

24.04.85

Antrag

des Landes Nordrhein-Westfalen

zu

Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht

Punkt 37 der 550. Sitzung des Bundesrates am 26. April 1985

Der Bundesrat möge zu den beim Bundesverfassungsgericht anhängigen Verfahren

- 1) Verfassungsbeschwerde
des Herrn W. T. und
des Herrn H. T.
vom 28. November 1984
gegen die Verordnung über die Abgaben im Rahmen von
Garantiemengen im Bereich der Marktorganisation für
Milch und Milcherzeugnisse (Milch-Garantiemengen-
Verordnung) vom 25. Mai 1984 (BGBl. I S. 720)
hier: Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung

- 2 BvQ 18/84 -

- 2) Verfassungsbeschwerden
und Anträge auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung
- der Firma F. F. & Söhne
vom 6. August 1984,
- des Herrn K. B.
vom 17. September 1984,
- des Herrn W. M. u.a.
vom 15. November 1984
betr. die Abgabepflicht im Rahmen von Garantiemengen
im Bereich der Marktorganisation für Milch und Milch-
erzeugnisse

- 2 BvR 1167/84,
2 BvR 1185/84,
2 BvR 1460/84 -

- 3) Verfassungsbeschwerde
des Herrn P. L.
vom 20. Dezember 1984
gegen § 6 Abs. 6 der Milch-Garantiemengen-Verordnung
vom 25. Mai 1984 (BGBl. I S. 720)
und
§ 6 Abs. 5 der Milch-Garantiemengen-Verordnung i.d.F.
der Ersten Verordnung zur Änderung der Milch-Garantie-
mengen-Verordnung vom 27. September 1984 (BGBl. I S. 1255),

- 2 -

147/1/85

soweit hier die Anerkennung einer Anlieferungsreferenzmenge bei besonderen Situationen davon abhängig gemacht wird, daß vor dem 1. August 1984 soviel Kühe aufgestellt worden sind, wie zur Erzeugung der aufgrund der vorgenommenen Baumaßnahmen zu erwartenden Anlieferungsreferenzmenge erforderlich sind und, sofern diese Kuhzahl nicht voll erreicht wurde, nur eine entsprechend verringerte Milchmenge zu berücksichtigen ist wegen Unvereinbarkeit mit Artikel 3 Abs. 1, Artikel 12 und 14 GG.

- 2 BvR 1636/84 -

folgende Stellungnahme abgeben:

Der Bundesrat sieht von einer Stellungnahme zur Frage der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerden ab.

Der Bundesrat teilt im übrigen die in den Verfassungsbeschwerden aufgezeigten Bedenken weitgehend. Auf gravierende Mängel der Milchkontingentierung wurde bei verschiedenen Anlässen, u.a. auch im Bundesrat, mehrfach hingewiesen. Im Ergebnis übereinstimmend wurde dabei aufgezeigt, daß die beabsichtigten Eingriffe schwerwiegende wirtschaftliche und rechtliche Folgen nach sich ziehen, wie sie jetzt von den Beschwerdeführern geltend gemacht und durch Sachverständigengutachten belegt werden.

Der Bundesrat hält die Milch-Garantiemengen-Verordnung aus folgenden Erwägungen für verfassungswidrig:

1. Die Milch-Garantiemengen-Verordnung vom 25. Mai 1984 (BGBl. I S. 720) in der Neufassung vom 20. Dezember 1984 (BGBl. I S. 5) ist auf das Gesetz zur Durchführung der gemeinsamen Marktorganisationen (MOG) vom 31. August 1972 (BGBl. I S. 1617), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. Mai 1982 (BGBl. I S. 625), und das Finanzverwaltungsgesetz vom 30. August 1971 (BGBl. I S. 1426, 1427), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. Dezember 1984 (BGBl. I S. 1493), gestützt und ohne Mitwirkung des Bundesrates erlassen

- 3 -

worden. Dabei wurden die entscheidenden Regelungen der Verordnung vornehmlich auf die Ermächtigung in § 8 Abs. 1 Nr. 1 MOG (Abgaben im Rahmen von Produktionsregelungen) gegründet.

