanden werden, der jedoch offensichtlich nicht dem Umsatz je Mengeneinheit entsprechen könne. Eine in diesem Sinne schlechtere „Wertschöpfung je Mengeneinheit“ für deutschen Wein habe das Berufungsgericht jedoch auf den einzelnen Märkten nicht festgestellt. Für den Inlandsmarkt lasse das Berufungsgericht Ab-Hof-Verkäufe der Erzeuger unberücksichtigt und wende sich ausschließlich dem Lebensmitteleinzelhandel und dem Fachhandel zu. Sie, die Klägerin, habe demgegenüber eingewandt und Beweis angeboten, dass auf dem inländischen Markt der Durchschnittspreis für deutschen Wein insgesamt beim Preisvergleich zugrunde zu legen sei, weil etwa 40 % des Werts deutscher Weine ab Hof verkauft würden (etwa 25 % der Gesamtmenge), wobei dort die Preise im Schnitt viel höher lägen als im Lebensmitteleinzelhandel, während hochwertige ausländische Weine gerade nicht ab Hof, sondern im Lebensmitteleinzelhandel oder im Fachhandel verkauft würden. Dem sei das Berufungsgericht verfahrensfehlerhaft nicht nachgegangen. Unzutreffend sei dessen Annahme, Preise dürften nur auf der jeweiligen Vertriebschiene miteinander verglichen werden. Auf eine erhebliche Beeinträchtigung der Abgabepflichtigen lasse sich vielmehr erst dann schließen, wenn diese ihre Erzeugnisse insgesamt zu durchweg ungünstigen Preisen verkaufen müssten, was jedoch nicht der Fall sei. Auch ein „schlechtes Image“ deutschen Weines habe das Berufungsgericht nicht festgestellt. Es habe sich für diese Annahme vielmehr auf Unterlagen gestützt, die nicht Gegenstand des Rechtsstreits gewesen seien, und bei der Ablehnung eines Beweisantrags das Ergebnis der Beweisaufnahme vorweggenommen, indem es zu Unrecht behauptet habe, dass ein Zusammenhang zwischen Image und Preis bestehe. Sie, die Klägerin, habe ferner dafür Beweis angeboten, dass das Durchschnittseinkommen und der Durchschnittsgewinn eines durchschnittlichen deutschen Weinbaubetriebs über demjenigen von Betrieben in anderen Weinbau treibenden Ländern wie z.B. Italien, Österreich, Spanien, Griechenland oder Portugal liege. Auch diesem Beweisantrag sei das Berufungsgericht aus sachwidrigen Gründen nicht nachgegangen. Hinsichtlich der Frage, ob das Gemeinschaftsmarketing für die Abgabepflichtigen einen Gruppennutzen habe, habe das Berufungsgericht fälschlich „plausible Gründe“ genügen lassen; es wäre vielmehr auch insoweit festzustellen gewesen, ob die Tätigkeit des Beklagten effektiv sei. Die

Behauptung des Berufungsgerichts, die Vermarktungsorganisationen in Frankreich oder Spanien seien anerkanntermaßen hocheffiziente Verwaltungsorganisationen, sei durch nichts belegt. Das vom Berufungsgericht herausgestellte „Riesling-Projekt“ des Beklagten sei jedenfalls nach dem Weinwirtschaftsbericht Rheinland-Pfalz kein durchschlagender Erfolg gewesen; es sei auch deshalb nicht gruppennützig, weil es Riesling-Erzeuger weltweit fördere, ohne die zahlreichen anderen Rebsorten, die in Deutschland hergestellt würden, entsprechend mit zu fördern. Von Bedeutung sei ferner, dass der Beklagte infolge des CMA-Urteils des Europäischen Gerichtshofs seit 2007 einen Strategiewechsel habe vollziehen müssen, weil er anders als vorher nicht mehr für „deutschen Wein“ werben dürfe und es unzulässig sei, die nationale Herkunft deutschen Weins herauszustellen. Eine bloße Behauptung sei schließlich, dass Erzeuger-, Kellerei- oder Genossenschaftsverbände nicht in der Lage seien, selbst Werbung für deutschen Wein zu treiben. Nicht logisch sei ferner, wieso die Kellereien an der Bewerbung deutscher Erzeugnisse kein Interesse haben sollten; denn selbst wenn sie auch andere Weine abfüllten, machten deutsche Erzeugnisse einen ganz erheblichen Anteil ihrer Ware aus. Unter dem Gesichtspunkt des Grundrechtsschutzes werde darauf hingewiesen, dass sie, die Klägerin, pro Jahr bis zu einer halben Million Euro Abgaben an den Beklagten entrichte. Die Abgabe betrage etwa einen Cent je Liter, was rund ein Drittel des Gewinns darstelle, den sie mit dem Verkauf von einem Liter deutschen Weins erziele. Angesichts der Tatsache, dass eine positive Wirkung der Werbemaßnahmen des Beklagten nicht erkennbar sei, sie aber umgekehrt über dieses Geld nicht für eigene, zielgerichtete Werbemaßnahmen verfügen könne, sei dies unverhältnismäßig. Unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten werde darauf hingewiesen, dass die ab Hof verkaufte Ware von der Abgabepflicht ausgenommen sei (§ 43 Abs. 2a WeinG). Der Gesetzgeber knüpfe insoweit also an den Absatzweg an, um hinsichtlich der Abgabepflicht zu differenzieren. Das müsse auch für sie, die Klägerin, gelten, weil sie ausschließlich Weinabnehmer im Discount-Bereich habe. Sie selbst habe keinerlei Förderbedarf im Ausland und sei ohne Weiteres in der Lage, ihre Produkte selbst zu bewerben. Zu beanstanden sei schließlich, dass der Verwaltungsrat des Beklagten auch mit Nicht-Abgabepflichtigen besetzt sei, die über die Mittelverwendung mit entschieden. Dies sei mit dem Demokratieprinzip und mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts

zur Teilhabe an Entscheidungen in Selbstverwaltungskörperschaften nicht vereinbar.

6 Daneben regt sie an, das Verfahren auszusetzen und die Sache dem Bundesverfassungsgericht zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Abgabe sowie dem Europäischen Gerichtshof zur Prüfung ihrer Vereinbarkeit mit Unionsrecht vorzulegen.

7 Die Klägerin beantragt,

die Urteile des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 8. Dezember 2010 und des Verwaltungsgerichts Mainz vom 24. Juni 2010 zu ändern sowie den Bescheid des Beklagten vom 2. Februar 2009 und dessen Widerspruchsbescheid vom 3. April 2009 aufzuheben

und

die Zuziehung eines Bevollmächtigten für das Widerspruchsverfahren für notwendig zu erklären.

8 Der Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

9 Er erwidert: Das europäische Recht mache zwar Vorgaben für die staatliche Absatzförderung, lasse aber ausreichend Raum, um die Mittel aus der Sonderabgabe gruppennützig und effektiv für Werbung zu verwenden. Es treffe nicht zu, dass er deutschen Wein mit Blick auf das europäische Beihilfenrecht nur indirekt bewerben dürfe. Dieses kenne vielfältige Möglichkeiten für Werbung in der Rahmenregelung der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor 2007 bis 2013 und den Verordnungen (EG) Nr. 800/2008 vom 6. August 2008 und Nr. 1998/2006 vom 15. Dezember 2006. Aus Art. 34 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ergäben sich keine Vorgaben über die beihilfenrechtlichen Regelungen hinaus.

