

L e i t s a t z

zum Urteil des Zweiten Senats vom 3. Februar 2009

- 2 BvL 54/06 -

Lässt sich eine Finanzierungsverantwortung der mit einer Sonderabgabe belasteten Abgabepflichtigen praktisch ausschließlich mit Blick auf Zweck und Wirkung staatlicher Förderungsmaßnahmen zugunsten der belasteten Gruppe begründen, bestehen in Bezug auf die gruppennützige Verwendung erhöhte Anforderungen. Der durch die Abgabe zu finanzierende und die Abgabe rechtfertigende Gruppennutzen muss evident sein.



Im Namen des Volkes

**In dem Verfahren
zur verfassungsrechtlichen Prüfung,**

ob § 10 Abs. 3 Nrn. 2, 7 und 8 in Verbindung mit den §§ 1 und 2 des Absatzfondsgesetzes in der Fassung des Gesetzes vom 21. Juni 1993 (BGBl I S. 998), zuletzt geändert durch die Siebente Zuständigkeitsanpassungs-Verordnung vom 29. Oktober 2001 (BGBl I S. 2785), gegen Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 105 GG und Art. 110 GG verstoßen und damit nichtig sind,

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Verwaltungsgerichts Köln vom 18. Mai 2006 - 13 K 2230/05 -

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

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

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 17. September 2008 durch

Urteil

für Recht erkannt:

§ 2 Absatz 1 bis Absatz 4 Satz 1, Absatz 6, § 10 Absatz 1 bis Absatz 8, § 11 und § 12 des Gesetzes über die Errichtung eines zentralen Fonds zur Absatzförderung der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft (Absatzfondsgesetz) in der Fassung

des Gesetzes vom 21. Juni 1993 (Bundesgesetzblatt Teil I Seite 998), mit nachfolgenden Änderungen, zuletzt in der Fassung des Gesetzes zur Neufassung des Absatzfondsgesetzes vom 4. Oktober 2007 (Bundesgesetzblatt Teil I Seite 2342), sind seit dem 1. Juli 2002 mit Artikel 12 Absatz 1 des Grundgesetzes in Verbindung mit Artikel 105 und Artikel 110 des Grundgesetzes unvereinbar und nichtig.

Gründe:

A.

Das Verfahren betrifft die Frage, ob die Abgabe, die nach dem Absatzfondsgesetz von Unternehmen der Land- und Ernährungswirtschaft erhoben wird, mit dem Grundgesetz, insbesondere mit den Anforderungen an die Erhebung einer nichtsteuerlichen Abgabe, vereinbar ist. Ihr Aufkommen fließt einem Absatzfonds zu, der den Absatz und die Verwertung von Erzeugnissen dieser Wirtschaftszweige fördern soll.

1

I.

1. Um der deutschen Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft ein wirkungsvolles Instrument zur zentralen Absatzförderung zu verschaffen und ihre Marktstellung in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu festigen, wurde im Jahr 1969 durch § 1 des Gesetzes über die Errichtung eines zentralen Fonds zur Absatzförderung der deutschen Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft (Absatzfondsgesetz) - AbsFondsG - vom 26. Juni 1969 (BGBl I S. 635) der heute noch bestehende Fonds errichtet. Nach der dem Bundesverfassungsgericht vorgelegten Fassung des § 2 Abs. 1 AbsFondsG vom 21. Juni 1993 (BGBl I S. 998, zuletzt geändert durch die Siebente Zuständigkeitsanpassungs-Verordnung vom 29. Oktober 2001, BGBl I S. 2785) hat dieser Fonds die Aufgabe,

2

den Absatz und die Verwertung von Erzeugnissen der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft durch Erschließung und Pflege von Märkten im In- und Ausland mit modernen Mitteln und Methoden zentral zu fördern. Er kann bei der Erschließung von Märkten auch auf die Verbesserung der Qualität und der Marktorientierung von Erzeugnissen hinwirken.

3

Mit für den vorliegenden Entscheidungszusammenhang unwesentlichen Änderungen lautet § 2 Abs. 1 AbsFondsG in der geltenden Fassung vom 4. Oktober 2007 (BGBl I S. 2342):

4

Der Absatzfonds hat den Absatz und die Verwertung von Erzeugnissen der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft durch Erschließung und Pflege von Märkten im In- und Ausland mit modernen Mitteln und Methoden unter Berücksichtigung der Belange des Verbraucher-, Tier- und Umweltschutzes zentral zu fördern. Er soll dabei auch auf die Verbesserung der Qualität und Sicherheit sowie der Marktorientierung von Erzeugnissen hinwirken.

5

2. Die näheren Regelungen zur Beitragserhebung sind seit der Gesetzesfassung

6

von 1993 bis auf eine Umstellung auf Euro-Beträge praktisch unverändert geblieben. Nachfolgend wird lediglich auf die aktuelle Gesetzesfassung vom 4. Oktober 2007 (BGBl I S. 2342) Bezug genommen:

Dem Absatzfonds fließen zur Durchführung seiner Aufgaben Beiträge zu, die von Betrieben der Land- und Ernährungswirtschaft nach Maßgabe des § 10 Abs. 3 bis 8 AbsFondsG erhoben werden. Die Beiträge werden nach § 10 Abs. 8 AbsFondsG von der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE), einer bundesunmittelbaren rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, erhoben. Dies geschieht bei den sogenannten Flaschenhalsbetrieben, den Betrieben an den jeweils marktengsten Stellen, die ein landwirtschaftlicher Rohstoff auf seinem Weg zum Verbraucher durchläuft. Solche regelmäßig als Abgabenschuldner herangezogenen Flaschenhalsbetriebe sind gemäß § 10

AbsFondsG unter anderem Zuckerfabriken, Mühlenbetriebe, Brauereien, Molkereien, Schlachtbetriebe und Eierpackstellen. Die mögliche Überwälzung der Beiträge von den abgabepflichtigen Betrieben auf deren Lieferanten ist gemäß § 10 Abs. 7 AbsFondsG Vereinbarungen zwischen jenen Betrieben vorbehalten.

Die für das vorliegende Verfahren entscheidungserheblichen Beitragsregelungen lauten in der aktuellen Fassung des Gesetzes wie folgt:

§ 10

Finanzierung

(1) Dem Absatzfonds fließen zur Durchführung seiner Aufgaben Beiträge nach den folgenden Absätzen zu.

(2) Die Beiträge werden von den Betrieben der Land- und Ernährungswirtschaft nach Maßgabe der Absätze 3 bis 8 erhoben. Auf eingeführte Waren mit Ursprung im Ausland werden keine Beiträge erhoben, wenn vom Beitragspflichtigen der Ursprung im Ausland nachgewiesen wird.

