

Beilage 4749

Rechtsgutachten

über die Frage, ob die Erhebung einer Abgabe zur Förderung der Land- und Forstwirtschaft (Beilage 3825) gegen die bayerische Verfassung verstößt

Die bayerische Staatsregierung hat am 29. Januar 1953 beim Bayerischen Landtag den Entwurf eines Gesetzes eingebracht, nach dem von den Eigentümern land- und forstwirtschaftlicher Betriebe eine Abgabe erhoben wird, deren Zweckverwendung von vorneherein im Gesetz festgelegt ist. Die Erträge der Abgabe müssen den Zwecken zugeführt werden, die in der Verordnung vom 29. Oktober 1946 und in der hierzu erlassenen Bekanntmachung vom 15. Februar 1949 im einzelnen aufgeführt sind. Diese dort aufgezählten Zwecke sind in der Verordnung gleichzeitig als das Arbeitsgebiet des Bayerischen Bauernverbandes bezeichnet.

Gegen die Vereinbarkeit des Gesetzentwurfes mit der bayerischen Verfassung sind u. a. folgende Einwendungen erhoben worden: Öffentliche Lasten müßten allgemein und gleichheitlich von der ganzen Bevölkerung getragen werden; die Erfüllung berufsständischer Aufgaben gehöre nicht zu den öffentlichen Lasten; die Bindung des Steueraufkommens an bestimmte Zwecke, insbesondere für berufsständische Aufgaben, sei rechtlich bedenklich oder sogar unzulässig; der Bayerische Bauernverband könne nicht auf Grund hoheitlicher Gewalt Abgaben erheben; der Staat dürfe Erträge, die zugunsten bestimmter Organisationen erhoben würden, auch nicht zum Teil für sich verwenden.

Die Prüfung dieser Einwendungen veranlaßt nachstehende Überlegungen:

I. Der Grundsatz der Steuergleichheit

Art. 123 Abs. 1 der Verfassung des Freistaates Bayern lautet: „Alle sind im Verhältnis ihres Einkommens und Vermögens und unter Berücksichtigung ihrer Unterhaltungspflicht zu den öffentlichen Lasten heranzuziehen.“

Dieser Artikel will den Grundsatz der Steuergleichheit in der Verfassung verankern. Er hat einen Vorläufer mit ähnlichem Wortlaut in Art. 134 der Weimarer Verfassung. Schon damals war anerkannt, daß der Grundsatz der Steuergleichheit den Ausschluß steuerlicher Vorrechte bedeuten soll (vgl. die Kommentare von Anschütz, Gebhard, Giese und Poetzsch-Heffter zu Art. 134 der Weimarer Verfassung; ferner Nawiaskey-Leusser, Kommentar zu Art. 123 der Verfassung des Freistaates Bayern). Steuerliche Vorrechte sind Bevorzugungen einzelner

Personen oder einzelner Gesellschaftsklassen vor anderen Personen oder Gesellschaftsklassen, bei denen der Sachverhalt im Hinblick auf die in Frage stehende Steuer der gleiche ist, wie bei den bevorzugten Kreisen. Verstöße gegen diesen Grundsatz liegen nur vor, wenn diejenigen, bei denen die gleichen Voraussetzungen vorliegen, nicht in gleicher Weise zur Abgabenleistung herangezogen werden. Dagegen widerspricht es dem Grundsatz der Steuergleichheit nicht, bestimmte Gruppen innerhalb des Volkes zu bestimmten Lasten heranzuziehen, während andere Gruppen, bei denen andere Voraussetzungen vorliegen, zu diesen Lasten nicht herangezogen werden. So ist z. B. verfassungsrechtlich gestattet, alle Gewerbetreibenden zur Gewerbesteuer heranzuziehen, während alle, die kein Gewerbe treiben, außerhalb des Bereiches dieser Steuer bleiben dürfen. Ähnlich verhält es sich mit den Grundeigentümern in Bezug auf die Grundsteuer, mit den Kraftfahrzeughaltern in Bezug auf die Kraftfahrzeugsteuer, mit den Hundehaltern in Bezug auf die Hundesteuer usw. Diese Differenzierungen sind mit dem Grundsatz der Steuergleichheit (Art. 123 bayer. Verf.) anerkanntermaßen im vollen Einklang. Auch eine Abgabe, die nur von Eigentümern der Betriebe der Land- und Forstwirtschaft erhoben wird, steht nicht im Widerspruch mit dem Grundsatz der Steuergleichheit und verstößt daher unter diesem Gesichtspunkt nicht gegen Art. 123 der bayerischen Verfassung.

