

## Beilage 4750

### Rechtsgutachten

über die Frage, ob der Entwurf eines Gesetzes  
über die Erhebung einer Abgabe zur Förderung  
der Land- und Forstwirtschaft (Beilage 3825)  
mit der bayerischen Verfassung vereinbar ist

Das Grundgesetz verlangt in den Artikeln 20 und 28 sowohl vom Bund wie von den Ländern, daß sie die Grundsätze des sozialen Rechtsstaats befolgen, und ebenso hatte bereits die bayerische Verfassung vom 2. Dezember 1946 in Art. 3 zum Ausdruck gebracht, daß Bayern ein Rechts- und Sozialstaat ist.

Wesen und Inhalt der Begriffe Rechtsstaat und Sozialstaat sind noch nicht voll geklärt und vielfach umstritten; so viel darf aber als gesichert gelten, daß sie nicht nur — wie noch der Kommentar zur bayerischen Verfassung von Nawiasky-Leusser in der Erläuterung zu Art. 3 annimmt — ein Programm enthalten, sondern daß sie mindestens insoweit unmittelbar geltendes Recht sind, als sie nicht nur für den Gesetzgeber bei der Schaffung neuer Rechtssätze, sondern auch für Verwaltung und Rechtsprechung bei der Auslegung und Anwendung bestehenden Rechts bindende und verpflichtende Anforderungen enthalten. (Zu dieser Auffassung bekannte sich der Bayer. VGH. bereits in dem Urteil vom 8. März 1949 bei der Auslegung des geltenden Fürsorgerechts, VGHE. n. F. Bd. 2 S. 14.) Hiernach ist es Aufgabe der staatlichen Gesetzgebung und Exekutive, nicht wie zur Zeit des sog. liberalen Rechtsstaats die vorhandene gesellschaftliche Ordnung nur zu schützen und zu sichern, sondern auch neu gestaltend in sie einzugreifen, um den sozialen Anforderungen der Zeit gerecht zu werden.

Erkennt man diesen Standpunkt als richtig an, so kann es keinem Zweifel unterliegen, daß der Staat berechtigt und verpflichtet ist, die Produktionskräfte des Volkes zu entwickeln und wichtige Zweige der Wirtschaft wie die Land- und Forstwirtschaft zu fördern und hierzu von der Gesamtheit aufgebraachte Steuergelder zu verwenden. In welchem Umfang und in welcher Weise dies geschehen soll, haben das Parlament bei der Feststellung des Staatshaushaltsplans und die Exekutive bei der Verwendung der bewilligten Mittel zu bestimmen. Daß zu solcher Förderung und zu allen Maßnahmen, die ihr dienen, neben dem Bund nach Art. 74 Z. 17 GG. auch die Länder zuständig sind, bedarf keiner näheren Darlegung.

Andererseits ist es mit dem Wesen des Rechts- und Sozialstaats grundsätzlich durchaus vereinbar, daß der Staat die Durchführung solcher Fürsorgemaßnahmen für einen bestimmten Wirtschaftszweig ganz oder zum Teil aus der allgemeinen Verwaltung

herauslöst und den unmittelbaren Interessenten in der Form der Selbstverwaltung überträgt, dann aber auch von den Beteiligten verlangt, daß sie die Kosten für ihre Organisation und für die Erfüllung der ihnen überlassenen Verwaltungsaufgaben auf die eigenen Schultern nehmen, wobei es staatlichem Ermessen vorbehalten bleibt, ob und inwieweit daneben Beihilfen aus allgemeinen Mitteln gewährt werden sollen. Das deutsche Verwaltungsrecht stellt für eine solche verselbständigte Selbstverwaltung die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Körperschaft zur Verfügung, die, durch Gesetz oder staatlich genehmigte Satzung errichtet, früher in der Regel auf der Zwangsmitgliedschaft aller persönlich oder sachlich Beteiligten beruhte und die erforderlichen Geldmittel durch öffentlich-rechtlich geregelte Zwangsbeiträge der Mitglieder beschaffte. — Diese auch für den vorliegenden Fall der Förderung der bayerischen Land- und Forstwirtschaft durch den Ausbau des Bauernverbandes als eines leistungsfähigen Selbstverwaltungskörpers naheliegende Lösung ist z. Z. versperrt durch die Bestimmung in Art. 179 der bayerischen Verfassung, wonach wirtschaftliche Verbände weder auf der Grundlage der Zwangsmitgliedschaft errichtet sein noch behördliche d. h. öffentliche Gewalt ausüben dürfen. Da der Bauernverband unter die Vorschrift des Art. 179 fällt, steht es fest, daß er sich nicht als Zwangsorganisation selbst finanzieren kann. Wenn bei der Beratung dieses Artikels in der Verfassungsgebenden Landesversammlung die Auffassung vertreten worden ist, die Bestimmung dürfe nicht zu einer Anordnung gelegt werden, es müsse noch möglich bleiben, gewisse Personengruppen unter Umständen zur Durchführung öffentlicher Aufgaben auch zwangsweise zusammenzuschließen, so mögen solche Erwägungen zu Ausnahmen von Art. 179 berechtigen, wie sie etwa zugunsten der Anwalts- und Ärztekammern zugelassen worden sind, könnten aber schwerlich die Nichtanwendung dieser Vorschrift auf eine rein wirtschaftliche Organisation von der Art des Bauernverbandes decken.