(3) Der Beitrag beträgt für

1. Zuckerfabriken 0,16 Euro je 1.000 Kilogramm aufgenommene Zuckerrüben,

2. Mühlenbetriebe 0,48 Euro je 1.000 Kilogramm in der Handelsmüllerei vermahlene Brotgetreide,

3. Brauereibetriebe 0,61 Euro je 1.000 Kilogramm verwendetes Malz,

4. Erzeugerzusammenschlüsse sowie Betriebe, die und soweit sie mit Kern-, Stein- oder Beerenobst, Tafeltrauben, Gemüse, Küchenkräutern, Hülsenfrüchten oder Kartoffeln Großhandel treiben, 0,40 Euro je 100 Euro von inländischen Erzeugern oder Sammlern an sie oder unter ihrer Mitwirkung abgesetzte Waren dieser Art; wirkt bei dem Absatz ein Erzeugerzusammenschluss oder ein Großhandelsbetrieb mit, so ist dieser und nicht der Erzeugerzusammenschluss oder Großhandelsbetrieb beitrags-

pflichtig, an den die Ware abgesetzt worden ist,	
5. Betriebe, die Waren der unter Nummer 4 genannten Art, soweit es sich um frische, gekühlte oder lediglich zur vorläufigen Haltbarmachung entweder gefrorene oder vorbearbeitete Waren oder um Hülsenfrüchte handelt, industriell bearbeiten oder zu Erzeugnissen verarbeiten, deren Charakter überwiegend von diesen Waren bestimmt wird, 0,40 Euro je 100 Euro zu diesem Zweck aufgenommene Waren dieser Art,	18
6. Molkereien, Milchsammelstellen und Rahmstationen 1,22 Euro je 1.000 Kilogramm angelieferte Milch,	19
7. Eierpackstellen 0,30 Euro je 1.000 verpackte Eier,	20
8. Geflügelschlachtereien, deren monatliche Schlachtkapazität mindestens 500 Tiere beträgt, 0,36 Euro je 100 Kilogramm Lebendgewicht des geschlachteten, zur Vermarktung bestimmten Mastgeflügels,	21
9. Betriebe, die für gewerbliche Zwecke geschlachtetes Vieh der Fleischschau zuführen,	22
- 2,04 Euro je Rind,	23
- 0,51 Euro je Schwein,	24
- 0,30 Euro je Schaf,	25
es sei denn, der ganze Tierkörper wird bei der fleischhygienerechtlichen Beurteilung beanstandet,	26
10. Ölmühlenbetriebe	27
- 0,71 Euro je 1.000 Kilogramm geschlagener Raps- und Rübensamen,	28
- 0,81 Euro je 1.000 Kilogramm geschlagene Sonnenblumenkerne.	29
(4) Der Beitrag beträgt für Betriebe, die Blumen, Zierpflanzen, Ziergehölze, Gehölze für den Straßen- und Landschaftsbau oder deren Pflanzgut auf einer Mindestgrundfläche von 150 Flächeneinheiten bei den Gehölzen und deren Pflanzgut, von 400 Flächeneinheiten bei den übrigen Pflanzen und deren Pflanzgut erzeugen oder kultivieren, jährlich 0,06 Euro je genutzte Flächeneinheit. Als Flächeneinheit gelten	30
1. bei Blumen und Zierpflanzen:	31
5,0 Quadratmeter Freiland,	32
1,0 Quadratmeter Frühbeet,	33
0,5 Quadratmeter Gewächshaus;	34
2. bei Ziergehölzen und Gehölzen für den Straßen- und Landschaftsbau:	35
10,0 Quadratmeter Freiland.	36

Werden die in Satz 2 Nr. 1 und 2 genannten Pflanzen miteinander im zeitlichen Wechsel oder gemischt angebaut, gelten als Flächeneinheit die Quadratmetersätze derjenigen Pflanzen, deren Anbau überwiegt. Werden die in Satz 2 Nr. 1 und 2 genannten Pflanzen mit anderen Pflanzen im zeitlichen Wechsel oder gemischt in der Weise angebaut, dass mehr als die Hälfte des Kalenderjahres oder der Grundfläche mit den anderen Pflanzen genutzt wird, gilt als Flächeneinheit das Doppelte der nach Satz 2 Nr. 1 oder 2 jeweils maßgebenden Quadratmetersätze; Satz 3 gilt entsprechend.	37
(5) Ein Beitrag wird nicht erhoben in den Fällen	38
1. des Absatzes 3 Nr. 1, 5, 6 und 7 für Ware, für die ein anderer Betrieb bereits beitragspflichtig ist,	39
2. des Absatzes 3 Nr. 4 und 5 für Ware, die zur Herstellung von Stärke, Essenzen, Alkohol, Branntwein oder Spirituosen oder die nicht zum menschlichen Verzehr bestimmt ist,	40
3. des Absatzes 3 Nr. 5 für Ware, die ihrer Gattung nach im Inland unter natürlichen Klimabedingungen nicht wächst und unter künstlichen Klimabedingungen nicht zu Erwerbszwecken erzeugt wird.	41
(5a) (weggefallen)	42
(6) Das Bundesministerium wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, soweit erforderlich, die Berechnung des nach Absatz 3 Nr. 4 und 5 für die Beitragshöhe maßgebenden Warenwertes näher zu bestimmen, insbesondere die Zugehörigkeit von öffentlichen Abgaben und von Kosten der Beförderung und Verpackung zum Warenwert zu regeln.	43
(7) In den Fällen des Absatzes 3 richtet sich eine Erstattung des Beitrages nach einer zwischen dem Lieferanten und dem Betriebsinhaber getroffenen Vereinbarung. Satz 1 gilt entsprechend, wenn die Lieferung über einen oder mehrere Händler erfolgt.	44
(8) Das Bundesministerium wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen und mit Zustimmung des Bundesrates die Zuständigkeit und das Verfahren bei der Erhebung, die Beitreibung und die Fälligkeit der Beiträge durch Rechtsverordnung zu regeln. Die Rechtsverordnung kann bestimmen, dass für die Erhebung der Beiträge die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung zuständig ist. Die landwirtschaftlichen Alterskassen sind berechtigt und verpflichtet, die für die Beitragspflicht nach Absatz 4 in Betracht kommenden Betriebe der für die Beitragserhebung zuständigen Behörde mitzuteilen.	45
(9) Soweit Mittel aus den Beiträgen sowie Erträgen des Absatzfonds innerhalb eines Haushaltsjahres nicht zur Bestreitung von Ausgaben verwendet werden, verbleiben sie ihm für die Erfüllung seiner Aufgaben.	46

Nach den Angaben des Absatzfonds der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft betragen die Beitragseinnahmen insgesamt im Zeitraum von 1997 bis 2006 im Mittelwert rund 88.000.000 Euro pro Jahr. Die Beitragseinnahmen lassen sich verschiedenen Produktbereichen zuordnen. Demnach ist die Produktgruppe „Molkereien/Milch“ mit über 35 Prozent der größte Beitragszahler. Etwa ein weiteres Drittel der Beitragseinnahmen wird allein im Bereich „gewerbliche Schlachter/Schlachtvieh“ erhoben. Die anderen Produktbereiche tragen gemeinsam zu dem übrigen Teil der Beitragseinnahmen bei.

3. Zur Durchführung seiner Aufgaben bedient sich der Absatzfonds der Centralen Marketinggesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft mbH (CMA), einer „zentralen Einrichtung der Wirtschaft“, die kein eigenes erwerbswirtschaftliches Warengeschäft betreiben darf (§ 2 Abs. 2 AbsFondsG). Für die Marktberichterstattung wurde eine weitere besondere zentrale Einrichtung der Wirtschaft geschaffen (§ 2 Abs. 3 AbsFondsG), die Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle für Erzeugnisse der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft GmbH (ZMP).

a) Die Tätigkeit der CMA besteht vor allem in Werbemaßnahmen für deutsche Agrargüter und in der Veranstaltung von Messen, Ausstellungen und sonstigen Verkaufsförderungsaktionen im In- und Ausland. Hinzu treten sowohl Marktforschung und -analysen und sonstige Maßnahmen zur Verbesserung der Markttransparenz als auch die Förderung der Verwendung von Herkunfts- und Gütezeichen und die Entwicklung neuer Produkte und Produktprogramme.