Da die Milch-Garantiemengen-Verordnung zur Durchführung der einschlägigen Rechtsakte des Rates und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse erlassen ist, handelt es sich bei den hier geregelten Abgaben um solche, die im Sinne von Artikel 108 Abs. 1 GG "als Abgaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften" durch die Bundesfinanzbehörden verwaltet werden. Dementsprechend sieht § 26 Abs. 1 Nr. 1 MOG eine Zuständigkeit der Bundesfinanzverwaltung für die Durchführung dieser Regelungen vor.

Im Gegensatz zu der durch Artikel 108 Abs. 1 GG und § 26 Abs. 1 Nr. 1 MOG vorgegebenen Rechtslage werden in den §§ 6 Abs. 8, 9 Abs. 2, 10 Abs. 3 und 14 Abs. 2 Milch-Garantiemengen-Verordnung den Ländern bzw. den zuständigen Landesstellen Verwaltungsaufgaben zugewiesen.

Die aufgezeigten Bedenken wiegen auch deswegen besonders schwer, weil die Einschaltung der Landesbehörden in das Verfahren zur Erteilung von Bescheinigungen hinsichtlich des Vorliegens von Härtefällen und die Überwachung dieses Verfahrens mit einem erheblichen Kosten- und Zeitaufwand verbunden sind und wegen der zahlreichen bereits vorliegenden und noch zu erwartenden prozessualen Auseinandersetzungen nicht absehbare Risiken für die Länder darstellen.

2. Neben Landesstellen werden nach den §§ 4, 5, 9, 10 und 12 Milch-Garantiemengen-Verordnung auch noch die Molkereien als Privatrechtsträger zur Ermittlung und Berechnung der Referenzmenge in das Verfahren eingeschaltet und mit an sich dem Bund obliegenden Aufgaben betraut. Damit ist Artikel 20 Abs. 3 GG (Grundsatz des Gesetzesvorbehaltes) verletzt, weil eine solche "Beleihe" nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes erfolgen darf (OVG Münster, NJW 80 S. 1406; Bundesverwaltungsgericht, NJW 81 S. 2482), insoweit aber die erforderliche Ermächtigung weder vorliegt (vgl. § 26 Abs. 1 Satz 1 MOG) noch geschaffen werden könnte (vgl. Artikel 108 Abs. 1 GG).

Entsprechendes gilt bei der Berechnung und Erhebung der Abgabe durch die Molkerei gemäß § 11 Milch-Garantiemengen-Verordnung.

3. Mangels ausreichender außerlandwirtschaftlicher Erwerbsmöglichkeiten ist es notwendig, die wirtschaftliche Existenz der bäuerlichen Familienbetriebe zu sichern. Die Garantiemengenregelung des Bundes wirkt diesem Ziel jedoch entgegen: klein- und mittelbäuerliche Betriebe, die wegen unzureichender Garantiemenge unter die Grenze des Existenzminimums sinken, vor allem schwach strukturierte Betriebe in den benachteiligten Gebieten, werden in ihrer Existenz nicht nur gefährdet, sondern vernichtet.

Angesichts der hohen Überschüsse auf dem Milchmarkt und der damit verbundenen Erschöpfung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinschaft war zwar eine wesentliche Einschränkung der Milchproduktion erforderlich, wobei auch der Weg über eine differenzierte Mitverantwortungsabgabe oder eine marktorientierte Preisgestal-

- 5 -

tung erwogen wurde. Einschränkende Maßnahmen dürfen aber nicht zu Nachteilen führen, wie sie von den Beschwerdeführern bei der Milchgarantiemengenregelung aufgezeigt und in nächster Zukunft noch verstärkt erwartet werden. Diese nachteilige Entwicklung zeichnet sich aufgrund der in den Länderverwaltungen eingehenden Widersprüche und Klagen gegen Verwaltungsentscheidungen sowie zahlreicher Hilfeersuchen, Eingaben und Petitionen deutlich ab.

Besonders hart betroffen sind die Betriebe, die aufgrund ihrer Standortbedingungen wirtschaftlich auf Milchviehhaltung angewiesen sind und die nach erfolgter Kürzung ihrer früheren Anlieferungsmenge in einem Umfang bis zu 12,5 v.H. nicht die Härteregelung des § 6 Milch-Garantiemengen-Verordnung in Anspruch nehmen können.

Bei einer solchen Kürzung entfällt die Rentabilität gerade bei kleineren und mittleren Milchviehbetrieben, wie die den Verfassungsbeschwerden beigefügten überzeugenden Sachverständigengutachten und Stellungnahmen von Landwirtschaftsberatern belegen.