Es kann aber nicht bestritten werden, daß es ein überaus richtiger und gesunder Gedanke ist, auch im Sozialstaat nicht alle fördernde Tätigkeit nur vom Staat und seinen Organen zu erwarten, sondern daß vor allem im Bereiche der Wirtschaft die beteiligten und unmittelbar interessierten Kreise zur Selbstverwaltung und im Zusammenhang damit auch zur Aufbringung von Mitteln herangezogen werden, die zur Lösung solcher Aufgaben erforderlich sind, die zwar auch der Allgemeinheit, in erster Linie jedoch diesen Beteiligten selbst zugute kommen. Unter diesem Gesichtspunkt hat die bayerische Staatsregierung in dem zu beurteilenden Gesetzesentwurf den Versuch gemacht, einen trotz der hinderlichen Bestimmung des Art. 179 bayer. Verf. gangbaren und vertretbaren Weg zu finden, das von ihr angestrebte Ziel zu erreichen. Sie hat gemeint, eine zweckgebundene Sonderbesteuerung der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe nach dem Maßstabe des Einheitswertes vorschlagen zu sollen. Der von den Finanzämtern zu erhebende Steuerertrag soll nach der Regierungsvorlage sowie nach dem Willen des Haushaltsausschusses des Landtags zum größeren Teil dem Bauernverband zur Erfüllung seiner Auf-

gaben überwiesen werden, zum kleineren Teil der Staatskasse zur weiteren Förderung der Landwirtschaft verbleiben, nach den vorliegenden Beschlüssen des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft aber in vollem Umfange nach Abzug eines Verwaltungskostenbeitrags dem Bauernverband zufließen.

Bereits im Ausschuß für Ernährung und Landwirtschaft, vor allem aber im Ausschuß für Rechts- und Verfassungsfragen sind Bedenken erhoben worden, ob diese in der Regierungsvorlage vorgeschlagene Lösung mit der bayerischen Verfassung vereinbar ist. Es ist dabei auf die Artikel 3, 123, 154, 155, 163 Abs. 2, 176 und 179 Bezug genommen worden. Ob solche Bedenken begründet sind, ist in diesem Gutachten zu prüfen.

Der Regierungsentwurf vermeidet den nach der Legaldefinition in § 1 der Abgabenordnung juristisch eindeutigen Begriff Steuer und verwendet den weiteren und weniger präzisen Ausdruck Abgabe. Doch wird in der Begründung das Wesen dieser Abgabe klar herausgestellt als „eine zweckgebundene Landessteuer, deren Ertrag der Land- und Forstwirtschaft und der Binnenfischerei unmittelbar wieder zugutekommen soll“. In der Tat handelt es sich nach Art. 2 des Entwurfs um eine von den Betrieben der Land- und Forstwirtschaft aufzubringende Sondersteuer. Gegen eine solche werden Einwände aus dem in Art. 3 der Verfassung aufgestellten Prinzip des Rechts- und Sozialstaats nicht hergeleitet werden können, sobald sie, wie dies im Entwurf geschieht, in der Form des durch Gesetz geordneten Steuerrechts und in angemessener Höhe erhoben wird. Auch Art. 163 Abs. 2, auf den in der Debatte mehrfach Bezug genommen worden ist, bildet kein Hindernis. Wenn dort gesagt wird, daß der in der land- und forstwirtschaftlichen Kultur stehende Grund und Boden aller Besitzgrößen der Gesamtheit des Volkes dient, so ist damit nicht ein Privileg, sondern im Gegenteil eine soziale Verpflichtung für den land- und forstwirtschaftlichen Besitz begründet, die auch in der Auferlegung von Abgaben und Lasten bestehen kann. (Ebenso Kommentar, Erläuterung zu Art. 163 Abs. 2 S. 244.)

