



Sachstand

Verfassungsrechtliche Vorgaben an einen Hilfsfonds für Landwirte Aspekte einer Sonderabgabe und Finanzierungshilfe

Verfassungsrechtliche Vorgaben an einen Hilfsfonds für Landwirte
Aspekte einer Sonderabgabe und Finanzierungshilfe

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 152/18
Abschluss der Arbeit: 4. Oktober 2018
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Fondsmodell als verpflichtender Bestandteil einer Sonderabgabe	4
3.	Freiwilliges Fondsmodell als Voraussetzung für Hilfszahlungen?	6

1. Fragestellung

Die Auftraggeber erkundigen sich nach der rechtlichen Möglichkeit, nationale Hilfszahlungen an Land- und Forstwirte nur denjenigen zu gewähren, die zuvor verpflichtend oder freiwillig in einen Fonds für Notsituationen eingezahlt haben.

2. Fondsmodell als verpflichtender Bestandteil einer Sonderabgabe

Geht man davon aus, dass die Zahlungen an notleidende Landwirte mit der Verpflichtung zur vorherigen Einzahlung in einen Hilfsfonds verknüpft würden, so handelt es sich um eine Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion.

„Sonderabgaben werden von bestimmten Gruppen von Bürgern bzw. Unternehmen erhoben und einem Sonderfonds außerhalb des Haushaltsplans zugeleitet. Da Sonderabgaben keine Steuern sind, ergibt sich die Sonderabgabenhöhe nicht aus den Art. 105 ff. GG, sondern aus den allgemeinen Regeln der Art. 70 ff. GG. Die Anerkennung einer Abgabenkompetenz außerhalb der Finanzverfassung birgt die Gefahr, dass die Abgabenbelastung völlig unüberschaubar wird. Daher entfaltet das BVerfG die Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung insbesondere für Sonderabgaben. Zwar betont das BVerfG, dass Sonderabgaben nur als „seltene Ausnahmen“ zulässig seien. Gleichwohl erfindet der Gesetzgeber nach wie vor neue Sonderabgaben. Mittlerweile unterscheidet die Rechtsprechung zwischen Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion (Sonderabgaben im engeren Sinne) und Sonderabgaben mit Ausgleichs-, Abschöpfungs- oder Lenkungsfunktion (Sonderabgaben im weiteren Sinne).“¹

Bei der verpflichtenden Einzahlung der Landwirte in einen Hilfsfonds würde es sich um eine Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion handeln, da die eingezahlten Gelder zweckgebunden den Landwirten in Fällen von extremen Ernteausschlägen zur Verfügung stehen sollen.

„Lediglich für die Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion hat das BVerfG konturierte, strenge Voraussetzungen entwickelt, die sowohl materiell- als auch verfahrensrechtlicher Art sind. Die Ergebnisse der nachfolgend dargelegten Kasuistik sind dabei jedoch nicht immer widerspruchs- und willkürfrei.“

aa) Der Gesetzgeber muss mit der Sonderabgabe einen Sachzweck verfolgen, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht.

bb) Homogene Gruppe der Abgabepflichtigen: Eine gesellschaftliche Gruppe kann nur dann mit einer Sonderabgabe in Anspruch genommen werden, wenn sie durch eine gemeinsame, in der Rechtsordnung oder in der gesellschaftlichen Wirklichkeit vorgegebene Interessenlage oder

1 Seer in: Tipke/Lang Steuerrecht, § 2 Finanzverfassungsrechtliche Grundlagen der Steuerrechtsordnung, Rn. 25

durch besondere gemeinsame Gegebenheiten von der Allgemeinheit und anderen Gruppen abgrenzbar ist.² [...]

cc) Gruppenverantwortung: Der nach bb) abgrenzbaren Gruppe von Abgabepflichtigen muss eine besondere Verantwortung zugewiesen werden, weil sie dem Abgabenzweck evident näher steht als jede andere Gruppe oder die Allgemeinheit der Steuerzahler. Aus dieser Sachnähe zum Erhebungszweck muss eine besondere Gruppenverantwortung für die Erfüllung der mit der außersteuerlichen Abgabe zu finanzierenden Aufgabe entspringen.³ [...]