Die starken Kürzungen der Milchanlieferungsmenge durch § 4 Milch-Garantiemengen-Verordnung führen zu erheblichen Auswirkungen auf das Einkommen der Milchviehbetriebe. Die Einkommensminderungen wirken sich sofort aus, weil gegenüber 1983 weniger Milch abgeliefert werden kann. Da nicht damit zu rechnen ist, daß nach der in Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 856/84 des Rates vom 31. März 1984 (ABl. Nr. L 90 vom 1.4. 1984 S. 10) festgesetzten Zeitspanne von 5 Jahren die Milchkontingentierung aufgehoben wird, kommen auch langfristig weitere Auswirkungen hinzu. Kostensteigerungen und dadurch fallende Gewinne je Kilogramm Milch können nicht mehr durch eine gesamtbetriebliche Mengensteigerung aufgefangen werden.

- 6 -

147/1/85

Von der Landwirtschaftskammer Rheinland durchgeführte Einkommensberechnungen bei drei existenten Betrieben zeigen unter Berücksichtigung auch eines Rückgangs des allgemeinen Erzeugerpreisniveaus, daß

- unter weniger ungünstigen einzelbetrieblichen Voraussetzungen der Rückgang des Gewinns in Milchviehbetrieben bis zum Jahre 1986 20 bis 40 v.H. ausmacht,
- unter sehr ungünstigen Bedingungen ein Milchviehbetrieb dagegen 40 - 50 % Gewinnrückgang erwarten muß. Im Extremfall kann die Kontingentierung in Betrieben mit heute mittlerem Einkommen dazu führen, daß in einigen Jahren der gesamte Gewinn aufgezehrt wird.

Nähere Einzelheiten ergeben sich aus den als Anlage beigefügten Tabellen 1 bis 3.

4. Besondere Belastungen, die bis zur Existenzvernichtung führen, bestehen bei Betrieben, die einen Kapitaldienst für Investitionen unter 50.000 DM ohne Eigenleistung oder unter 25.000 DM in Form von baren Aufwendungen ohne Arbeitsleistung im Sinne von § 6 Abs. 4 und 5 Milch-Garantiemengen-Verordnung zu tragen haben. Gleiches gilt für Betriebe, über deren Bauantrag für eine Baumaßnahme im Sinne von § 6 Abs. 2 Milch-Garantiemengen-Verordnung aus Gründen, die von der Baubehörde (Arbeitsüberlastung, Personalmangel) zu vertreten sind, bis zum 29.2.1984 nicht entschieden worden ist. Schließlich sind Betriebe übermäßig hart betroffen, die nicht die Voraussetzung des § 6 Abs. 5 Nr. 2 Milch-Garantiemengen-Verordnung erfüllen, weil sie aus wirtschaftlichen Gründen (z.B. Nachzucht) die angestrebte Kuhzahl noch nicht erreicht hatten.

5. In der Milch-Garantiemengen-Verordnung fehlt letztlich eine Regelung zugunsten von Junglandwirten, die nach dem 31.12.1980 einen Betrieb gegründet haben, obwohl die Verordnung (EWG) Nr. 857/84 des Rates vom 31. März 1984 (ABl. Nr. L 90 vom 1.4.1984 S. 13), geändert durch Verordnung (EWG) Nr. 590/85 des Rates vom 26. Februar 1985 (ABl. Nr. L 68 vom 8.3.1985 S. 1), in Artikel 3 Nr. 2 die Möglichkeit vorsieht, eine bestimmte Referenzmenge auch Junglandwirten zuzuteilen.

Damit ist zahlreichen Junglandwirten, die nach erfolgter Ausbildung einen Betrieb übernehmen und diesen auf den wirtschaftlich einzig sinnvollen Zweig der Milchviehhaltung umstellen wollen, der Zugang zum Beruf und zur beabsichtigten Betriebsführung verwehrt. Denn für diese Junglandwirte bleibt nur die Tätigkeit des Milchbauern als landwirtschaftliche Erwerbsmöglichkeit, und damit als Beruf, übrig, wenn ihre Betriebe in reinen oder überwiegenden Grünlandzonen liegen.

Dadurch, daß die Bundesregierung von der ihr im EG-Recht eingeräumten Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht hat, werden diese Junglandwirte in ihrem Grundrecht auf freie Berufsausübung (Artikel 12 Abs. 1 Satz 2 GG) verletzt.