10 Die angegriffene Abgabe erfülle auch die verfassungsrechtlichen Anforderungen. Die Auswahl der Abgabepflichtigen sei jedenfalls bei der vom Berufungs-

gericht zugrunde gelegten Auslegung des § 43 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WeinG nicht zu beanstanden; danach sei darauf abzustellen, wer in die Weinbaukartei gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1 WeinG als Betriebsinhaber eingetragen sei. Hinsichtlich der Voraussetzung der besonderen Finanzierungsverantwortung der Gruppe der Abgabepflichtigen gehe die Klägerin von einem überzogenen Prüfungsmaßstab aus. Erhebliche Beeinträchtigungen oder spezielle Nachteile müssten nicht festgestellt oder nachgewiesen werden; es reiche aus, wenn dieses Erfordernis - wie in den Vorinstanzen geschehen - plausibel begründet werde. Die von der Klägerin erhobenen Einwände gegen die vom Berufungsgericht herangezogenen statistischen Angaben zur Weinwirtschaft und deren Aussagekraft träfen nicht zu.

- 11 In den Vorinstanzen seien Beschreibungen des Tätigkeitsspektrums des Beklagten vorgelegt worden, aus denen sich die Effektivität und Gruppennützigkeit der Mittelverwendung ergäben. Der Beklagte dürfe für alle deutschen Weine mit Hinweis auf die Herkunft werben, die europarechtlich anerkannte Herkunftsbezeichnungen trügen. Dies seien derzeit mehr als 90 v.H. der abgabepflichtigen Erzeugnisse mit steigender Tendenz. Auch eine Rebsortenkampagne für den Riesling als der deutschen Leitrebsorte komme jedenfalls weit überwiegend der deutschen Weinwirtschaft zugute, auch wenn möglicherweise als unvermeidbare Reflexwirkung auch positive Wirkungen für Rieslingproduzenten aus anderen Ländern auftreten könnten; dies zeige sich schon daran, dass auf Deutschland nur etwa 3,5 v.H. der weltweiten Weinproduktion entfielen, aber mehr als 60 v.H. der weltweiten Produktion von Riesling.
- 12 Der Eingriff in den Schutzbereich des Art. 12 GG beruhe auf sachgerechten und vernünftigen Erwägungen des Gemeinwohls, weil die strengeren, gerade auch unter Berücksichtigung von Art. 12 GG entwickelten Anforderungen an die Rechtfertigung einer Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion erfüllt seien.
- 13 Der Vertreter des Bundesinteresses hält das angegriffene Urteil für zutreffend.

II

- 14 Die Revision ist unbegründet. Das Berufungsurteil beruht nicht auf einer Verletzung von Bundes- oder Unionsrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO).
- 15 Im Revisionsverfahren sind nur die Europarechtskonformität und die Verfassungsmäßigkeit der Abgabe für den beklagten Deutschen Weinfonds zu klären. Dass die Abgabe nach den einfachrechtlichen Vorgaben fehlerfrei festgesetzt worden ist, hat das Berufungsgericht festgestellt und wird von den Beteiligten nicht in Zweifel gezogen.
- 16 Das Berufungsgericht hat zu Recht angenommen, dass die Abgabe mit Unionsrecht vereinbar (A.) und verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist (B.). Rechtsgrundlage für ihre Erhebung ist § 43 Abs. 1 WeinG in der bei Bescheid-erlass geltenden Fassung der Bekanntmachung des Weingesetzes vom 16. Mai 2001 (BGBl I S. 985). Danach ist die Abgabe zur Beschaffung der für die Durchführung der Aufgaben des Beklagten erforderlichen Mittel zu entrichten. Abgabepflichtig sind die Eigentümer oder Nutzungsberechtigten von mehr als fünf Ar umfassenden Weinbergflächen (Satz 1 Nr. 1) sowie Abfüllbetriebe („Kellereien“; Satz 1 Nr. 2). Die erforderlichen Vorschriften über die Entstehung und die Fälligkeit der Abgabe nach § 43 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WeinG sowie über das Verfahren bei ihrer Erhebung und sonstige Vorschriften haben gemäß § 44 Abs. 1 Satz 2 WeinG die Landesregierungen durch Rechtsverordnung zu erlassen. Von dieser Ermächtigung hat das Land Rheinland-Pfalz in § 14 bis § 17 der Landesverordnung zur Durchführung des Weinrechts (WeinRDVO) vom 18. Juli 1995 (GVBl S. 275) Gebrauch gemacht. Die Erhebung, Festsetzung und Beitreibung der Abgabe nach § 43 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 WeinG ist gemäß § 44 Abs. 2 Satz 1 WeinG Aufgabe des beklagten Weinfonds.
- 17 A. Mit dem Unionsrecht stand die Erhebung der Abgabe im vierten Quartal des Jahres 2008 in Einklang. Zur Klärung dieser Frage ist keine Vorlage an den Europäischen Gerichtshof nach Art. 267 AEUV erforderlich, denn die Europarechtskonformität lässt sich klar und eindeutig feststellen („acte clair“, vgl.

EuGH, Urteil vom 6. Oktober 1982 - Rs. C-283/81, Cilfit u.a. - Slg. 1982, S. 3415 <Rn. 12 ff.>).

- 18 Das europäische Beihilfenrecht hinderte nicht an der Erhebung der Abgabe. Der Beurteilung zugrunde zu legen sind noch die Art. 87 ff. EG. Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), der das Beihilfenrecht in Art. 107 ff. regelt, ist erst am 1. Dezember 2009 in Kraft getreten und damit nach Erlass des Widerspruchsbescheides und nach Ende des Zeitraums, für den die Abgabe erhoben wurde.
- 19 1. Es kann dahinstehen, ob die Abgabe selbst oder die mit ihr finanzierte Tätigkeit des Beklagten als staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfe im Sinne des Art. 87 Abs. 1 EG anzusehen ist und daher ohne Genehmigung der Kommission dem Durchführungsverbot des Art. 88 Abs. 3 Satz 3 EG (nunmehr Art. 108 Abs. 3 Satz 3 AEUV) unterlag (vgl. dazu Urteil vom 16. Dezember 2010 - BVerwG 3 C 44.09 - BVerwGE 138, 322 <Rn. 13> = EuZW 2011, 269 m.w.N.). Ein solches Durchführungsverbot ist jedenfalls im Verfahren nach Art. 88 Abs. 3 EG beseitigt worden. Die Bundesrepublik Deutschland hat die vom beklagten Weinfonds betriebene Absatzförderung als Beihilfe gewertet und sie der Europäischen Kommission 1986 angezeigt. Die Kommission hat die Maßnahme genehmigt (Entscheidung vom 9. September 1986 zu Beihilfe Nr. N 133/86). Anlässlich ihrer Änderungsnotifizierung vom 14. August 2007 hat die Bundesrepublik zugesichert, dass die aus dem europäischen Recht folgenden Einschränkungen der Absatzförderung (wie Werbemaßnahmen ohne Hinweis auf den nationalen Ursprung der Erzeugnisse) beachtet und Maßnahmen unterlassen werden, die geeignet sind, den Verkauf von Erzeugnissen aus anderen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen oder deren Erzeugnisse schlechzumachen. Die Kommission hat unter dieser Maßgabe am 19. Dezember 2007 erneut entschieden, keine Einwände gegen diese Form der Absatzförderung zu erheben (Entscheidung der Kommission K<2007> 6782 vom 19. Dezember 2007 zu Beihilfe Nr. N 477/2007; Mitteilung der Genehmigung in ABI 2008 Nr. C 48 S. 1 <4>).