Für ihre Arbeit erhält die CMA vom Absatzfonds die erforderlichen finanziellen Mittel (§ 2 Abs. 4 AbsFondsG). Die Mittel werden grundsätzlich für die Produktbereiche ausgegeben, die sie aufgebracht haben. Bei extremen Marktstörungen können Mittel vorübergehend umgeschichtet werden.

b) Die ZMP ist eine mit Mitteln des Absatzfonds finanzierte Einrichtung, die die Märkte für Erzeugnisse der Land- und Ernährungswirtschaft beobachtet und analysiert. Die ZMP erhebt nach den Angaben des Absatzförderungsfonds zu diesen Produkten Markt- und Preisinformationen aus einem agrarwirtschaftlichen Meldernetz, den Datenbasen der Landwirtschaftskammern, Erzeugergemeinschaften und Großmärkte und verarbeitet Daten von Marktforschungsinstituten und spezifischen Marktstudien.

II.

1. Im Ausgangsverfahren haben drei Unternehmen der Ernährungswirtschaft nach erfolglos durchgeführten Widerspruchsverfahren Klage wegen der Erhebung von Beiträgen nach dem Absatzfondsgesetz erhoben.

Bei der Klägerin zu 1) handelt es sich um ein Mühlenunternehmen, welches Brotgetreide vermahlt und anschließend als Mehl verkauft. Sie wurde mit Bescheid vom 24. Januar 2003 von der Beklagten des Ausgangsverfahrens, der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE), zur Beitragszahlung für den Monat Dezember

2002 in Höhe von rund 4.900 Euro herangezogen. Als Bemessungsgrundlage wurde für diesen Zeitraum eine vermahlene Brotgetreidemenge von rund 10.000 Tonnen zugrunde gelegt.

Die Klägerin zu 2) verpackt als sogenannte Eierpackstelle Eier. Sie wurde mit Bescheid vom 23. Mai 2003 zur Zahlung eines Beitrages zum Absatzfonds in Höhe von rund 1.000 Euro für den Zeitraum Juli bis Dezember 2002 herangezogen. Als Bemessungsgrundlage diente hierbei eine durch Schätzung ermittelte Menge von rund 3,5 Millionen durch die Klägerin zu 2) in dieser Zeit verpackten Eiern. 54

Die Klägerin zu 3) betreibt eine Geflügelschlachterei. Mit Bescheid vom 28. März 2003 wurde sie auf Grundlage einer durch Selbstveranlagung ermittelten Menge von rund 31.000 Tonnen Geflügelfleisch zur Zahlung eines Beitrages zum Absatzfonds in Höhe von rund 115.000 Euro für den Zeitraum Juli bis Dezember 2002 herangezogen. 55

2. Das Verwaltungsgericht Köln hat das Verfahren mit Beschluss vom 18. Mai 2006 - 13 K 2230/05 - gemäß Art. 100 Abs. 1 GG ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht die Frage vorgelegt, 56

ob § 10 Abs. 3 Nrn. 2, 7 und 8 in Verbindung mit den §§ 1 und 2 des Absatzfondsgesetzes in der Fassung des Gesetzes vom 21. Juni 1993 (BGBl I S. 998), zuletzt geändert durch die Siebente Zuständigkeitsanpassungs-Verordnung vom 29. Oktober 2001 (BGBl I S. 2785), gegen Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 105 GG und Art. 110 GG verstoßen und damit nichtig sind. 57

a) Zur Entscheidungserheblichkeit der Vorlagefrage führt das Verwaltungsgericht Köln aus, die tatbestandlichen Voraussetzungen für Abgabepflichten der Klägerinnen seien erfüllt. Die Beitragstatbestände ergäben sich für die Klägerinnen als Mühlenbetrieb, Eierpackstelle und Geflügelschlachterei aus § 10 Abs. 3 Nr. 2, Nr. 7 und Nr. 8 AbsFondsG. Anderweitige Rechtsgrundlagen seien nicht ersichtlich. 58

b) Nach Überzeugung des Verwaltungsgerichts sind § 10 Abs. 3 Nrn. 2, 7 und 8 in Verbindung mit den §§ 1 und 2 des Absatzfondsgesetzes verfassungswidrig. 59

Das Bundesverfassungsgericht habe in seiner Entscheidung im Jahr 1990 (BVerfGE 82, 159) bereits festgestellt, dass es sich bei der in § 10 Abs. 1 AbsFondsG geregelten Abgabe um eine Sonderabgabe handele. Die Anforderungen an eine zulässige Sonderabgabe erfülle der Beitrag zum Absatzfonds nicht. 60

Es sei in hohem Maße zweifelhaft, ob die Erhebung der Sonderabgabe im Hinblick auf ihre Zweckbestimmung noch zulässig sei. Habe dieser Zweck noch 1990 in der Stärkung und dem Schutz der deutschen Agrarwirtschaft in der Konkurrenz zu der anderer Agrarexportländer in den Europäischen Gemeinschaften bestanden, stehe dieser Zweck neun Jahre nach Vollendung des europäischen Binnenmarktes im Bereich der Landwirtschaft im Widerspruch zu den Zielen eines gesamteuropäischen Marktes. 61

Zudem bestünden erhebliche Zweifel an der Gruppenhomogenität der deutschen Landwirtschaft. Das die Abgabenschuldner verbindende Merkmal liege in den Startschwierigkeiten bei dem Übergang in den gemeinsamen Markt, das nach Vollendung desselben entfallen sei. Zudem sei eine definitorische Abgrenzung der deutschen Landwirtschaft wegen der Internationalisierung der Branche nicht mehr möglich. 62

Wegen des veränderten europarechtlichen Umfeldes sei es nicht mehr möglich, das Aufkommen der Sonderabgabe gruppennützig zu verwenden. Es liege ein unlösbarer Zielkonflikt zwischen den Vorgaben des Europarechts und der gesetzlichen Aufgabendefinition des Absatzfonds vor. Eine gruppennützige Verwendung setze entsprechend der gesetzlichen Zielsetzung des Absatzfonds eine zulässige herkunftsbezogene Werbung gerade für die deutsche Landwirtschaft voraus. Die Möglichkeiten hierzu hält das vorlegende Gericht unter Hinweis auf die sogenannte Werbeleitlinie der Kommission (Abl. EG Nr. C 252/03 vom 12. September 2001, S. 5 ff.) sowie insbesondere auf das Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften vom 5. November 2002 (Rs. C-325/00, Slg. 2002, I-9977) wegen der zunehmend weiten Auslegung des Art. 28 EG für zu gering, um von einer Gruppennützigkeit der Aufkommensverwendung auszugehen. Dies sei insbesondere dem Umstand geschuldet, dass der Gerichtshof die Anforderungen für eine europarechtskonforme Werbebotschaft weiter verschärft habe. 63