6. Einschränkungen der Freiheit der Berufsausübung können nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zwar in Betracht kommen, wenn vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls dies zweckmäßig erscheinen lassen (BVerfGE 7/377/405; Schmidt-Bleibtreu/Klein, Kommentar zum Grundgesetz, 6. Auflage, zu Artikel 12 GG, S. 293 mit weiteren Nachweisen).

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind ferner Marktordnungsmaßnahmen verbunden mit Einschränkungen der wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit und Eingriffen in den durch Artikel 14 Abs. 1 GG ge-

147/1/25

geschützten eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb hinzunehmen, soweit überwiegende Gründe des Gemeinwohls dies rechtfertigen oder gebieten (BVerfGE 18, 327). Bei solchen Eingriffen wird aber - soweit landwirtschaftliche Marktorganisationen betroffen sind - vom Gesetzgeber eine Beschränkung von Produktionserweiterungen vorgenommen. Diese hat das Bundesverfassungsgericht aus übergeordneten Gründen des Gemeinwohls für noch zulässig erachtet.

Dieser Fall liegt hier aber eben nicht vor, weil es sich bei der Milchkontingentierung nicht nur um das Verbot einer Ausweitung handelt, sondern um eine drastische Beschränkung der bisherigen, d.h. der vorhandenen Produktionsmengen.

Gründe des Allgemeinwohls im Bereich einer landwirtschaftlichen Marktorganisation, wie hier der Milchmarktordnung, wären z.B. die Versorgung der Bevölkerung mit einwandfreier Milch in stets ausreichender Menge und zu angemessenem Preis, die Erhaltung einer leistungsfähigen Landwirtschaft, insbesondere aber auch der Abbau einer nicht mehr finanzierbaren Überproduktion bei Milch. Beschränkungen erscheinen aus solchen Gründen des Gemeinwohls um so eher zumutbar, als landwirtschaftliche Betriebe durch die Marktordnung auch erhebliche Vorteile genießen (BVerfGE 18, 327).

Die mit den Verfassungsbeschwerden angegriffenen Regelungen entsprechen diesen vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Anforderungen allerdings nicht. Der Verordnungsgeber hat seine Eingriffe nicht mit sachgerechten und vernünftigen Erwägungen des Gemeinwohls begründet, wie sie vom Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 39, 225) gefordert werden; er hat vielmehr seine Rechtsetzungsmacht zu sachfremden Zwecken eingesetzt. Gründe des Gemeinwohls rechtfertigen hier nämlich nicht solche Regelungen, die Junglandwirten jede Möglichkeit nehmen,

- 9 -

eine Existenz mit der Milchviehhaltung auf ihrem Grund und Boden aufzubauen oder die zur Existenzvernichtung vieler bäuerlicher Betriebe führen. Eine Regelung, die zu solchen Konsequenzen führt, wahrt nicht den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der auch bei Anwendung der Artikel 12 und 14 GG zu beachten ist und Verfassungsrang besitzt.

Der Verordnungsgeber hat sich zwar bemüht - zuletzt durch Artikel 1 Nr. 2 Buchstabe c) der Zweiten Verordnung zur Änderung der Milch-Garantiemengen-Verordnung vom 27.11.1984 (BGBl. I S. 1434) -, dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit durch eine differenzierte Härteregelung - insbesondere in § 6 Milch-Garantiemengen-Verordnung - Rechnung zu tragen.

Diese Bemühungen reichen aber bei weitem nicht aus. Entweder sind sie grundsätzlich nicht anwendbar, wie in den Fällen der Junglandwirte und der in der Anlage aufgezeigten Beispielsbetriebe, oder aber sind dem Grunde nach anwendbar, beheben die eingetretenen Härten - u.a. wegen der dort aufgeführten Ausschlußfristen, Stichtage und der unzureichenden Mengenzuteilungen - jedoch nicht in dem erforderlichen Ausmaß.