Die Förderung der Steuergleichheit und Steuergerechtigkeit, wie sie in Art. 123 der bayerischen Verfassung erhoben wird, entspricht sicherlich, wie keiner Begründung bedarf, in besonderem Maß dem Prinzip des Sozialstaats. Die Absichten des Entwurfs verstoßen jedoch, wie dies bereits von anderer Seite betont worden ist, gegen diese Forderung nicht. Denn es muß nach der Entscheidung des Bayer. Verf. GH. vom 4. April 1950 aus Anlaß der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes über die Baunotabgabe als feststehend erachtet werden, daß sich die Bestimmung in Art. 123 Abs. 1 der Verfassung ausschließlich auf Personalsteuern bezieht. Eine andere Frage ist, ob die vorgeschlagene Landwirtschaftsteuer eine Realsteuer im Sinne des Art. 105 Abs. 2 Z. 3 GG. wäre und infolgedessen mit der bundesgesetzlichen Regelung der Realsteuern konkurrierte. Zwar ist nach der in der gutachtlichen Äußerung des Staatsministeriums der Finanzen angezogenen Entscheidung des BFH. vom 24. Januar 1952 anzunehmen, daß Realsteuern im Sinne des bezeichneten Artikels nur die Grund- und die Gewerbesteuer sind. Zweifel-

los ist die in Aussicht genommene Steuer aber eine Objektsteuer und, zumal da sie nach dem Maßstab des Einheitswertes erhoben werden soll, eine grundsteuerähnliche Besteuerung. Diese Ähnlichkeit geht soweit, daß die Frage gestellt werden muß, ob eine solche Steuer nicht vom Standpunkt des Bundessteuerrechts aus als eine von der bayerischen Land- und Forstwirtschaft zu erhebende landesrechtliche Grundsteuer und daher als unzulässige Doppelbesteuerung angesehen werden muß. Diese Frage soll jedoch hier nur gestellt und nicht weiter vertieft werden, da sich das vorliegende Gutachten nur mit der Vereinbarkeit der geplanten Abgabe mit der bayerischen Verfassung zu beschäftigen hat.

Auf die Vorschriften der Artikel 154, 155 und 176 bayer. Verf., die in der Aussprache berührt worden sind, erübrigt sich einzugehen, da sie auf die im Regierungsentwurf verfolgten Absichten nur sehr entfernt Bezug haben. Wenn nach Art. 154 aus den Kreisen der Berufsverbände gewählte Selbstverwaltungsglieder der Wirtschaft an den wirtschaftlichen Gestaltungsaufgaben nach Maßgabe eines zu erlassenden Gesetzes teilnehmen sollen, so steht die geplante Regelung mit dieser Forderung in keinem Widerspruch. Daß gemäß Art. 176 an diesen Aufgaben auch die Arbeitnehmer als gleichberechtigte Glieder teilhaben sollen, berührt wohl die Organisation eines jeden zu schaffenden wirtschaftlichen Selbstverwaltungskörpers, nicht aber den Inhalt des hier zur Erörterung stehenden Gesetzes.

Es bleiben noch die Einwände zu prüfen, die von verschiedenen Seiten gegen die Regierungsvorlage und die darin vorgesehene Abgabe mit Rücksicht auf das in Art. 179 bayer. Verf. statuierte Verbot der Zwangsmitgliedschaft erhoben worden sind, und hier ergeben sich in der Tat berechtigte Zweifel und Bedenken. Nach dem Gesetzentwurf soll von dem Inhaber eines jeden land- und forstwirtschaftlichen Betriebes eine Abgabe nach einem objektiven Maßstab erhoben werden und der Förderung dieses Wirtschaftszweiges in der Weise dienen, daß der Ertrag der Steuer nach der Vorlage und den Beschlüssen des Haushaltsausschusses zu etwa drei Viertel, nach dem Beschluß des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft im gesamten Umfange dem Bauernverband zur Finanzierung seiner Organisation und seiner Verwaltungstätigkeit zugeführt wird. Bereits in der Sitzung des letzteren Ausschusses vom 8. Juni hat ein Regierungsvertreter die Auffassung geäußert, daß im Falle der Überweisung des gesamten Ertrages der Steuer an den Bauernverband die Abgabe den Charakter eines Zwangsbeitrags an eine wirtschaftliche Organisation bekommen und gegen Art. 179 bayer. Verf. verstoßen würde. Diese Beurteilung trifft aber auch dann noch zu, wenn, wie es die Vorlage will, etwa ein Viertel des Ertrages für die Staatskasse zurückbehalten wird. Die Abgabe erhält dann juristisch einen zwiespältigen Charakter: insoweit der Staat am Ertrage beteiligt wird, ist sie echte wenn auch zweckgebundene Steuer, soweit dieser dem Bauernverband zufließt, ist sie Zwangsbeitrag. Es wird also auch in diesem Falle auf einem Umweg genau dasselbe herbeigeführt, was nach Art. 179 unzulässig ist, nämlich sämtliche Inhaber der bezeichneten Betriebe müssen für den Bauernverband Beiträge aufbringen, auch