- 20 2. Gleiches gilt mit Blick auf das Verbot von mengenmäßigen Ein- und Ausführbeschränkungen und von Maßnahmen gleicher Wirkung nach Art. 28 ff. EG (nunmehr Art. 34 ff. AEUV). Zwar ist der Beklagte - als eine durch innerstaatliches Gesetz eines Mitgliedstaates geschaffene und durch einen von den Erzeugern zu entrichtenden „Beitrag“ finanzierte Einrichtung - verpflichtet, die Grundregeln des Vertrags über den freien Warenverkehr zu beachten, und er genießt auch hinsichtlich der Förderung der inländischen Erzeugung nicht dieselbe Freiheit wie die Erzeuger selbst oder wie freiwillige Erzeugergemeinschaften (vgl. EuGH, Urteil vom 5. November 2002 - Rs. C-325/00 - Slg. 2002 I-9977 = NJW 2002, 3609 zur Vergabe von nationalen Gütezeichen durch die Centrale Marketing-Gesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft <CMA>). Die Einschränkungen und Maßgaben, unter denen die Kommission die Marketingtätigkeit des Beklagten gebilligt hat, stellen jedoch sicher, dass von dieser keine unionsrechtswidrige Beschränkung des freien Warenverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten ausgeht. Soweit einzelne Werbemaßnahmen zu beanstanden sein sollten - wofür im Revisionsverfahren keine Anhaltspunkte erkennbar geworden sind -, würde ein Verstoß gegen Unionsrecht lediglich die jeweilige Maßnahme betreffen, nicht jedoch die Einrichtung und Aufgabenerfüllung des Beklagten als solche.
- 21 B. Die Abgabe für den beklagten Weinfonds ist auch verfassungsmäßig.
- 22 1. Dem Bund fehlte nicht die Gesetzgebungskompetenz für die Errichtung des Fonds. Die Abgabe für den Fonds ist, wie noch näher darzulegen ist, keine Steuer, sondern eine Sonderabgabe, zu deren Einführung der Gesetzgeber Sachzuständigkeiten außerhalb der Finanzverfassung in Anspruch nehmen muss. Das Weingesetz, das mit der Abgabe insbesondere die Qualität des Weines sowie den Absatz des Weines fördern will (§ 37 Abs. 1 WeinG), kommt in erster Linie dem Weinbau zugute und dient insoweit der „Förderung der landwirtschaftlichen Erzeugung“ im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG in dessen bei Erlass des Weingesetzes geltenden Fassung. Soweit einzelne Bestimmungen den Weinhandel sowie andere Gruppen der Weinwirtschaft und ihr nahestehende Geschäftszweige berühren, ergibt sich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes jedenfalls aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG („Recht der Wirt-

schaft“), wie es das Bundesverfassungsgericht für entsprechende Regelungen des früheren Weinwirtschaftsgesetzes entschieden hat (vgl. BVerfG, Beschluss vom 5. März 1974 - 1 BvL 27/72 - BVerfGE 37, 1 <17>). Die Gesetzgebungskompetenz wäre nicht dadurch infrage gestellt, wenn der beklagte Weinfonds - wie die Klägerin meint - infolge von unionsrechtlich auferlegten Tätigkeitsbeschränkungen seine Zwecke nicht oder nicht effektiv genug erfüllen könnte. Abgesehen davon, dass dies nach den Feststellungen des Berufungsgerichts nicht der Fall ist (dazu unten 2 d bb), wendet sich dieser Einwand allein gegen die materielle Verfassungsmäßigkeit der einzelnen Regelungen, aber nicht dagegen, dass sich der Gesetzgeber bei der Schaffung der Normen auf die genannten Kompetenztitel stützen konnte.

- 23 2. Die Abgabe nach § 43 WeinG ist auch materiell verfassungsgemäß. Sie ist eine Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion (a), die strengen verfassungsrechtlichen Zulässigkeitsanforderungen unterliegt (b). Diese Anforderungen sind hier erfüllt (c und d).
- 24 a) Die Abgabe ist keine Steuer, die zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs eines öffentlichen Gemeinwesens erhoben wird. Sie dient speziell zur Finanzierung der Aufgaben des als rechtsfähige Anstalt des Bundes ausgestalteten Beklagten, ist also einem besonderen Finanzbedarf gewidmet, und unterliegt nach § 44 Abs. 2 WeinG seiner Verwaltung, fließt mithin nicht in den allgemeinen Haushalt. Damit wird den Abgabepflichtigen als einer bestimmten Gruppe von Wirtschaftsteilnehmern wegen ihrer besonderen Nähe zu der zu finanzierenden Aufgabe eine spezielle Finanzierungsverantwortung zugewiesen.
- 25 Mit einer derartigen Sonderabgabe im engeren Sinn nimmt der Gesetzgeber Kompetenzen außerhalb der Finanzverfassung in Anspruch, obwohl weder ein Gegenleistungsverhältnis noch ähnlich unterscheidungskräftige besondere Belastungsgründe eine Konkurrenz der Abgabe zur Steuer ausschließen. Sonderabgaben schaffen trotz ihrer Ähnlichkeit mit den Steuern neben diesen und außerhalb der Grundsätze steuergerechter Verteilung der Gemeinlasten zusätzliche Sonderlasten und gefährden bei organisatorischer Ausgliederung des Ab-

gabenaufkommens und seiner Verwendung aus dem Kreislauf staatlicher Einnahmen und Ausgaben, wie es hier der Fall ist, zugleich das Budgetrecht des Parlaments. Deswegen unterliegen sie engen Grenzen und müssen gegenüber den Steuern seltene Ausnahmen bleiben (stRspr, vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. November 2009 - 2 BvR 1387/04 - „Wertpapierhandel Sonderabgabe“ - BVerfGE 124, 348 <365 f.> m.w.N.). Dass es sich bei der Abgabe nach § 43 WeinG um eine solche Sonderabgabe handelt, hat das Berufungsgericht unter Auswertung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu ähnlichen Abgaben (vgl. BVerfG, Urteile vom 3. Februar 2009 - 2 BvL 54/06 - „CMA-Pflichtabgabe“ - BVerfGE 122, 316 <334> und vom 6. Juli 2005 - 2 BvR 2335/95 u.a. - „Solidarfonds Abfallrückführung“ - BVerfGE 113, 128 <149 f.>) überzeugend ausgeführt. Dementsprechend hat das Bundesverwaltungsgericht bereits die Abgabe nach dem früheren Weinwirtschaftsgesetz ohne Weiteres als Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion eingeordnet (Urteil vom 27. April 1995 - BVerwG 3 C 9.95 - Buchholz 451.49 WWiG Nr. 3 <S. 3 f.>).

