

27.02.85

Antrag

des Landes Nordrhein-Westfalen

zu

Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht

Punkt 35 der 548. Sitzung des Bundesrates am 1. März 1985

Der Bundesrat möge zu den folgenden beim Bundesverfassungsgericht anhängigen Verfahren eine Stellungnahme abgeben:

- a) 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 einstwei-
ligen Anordnung - 2 BvQ 18/84 -
- b) Verfassungsbeschwerden
und Anträge auf Erlaß einer eintweiligen
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 Marktorga-
nisation für Milch und Milcherzeugnisse - 2 BvR 1167/84,
2 BvR 1185/84,
2 BvR 1460/84 -

...

- c) Verfassungsbeschwerde
des Herrn P. L.
vom 20. Dezember 1984
gegen § 6 Abs. 6 der Milch-Garantien-
mengen-Verordnung vom 25. Mai 1984
(BGBl. I S. 270)
und
§ 6 Abs. 5 der Milch-Garantiemengen-
Verordnung i.d.F. der Ersten Verordnung
zur Änderung der Milch-Garantiemengen-
Verordnung vom 27. September 1984
(BGBl. I S. 1255),
soweit hier die Anerkennung einer Anlie-
ferungsreferenzmenge bei besonderen Situ-
ationen davon abhängig gemacht wird, daß
vor dem 1. August 1984 soviel Kühe auf-
gestellt 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 ent-
sprechend verringerte Milchmenge zu berück-
sichtigen ist
wegen Unvereinbarkeit mit Artikel 3 Abs. 1,
Artikel 12 und 14 GG

- 2 BvR 1636/84 -

Der Bundesrat möge beschließen:

Der Bundesrat teilt die in den o.g. Verfassungsbeschwerden aufgezeigten Bedenken weitgehend. Auf gravierende Mängel der Milchkontingentierung wurde bei verschiedenen Anlässen, u. a. auch im Bundesrat, mehrfach hingewiesen. Das geschah bereits vor Erlaß der umstrittenen Milch-Garantiemengen-Verordnung (MGV), und zwar insbe-
sondere von den Ländern Nordrhein-Westfalen, Hessen und Bayern sowie Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg. Im Ergebnis übereinstimmend wurde dabei aufgezeigt, daß die beabsichtigten neuen Regelungen zutiefst unsoziale Elemente in sich bergen, wie sie jetzt von den Beschwerdeführern beklagt und durch Sachver-
ständigengutachten belegt werden.

Der Bundesrat hält die MGV aus folgenden Erwägungen für verfassungswidrig:

1. Die MGV ist auf das Gesetz zur Durchführung der gemeinsamen Marktorganisation (MOG) vom 31. August 1972 (BGBl. I S. 1617) und das Finanzverwaltungsgesetz vom 30. August 1971 (BGBl. I S. 1426, 1427) gestützt und ohne Mitwirkung des Bundesrates erlassen worden, obwohl nach den §§ 9 und 14 Abs. 2 MGV neben den Bundesbehörden gleichzeitig Landesstellen zur Durchführung bestimmt worden sind.

Für die Durchführung von Rechtsverordnungen nach § 8 Abs. 1 Nr. 1 MOG (Abgabenregelungen) ist unabdingbar die Bundesfinanzverwaltung zuständig (§ 26 Abs. 1 Nr. 1 MOG). Lediglich Vorschriften zur Überwachung (§ 9 MOG) sowie über Duldungs- und Mitwirkungspflichten (§ 10 Abs. 1 MOG) wären im Grundsatz von Länderbehörden zu vollziehen. Zu dieser Normkategorie gehört aber die den Landesstellen teilweise übertragene Härtefallregelung gerade nicht, denn mit ihrer Anwendung wird über Voraussetzungen und Höhe der Abgabepflicht befunden, also eine Aufgabe der Bundesfinanzverwaltung wahrgenommen. Die MGV überträgt damit entgegen der vorgesehenen Kompetenzregelung Verwaltungszuständigkeiten des Bundes auf die Länder. Eine solche Mischverwaltung von Bund und Ländern ist verfassungsrechtlich unzulässig (Maunz-Dürig-Herzog, GG-Kommentar, Artikel 83 Anm. 85).

Die verfassungsrechtlichen Bedenken wiegen bei dieser Zuständigkeitsregelung besonders schwer, weil die Einschaltung der Länderbehörden in das Verfahren zur Erteilung von Bescheinigungen hinsichtlich des Vorliegens von Härtefällen mit einem erheblichen Kosten- und Zeitaufwand verbunden ist und wegen der noch zu erwartenden prozessualen Auseinandersetzungen ein nicht absehbares Risiko für die Länder darstellt.