dd) Gruppennützigkeit: Das Abgabenaufkommen muss im Interesse der Gruppe der Abgabepflichtigen, also gruppennützig verwendet werden. Für eine gruppennützige Verwendung der Abgabe reicht es aus, dass das Aufkommen unmittelbar oder mittelbar überwiegend im Interesse der Gruppe der Abgabepflichtigen verwendet wird. Unschädlich ist, wenn daneben auch andere Gruppen oder die Allgemeinheit gewisse Vorteile aus der Abgabenverwendung haben.⁴

ee) Schließlich fordert das BVerfG im Interesse wirksamer parlamentarisch-demokratischer Legitimation und Kontrolle der erhobenen Sonderabgabe zusätzlich die periodische Überprüfung der Abgabe durch den Gesetzgeber selbst und (in einer Anlage zum Haushaltsplan) die ergänzende Dokumentation der Sonderabgabe. Dadurch soll die Vollständigkeit des Haushaltsplans und eine fortlaufende parlamentarische Kontrolle der (Finanzierungs-)Sonderabgabe gewährleistet werden.⁵

Der Sachzweck für die Errichtung des Hilfsfonds für Landwirte läge in der Schaffung einer finanziellen Reserve für Dürre- und ähnliche klimabedingte Schäden in der Landwirtschaft. Mit dem Hilfsfonds würde ein finanzieller Sicherungsmechanismus unabhängig von der Bewilligung von Bundeshaushaltsmitteln etabliert. Die Homogenität der Gruppe der Abgabepflichtigen ergäbe sich bei den Landwirten aus ihrer gemeinsamen Einkunftsquelle, der Landwirtschaft. Für alle Landwirte ist die Qualität und Fruchtbarkeit des Bodens eine unerlässliche Wirtschaftsgrundlage. Ernteauffälle in Folge klimatischer Extremsituationen können prinzipiell alle Landwirte treffen. Die Gruppenverantwortung ergibt sich aus der Obliegenheit der Landwirte, als Eigentümer für die Bewirtschaftbarkeit ihrer Agrarflächen zu sorgen.

Wetterbedingte Schwankungen bei den Erntemengen und deren Qualität sind im Allgemeinen von den Landwirten zu tragen. Es gibt keinen generellen Anspruch auf staatliche Kompensation von Ernteauffällen. Eine rechtliche Verpflichtung der Landwirte zur kollektiven Eigenvorsorge gegen Ernteauffälle entspräche somit dem Verantwortungsprinzip.

2 BVerfG v. 17.7.2003 – 2 BvL 1/99, BVerfGE 108, 186 (223 ff.); BVerfG v. 6.5.2014 - 2 BvR 1139/12 u.a., BVerfGE 136, 194, Rz. 120 ff. und BVerfG v. 28.1.2014 - 2 BvR 1561/12 u.a., BVerfGE 135, 155, Rz. 131 ff.,

3 BVerfG v. 24.1.1995 – 1 BvL 18/93, BVerfGE 92, 91 (120 f.)

4 BVerfG v. 10.12.1980 - 2 BvF 3/77, BVerfGE 55, 274 (307 f.); BVerfG v. 31.5.1990 - 2 BvL 12/88 u.a., BVerfGE 82, 159 (180); BVerfG v. 17.7.2003 - 2 BvL 1/99 u.a., BVerfGE 108, 186 (229 f.); zur Filmförderung s. BVerfG v. 28.1.2014 - 2 BvR 1561/12 u.a., BVerfGE 135, 155, Rz. 149 ff.

5 Seer in: Tipke/Lang Steuerrecht, § 2 Finanzverfassungsrechtliche Grundlagen der Steuerrechtsordnung, Rn. 26 ff.

Die Gruppennützigkeit wiederum verlangt vom Gesetzgeber, die strenge Zweckbindung der Fondsmittel für die finanzielle Hilfe bei Ernteaufschlägen zu beachten. Ein Zufluss des Fondskapitals in den allgemeinen Bundeshaushalt wäre mit den Anforderungen an eine Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion nicht vereinbar. Es ist vielmehr rechtlich geboten, dass die Einzahlungen der Landwirte in den Fonds auch den Landwirten in den gesetzlich zu definierenden Fällen wieder zu Gute kommen. Die Verbindung der Einzahlung in den Fonds mit der späteren Hilfszahlung an diesen Personenkreis ist bei der Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion somit eine rechtliche Notwendigkeit.