- 26 b) Für Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion, die ähnlich wie Steuern „voraussetzungslos“ erhoben werden, hat das Bundesverfassungsgericht die finanzverfassungsrechtlichen Begrenzungen für nichtsteuerliche Abgaben in besonders strenger Form präzisiert. Der Gesetzgeber darf sich ihrer nur im Rahmen der Verfolgung eines Sachzwecks bedienen, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht. Zu der Abgabe darf nur eine homogene Gruppe herangezogen werden, die in einer spezifischen Beziehung zu dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck und deshalb in einer besonderen Finanzierungsverantwortung steht. Das Abgabenaufkommen muss gruppennützig verwendet werden. Zusätzlich muss der Gesetzgeber die erhobenen Sonderabgaben haushaltsrechtlich vollständig dokumentieren und ihre sachliche Rechtfertigung in angemessenen Zeitabständen überprüfen (stRspr, BVerfG, Urteil vom 3. Februar 2009 a.a.O. S. 334 f.; Beschlüsse vom 12. Mai 2009 - 2 BvR 743/01 - „Holzabsatzfonds“ - BVerfGE 123, 132 <142> und vom 16. September 2009 - 2 BvR 852/07 - „BaFin-Umlage“ - BVerfGE 124, 235 <243 f.>).

- 27 c) Auf der Grundlage der den Senat bindenden tatsächlichen Feststellungen des Berufungsgerichts (dazu unten 4) sind diese verfassungsrechtlichen Vorgaben hier erfüllt.
- 28 aa) Die Abgabe dient einem Sachzweck, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht. Nach § 43 Abs. 1 i.V.m. § 37 Abs. 1 WeinG ist ihr Aufkommen dazu bestimmt, die wesentlichen Mittel für die Durchführung der dem Beklagten in § 37 Abs. 1 Nr. 1 und 2 WeinG zugewiesenen Aufgaben zu beschaffen, Qualität und Absatz des Weines zu fördern und auf den damit zusammenhängenden Markenschutz hinzuwirken.
- 29 bb) Im Hinblick auf diesen Zweck handelt es sich bei den Abgabepflichtigen um eine homogene Gruppe. Die deutsche Land- und Forstwirtschaft ist eine in der europäischen Rechtsordnung vorstrukturierte Gruppe (vgl. BVerfG, Urteil vom 3. Februar 2009 a.a.O. S. 335). Innerhalb dieser Gruppe bildet die Weinwirtschaft - auch nach der Integration der Weinmarktordnung in die einheitliche gemeinsame Organisation der Agrarmärkte - einen sozial wie rechtlich gesonderten Sektor (vgl. nur die Art. 55 Abs. 2a, 85a ff., 103i ff., 113c f., 118a ff., 120a ff., 158a, 185a ff., 190a und 203b der Verordnung <EG> Nr. 1234/2007 des Rates vom 22. Oktober 2007 über eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte und mit Sondervorschriften für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse, ABI Nr. L 299 S. 1). In diesem Sektor sind Erzeuger und Abfüller durch gleichgerichtete Interessen an der erfolgreichen Vermarktung von Wein und Weinerzeugnissen mit dem Normzweck und über diesen mit den Aufgaben des Weinfonds verbunden. An der Gleichgerichtetheit ihrer Interessen nach „außen“, also gegenüber den Abnehmern, ändert sich nichts dadurch, dass sie untereinander im Wettbewerb um Marktanteile stehen.
- 30 Die Homogenität wird nicht dadurch infrage gestellt, dass in § 43 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WeinG neben den Nutzungsberechtigten auch Eigentümer von Weinbergflächen als Abgabepflichtige genannt sind, die - worauf die Klägerin hinweist - als Verpächter ein lediglich mittelbares Interesse an der Absatzförderung haben; denn das Gesetz geht davon aus, dass Eigentümer nur dann zu der Abgabe veranlagt werden, wenn sie ihre Weinbergflächen selbst zur Produktion

von Wein nutzen. Dies ergibt sich schon aus dem Wortlaut des § 43 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WeinG, wonach die Nutzungsberechtigten von Weinbergsflächen (wie Pächter) alternativ zu den Eigentümern heranzuziehen sind. Diese Regelung soll sicherstellen, dass die Abgabe in jedem Fall von denjenigen entrichtet wird, die zum Weinanbau bestimmte Flächen bewirtschaften und Erzeugnisse herstellen, an deren Absatz sie ein durch den Beklagten förderungsfähiges Interesse haben. Dieses Verständnis kommt auch in § 44 Abs. 1 Satz 1 WeinG in der hier maßgeblichen Fassung des Dritten Gesetzes zur Änderung des Weingesetzes vom 16. Mai 2007 (BGBl I S. 753) zum Ausdruck. Danach ist Berechnungsgrundlage für die Erhebung der Abgabe die zur Weinbaukartei gemeldete Fläche. Damit wurde seinerzeit die Verordnung (EWG) Nr. 2392/86 des Rates vom 24. Juli 1986 zur Einführung der gemeinschaftlichen Weinbaukartei (ABl Nr. L 208 S. 1) umgesetzt, die in Art. 2 verlangte, in der Kartei nicht die Flächen, sondern sämtliche Weinbaubetriebe der Mitgliedstaaten zu erfassen, also die Winzer und sonstigen Produzenten. Dies konkretisierend verpflichtet Art. 3 der Verordnung (EG) Nr. 436/2009 der Kommission vom 26. Mai 2009 (ABl Nr. L 128 S. 15), in die Weinbaukartei als „Betriebsinhaber“ solche natürlichen oder juristischen Personen aufzunehmen, die eine mit Reben bepflanzte Fläche „bewirtschaften“ (vgl. Art. 2 Buchst. a). Ein Eigentümer, der seine Grundstücke nicht selbst „als“ Weinbergsflächen nutzt, ist demgemäß nicht in Anspruch zu nehmen.

- 31 Die Gruppenhomogenität lässt sich auch nicht deswegen bezweifeln, weil der Beklagte, wie die Klägerin annimmt, Wein jeglicher Herkunft zu fördern hätte. Die Tätigkeit des Beklagten ist auf die Förderung von „inländischen“, also von Abgabepflichtigen erzeugten Weinprodukten beschränkt, was § 37 Abs. 1 Nr. 2 WeinG deutlich erkennen lässt. Entsprechend wird in der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Weingesetzes hervorgehoben, dass die Aufgaben des Beklagten darauf ausgerichtet sind, „die Qualität und den Absatz der Erzeugnisse aus den deutschen Anbaugebieten zu fördern“ (vgl. BTDrucks 16/4209 S. 9).