Im Bereich der Werbung mit der Herkunft als sekundärer Werbebotschaft sei zu berücksichtigen, dass diese grundsätzlich zulässige Form der herkunftsbezogenen Werbung jedenfalls dann unzulässig werde, wenn sich daraus die ernsthafte Absicht eines Mitgliedstaates ergebe, aus anderen Mitgliedstaaten importierte Produkte durch einheimische zu ersetzen. Demnach sei bereits die im Sinne der Zielsetzung des Absatzfonds erfolgreiche Profilierung deutscher Produkte auch ohne eine hiermit verbundene Diskriminierung ausländischer Erzeugnisse mit dem Europarecht unvereinbar. Andererseits sei die rein generische Werbung, die auf Herkunftsmerkmale verzichtet, ungeeignet, spezifische Vorteile gerade für die deutsche Land- und Ernährungswirtschaft gegenüber ausländischen Mitbewerbern zu begründen. Eine allein auf die einzelnen Lebensmittelarten abstellende Werbung stelle gar einen wirtschaftlichen Nachteil für die Abgabenschuldner dar, weil hierdurch auch der Absatz der von ausländischen Wettbewerbern angebotenen Produkte gefördert werde, ohne dass diese, im Gegensatz zu den dem Absatzfondsgesetz unterliegenden Unternehmen, durch eine Kostentragung belastet seien. 64

Der Aufbau sogenannter Qualitätssicherungssysteme durch die CMA stelle durch deren Öffnung auch für ausländische Interessenten keine spezifisch gruppennützige Verwendung des Aufkommens des Absatzfonds dar. 65

Wegen ihrer untergeordneten Bedeutung im Verhältnis zum Bereich Werbung und Qualitätssicherung könne offenbleiben, ob die von der CMA eingesetzten Mittel für die Durchführung von Messen und Fortbildungsmaßnahmen sowie für die allgemeinen Informationen über ernährungswissenschaftliche Themen das Erfordernis der 66

gruppennützigen Verwendung des Aufkommens erfüllten.

Gleiches gelte für die nach § 2 Abs. 3 AbsFondsG mit Aufgaben betraute Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle für Erzeugnisse der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft GmbH (ZMP). Allerdings bestünden auch an der Gruppennützigkeit der Verwendung dieser Mittel erhebliche Zweifel. Die Tätigkeit der ZMP begünstige nicht spezifisch die Unternehmen der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft, sondern biete ihre Leistungen gegen eine geringe und nicht kostendeckende Schutzgebühr jedem interessierten Dritten an.

67

Im Übrigen ergebe sich die Verfassungswidrigkeit der im Absatzfondsgesetz geregelten Abgabe aus der unzureichenden Erfüllung der Verpflichtung, die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen der Sonderabgabe in regelmäßigen Abständen zu überprüfen. Bei der Gesetzesänderung im Jahre 2002 habe insbesondere der Erlass der Werbeleitlinie am 12. September 2001 und die damit verbundene Veränderung der europarechtlichen Zulässigkeit der staatlichen Förderung des Absatzes der nationalen Land- und Ernährungswirtschaft den verfassungsrechtlichen Prüfungsbedarf für den Gesetzgeber ausgelöst.

68

3. Die Klägerinnen der Ausgangsverfahren sind im Wesentlichen der Auffassung des vorlegenden Verwaltungsgerichts. Ergänzend wird ausgeführt, dass der gemeinschaftsrechtlich bedingte Fortfall der Zielsetzung des Absatzfonds zwangsläufig auch zum Fortfall der Gruppenhomogenität geführt habe. Wegen des Wegfalls des Finanzierungszweckes bestehe in dem oben beschriebenen Sinne nach den Wertungen der *nationalen* Rechtsordnung keine homogene Gruppe mehr. In der *europäischen* Rechtsordnung sei ebenfalls, wenn auch aus anderen Gründen, keine abgrenzbare Gruppe vorstrukturiert. Vor diesem Hintergrund sei maßgeblich, dass die deutsche Landwirtschaft einer von mehreren Teilnehmern des Gemeinsamen Marktes sei, ohne jedoch ein rechtlich abgrenzbares Teilsegment zu bilden. Der Gesichtspunkt der Staatsangehörigkeit beziehungsweise der Ansässigkeit in einem bestimmten Mitgliedstaat sei kraft Gemeinschaftsrechts bedeutungslos. Im europäischen Binnenmarkt befinde sich demnach jeder deutsche land- und ernährungswirtschaftliche Betrieb gegenüber seinen innerstaatlichen Wettbewerbern in einer nicht anders gearteten Konkurrenzsituation als gegenüber den im EU-Ausland ansässigen Unternehmen.

69

4. Nach Auffassung des Absatzfonds sind die verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine zulässige Sonderabgabe erfüllt. Der Zweck der Absatzförderungstätigkeit sei durch den Binnenmarkt, der im Übrigen noch gar nicht verwirklicht sei, keineswegs in Frage gestellt.

70

Die Instrumente der zentralen Absatzförderung seien darauf ausgerichtet, die Wertigkeit heimischer Erzeugnisse nicht nur in der Konkurrenz zu Agrarerzeugnissen anderer Länder stärker in den Fokus der Verbraucher zu rücken, sondern auch im Verhältnis zu Waren und Dienstleistungen anderer Branchen. An der Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit dieser Zielvorgabe habe sich seit der Entscheidung des Bundesverfas-

71

sungsgerichts aus dem Jahre 1990 nichts geändert.

Es bestehe kein Widerspruch zwischen dem Zweck des Absatzfondsgesetzes und den Regelungen des europäischen Binnenmarktes. 72

Das vorliegende Gericht unterstelle dem Absatzfonds zu Unrecht eine gleichsam protektionistische Ausrichtung. Bei der Verwirklichung seiner Ziele habe sich der Absatzfonds selbstverständlich an die Vorgaben des europäischen Rechts zu halten. Diese bildeten den Rahmen, innerhalb dessen sich die Tätigkeit des Absatzfonds und seiner Durchführungsgesellschaften entfalten könne. Auch an diesem europarechtlichen Rahmen habe sich seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Jahre 1990 nichts geändert. 73

Die deutsche Land- und Ernährungswirtschaft bilde nach wie vor eine homogene Gruppe. Sie sei nach wie vor durch das gemeinsame Interesse daran verbunden, ihre Wettbewerbsfähigkeit auf den deutschen, europäischen und globalen Märkten zu stärken und diese Märkte für deutsche landwirtschaftliche Erzeugnisse zu erschließen und zu pflegen. Weder auf der Ebene der Primärerzeugung noch im Bereich der nachgelagerten Produktion lasse die mäßige Internationalisierung der Branche diese gemeinsame Interessenlage entfallen. 74

Die Voraussetzungen der spezifischen Sachnähe und der Gruppenverantwortung seien erfüllt. Der Aufgabe der Marktpflege und -erschließung für ihre eigenen Produkte stehe die deutsche Land- und Ernährungswirtschaft evident näher als jede andere Gruppe und die Allgemeinheit der Steuerzahler. Dies ergebe sich schon daraus, dass es sich inhaltlich um die Gewährung von Sondervorteilen handele, die anderen Wirtschaftsbereichen in dieser Form nicht zugute kämen. 75

Das Aufkommen aus der Abgabe werde auch gruppennützig verwendet. Die CMA habe sich in den letzten Jahren den Entwicklungen der Absatzmärkte in der Form angepasst, dass nunmehr drei Aufgabenschwerpunkte in den Mittelpunkt ihres Tätigkeitsspektrums gerückt seien, nämlich die Förderung und Vermittlung von Qualität und Transparenz, die Vermittlung der Wertigkeit von Lebensmitteln und die Förderung des Exportes. 76