147/1185

Tabelle 1: Auswirkungen der Milchmarktbeschlüsse im Milchvieh-
betrieb 1 mit 25 Kühen

	Einheit	Ausgangs- jahr 1983	Auswirkungen Anpassung des Kuhbestandes an das Kontingent		
			1984	1985	1986
Kuhzahl	Stück	25	23	23	22
Milchleistung	kg/Kuh	5.900	6.000	6.100	6.200
Produzierte Milch	kg/Jahr	147.500	138.000	140.300	136.400
Kontingent	kg	-	134.300	134.300	134.300
Färse zur Nach- zucht	Stück	4	3,8	3,8	3,6
Färse zum Verkauf	Stück	4	6,2	6,2	7,4
Unternehmensertrag	DM	184.300	180.869	172.248	173.837
insgesamt					
Unternehmensaufwand	DM	128.000	128.200	129.200	128.300
insgesamt					
Gewinn	DM	56.300	52.669	44.048	45.537
Veränderung zu 1983 %		-	- 6,5	- 21,8	- 19,1
<u>Einfluß von Kostenstei- gerung</u>					
Unternehmensaufwand DM (+ 3 % je Jahr)		-	132.046	136.113	140.196
Gewinn	DM	-	48.823	36.135	33.641
Veränderung zu 1983 %		-	- 13,3	- 35,8	- 40,3

Hinweise:

- Kuhzahl auf volle Stückzahl nach oben aufgerundet
- Je ausgeschiedene Kuh und je eingesparte Nachzucht wird jeweils 1 Färse (zum Verkauf) gehalten

Tabelle 2: Auswirkungen der Milchmarktbeschlüsse im Milchvieh-
betrieb 2 mit 92 Kühen

	Einheit	Ausgangs- Jahr 1983	Auswirkungen Anpassung des Kuhestandes an das Kontingent		
			1984	1985	1986
Kuhzahl	Stück	92	80	79	78
Milchleistung	kg/Kuh	6.700	6.800	6.900	7.000
Produzierte Milch	kg/Jahr	616.400	544.000	545.100	546.000
Kontingent	kg	-	539.400	539.400	539.400
Färse zur Nach- zucht	Stück	23	20	19,7	19,5
Färse zum Verkauf	Stück	-	15	16,3	17,5
Unternehmensertrag	DM	495.953	475.546	454.701	457.031
insgesamt					
Unternehmensaufwand	DM	359.390	350.870	350.160	349.450
insgesamt					
Gewinn	DM	136.563	124.776	104.541	107.581
Veränderung zu 1983 %		-	- 8,4	- 23,5	- 21,2
<u>Einfluß von Kostenstei- gerung</u>					
Unternehmensaufwand DM (+ 3 % je Jahr)		-	361.396	371.485	381.853
Gewinn	DM	-	114.250	83.216	75.178
Veränderung zu 1983 %		-	- 16,3	- 39,1	- 45,0

Hinweis:

- Kuhzahl auf volle Stückzahl nach oben aufgerundet
- Je ausgeschiedene Kuh und je eingesparte Nachzucht wird jeweils 1 Färse (zum Verkauf) gehalten

147/1/85

Tabelle 3: Auswirkungen der Milchmarktbeschlüsse im Gemischtbetrieb mit 32 Kühen

	Einheit	Ausgangs- jahr 1983	Auswirkungen Anpassung des Kuhbestandes an das Kontingent		
			1984	1985	1986
Kuhzahl	Stück	32	30	30	29
Milchleistung	kg/Kuh	5.300	5.400	5.500	5.600
Produzierte Milch	kg/Jahr	169.600	162.000	165.000	162.400
Kontingent	kg	-	161.200	161.200	161.200
Färse zur Nach- zucht	Stück	8	7,5	7,5	7,3
Färse zum Verkauf	Stück	5	7,5	7,5	8,7
Unternehmensertrag insgesamt	DM	512.820	512.354	487.309	489.719
Unternehmensaufwand DM insgesamt		450.000	450.700	450.700	451.050
Gewinn	DM	62.820	61.654	36.609	37.669
Veränderung zu 1983 %		-	- 1,9	- 41,7	- 40,0
<u>Einfluß von Kostenstei- gerung</u>					
Unternehmensaufwand DM (+ 3 % je Jahr)		-	464.221	478.148	492.875
Gewinn	DM	-	48.133	9.161	- 4.156
Veränderung zu 1983 %		-	- 23,4	- 85,4	- 106,6

Hinweis:

- Kuhzahl auf volle Stückzahl nach oben aufgerundet
- Je ausgeschiedene Kuh und je eingesparte Nachzucht wird jeweils 1 Färse (zum Verkauf) gehalten