- 32 Die Einwände gegen die Zusammensetzung des Verwaltungsrats des beklagten Weinfonds (vgl. § 37 Abs. 3 Nr. 3 WeinG) betreffen nicht die Gruppe der Abgabepflichtigen. Schon deswegen kann deren Homogenität nicht dadurch beeinträchtigt sein, dass dem Verwaltungsrat nach § 40 WeinG auch Vertreter von Wirtschaftszweigen angehören, die nicht zum Kreis der Abgabepflichtigen gehören. Davon abgesehen hat das Bundesverfassungsgericht eine ähnliche Zusammensetzung des Verwaltungsrats des Stabilisierungsfonds nach dem Weinwirtschaftsgesetz verfassungsrechtlich gebilligt (BVerfG, Beschluss vom 5. März 1974 a.a.O. S. 26 ff.). Diese Überlegungen sind auf den Beklagten unmittelbar übertragbar.
- 33 cc) Die Gruppe der Abgabepflichtigen steht auch zu den abgabefinanzierten Aufgaben in einer Beziehung, die die Auferlegung dieser Sonderlast rechtfertigt (vgl. BVerfG, Urteil vom 3. Februar 2009 a.a.O. S. 334). Den Zwecken des Beklagten, den Absatz von Wein und den Markenschutz zu fördern, stehen die Gruppenmitglieder näher als jede andere Gruppe und die Gesamtheit aller Steuerzahler. Die Klägerin bezweifelt zu Unrecht, dass dies „evident“ ist. Mit dem Erfordernis einer „evidenten“, „besonderen“ oder „spezifischen“ Sachnähe bezieht sich die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Sonderabgaben auf den Vergleich zwischen der abgabepflichtigen Gruppe und anderen, nicht abgabepflichtigen Gruppen sowie vor allem auf den Vergleich zwischen der abgabepflichtigen Gruppe und der Allgemeinheit der Steuerzahler. Die besondere Nähe zu einer Sachaufgabe, die zu einer Finanzierungsverantwortung führen kann, meint danach ein Entweder-Oder zulässiger oder unzulässiger Sonderbelastung außerhalb der Regeln der Finanzverfassung (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. November 2009 a.a.O. S. 372 f.).
- 34 dd) Die rechtlich vorstrukturierte Abgrenzbarkeit als Gruppe und deren besondere Sachnähe sind für sich genommen noch nicht geeignet, eine staatlich organisierte Absatzförderung zu rechtfertigen, die kraft hoheitlicher Entscheidung an die Stelle des individuellen unternehmerischen Handelns tritt. Die Auferlegung einer Sonderlast bedarf hier einer besonderen Rechtfertigung; denn die finanzielle Inanspruchnahme entspringt keiner Verantwortlichkeit der Abgabepflichtigen für die Folgen gruppenspezifischer Zustände oder Verhaltensweisen.

Die Weinerzeuger und Abfüller verursachen keinen Bedarf, für dessen Befriedigung sie verantwortlich gemacht werden sollen. Vielmehr geht es um eine wirtschaftspolitisch begründete Fördermaßnahme, zu deren Finanzierung die Gruppe der Abgabepflichtigen nur aus Gründen eines Nutzens herangezogen wird, den der Gesetzgeber ihnen als Gruppe zugeordnet hat. In einem solchen Fall sind an die gruppennützige Verwendung, die nicht jedem einzelnen Abgabepflichtigen in gleicher Weise zugute kommen muss (BVerfG, Beschluss vom 31. Mai 1990 - 2 BvL 12/88 u.a. - BVerfGE 82, 159 <179>), erhöhte Anforderungen zu stellen. Der durch die Abgabe zu finanzierende und die Abgabe rechtfertigende Gruppennutzen muss evident sein; das ist der Fall, wenn er sich plausibel begründen lässt.

- 35 ee) Bei staatlichen Fördermaßnahmen kann sich der erforderliche greifbare Gruppennutzen vor allem aus einem - dementsprechend plausibel zu begründenden - Erfordernis ergeben, 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 (BVerfG, Urteil vom 3. Februar 2009 a.a.O. S. 338; Beschluss vom 12. Mai 2009 a.a.O. S. 143). Nach den Feststellungen des Berufungsgerichts besteht ein so gearteter rechtfertigender Zusammenhang zwischen den Aufgaben des Beklagten und einer spezifischen Finanzierungsverantwortung der Abgabepflichtigen.
- 36 Das Berufungsgericht folgert aus im Einzelnen bezeichneten Tatsachen, dass die deutsche Weinwirtschaft erheblichen Beeinträchtigungen - namentlich im transnationalen Wettbewerb - ausgesetzt ist und dass diese durch die Gruppe der Abgabepflichtigen selbst nicht gleich effektiv kompensiert werden können wie durch die Aktivitäten des Beklagten. Diese Schlussfolgerungen leitet es aus tatsächlichen Feststellungen ab, die den Senat binden (§ 137 Abs. 2 VwGO, dazu unten 4) und die gezogenen Schlüsse tragen.
- 37 Das Berufungsgericht sieht erhebliche Beeinträchtigungen und spezifische Nachteile der deutschen Weinwirtschaft im transnationalen Wettbewerb durch eine vergleichsweise geringe Marktstärke sowohl auf dem Inlandsmarkt als

auch auf den wichtigen Exportmärkten (insbesondere Frankreich, Italien, Spanien, Österreich, Großbritannien, die Niederlande, USA und Australien) und daraus folgend in einer geringen Wertschöpfung pro Mengeneinheit im Verhältnis zu vergleichbaren ausländischen Produkten „großer“ konkurrierender Weinländer. Als Indiz, das diesen Schluss erlaubt, stützt sich das Berufungsgericht auf eine fortdauernd stark negative Außenhandelsbilanz, als Ursache sieht es ein schlechtes Image des deutschen Weins im In- und Ausland.

- 38 Das ist revisionsrechtlich nicht zu beanstanden. Das Berufungsgericht hat ihrer Art nach taugliche Indiztatsachen herangezogen, um seinen Schluss auf einen Gruppennutzen der Tätigkeit des Beklagten zu belegen. Die dazu im Revisionsverfahren geäußerte Kritik greift nicht durch. Die Klägerin verkennt zunächst, dass das Berufungsgericht seine maßgebliche Wertung aus den ermittelten Tatsachen in ihrer Gesamtheit gefolgert hat, nicht aber aus jeder einzelnen für sich. Daher kommt es nicht darauf an, dass den einzelnen Umständen ein unterschiedliches Gewicht für die Rechtfertigung der angenommenen Beeinträchtigungen zukommt. Es reicht - wie gesagt - aus, dass sich die Einschätzung des Gesetzgebers, die Abgabe und ihre Verwendung bringe einen Gruppennutzen, plausibel begründen lässt.
- 39 Einen derart plausiblen Begründungsweg hat das Berufungsgericht aufgezeigt. Die festgestellten Tatsachen lassen jedenfalls in ihrer Gesamtheit den gezogenen Schluss zu, erweisen sich aber auch einzeln keineswegs als unplausibel. Das gilt zunächst für die festgestellte „fortdauernd stark negative Außenhandelsbilanz“ für Wein. Dass ein Defizit in der Handelsbilanz auf eine Marktschwäche des deutschen Produkts hindeuten kann, hat das Bundesverfassungsgericht wiederholt angenommen (BVerfG, Beschluss vom 12. Mai 2009 a.a.O. S. 144; Urteil vom 3. Februar 2009 a.a.O. S. 338 ff.). So liegen die Dinge auch hier. Das Defizit belegt eine dauerhafte und relativ starke Bevorzugung ausländischer Weine im internationalen Vergleich wie auch auf dem nationalen Markt; denn auch in Deutschland wird der Weinbedarf zum weit überwiegenden Teil mit ausländischen Weinen gedeckt. Diese Indizwirkung büßt das Handelsbilanzdefizit nicht deshalb ein, weil die Menge des in Deutschland produzierten Weins über einen höchstzulässigen Hektarertrag begrenzt ist (vgl. §§ 9 f.