Im Hinblick auf die herkunftsbezogenen Werbemaßnahmen finde die Auffassung des Verwaltungsgerichts Köln weder in den einschlägigen europarechtlichen Vorschriften noch in der Rechtsprechungspraxis des Europäischen Gerichtshofs oder in der Genehmigungspraxis der Kommission eine Stütze. Die Kommission habe ein differenziertes System der Zulässigkeit von herkunftsbezogenen Werbemaßnahmen geschaffen. Werbung sei demnach zulässig, soweit ein angemessenes Verhältnis zwischen Hinweisen auf Eigenschaften und Sorten des Produktes einerseits und auf seinen nationalen Ursprung andererseits gewahrt bleibe. Dies sei schon dann der Fall, wenn der Hinweis auf den nationalen Ursprung in einer Gesamtbewertung der Hauptwerbepotschaft untergeordnet sei. Im Übrigen sei die herkunftsbezogene Werbung im Exportbereich mit dem Europarecht vereinbar. 77

Die rein generische Werbung sei als gruppennützige Verwendung der Mittel aus der Sonderabgabe anzusehen. Die Instrumente der zentralen Absatzförderung seien in diesem Bereich darauf ausgerichtet, die Wertschätzung der Agrarerzeugnisse beim Verbraucher und damit deren Anteil am verfügbaren Haushaltseinkommen zu erhöhen, um auf diese Weise zu einer höheren Wertschöpfung des Sektors beizutragen. Generische Werbung bewirke im Übrigen dann eine unmittelbare Stärkung der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft in Konkurrenz zu den Erzeugnissen anderer EU-Agrarexportländer, wenn es sich bei dem beworbenen Produkt um ein überwiegend in Deutschland produziertes und im Verbraucherbewusstsein eher unbekanntes Erzeugnis handele, welches sich in einem direkten Konkurrenzverhältnis zu überwiegend oder ausschließlich im Ausland produzierten Erzeugnissen befinde. Des Weiteren werde die Gruppennützigkeit der generischen Werbemaßnahmen durch deren Abstimmung mit den Reife- und Erntezeiten bestimmter Agrarprodukte erreicht.

Auch die Etablierung und Bewerbung von Güte- und Prüfzeichen komme jedenfalls weit überwiegend den Unternehmen der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft sowohl im Hinblick auf ihre Position im Wettbewerb mit ausländischen Konkurrenten als auch im Hinblick auf die Steigerung des Anteils der Lebensmittel am verfügbaren Haushaltseinkommen zugute. Durch die faktische Konzentration auf deutsche Unternehmen verbesserten diese Zeichen die Wettbewerbsfähigkeit gerade der deutschen Landwirtschaft, indem sie Vertrauen beim Verbraucher in die zertifizierten Produkte schafften und damit unmittelbar zu einem höheren Absatz beitrügen.

Für die Maßnahmen der CMA außerhalb des Bereiches der Werbung, etwa Messen, Schulungen etc., stehe die Gruppennützigkeit der Mittelverwendung außer Frage. Diese Maßnahmen dienten unmittelbar den Interessen der Unternehmen der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft, die an den Messen und den Schulungen teilnahmen.

Hinsichtlich der Tätigkeit der ZMP sei die allgemeine Zugänglichkeit der Informationen für die am Markt Handelnden Voraussetzung für die Schaffung von Markttransparenz. Die Mitnutzung durch Nichtabgabepflichtige sei demnach zwangsläufige Folge der aufgabengerechten Tätigkeit der ZMP.

Im Rahmen einer gemeinschaftsrechtlichen Betrachtung seien zudem die Vorteile einzubeziehen, die den Unternehmen der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft durch die nationalen Absatzförderungssysteme der anderen EU-Staaten entstünden. Praktisch alle wichtigen Agrarnationen innerhalb der Europäischen Union betrieben ebenfalls eine staatliche beziehungsweise aus parafiskalischen Mitteln finanzierte Absatzförderung. Von diesen Systemen profitierten deutsche Unternehmen beim Export von Waren in diese Länder ebenso wie ausländische Unternehmen beim Import nach Deutschland von den Maßnahmen nach dem Absatzfondsgesetz.

Im Übrigen sei bei der Beurteilung der Gruppennützigkeit zu beachten, dass die deutsche Land- und Ernährungswirtschaft in erheblichem Umfang in die Entschei-

dung über die Mittelverwendung einbezogen sei. Durch dieses gesetzgeberische Modell der materiellen Selbstverwaltung sei sichergestellt, dass die Maßnahmen des Absatzfonds und seiner Durchführungsorganisationen stets im Interesse der Gesamtgruppe erforderlich und sinnvoll seien.

Der Gesetzgeber habe auch seine Überprüfungs- und Anpassungspflicht im Hinblick auf das Absatzfondsgesetz nicht verletzt. Eine Verletzung dieser Pflicht könne selbst im Falle ihres Vorliegens nicht zur Verfassungswidrigkeit der Sonderabgabe führen. 84

5. Die Bundesregierung, die Landesregierung Baden-Württemberg und die Bayerische Staatsregierung halten den Beitrag zum Absatzfonds für eine nichtsteuerliche Abgabe, die den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Erhebung von Sonderabgaben genügt. Der durch das Bundesverfassungsgericht im Jahre 1990 festgestellte Zweck des Absatzfondsgesetzes bestehe fort. Die Homogenität der Gruppe der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft ergebe sich schon daraus, dass nahezu sämtliche Erzeugnisse der Landwirtschaft und ein großer Teil der Verarbeitungserzeugnisse von den Marktordnungen des Gemeinschaftsrechts erfasst würden. Damit liege eine in der europäischen Rechtsordnung vorstrukturierte Gruppe vor. Im Übrigen habe die vorwiegend mittelständisch geprägte nachgelagerte Ernährungswirtschaft ebenso wie die Stufe der Landwirtschaft keine wesentliche internationale Verflechtung erlebt, die einer gemeinsamen Interessenlage entgegenstehen könne. Die rechtlichen Rahmenbedingungen und die Instrumente der Absatzförderung ermöglichten auch weiterhin eine gruppennützige Verwendung des Aufkommens der Sonderabgabe im Sinne einer Verwendung desselben im überwiegenden Interesse der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft. 85

Die gesetzliche Aufgabenstellung des Absatzfonds nach § 2 Abs. 2 AbsFondsG stehe schon deshalb im Einklang mit den Grundsätzen des freien Warenverkehrs, weil sie ohnehin keine Maßnahme im Sinne von Art. 28 EG darstellen könne. Aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht seien allein die vom Absatzförderungsfonds ergriffenen Absatzförderungsmaßnahmen maßgeblich. 86

Des Weiteren geht auch die Bundesregierung von der gruppennützigen Verwendung des Aufkommens der Absatzfondsabgabe aus. Es stehe der Rechtmäßigkeit der Beitragserhebung nicht entgegen, dass die Belasteten lediglich mittelbar oder erst in Zukunft Nutzeffekte aus der Mittelverwendung zögen. Gleiches gelte für den Umstand, dass auch Dritte, etwa die Verbraucher oder die Agrarwirtschaft anderer EU-Länder, von der Förderung profitierten. 87

Sowohl bei der CMA als auch der ZMP sei im Übrigen die gruppennützige Verwendung des Aufkommens der Sonderabgabe schon durch die Mitwirkung der Abgabenbelasteten durch ihre Vertreter in den Gremien und Organen des Absatzfonds auf operativer Ebene gesichert. 88

Durch die entsprechenden Erörterungen in den Gesetzgebungsverfahren sei der 89

Gesetzgeber zudem seiner Pflicht zur periodischen Überprüfung bei einer Sonderabgabe nachgekommen.