2. Neben Landesstellen werden aber auch noch die Molkereien als Privatrechtsträger zur Ermittlung und Berechnung der Referenzmenge in das Verfahren eingeschaltet und mit an sich dem Staat obliegenden Aufgaben betraut. Damit ist Artikel 20 Abs. 3 GG (Grundsatz des Gesetzesvorbehalts) verletzt, weil eine solche "Beleihung" nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Verwaltungsakt erfolgen darf (OVG Münster DÖV 80 S. 528/ NJW 80 S. 1406, Bundesverwaltungsgericht, DVB1 81 S. 637/ NJW 81 S. 2482).

Ähnliches gilt bei der Berechnung und Erhebung der Abgabe durch die Molkereien gemäß § 11 MGV.

3. Als übereinstimmende Grundlage der derzeitigen Agrarpolitik ist es mangels ausreichender außerlandwirtschaftlicher Erwerbsmöglichkeiten und aufgrund der Marktengpässe nicht mehr sinnvoll, eine Politik des Wachsens und Weichens fortzusetzen, vielmehr erforderlich, die Existenz der bäuerlichen Familienbetriebe zu sichern. Mit der neuen Garantiemengenregelung des Bundes wird dieses Ziel nicht nur verfehlt, sondern ins Gegenteil verkehrt. Insbesondere viele der klein- und mittelbäuerlichen Betriebe, vor allem die bäuerlichen Familienbetriebe und die 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 sich der Weg über eine gestaffelte Mitverantwortungsabgabe angeboten hätte. Entsprechende Maßnahmen dürfen aber nicht zu den verhängnisvollen Ergebnissen führen, wie sie von den Beschwerdeführern bereits jetzt schon bei der Milchmengenregelung aufgezeigt und in nächster Zukunft noch verstärkt erwartet werden. Diese 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 Härterege- lung des § 5 MGV in Anspruch nehmen können.

Bei einer solchen Kürzung um bis zu 12,5 v.H. entfällt die Rentabilität gerade bei kleineren und mittleren Milchviehbetrieben, wie die den Verfassungsbeschwerden beigelegten überzeugenden Sachverständigengutachten und Stellungnahmen von Landwirtschaftsberatern belegen.

Besondere Belastungen, die 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 MGV zu verkraften haben. Gleiches gilt für Betriebe, über deren Bauantrag für eine Baumaßnahme im Sinne von § 6 Abs. 2 MGV 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 MGV erfüllen, weil sie aus wirtschaftlichen Gründen (z.B. Nachzucht) die angestrebte Kuhzahl noch nicht erreicht hatten.

4. In der MGV fehlt letztlich jede Regelung zugunsten von Junglandwirten, die nach dem 31.12.1980 einen Betrieb gegründet haben, obwohl die Verordnung (EWG) Nr. 857/84 des Rates vom 31.3.1984 (ABl. Nr. L 90 vom 1.4.1984 S. 13) eine Zuteilung einer bestimmten Referenzmenge durchaus ermöglicht.

Um zahlreichen Junglandwirten, die nach erfolgter Ausbildung einen Betrieb übernehmen und auf den wirtschaftlich einzig sinnvollen Zweig der Milchviehhaltung umstellen wollen, nicht den Zugang zum Beruf (Berufswahl, Artikel 12 Abs. 1 Satz 1 GG) und zur beabsichtigten Betriebsführung (Berufsausübung, Artikel 12 Abs. 1 Satz 2 GG) zu verwehren, hätte die Bundesregierung unbedingt von der ihr eingeräumten Ermächtigung zugunsten dieses Personenkreises Gebrauch machen müssen.

5. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind Marktordnungseingriffe und damit Einschränkungen der wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit zwar hinzunehmen, soweit überwiegende Gründe des Gemeinwohls dies rechtfertigen oder gebieten; Gründe des Gemeinwohls, nämlich Abbau der nicht mehr finanzierbaren Überproduktion bei Milch, können aber nicht Regelungen rechtfertigen, die zur Existenzvernichtung vieler bäuerlicher Betriebe führen oder Junglandwirten jede Möglichkeit nehmen, eine Existenz mit der Milchviehhaltung auf eigenem Grund und Boden aufzubauen.

Durch die unverhältnismäßig starken Kürzungen der Milchlieferungen in § 4 MGV entstehen hohe Einkommensverluste, die nicht von allen Betrieben verkraftet werden können. Die vom Verordnungsgeber eingeräumten Härteregelnungen sind in vielen Fällen völlig unzureichend oder nicht anwendbar. Deshalb werden das im öffentlichen Interesse liegende hinnehmbare Maß überschritten und die Grenzen der Zumutbarkeit nicht mehr eingehalten.

Insgesamt ist festzustellen, daß die den betroffenen Landwirten in den Artikeln 12 und 14 GG garantierten Grundrechte vom Verordnungsgeber nicht beachtet sind.