II. Der Begriff der öffentlichen Last

Entscheidend dafür, ob eine Last eine „öffentliche“ ist, ist lediglich der Umstand, wer die Last auferlegt und erhebt. Jede vom Staat kraft seiner Hoheitsgewalt auferlegte und erhobene Abgabe ist daher eine öffentliche Last. Dagegen ist es für den Begriff „öffentliche Last“ unerheblich, wie die Erträge der Abgabe verwendet werden, insbesondere welchen Rechtssubjekten sie vom Staat zugewendet werden und welchen Zwecken sie dienen. Daher kann der Staat einzelne Erträge, die nach den Grundsätzen über die öffentlichen Lasten erhoben worden sind, privaten Verbänden oder Personen zufließen lassen, z. B. Verschönerungs- oder Naturschutzvereinen, Wander- oder Alpenvereinen, Pferderei- oder Ausstellungsver-einen, privaten Kunstvereinen oder Heimatmuseen, notleidenden (privaten) Krankenanstalten, privaten Organisationen zur Unterstützung der Künsterschaft u. a. Gleichgültig ist es, ob diese Zwecke alle Abgabepflichtigen interessieren oder nicht. Auch solche Abgabepflichtigen, die einem bestimmten Verwendungszweck der Erträge fernstehen oder ihn als überflüssig erachten, müssen doch, wenn ein Gesetz sie zu einer Abgabe verpflichtet, diese Abgabe entrichten. Über die Verwendung entscheidet, wenn im Gesetz nicht unmittelbar etwas vorgeschrieben ist, diejenige Stelle, die den Inhalt des Haushaltsplanes festsetzt; ferner, wenn der Haushaltsplan der vollziehenden Behörde einen Ermessungsspielraum läßt, diese Behörde. Ist der Verwendungszweck aber, wie beim Entwurf zur Erhebung einer Abgabe zur Förderung der Land- und Forstwirtschaft geschehen, bereits im Gesetz

selbst festgelegt, so ist er für alle Beteiligten bindend, solange das Gesetz besteht. Der Abgabepflichtige muß sich mit den Entscheidungen der Volksvertretung bzw. der Behörden über den Verwendungszweck abfinden. Er kann den Rechtsbestand der Abgabe nicht dadurch in Frage stellen, daß er einwendet, die Verwendung der Erträge gehe nicht alle an, sondern nur einen kleineren Kreis von Interessenten. Auch die Erfüllung berufsständischer Aufgaben kann unter diesem Gesichtspunkt eine zulässige Verwendung des Aufkommens einer öffentlichen Last darstellen. In der Tat erfolgen auch jetzt schon rechtlich unbestrittene Zuwendungen des Staates an berufsständische Organisationen, z. B. an die Organisationen des Handwerks für die Lehrlingsförderung, und ähnliche Leistungen.

III. Die Zulässigkeit von Zwecksteuern

Es gibt Abgaben, deren Erträge schon im Abgabengesetz unmittelbar zweckgebunden sind. So kann das Aufkommen der Kraftfahrzeugsteuer für den Zweck des Wegebauens im Gesetz gebunden werden, das Aufkommen der Rennwettsteuer für Zwecke der Pferdezucht, das Aufkommen der Feuerchutzsteuer zur Bekämpfung der Brandgefahr, das Aufkommen nach dem Soforthilfegesetz, jetzt nach dem Lastenausgleichsgesetz, für den Ausgleich ersatzfähiger Schäden. Die Zulässigkeit einer solchen Zweckbindung, die schon im Abgabengesetz selbst festgelegt wird, ist von Rechtslehre und Rechtsprechung durchwegs anerkannt (vgl. u. a. Bühler, Steuerrecht, Bd. 1, 1951, S. 18; Rechtspr. des Reichsfinanzhofs Bd. 33, S. 18–20).

Die Steuerzwecke brauchen auch hier nicht „fiskalischer“ Natur zu sein. Es gibt vielmehr auch Steuerzwecke außerhalb des staatlichen Bereiches, an denen der Staat Interesse nimmt und für die er daher die Verwendung von Abgabenerträgen ausspricht oder zuläßt (vgl. u. a. Schmolders, Allgemeine Steuerlehre, 1951, Kap. 2: „Nichtfiskalische Steuerzwecke“). Die gesetzliche Zweckbindung von Abgabenerträgen widerspricht auch weder dem verfassungsmäßigen Grundsatz der Steuergleichheit noch dem Begriff der öffentlichen Lasten. Sie stellt eine zulässige, mit der Verfassung im Einklang stehende Verwendungsbestimmung durch den Gesetzgeber dar. Auch unter diesem Gesichtspunkt fügt sich das Gesetz durchaus dem sonstigen System der deutschen und bayerischen Rechtsordnung ein.