6. Als sachkundige Dritte nach § 27a BVerfGG haben der Zentralausschuss der Deutschen Landwirtschaft, die Verbraucherzentrale Bundesverband e.V., der Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft und die Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie e.V. Stellung genommen. Nach deren gemeinsamer Auffassung ist eine zentrale Absatzförderung der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft auch zukünftig sinnvoll und erforderlich. Die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Finanzierung dieser Aufgabe mittels der Erhebung einer Sonderabgabe seien erfüllt. 90

7. Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass die Aufgabe des Absatzfonds, die deutsche Land- und Ernährungswirtschaft gegen die Konkurrenz aus dem Ausland zu stärken und zu schützen, im Widerspruch zu den Regelungen des europäischen Binnenmarkts stehe. Es sei zudem nicht erkennbar, dass die nationale Absatzförderung durch Absatzfonds und CMA trotz hohen Mitteleinsatzes den Absatz und die Verwertung der Erzeugnisse der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft nennenswert zu fördern geeignet sei. Vorzugswürdig sei demgegenüber eine Privatisierung der Absatzförderungsaktivitäten. 91

8. In der mündlichen Verhandlung vom 17. September 2008 stand die Erörterung der Ziele des Absatzfondsgesetzes im Rahmen aktueller gemeinschaftsrechtlicher und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen des Absatzes von Produkten der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft im Vordergrund. Schwerpunkte hierbei waren das Maß der internationalen Verflechtung der Land- und Ernährungswirtschaft sowie der einer wirksamen Absatzförderung gemeinschaftsrechtlich verbleibende Spielraum. Erörtert wurden zudem die Notwendigkeit einer Zwangsmitgliedschaft und die Möglichkeiten alternativer Wahrnehmung der Absatzförderung. Abschließend wurden Fragen zur Belastungsgleichheit der Abgabenerhebung insbesondere im Hinblick auf das Verhältnis der Branchen untereinander behandelt. 92

B.

Die Abgabenerhebung nach dem Absatzfondsgesetz in der vorgelegten Fassung des Gesetzes vom 21. Juni 1993 (BGBl I S. 998), geändert durch die Siebente Zuständigkeitsanpassungs-Verordnung vom 29. Oktober 2001 (BGBl I S. 2785), und den seitherigen Fassungen ist jedenfalls seit dem 1. Juli 2002 verfassungswidrig. Die Verfassungswidrigkeit führt zur Nichtigkeit von § 2 Abs. 1 bis Abs. 4 Satz 1, Abs. 6, § 10 Abs. 1 bis Abs. 8, § 11 und § 12 AbsFondsG. 93

I.

Die Regelungen des § 10 AbsFondsG zur Erhebung von Abgaben sind wegen Verstoßes gegen Art. 12 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 105 GG und Art. 110 GG verfassungswidrig. 94

Bei der Abgabe nach § 10 AbsFondsG handelt es sich um eine Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion (1.), die den strengen verfassungsrechtlichen Zulässigkeitsanforderungen an solche Sonderabgaben unterliegt (2.). Diese Anforderungen erfüllt die Abgabe nach § 10 AbsFondsG nicht (3.). 95

1. Wie der Zweite Senat bereits in seiner Entscheidung zum Absatzfondsgesetz aus dem Jahr 1990 (vgl. BVerfGE 82, 159 <178>) ausgeführt hat, ist die Abgabe nach § 10 AbsFondsG keine Steuer, denn sie wird nicht als Gemeinlast auferlegt; den Abgabepflichtigen wird vielmehr als einer bestimmten Gruppe von Wirtschaftsunternehmen wegen einer besonderen Nähe zu der zu finanzierenden Aufgabe eine spezielle Finanzierungsverantwortung zugewiesen. Nach dem tatbestandlich bestimmten materiellen Gehalt (vgl. BVerfGE 110, 370 <384>; 113, 128 <145>) handelt es sich entgegen der gesetzlichen Terminologie auch nicht um einen Beitrag, denn die Abgabe wird nicht für die potentielle Inanspruchnahme einer staatlichen Einrichtung oder Leistung (vgl. BVerfGE 113, 128 <148>) erhoben, sondern dient der Finanzierung einer allgemeinen Absatzförderung im Wege staatlich organisierter „Selbsthilfe“ (vgl. BVerfGE 82, 159 <178>). 96

2. a) Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. zuletzt BVerfGE 113, 128 <146 f.> m.w.N.) ergeben sich aus den Begrenzungs- und Schutzfunktionen der bundesstaatlichen Finanzverfassung (Art. 104a ff. GG) Grenzen auch für die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben und insbesondere für die Erhebung von Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion, die der Gesetzgeber in Wahrnehmung einer ihm zustehenden Sachkompetenz außerhalb der Finanzverfassung nach den allgemeinen Regeln der Art. 70 ff. GG erhebt. Die Finanzverfassung, die die bundesstaatliche Verteilung der Gesetzgebungs-, Ertrags- und Verwaltungskompetenzen im Wesentlichen - neben den Zöllen und Finanzmonopolen - nur für das Finanzierungsmittel der Steuer regelt, schließt die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben verschiedener Art zwar nicht aus; das Grundgesetz enthält keinen abschließenden Kanon zulässiger Abgabetypen. Die grundgesetzliche Finanzverfassung verliere aber ihren Sinn und ihre Funktion, wenn unter Rückgriff auf die Sachgesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern beliebig nichtsteuerliche Abgaben unter Umgehung der finanzverfassungsrechtlichen Verteilungsregeln begründet werden könnten und damit zugleich ein weiterer Zugriff auf die Ressourcen der Bürger eröffnet würde. Die Finanzverfassung schützt insofern auch die Bürger. 97

Die Auferlegung nichtsteuerlicher Abgaben wird danach grundlegend begrenzt durch das Erfordernis eines besonderen sachlichen Rechtfertigungsgrundes, der einerseits eine deutliche Unterscheidung gegenüber den Steuern ermöglicht und andererseits auch im Hinblick auf die zusätzliche Belastung neben den Steuern geeignet ist, der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen Rechnung zu tragen. Zudem ist der Grundsatz der Vollständigkeit des Haushalts hinreichend zu berücksichtigen (vgl. BVerfGE 93, 319 <342 f.>; 108, 1 <16 f.>; 108, 186 <215 f.>; 110, 370 <387 f.>; 113, 128 <147>). 98

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

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

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

3. Nach diesen Maßstäben stellt die Abgabe zum Absatzfonds eine verfassungsrechtlich unzulässige Sonderabgabe dar, denn es fehlt jedenfalls an einer Finanzie-

rungsverantwortung der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft.