WeinG), sodass sich eine Erhöhung eines Marktanteils nur zulasten eines anderen in gleicher Größenordnung erzielen ließe. Das Berufungsgericht misst nicht der Menge, sondern der Wertschöpfung pro Mengeneinheit Aussagekraft bei. Das trifft zu: Da die Handelsbilanz die in ihr erfassten Waren wertmäßig abbildet, nämlich die Warenausfuhr als Zahlungseingang und die Wareneinfuhr als Zahlungsausgang (vgl. Gabler Wirtschaftslexikon, Stichwort: Handelsbilanz, online im Internet: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/2428/handelsbilanz-v9.html>), belegt ein langfristiges Defizit gerade bei einer fixen Warenmenge das - relativ zu importierten Produkten gleicher Art und Qualität - unterdurchschnittliche Preisniveau und das Ausbleiben einer angemessenen Preisentwicklung über die Zeit. Auf den Umfang der Warenmengen, die (unterpreislich) ausgetauscht werden, kommt es demgegenüber nicht unmittelbar an.

- 40 Plausibel ist ebenso, dass 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 Qualität Bedeutung beigelegt hat. Die deutlich niedrigeren Preise, die deutsche Qualitätsweine im Inland und auf wichtigen Exportmärkten erzielen, haben ihre Ursache offenkundig in einer im Verhältnis zu entsprechenden Weinen ausländischer Herkunft geringeren Wertschätzung der Konsumenten. Es ist überzeugend, diesen Umstand für das Inland anhand der Preise des Einzelhandels für Wein herauszuarbeiten. Das gilt nicht nur, weil über ihn der Großteil, nämlich etwa Dreiviertel des gesamten Weins in Deutschland vertrieben wird. Vor allem kann der Absatz über den Lebensmitteleinzelhandel viel unmittelbarer als der Direkt- und Genossenschaftsverkauf durch ein Marketing des Beklagten stimuliert werden. Daher kann gegen die Indizwirkung der Einzelhandelspreise nicht eingewandt werden, dass im Direkt- und Genossenschaftsverkauf ein prozentual größerer Teil der Wertschöpfung erzielt wird. Genau dieser Umstand bestätigt die Einschätzung, dass die Wettbewerbsnachteile des deutschen Weins im Einzelhandel beurteilt und durch die Tätigkeit des Beklagten verringert werden müssen. Schon deswegen verfängt auch die Kritik nicht, richtigerweise müsse die Wertschöpfung im Verhältnis von Winzern und Abfüllern und nicht zwischen Einzelhandel und Endverbraucher verglichen werden. Es liegt auf der Hand,

dass eine Erhöhung der Einzelhandelspreise, die einen gut nachvollziehbaren Anknüpfungspunkt für die Wertentwicklung des größten Teils des Weins bieten, tendenziell auf davor liegende Glieder der Wertschöpfungskette (Erzeuger und Abfüller) zurückwirkt. Zwar wird ihnen nicht jede Erhöhung der Endverbrauchspreise zugute kommen; ohne Preissteigerungen auf der letzten Stufe werden sich aber höhere Abgabepreise auf vorgelagerten Produktionsstufen schwerlich durchsetzen lassen.

- 41 Nicht zu beanstanden ist weiter, dass das Berufungsgericht von einem - im Verhältnis zu staatlicher Absatzförderung - geringeren Potenzial der abgabebelasteten Gruppe ausgeht, die aufgezeigten Nachteile aus eigener Kraft zu kompensieren. Nach seinen Feststellungen, die im Revisionsverfahren nicht durchgreifend beanstandet worden sind, weisen die deutschen Weinbaubetriebe durchschnittlich nur eine geringe Betriebsgröße auf und müssen unter ungünstigen Bedingungen und Inkaufnahme von Standortnachteilen produzieren (z.B. unter klimatisch ungünstigen Verhältnissen, in Steillagen und mit einem hohen Lohnkostenniveau). Diese Verhältnisse lassen es ohne Weiteres als nachvollziehbar erscheinen, dass sich die Wertschöpfung nicht durch eine Veränderung der Produktionsbedingungen wesentlich steigern lässt. Ebenso wenig ist es unplausibel, aus diesen Umständen zu folgern, eine auf privatwirtschaftlicher Basis organisierte zentrale Absatzförderung wäre nicht in gleichem Maße effektiv. Kleinteilige Strukturen mit nur geringer Personal- und Finanzkraft sind kaum in der Lage, sich ebenso schlagkräftig wie starke ausländische Konkurrenten zu organisieren und diesen gleichgewichtige Marketingstrategien entgegenzusetzen. Diese Annahmen können sich auf naheliegende Wirkungszusammenhänge stützen, die sich aus den konkreten Verhältnissen des betrachteten Wirtschaftszweiges ergeben, nicht aber auf der vom Bundesverfassungsgericht abgelehnten Vermutung eines automatischen Mehrwerts staatlich organisierter Werbung beruhen (BVerfG, Urteil vom 3. Februar 2009 a.a.O. S. 338).
- 42 Schließlich hat das Berufungsgericht die Existenz vergleichbarer staatlich gestützter Fördereinrichtungen in anderen weinproduzierenden EU-Ländern zu Recht als Hinweis darauf betrachtet, dass diese Länder ein zentrales oder so-

gar staatlich organisiertes Marketing ungeachtet des größeren wirtschaftlichen Erfolgs ihrer Weinwirtschaft für sinnvoll und hinreichend effektiv erachten, um das für den Verkaufserfolg von Qualitätsweinen wesentliche Image herzustellen.