IV. Abgabenerhebung durch Körperschaften des öffentlichen Rechts

Der Staat kann Körperschaften des öffentlichen Rechts hoheitliche Befugnisse übertragen und insbesondere das Recht der Abgabenerhebung gegenüber ihren Mitgliedern verleihen (vgl. u. a. Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1951, S. 373 ff.). Wegen des Mißbrauchs, der zwischen 1933 und 1945 mit der Übertragung und mit der Ausübung solcher Rechte getrieben worden ist, haben die Besatzungsmächte gegenüber den hoheitlichen Rechten von Körperschaften des öffentlichen Rechts Mißtrauen gezeigt

und sind insbesondere gegen die Zwangsmitgliedschaft bei Körperschaften des öffentlichen Rechts aufgetreten. Aus dieser Einstellung heraus erklärt es sich, daß sich auch der bayerische Verfassungsgeber entschlossen hat, in Art. 179 Bayer. Verfassung einen Rechtssatz aufzunehmen, der sich gegen den Charakter berufsständischer Organisationen als öffentlicher Behörden und als Inhaber staatlicher Machtbefugnisse wendet und der die Zwangsmitgliedschaft bei ihnen ausschließt.

Allein bei der Abgabe zur Förderung der Land- und Forstwirtschaft handelt es sich nicht um die Übertragung hoheitlicher Befugnisse an eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Die Begründung des Gesetzentwurfes bezeichnet die jetzige Abgabe auch nicht als eine Fortsetzung der Bauernkammerabgabe nach dem Gesetz vom 20. März 1920. Für die Frage der Verfassungsmäßigkeit der jetzigen Abgabe wäre übrigens eine solche Bezeichnung, wenn sie erfolgt wäre, ohne Bedeutung. Vielmehr sagt die Begründung lediglich, daß eine Verpflichtung zur Leistung einer Förderungsabgabe für die land- und forstwirtschaftlichen Betriebe nichts Neues bedeute. Sie hat bei diesem Satz offensichtlich nicht die rechtliche Charakterisierung der Abgabe und nicht einen Vergleich mit der Rechtsnatur der Bauernkammerabgabe im Auge, sondern lediglich die Tatsache einer geldlichen Leistung vom Blickpunkt eines Eigentümers eines land- und forstwirtschaftlichen Betriebes her.

Das Recht zur Abgabenerhebung geht nach dem jetzigen Entwurf nicht auf den Bayerischen Bauernverband über, sondern bleibt in der Hand des Staates und seiner Behörden. Daher kann unerörtert bleiben, ob der Bayerische Bauernverband eine Körperschaft des öffentlichen Rechts ist. Durch Verleihung vom 29. November 1945, ausgesprochen durch den bayerischen Ministerpräsidenten, hat er zwar den Charakter einer Körperschaft des öffentlichen Rechts erhalten. Später hat die Besatzungsmacht hiergegen Bedenken erhoben, so daß von diesem Verleihungsakt kein Gebrauch gemacht werden konnte. Die Einwendungen sind von der bayerischen Staatsregierung nicht anerkannt worden (vgl. Staatsminister Schlögl im Landwirtschaftsausschuß des Bayer. Landtags, Prot. vom 12. März 1953, S. 31 und vom 30. April 1953, S. 7). Indessen ist die Rechtsnatur des Bayerischen Bauernverbandes für die Vereinbarkeit der Abgabe zur Förderung der Land- und Forstwirtschaft mit der bayerischen Verfassung ohne rechtliche Bedeutung; denn die Abgabenerhebung bleibt unangetastet beim Staat und die Abgabe verliert ihren Charakter als staatliche Steuer durch die Teilzuwendung der Erträge an den Bayerischen Bauernverband nicht.

Es könnte in diesem Zusammenhang allenfalls noch gefragt werden, ob durch die Abgabenerhebung etwa ein Ziel, das von der Rechtsordnung mißbilligt wird, auf einem Umweg, nämlich durch Umgehung eines bestehenden Rechtssatzes oder Rechtsgrundsatzes, erreicht werden soll. Wenn dies der Fall wäre, könnte Mißbrauch eines Gesetzes zur Erreichung eines unzulässigen Ergebnisses in Frage kommen. Allein auch ein solcher Umweg liegt beim Entwurf eines Gesetzes zur Erhebung einer Abgabe zur Förderung der Land- und Forstwirtschaft nicht