Allerdings bildet die deutsche Land- und Ernährungswirtschaft eine in der europäischen Rechtsordnung vorstrukturierte Gruppe (Art. 32 ff. EG; vgl. zu Art. 39 ff. EWGV bereits BVerfGE 82, 159 <183 f.>; aus dem Sekundärrecht etwa Verordnung Nr. 2826/2000 des Rates vom 19. Dezember 2000 über Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen für Agrarerzeugnisse im Binnenmarkt, Abl. EG Nr. L 328, S. 2, in der Fassung der Verordnung Nr. 2060/2004 des Rates vom 22. November 2004 zur Änderung der Verordnung <EG> Nr. 2702/1999 über Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen für Agrarerzeugnisse in Drittländern und der Verordnung <EG> Nr. 2826/2000 über Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen für Agrarerzeugnisse im Binnenmarkt, Abl. EG Nr. L 357, S. 3). Auch weisen die Unternehmen der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft zu der mit der Abgabe finanzierten Aufgabe eine besondere Sachnähe auf. Sie stehen der zu finanzierenden Aufgabe, nämlich der Förderung des Absatzes und der Verwertung land- und ernährungswirtschaftlicher Produkte, jedenfalls insoweit evident näher als jede andere Gruppe und die Gesamtheit aller Steuerzahler, als es um den Absatz ihrer je eigenen Produkte geht.

103

Rechtlich vorstrukturierte Abgrenzbarkeit einer Gruppe und besondere Sachnähe sind für sich genommen jedoch nicht ohne weiteres geeignet, eine spezielle Finanzierungsverantwortung im Hinblick auf eine staatlich organisierte Absatzförderung von land- und ernährungswirtschaftlichen Produkten in ihrer Gesamtheit zu begründen. Gruppenspezifität und Sachnähe müssen inhaltlich derart qualifiziert sein, dass sie geeignet sind, einen rechtfertigenden Zusammenhang mit einer spezifischen Finanzierungsverantwortung der Abgabepflichtigen für die Wahrnehmung der Aufgabe herzustellen. Dies ist bei der Abgabe nach dem Absatzfondsgesetz nicht der Fall.

104

Es handelt sich bei dieser Abgabe nicht um eine Sonderabgabe, die bei der Zurechnung von Sonderlasten der Abgabepflichtigen an den Verursachungsgedanken anknüpft und ihre Rechtfertigung in einer Verantwortlichkeit für die Folgen gruppenspezifischer Zustände oder Verhaltensweisen finden kann. Vielmehr geht es um eine zwangsweise durchgeführte Fördermaßnahme, zu deren Finanzierung die Gruppe der Abgabepflichtigen nur aus Gründen eines Nutzens herangezogen wird, den der Gesetzgeber dieser Gruppe zugedacht hat. Die Unternehmen der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft verursachen keinen Bedarf, für dessen Befriedigung sie ohne weiteres verantwortlich gemacht werden könnten. Der Staat greift vielmehr auf der Grundlage des Absatzfondsgesetzes mit wirtschaftspolitisch begründeten Förderungsmaßnahmen gestaltend in die Wirtschaftsordnung ein und weist den erst dadurch entstehenden Finanzierungsbedarf den mit der Abgabepflicht belasteten Unternehmen zu. Diese finanzielle Inanspruchnahme für die staatliche Aufgabenwahrnehmung, die durch hoheitliche Entscheidung an die Stelle des individuellen unternehmerischen Handelns tritt, stellt sich aus der Sicht des Abgabepflichtigen nicht nur als eine rechtfertigungsbedürftige, zur Steuer hinzutretende Sonderbe-

105

lastung, sondern auch als Verkürzung seiner durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützten unternehmerischen Freiheit dar (vgl. BVerfGE 111, 191 <213 f.>; 113, 128 <145>) und bedarf auch insoweit besonderer Rechtfertigung. Für die nach dem Absatzfondsgesetz im Schwerpunkt entfalteten Werbemaßnahmen für Produkte der Land- und Ernährungswirtschaft tritt diese freiheitsbeschränkende Qualität der Abgabe besonders augenfällig in Erscheinung, denn die finanzielle Inanspruchnahme für solche Werbemaßnahmen kann auch als Schmälerung des eigenen unternehmerischen Werbeetats angesehen werden.

Wieweit vor diesem Hintergrund allein wirtschaftspolitische Förderungsziele und -wirkungen die Begründung einer speziellen Finanzierungsverantwortung durch Sonderabgaben der geförderten Gruppen rechtfertigen können, bedarf hier keiner abschließenden Entscheidung; jedenfalls in der vorliegenden Konstellation scheidet eine solche Rechtfertigung aus. 106

Der weite gesetzgeberische Gestaltungsraum bei wirtschaftspolitischer Zielsetzung und Instrumentenwahl, den das Bundesverfassungsgericht für belastende Regelungen der Berufsausübung stets anerkannt hat, kann nicht auch für die Rechtfertigung des Einsatzes von Sonderabgaben mit Finanzierungszweck Geltung beanspruchen, denn dies stünde in deutlichem Widerspruch zum Vorrang des Finanzierungsinstruments der Steuer gegenüber der Sonderabgabe, für deren Einsatz stets sachliche Gründe von besonderem Gewicht zu fordern sind (vgl. nur BVerfGE 110, 370 <390 f.>; 113, 128 <153>). 107

Lässt sich eine Finanzierungsverantwortung der Abgabepflichtigen praktisch ausschließlich mit Blick auf Zweck und Wirkung staatlicher Förderungsmaßnahmen zugunsten der belasteten Gruppe begründen, so bestehen in Bezug auf die gruppennützige Verwendung erhöhte Anforderungen. Der durch die Abgabe zu finanzierende und die Abgabe rechtfertigende Gruppennutzen muss evident sein. Diese Anforderung erfüllt der Nutzen aus der Tätigkeit des Absatzfonds, wie er insbesondere mit den seit geraumer Zeit im Vordergrund der Tätigkeit der CMA stehenden Werbemaßnahmen angestrebt wird, nicht. 108

Verfassungsrechtlich zulässige agrar- und ernährungspolitische 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 gerade nicht aus. Dies gilt auch deshalb, weil es für die Vermutung eines Mehrwerts staatlich organisierter im Vergleich mit privatwirtschaftlicher Werbung keine hinreichenden Anhaltspunkte gibt. Darauf, ob und wieweit dies besonders deutlich für die (staatliche) sogenannte generische Werbung im Vergleich mit der (privaten) Markenwerbung hervortritt, kommt es vorliegend nicht an. 109

In Konstellationen der vorliegenden Art, in denen das Abgabenaufkommen nicht für direkte Zuwendungen an Gruppenmitglieder, etwa zur Befriedigung von Ausgleichsbedarfen, verwendet wird, kann sich der erforderliche greifbare Gruppennutzen vor 110

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. Als solche Beeinträchtigungen kommen Nachteile im transnationalen Wettbewerb grundsätzlich in Betracht. An einer derartigen, das Absatzfondsgesetz ursprünglich tragenden Rechtfertigung fehlt es indes jedenfalls seit dem im Ausgangsverfahren betroffenen Streitjahr 2002. Andere Anhaltspunkte für einen besonderen Gruppennutzen der Beteiligten dieses Wirtschaftssektors sind nicht erkennbar.