- 43 d) Es ist nicht durchgreifend infrage gestellt worden, dass die Tätigkeit des Beklagten hinreichend effektiv ist, um eine Finanzierung durch die Abgabepflichtigen zu rechtfertigen.
- 44 aa) Das Berufungsgericht hat zum einen die besondere Eignung des Beklagten festgestellt, einen Imagegewinn des deutschen Weins zu bewirken, der sich langfristig in einer Qualitäts- und Absatzförderung und verbesserten Wertschöpfung niederschlägt. Auch die Klägerin bezweifelt nicht, dass der Beklagte in seiner jahrzehntelangen Tätigkeit erhebliches Erfahrungswissen angesammelt hat, um die Kräfte der Weinerzeuger und -vermarkter zu bündeln, ihre Interessen auszugleichen und die Position des deutschen Weins auf den Exportmärkten gegenüber Konkurrenten zu verbessern. Zudem hat das Berufungsgericht tragfähige Hinweise dafür aufgezeigt, dass die Tätigkeit des Beklagten zu einer Imageverbesserung des deutschen Weins beigetragen hat. Dem steht wegen der Notwendigkeit der Plausibilisierung nicht entgegen, dass der Umfang dieser Verbesserung wegen der komplexen Wirkungszusammenhänge nicht genau quantifizierbar ist. Ebenso ist es unschädlich, dass es dem Beklagten verwehrt ist, Werbung für bestimmte Produkte oder Produzenten zu machen. Dies ist der Verpflichtung zu staatlicher Neutralität gegenüber der wirtschaftlichen Tätigkeit der untereinander in Konkurrenz stehenden Abgabepflichtigen geschuldet. Eine effektive Absatzförderung ist aber auch dann möglich, wenn der Beklagte so genannte generische Werbung oder Werbung für einzelne Rebsorten macht (wie für den vom Gericht als „Vorzeigerebsorte“ bezeichneten Riesling), die von zahlreichen Winzern angebaut werden, im Ausland besondere Beachtung finden und dort für deutschen Wein als solchen stehen.
- 45 bb) Der Beklagte ist in seiner Tätigkeit durch Unionsrecht keinen Beschränkungen ausgesetzt, die eine sinnvolle Werbung für deutschen Wein im Ausland unmöglich machen würden. Auch dies hat das Berufungsgericht in revisions-

rechtlich nicht zu beanstandender Weise angenommen. Bei Beachtung der Vorgaben aus Art. 28 ff. EG (nunmehr Art. 34 ff. AEUV) ist neben so genannter generischer Werbung für deutschen Wein auch Werbung zulässig, die auf die Herkunft des Weins aus traditionellen Weinanbaugebieten oder auf bestimmte Rebsorten und andere Besonderheiten hinweist. Diese Möglichkeiten sind auch etwa in den Verordnungen der Europäischen Union Nr. 800/2008 und Nr. 1998/2006 aufgeführt.

- 46 3. Was die weiteren verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Zulässigkeit einer Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion angeht, hat das Berufungsgericht ebenfalls das Notwendige festgestellt. Es hat insbesondere dargelegt, dass die Abgabe haushaltsrechtlich ausreichend dokumentiert ist und ihre Erforderlichkeit regelmäßig überprüft wird. Die Feststellungen und Bewertungen dazu sind mit der Revision entweder nicht aufgegriffen oder nicht in einer Weise angezweifelt worden, die revisionsrechtlich erheblich wäre.
- 47 4. An die tatsächlichen Feststellungen im angefochtenen Urteil ist der Senat gebunden, weil in Bezug auf sie keine zulässigen und begründeten Revisionsgründe vorgebracht worden sind (vgl. § 137 Abs. 2 VwGO). Zu den bindenden Feststellungen gehören Tatsachenurteile und Bewertungen, soweit sie nicht von normativen Vorgaben abhängen, sowie tatsächliche Schlussfolgerungen und Indizien (vgl. Kraft, in: Eyermann, VwGO, 13. Aufl. 2010, § 137 Rn. 47; Prütting, in: Münchener Kommentar zur Zivilprozessordnung <MünchKomm-ZPO>, Bd. 1, 3. Aufl. 2008, § 284 Rn. 41 f.). Derartige Feststellungen können nur damit infrage gestellt werden, dass ein Verstoß gegen die Beweiswürdigungsgrundsätze, allgemeine Erfahrungssätze oder Denkgesetze geltend gemacht wird und vorliegt (vgl. Urteil vom 23. September 2010 - BVerwG 3 C 32.09 - ZfSch 2011, 52 = DAR 2011, 39 <Rn. 24>).
- 48 Durchgreifende Rügen in diesem Sinne hat die Klägerin nicht erhoben. Die Ablehnung der Beweisanträge ist verfahrensfehlerfrei erfolgt. Das Berufungsgericht hat die Beweisanträge im Urteil beschieden, wie es bei „hilfsweise“, also vorsorglich gestellten Beweisanträgen zulässig ist (Beschluss vom 30. Oktober 2009 - BVerwG 9 A 24.09 - juris Rn. 4; Bamberger, in: Wysk, VwGO, Kommen-

tar 2011, § 86 Rn. 28). Die Angriffe der Klägerin gegen das Zahlenmaterial, das das Berufungsgericht zu den durchschnittlichen Weinpreisen herangezogen hat (Beweisanträge zu 1 bis 3), rechtfertigten keine Beweiserhebung, weil die Klägerin diese Zahlen nicht für unrichtig hält, sondern sie nur anders interpretiert wissen will. Damit setzt sie den vom Tatsachengericht getroffenen Tatsachenbewertungen abweichende eigene entgegen, ohne aufzuzeigen, dass die Bewertung des Berufungsgerichts Beweiswürdigungsgrundsätze verletzt, was allein Gegenstand einer Verfahrensrüge sein kann. Überdies kritisiert die Klägerin die Bewertungen des Berufungsgerichts von einem Rechtsstandpunkt aus, den das Gericht nicht eingenommen hat. Maßgebend für die revisionsrechtliche Beurteilung, ob eine Pflicht zur Aufklärung verletzt worden ist, ist aber die materiell-rechtliche Auffassung der Vorinstanz (stRspr, vgl. Beschluss vom 23. Januar 1996 - BVerwG 11 B 150.95 - Buchholz 424.5 GrdstVG Nr. 1).

- 49 Es trifft nicht zu, dass sich das Berufungsgericht zur Einschätzung des Images deutscher Weine auf Unterlagen gestützt hat, die nicht Gegenstand des Rechtsstreits waren und zu denen sich die Klägerin nicht äußern können. Ausführungen des Vertreters des öffentlichen Interesses, auf welche die Klägerin sich zur Begründung dieser Rüge stützt, sind vom Berufungsgericht nicht verwertet worden, die ausgewerteten Unterlagen sind den Verfahrensbeteiligten bekannt, wie das Berufungsgericht auf S. 43 seines Urteils unwidersprochen hervorhebt. Ähnliches gilt, soweit die Klägerin die Feststellungen des Berufungsgerichts zur „kleinteiligen Betriebsstruktur“ deutscher Weinbaubetriebe angreift. Dieser Umstand war Gegenstand des Vortrags des Beklagten; die Klägerin musste damit rechnen, dass das Gericht ihn aufgreifen und bewerten würde. Zudem stellt die Klägerin in der Sache nicht in Abrede, dass die deutsche Weinwirtschaft traditionell durch kleinteilige Betriebsstrukturen geprägt ist.
- 50 Von der Rechtsauffassung des Berufungsgerichts aus war es auch nicht verfahrensfehlerhaft, den Beweisangeboten zur Einkommens- und Gewinnsituation deutscher Weinbaubetriebe nicht nachzugehen (Beweisantrag zu 8), sondern maßgeblich auf die Wertschöpfung abzustellen und in deren Verbesserung Potenzial für eine weiter greifende Erhöhung auch der Gewinne und Einkommen

zu sehen. Auf das absolute Niveau des durchschnittlichen Einkommens kam es von daher nicht an.