wenn sie nicht dessen Mitglieder sind, nur daß dieser Beitrag die Bezeichnung Abgabe trägt, von den staatlichen Finanzbehörden erhoben wird und auf dem Umweg über die staatliche Verwaltung dem Bauernverband zugeführt wird. Es ist zwar damit eine andere juristische Form vorgesehen, als sie Art. 179 zunächst treffen will, es geschieht aber materiell genau dasselbe, was nach dieser Bestimmung unzulässig ist, d. h. jeder Eigentümer eines der im Gesetz bezeichneten Betriebe muß für die Zwecke des Bauernverbandes leisten und zwar unfreiwillig, ohne in der Lage zu sein, sich dieser Leistungspflicht zu entziehen. Damit wird praktisch seine Beziehung zu diesem Verband, zumindest was die Leistungspflicht anlangt, eine Zwangsmitgliedschaft. Eine solche Wirkung wollte aber die Verfassungsbestimmung ausschließen. Es wird später noch zu prüfen sein, ob nicht die Möglichkeit besteht, durch eine Umgestaltung dieser Form der Forderung des Art. 179 gerecht zu werden und das gewünschte Ergebnis wenigstens in annähernder Weise zu erzielen.

Es liegt nahe, noch an ein anderes Rechtsinstitut des Verwaltungsrechts zu denken, das entwickelt worden ist, um Staatsbürger, die von einer öffentlichen Einrichtung oder einem öffentlichen Unternehmen besondere Vorteile haben, zur Herstellung solcher Einrichtungen oder Unterhaltung der Unternehmungen mit besonderen Beiträgen zu belasten. Es handelt sich um die Rechtsform der öffentlichen Last und zwar, um in der Terminologie Otto Mayers zu sprechen, der dieses Rechtsinstitut in seinem grundlegenden Werk „Deutsches Verwaltungsrecht“ 3. Aufl. Bd. 2 S. 217 ff. zuerst theoretisch fundiert hat, in der Form der Vorzugslast. Sie hat u. a. im Baurecht und Wegerecht ihre Berechtigung, so z. B. wenn der Anlieger zur Herstellung einer Straße durch Landabtretung und Geldzahlung an die Gemeinde mitwirken muß, oder wenn ein Privatbetrieb eine öffentliche Straße in überdurchschnittlichem Maße beansprucht und abnutzt und infolgedessen zu besonderen Unterhaltungsbeiträgen herangezogen werden kann. So wird denn auch in verschiedenen der vorliegenden gutachtlichen Äußerungen davon gesprochen, daß es nichts Ungewöhnliches sei, wenn Interessenten für bestimmte öffentliche Zwecke zu besonderen Beitragsleistungen herangezogen werden. Eine nähere Prüfung ergibt jedoch, daß dieser Gesichtspunkt bei der Beurteilung der Regierungsvorlage nicht ausschlaggebend sein kann. Die Auferlegung einer Vorzugslast setzt stets voraus, daß es sich um ein bestimmtes öffentliches Unternehmen handelt, zu dem der Leistungspflichtige zu seinem Vorteil in so enger Beziehung steht, daß ein besonderes Interesse an der Sache nicht nur deutlich in Erscheinung tritt, sondern auch mit Sicherheit abgeschätzt werden kann. Dieser Art ist aber das Verhältnis aller Eigentümer land- und forstwirtschaftlicher Betriebe zum Bauernverband und seinen im allgemeinen Interesse der Landwirtschaft getätigten Leistungen nicht. Wohl wird sich für bestimmte einzelne Landwirte eine solche engere Verknüpfung feststellen lassen, z. B. wenn ein Bauer sich vom Verband in besonderer Weise beraten läßt, wenn er seinen Sohn auf eine landwirtschaftliche Schule schickt oder in ähnlichen Fällen. Dies gilt

aber nicht unterschiedslos für alle Inhaber land- und forstwirtschaftlicher Betriebe schlechthin. Es würde praktisch schwerlich durchführbar sein, von Fall zu Fall klarzustellen, ob eine solche enge Verbindung besteht, und ob infolgedessen die Heranziehung zu einer besonderen Beitragsleistung gerechtfertigt ist. Der Regierungsentwurf hat daher ja auch wohl in voller Erkenntnis solcher nicht lösbaren Schwierigkeiten die Form der Vorzugslast vermieden und eine allgemeine Besteuerung gewählt, wobei die Notwendigkeit wegfällt, den Einzelfall daraufhin zu prüfen, ob der mit der Abgabe Belastete tatsächlich einen besonderen Vorteil von den Einrichtungen hat, die mit seiner Leistung gefördert werden.