vor; denn von der Rechtsordnung abgelehnt wäre ja nicht das Ergebnis, daß der Bayerische Bauernverband Zuschüsse von anderer Seite erhält. Dieses Ziel sieht im Gegenteil § 6 Abs. 1 Ziff. 2 der Verordnung Nr. 106 vom 29. Oktober 1946 („Zuschüsse der öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaften, der Gemeinden, Kreise, Bezirke und des Staates“) ausdrücklich vor. Die Verordnung beschränkt keineswegs den Bayerischen Bauernverband auf die Erhebung freiwilliger Mitgliedsbeiträge, sondern sieht darin nur eine von mehreren seiner Einnahmequellen. Von der Rechtsordnung mißbilligt wäre lediglich, daß der Bayerische Bauernverband von sich aus unmittelbar öffentliche Zwangsbeiträge festsetzt und erhebt. Gerade die unmittelbare Festsetzung und Erhebung der Abgabe durch den Bayerischen Bauernverband wird aber durch das Gesetz zur Förderung der Land- und Forstwirtschaft nicht erstrebt und auch nicht ausgesprochen. Das von der Rechtsordnung gewollte Ziel (keine Zwangsbeiträge des Bayerischen Bauernverbandes, wohl aber Zuschüsse des Staates an ihn) wird vielmehr gerade durch dieses Gesetz erreicht. Das Gesetz stellt daher keine Umgehung eines Rechtssatzes und keinen Mißbrauch eines Rechtes dar.

V. Verwendung eines Teilaufkommens für den Staat

Der Gesetzentwurf schreibt eine Verwendung des Aufkommens zur Förderung der Land- und Forstwirtschaft vor. Mindestens drei Viertel des Aufkommens müssen dem Bayerischen Bauernverband überwiesen werden, während bis zu einem Viertel nach näherer Bestimmung des Art. 8 Abs. 2 vom Staate verwendet werden dürfen. Es würde auch nichts an der Rechtsnatur einer staatlichen Steuer ändern, wenn das gesamte Aufkommen einem bestimmten im Gesetz vorgeschriebenen Zweck oder einem im Gesetz genannten Empfängerkreis als Zuschuß zugeführt werden würde. Aber auch gegen eine Teilung der Verwendung hinsichtlich des Empfängerkreises können keine rechtlichen Bedenken erhoben werden. Es läge sogar in der Hand des Gesetzgebers, eine Teilung auch des gegenständlichen Zweckes vorzunehmen, wenn er dies wollte. Da es sich um eine staatliche, vom Staat festgesetzte, veranlagte und erhobene Abgabe handelt, kommt es dem Staat zu, den gegenständlichen Zweck und den personellen Empfängerkreis der Erträge zu bestimmen.

VI. Vereinbarkeit mit Bundesrecht

Da die Frage nach einer Vereinbarkeit des Gesetzentwurfs mit Bundesrecht nicht gestellt worden

ist, wird davon abgesehen, darauf näher einzugehen. Der Vollständigkeit halber darf aber kurz bemerkt werden, daß der Entwurf nicht dem Art. 105 Abs. 2 Ziff. 3 des Grundgesetzes widerspricht, da die Abgabe nach anderen steuerlichen Maßstäben erhoben werden soll als eine Realsteuer. Überdies kommt dem Bund für Realsteuern nur die konkurrierende Gesetzgebung zu (Art. 72 GG.) und er hat von einer etwaigen Gesetzgebungsbefugnis auf diesem Gebiet keinen Gebrauch gemacht. Macht er davon Gebrauch, so würde ihm für ein einfaches Bundesgesetz organisatorischen Inhalts die Zuständigkeit fehlen. Sie könnte auch nicht aus Art. 74 Ziff. 17 GG. hergeleitet werden, da diese Vorschrift nicht zu organisatorischen Maßnahmen berechtigt.

Ergebnis:

1. Durch die Abgabe zur Förderung der Land- und Forstwirtschaft wird der Grundsatz der Steuerleichheit (Art. 123 bayer. Verf.) nicht verletzt.
2. Der Begriff der öffentlichen Last ergibt sich nicht aus dem Verwendungszweck einer Abgabe, sondern aus dem Rechtscharakter der auferlegenden und erhebenden Stelle.
3. Die Zweckbindung einer Abgabe durch das die Erhebung dieser Abgabe regelnde Gesetz wird unbestritten als rechtlich zulässig anerkannt.
4. Die Abgabe zur Förderung der Land- und Forstwirtschaft wird nicht durch eine unter dem Staat stehende Körperschaft des öffentlichen Rechts auferlegt und erhoben, sondern durch den Staat. Sie verstößt nicht gegen den Grundsatz, daß berufsständische Organisationen keine hoheitliche Zwangsgewalt gegen ihre Mitglieder haben sollen.
5. Da die Abgabe eine Staatssteuer ist, kann der Staat die Erträge im Abgabengesetz ganz oder zum Teil sich selbst vorbehalten.
6. Irgendwelche Verstöße des Entwurfes eines Gesetzes über die Erhebung einer Abgabe zur Förderung der Land- und Forstwirtschaft gegen die bayerische Verfassung oder gegen Bundesrecht sind nicht ersichtlich. Ob der verfassungsrechtlich zulässige Weg begangen werden soll, den der Entwurf des Gesetzes vorsieht, ist Sache der politischen Entscheidung des Bayerischen Landtags, zu der hier nicht Stellung genommen wird.

München, den 20. Mai 1953

(gez.) Dr. Theodor Maunz,
o. Professor