- 51 Den Beweisantrag zu 9, dass sich aus der so genannten Morph-Studie kein schlechtes Image deutscher Weine ablesen lasse, hat das Berufungsgericht zu Recht als unerheblich betrachtet. Die Klägerin bemängelt, das Gericht hätte diesen Schluss nicht ziehen dürfen, weil die Studie nicht aussagekräftig und verwertbar sei. Warum dies nicht der Fall sein soll, will sie indes erst durch ein Sachverständigengutachten aufdecken lassen. Dies läuft auf ein unzulässiges Ausforschungsbegehren hinaus. Das Berufungsgericht war auch nicht gehindert, die Studie auszuwerten. Es ist nicht erkennbar, warum es dazu der von der Klägerin für erforderlich gehaltenen statistischen Kenntnisse bedarf. Abgesehen davon zieht die Klägerin nicht in Zweifel, dass das Berufungsgericht seine Überzeugung von einem Imagedefizit des deutschen Weins auf wichtigen Exportmärkten nicht nur aus der Morph-Studie gewonnen hat, sondern ausdrücklich in einer „Gesamtschau von Erhebungen und Stellungnahmen“, welche die Klägerin nicht anspricht.
- 52 Für die Ablehnung des Beweisantrages zu 10 durfte das Berufungsgericht als wahr unterstellen, dass Verbraucheraussagen zu deutschem Rotwein in England „allgemein keine Rolle spielen“. Das Berufungsgericht hat seinen Schluss auf ein schlechtes Image des deutschen Rotweins nicht aus Verbraucheraussagen abgeleitet, sondern aus der fehlenden Präsenz deutschen Rotweins in England. Dem setzt die Klägerin eine abweichende Bewertung entgegen, wiederum ohne aufzuzeigen, dass der Schluss ohne Verstoß gegen Beweiswürdigungsgrundsätze nicht gezogen werden kann. Dass er denklogisch ausgeschlossen ist, wie die Klägerin geltend macht, trifft offensichtlich nicht zu. Das Gericht nimmt damit auch nicht das Ergebnis einer Beweisaufnahme vorweg.
- 53 Auch die weiteren Beweisanträge sind vom Berufungsgericht beanstandungsfrei als unerheblich abgelehnt worden. Sie beruhen durchweg darauf, dass die Klägerin von rechtlichen Ansätzen ausgeht, die das Berufungsgericht nicht zugrunde gelegt hat. Dass diese rechtlichen Ansätze kein Bundesrecht verletzen, hat der Senat dargelegt.

54 5. Die Klägerin ist auch nicht in ihrem Grundrecht aus Art. 12 Abs. 1 GG verletzt. Freilich greift die Sonderabgabe nach § 43 Abs. 1 WeinG in den Schutzbereich dieses Grundrechts ein. Das ist bei öffentlichen Abgaben der Fall, wenn sie in engem Zusammenhang mit der Ausübung eines Berufs stehen und objektiv eine berufsregelnde Tendenz erkennen lassen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. November 2009 a.a.O. S. 363 m.w.N.). Aus der Sicht der Abgabepflichtigen stellt sich die Sonderabgabe (auch) als eine Verkürzung ihrer durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützten unternehmerischen Freiheit dar und bedarf auch daher besonderer Rechtfertigung. Für die im Schwerpunkt in Rede stehenden Werbemaßnahmen des Beklagten wird diese freiheitsbeschränkende Qualität der Abgabe besonders augenfällig, weil die finanzielle Inanspruchnahme der Unternehmen der Weinwirtschaft als Schmälerung ihrer eigenen unternehmerischen Werbebetats angesehen werden kann (stRspr, vgl. BVerfG, Urteile vom 3. Februar 2009 a.a.O. S. 337 m.w.N. und vom 6. Juli 2005 a.a.O. S. 145; Beschluss vom 12. Mai 2009 a.a.O. S. 139 f.; anders noch Beschluss vom 5. März 1974 a.a.O. S. 17 f.). Die Erhebung einer solchen Abgabe ist nur aufgrund eines Gesetzes zulässig, das auch im Übrigen mit der Verfassung in Einklang steht (vgl. BVerfG, Urteil vom 6. Juli 2005 a.a.O. S. 145; Beschluss vom 12. Mai 2009 a.a.O. S. 140). Gesetzliche Regelungen der Berufsausübung sind nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zulässig, wenn sie durch hinreichende Gründe des gemeinen Wohls gerechtfertigt sind, wenn das gewählte Mittel zur Erreichung des verfolgten Zwecks geeignet und auch erforderlich ist und wenn bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt ist (vgl. BVerfG, Urteil vom 13. Dezember 2000 - 1 BvR 335/97 - BVerfGE 103, 1 <10> m.w.N.). Für Sonderabgaben ist dies regelmäßig bereits dann der Fall, wenn sie den kompetenz- und finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen standhalten (vgl. dazu BVerfG, Beschluss vom 24. November 2009 a.a.O. S. 363 ff.). Damit steht zugleich fest, dass sich die Auferlegung der Abgabe auf vernünftige Gründe des Gemeinwohls stützen kann, und zwar hier deshalb, weil die Gruppe der Abgabepflichtigen in geeigneter Weise von Beeinträchtigungen entlastet wird, die sie selbst nicht hinreichend ausgleichen könnte. Auf der Grundlage der tatrichterlichen Feststellungen ist

die Zumutbarkeit der Sonderabgabe zu bejahen, weil den Abfüllbetrieben mit weniger als einem Cent pro Liter Wein eine nur geringfügige Abgabenlast auferlegt ist, die zum Gruppennutzen schon deswegen nicht in einem unangemessenen Verhältnis steht. Das ist revisionsrechtlich auch in Würdigung der Einwände der Klägerin ebenso wenig zu beanstanden wie die Feststellung, dass die Abgabe ihrer Höhe nach verfassungsgemäß bemessen, d.h. nicht übermäßig und auf die Gruppenangehörigen gleichheitsgerecht verteilt ist. Weitergehende Anforderungen sind unter dem Gesichtspunkt der Berufsausübungsfreiheit nicht zu beachten.

- 55 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Über die Notwendigkeit, einen Bevollmächtigten für das Vorverfahren zuzuziehen (§ 162 Abs. 2 Satz 2 VwGO), muss nicht entschieden werden, weil der Klägerin Kosten weder für das gerichtliche Verfahren noch für das Vorverfahren zu erstatten sind.

Kley

Liebler

RiBVerwG Dr. Langer
ist wegen Krankheit gehindert
zu unterschreiben.
Kley

Dr. Wysk

Dr. Kuhlmann