Während das Vorliegen abzuwehrender Nachteile im innergemeinschaftlichen Wettbewerb 1990 noch in vertretbarer Weise angenommen werden konnte, hat sich die Situation der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft seitdem zu deren Gunsten entwickelt. Das Bundesverfassungsgericht hat 1990 die Fortschreibung der Lagebeurteilungen aus der Zeit der parlamentarischen Beratungen zum Absatzfondsgesetz gebilligt, wonach sich der Absatz deutscher land- und ernährungswirtschaftlicher Waren vor dem Hintergrund eines verschärften innergemeinschaftlichen Wettbewerbs nur durch koordinierte Anstrengungen im Gemeinsamen Markt behaupten könne (vgl. BVerfGE 82, 159 <182 f.>). Es hat dazu den Agrarbericht 1989 (BT-Drucks 11/3968) herangezogen (BVerfGE 82, 159 <189 f.>). Danach war im ernährungswirtschaftlichen Handel mit den EG-Partnern im Jahr 1987 bei einem Export in Höhe von rund 19,3 Mrd. DM und einem Import von rund 33,5 Mrd. DM immerhin noch ein erhebliches Außenhandelsdefizit festzustellen (a.a.O., S. 67 f.). In der Folgezeit hat sich die Situation jedoch so deutlich stabilisiert, dass von einem Erfordernis, erhebliche Beeinträchtigungen der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft durch staatlich organisierte Werbung abzuwehren, nicht mehr gesprochen werden kann. Die Stellung der deutschen Agrar- und Ernährungswirtschaft entwickelte sich kontinuierlich zum Besseren. Zwar ergab der Export im Jahr 1993 bei rund 22,5 Mrd. DM gegenüber einem Import von 38 Mrd. DM (Agrarbericht 1995, BTDrucks 13/400, S. 86 f., mit Hinweis auf die nur bedingte Vergleichbarkeit mit Vorjahreswerten aufgrund von Änderungen der statistischen Erfassung) noch eine etwas schlechtere Exportquote, das änderte sich aber in den Folgejahren (vgl. etwa für die Jahre 1999 bis 2001 die Zahlen im Ernährungs- und agrarpolitischen Bericht 2003 der Bundesregierung, BTDrucks 15/405, S. 112, jeweils Export/Import in - gerundeten - Mrd. Euro: 1999: 18,1/26,1; 2000: 20,4/27,1; 2001: 22,5/28,4). Mit einer Relation von Export 23,2 Mrd. Euro zu Import 29 Mrd. Euro im Jahr 2002 (vgl. Ernährungs- und agrarpolitischen Bericht 2004 der Bundesregierung, BTDrucks 15/2457, S. 124) konnte nicht von einem Ungleichgewicht gesprochen werden, das auf beträchtliche Nachteile der deutschen Agrar- und Ernährungswirtschaft als Wettbewerber innerhalb der Gemeinschaft schließen ließe. Die Entwicklung in den Folgejahren war unverändert günstig (vgl. für die Jahre 2003 bis 2005 den Agrarpolitischen Bericht 2007 der Bundesregierung, BTDrucks 16/4289, S. 74, jeweils Export/Import <EU-25> in - gerundeten - Mrd. Euro: 2003: 26,2/31,7; 2004: 27,9/31,9; 2005: 30,3/

111

32,9).

Anhaltspunkte für die Annahme, diese Entwicklung sei wesentlich auf die Tätigkeit des Absatzfonds zurückzuführen und werde ohne diese Tätigkeit rückläufig sein, sind nicht erkennbar. Insbesondere Einschränkungen einer gerade auf die deutsche Land- und Ernährungswirtschaft bezogenen Absatzförderung spiegeln sich in der Entwicklung des Verhältnisses von Einfuhr und Ausfuhr nicht wider. So verlief die kontinuierlich günstige Entwicklung unbeeinflusst von dem in der zweiten Hälfte des Jahres 2002 eingeleiteten „Strategiewechsel“ bei der Absatzförderung (vgl. dazu Bundesrechnungshof, Beratung zum System der Absatzförderung deutscher land- und ernährungswirtschaftlicher Erzeugnisse vom 30. Juni 2006, S. 14 ff.). Nachdem der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften die Gemeinschaftsrechtswidrigkeit der Verwendung des CMA-Gütesiegels in der bisherigen Form festgestellt hatte (EuGH, Urteil vom 5. November 2002, Rs. C-325/00, Slg. 2002, I-9977), blieb die Ersetzung dieses Kennzeichens durch das herkunftsneutrale QS-Zeichen, das auch anderen als deutschen Produzenten zugänglich ist, ohne erkennbare Auswirkungen ebenso wie die im Herbst 2002 eröffnete und unter besonderer Berücksichtigung gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben gestaltete Kampagne „Deutschland hat GesCMAck“, bei der zum Teil auf die Nennung der Herkunft der Produkte vollständig verzichtet wurde mit der Erwartung, der Adressat werde die Herkunft „zwischen den Zeilen“ herauslesen.

112

II.

Die Verfassungswidrigkeit der als Sonderabgabe gestalteten Beiträge nach § 10 AbsFondsG führt zur Nichtigkeit von § 2 Abs. 1 bis Abs. 4 Satz 1, Abs. 6, § 10 Abs. 1 bis Abs. 8, § 11 und § 12 AbsFondsG. Besondere Gründe gegen die Nichtigkeit als Regelfolge der Verfassungswidrigkeit einer Norm sind vorliegend nicht erkennbar.

113

Die Nichtigkeit der Beitragsregelung hat die Nichtigkeit der genannten Vorschriften des Absatzfondsgesetzes zur Folge, denn mit dem Wegfall der Abgabe als Instrument zur Finanzierung eines agrarwirtschaftlichen Werbeverbundes verlieren diese Vorschriften insgesamt ihren Sinn (vgl. grundlegend BVerfGE 8, 274 <301>). Einen praktisch bedeutsamen Sinn für die Durchführung von Abwicklungsaufgaben behalten lediglich die Vorschrift zur Errichtung des Absatzfonds als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts und die Regelungen über die Organe und die Finanzen, ferner die Vorschriften zur Aufsicht durch das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, die Prüfungskompetenz des Bundesrechnungshofs sowie die Regelung über die Steuerfreiheit und jene Vorschrift, aufgrund derer der Absatzfonds der Bundesanstalt für Landwirtschaft Personal- und Sachkosten für die bisherige Beitragserhebung zur erstatten hat.

114

III.

Die Feststellung der Verfassungswidrigkeit erstreckt sich auf die Fassung des Absatzfondsgesetzes in der Fassung des Gesetzes vom 21. Juni 1993 (BGBl I S. 998),

115

zuletzt geändert durch die Siebente Zuständigkeitsanpassungs-Verordnung vom 29. Oktober 2001 (BGBl I S. 2785) sowie auf alle seitherigen Fassungen. Die nach diesem Zeitpunkt erfolgten Änderungen des Absatzfondsgesetzes betreffen neben redaktionellen Korrekturen im Wesentlichen die Zusammensetzung des Verwaltungsrates nach § 5 Abs. 1 des Absatzfondsgesetzes und lassen den materiellen Gehalt der Regelungen offensichtlich unberührt. In zeitlicher Hinsicht ist der Urteilsauspruch auf den Beginn der in den Ausgangsverfahren erheblichen Zeiträume, also vom 1. Juli 2002 an, zu beschränken (vgl. BVerfGE 21, 292 <305>).

Voßkuhle

Broß

Osterloh

Di Fabio

Mellinghoff

Lübbe-Wolff

Gerhardt

Landau

**Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 3. Februar 2009 -
2 BvL 54/06**

Zitiervorschlag BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 3. Februar 2009 - 2 BvL 54/06 -
Rn. (1 - 115), http://www.bverfg.de/e/ls20090203_2bvl005406.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2009:ls20090203.2bvl005406