Wenn alle diese Erwägungen zunächst zu einem negativen Ergebnis führen, daß die erwünschte Förderung der bayerischen Land- und Forstwirtschaft mit Hilfe der Organisation des Bauernverbandes und der Beschaffung der notwendigen Geldmittel durch eine auf die Betriebe zu legenden Sondersteuer mit den Bestimmungen der bayerischen Verfassung nicht im Einklang steht, so soll doch schließlich auf eine Möglichkeit hingewiesen werden, die bestehenden Schwierigkeiten dadurch zu überwinden, daß der in Aussicht genommenen Abgabe eine etwas veränderte juristische Form gegeben wird. Es kann davon ausgegangen werden, daß der Bayerische Bauernverband eine Körperschaft des öffentlichen Rechts ist. Es ist dies von verschiedenen Rednern insbesondere auch von der Regierungsseite unter Bezugnahme auf eine von der damaligen Staatsregierung nach dem 7. September 1945 ausgestellte Verleihungsurkunde an den Bauernverband in der Aussprache bezeugt worden. Organisation und Befugnisse einer solchen Körperschaft können durch staatliches Gesetz geregelt werden. Somit kann ein Landesgesetz bestimmen, welche Selbstverwaltungsaufgaben dieser Verband zu erfüllen hat, wer seine Mitglieder sind, und in welcher Weise diese die für den Verband erforderlichen Geldmittel aufzubringen haben. Es kann also gesetzlich bestimmt werden, daß die Eigentümer bestimmter Betriebe beitragspflichtige Mitglieder des Bauernverbandes sind. Nur muß das Gesetz für den einzelnen Beteiligten die Möglichkeit offenhalten, durch ausdrückliche Erklärung aus dem Verbande auszuscheiden und damit auch einer weiteren Zahlung des gesetzlich vorgesehenen Beitrags ledig zu werden. Selbstverständlich würde eine solche Austrittserklärung auch zur Folge haben, daß der Betreffende an den Einrichtungen des Verbandes keinen Anteil mehr hat und von ihnen keinen Gebrauch machen kann. Diese Möglichkeit des Ausscheidens würde nach meiner Überzeugung die Hemmung des Art. 179 bayer. Verf. beseitigen, da es sich nunmehr um keine Zwangsmitgliedschaft im Sinne dieser Bestimmung handelt. Auf der anderen Seite würde eine solche Regelung dem Bauernverband eine breitere und festere Grundlage verschaffen als jetzt vorhanden ist, wo er auf freiwillige Beitrittserklärungen angewiesen ist. Denn der Entschluß auszutreten aus einem Verbande, dem man auf Grund bestimmter Tatsachen angehört, wird nicht so leicht gefaßt. Man denke an die anerkannten Religionsgemeinschaften, die gleichfalls Körperschaften des öffentlichen Rechts sind, deren Mitglieder kraft staatlicher Gesetzgebung für die Zwecke

ihrer Körperschaft besteuert werden, jedoch sich der Mitgliedschaft, die zumeist von Geburt an besteht, und damit auch der Steuerpflicht durch eine Austrittserklärung entziehen können. Auch hier besteht also keine Zwangsmitgliedschaft im Sinne des Art. 179 und dennoch eine feste, auch hinsichtlich der Beitragszahlung der Mitglieder gesicherte Organisation.

Sollte die hier vorgeschlagene Lösung als nicht ausreichend angesehen werden, so dürfte m. E. nichts anderes übrig bleiben, als auf eine bundesgesetzliche Regelung zu warten, welche die Hemmung des Art. 179 beseitigt. Man bedenke aber, daß eine solche Regelung im Bunde, wie aus den Landtagsverhand-

lungen zu ersehen ist, in Aussicht steht, es sich daher für Bayern nur um eine landesgesetzliche Zwischenlösung handelt. Dies könnte man bei der Annahme der hier vorgeschlagenen Regelung dem für den Bauernverband in Frage kommenden Personenkreis nahebringen, und ihn somit davon abhalten, von der Möglichkeit des Austritts aus dem Verbande Gebrauch zu machen.

M ü n c h e n , den 27. Oktober 1953

(gez.) Dr. Willibalt Apelt  
(Geheimrat Prof. Dr. W. Apelt)