Die Anforderungen des BVerfG an die parlamentarische Kontrolle der Sonderabgabe im Haushaltsverfahren - Gliederungspunkt ee) - müssten vom Gesetzgeber durch entsprechende rechtliche Vorgaben sichergestellt werden.

3. Freiwilliges Fondsmodell als Voraussetzung für Hilfszahlungen?

Geht man dagegen von einer freiwilligen Einzahlung in den Fonds und einer Auszahlungsbedingung aus, die die Hilfszahlungen nur für Landwirte vorsieht, die zuvor in den Fonds eingezahlt haben, verschiebt sich der Schwerpunkt der rechtlichen Prüfung. Eine Sonderabgabe scheidet auf Grund des freiwilligen Charakters der Fondseinzahlung aus, da Sonderabgaben wie alle Abgaben hoheitlich erhoben und somit nicht freiwillig geleistet werden.

Die rechtlichen Vorgaben bestimmen sich beim freiwilligen Fondsmodell stattdessen nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 104 b GG zur Gewährung von Finanzhilfen durch den Bund.

Gemäß Art. 104 b Abs. 1 Satz 2 GG kann der Bund im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, auch ohne Gesetzgebungsbefugnis Finanzhilfen gewähren.

„Art. 104 b Abs. 1 gibt dem Bund grundsätzlich ein Entschließungs- und ein Auswahlermessen („kann“, „erforderlich“). Das Entschließungsermessen betrifft das „Ob überhaupt“ und das „Wie lange“, das durch Mitspracherechte der Länder eingeschränkte Auswahlermessen Art und Umfang der Finanzhilfen. [...] Das Entschließungsermessen des Bundes ist frei von politischer Einwirkung der Länder. Der Bund kann hier politische Erwägungen zur Geltung bringen, nur keine parteipolitischen. Es kann gleichwohl rechtlich reduziert sein; wegen seiner Garantenstellung für das staatliche Finanzwesen und das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht gibt es kein freies politisches Ermessen des Bundes; vielmehr ist insoweit das Merkmal „erforderlich“ eine – wenn auch kaum justitiable – Ermessensdirektive.“⁶

„Das Auswahlermessen des Bundes wird von dem Verfassungsbegriff der Hilfe in vier Hinsichten beschränkt. Hilfe bedeutet, dass der Bund nur eine Teil-, keine Vollfinanzierung leisten darf, wobei Art. 104 b zur Höhe des Bundesanteils keine weiteren Vorgaben macht. Hilfe bedeutet zweitens, dass der Bund nur ein Angebot machen darf, das die Länder auch ausschlagen können, mag dies politisch auch schwer fallen; ein Zwang zur Kofinanzierung wäre auch mit Art. 109 Abs. 1

6 Heintzen in von Münch/Kunig: GG. Kommentar, Art. 104 b, Rn. 15 f.

unvereinbar. Hilfe bedeutet drittens, dass der Bund Zahlungen grundsätzlich nicht von Bedingungen und Dotationsauflagen abhängig machen darf. Hilfe bedeutet viertens, dass die Entscheidungskompetenz des Bundes begrenzt ist und die Länder ein Mitspracherecht haben, das nach Maßgabe von Art. 104 b Abs. 2 Satz 1 zu konkretisieren ist.“⁷

Eine Auszahlungsbedingung, wonach nur Landwirte eine Hilfszahlung erhalten, die zuvor in den Fonds eingezahlt haben, könnte gegen die Bedingungsfeindlichkeit der Finanzhilfen verstoßen. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in ständiger Rechtsprechung den ergänzenden Hilfecharakter der Finanzhilfen betont.

In seinem Urteil vom 4. März 1975 zum Städtebauförderungsgesetz⁸ hat das BVerfG bereits hervorgehoben, dass der Bund die Gewährung von Finanzhilfen gegenüber den Ländern nicht an Bedingungen knüpfen darf.

„Dagegen lässt Art. 104a Abs. 4 GG seinem Inhalt und seiner Funktion nach eine weitergehende sachliche Mitwirkung des Bundes bei den Investitionsplanungen und -entscheidungen der Länder und der damit in untrennbarem Zusammenhang stehenden Auswahl der Förderungsprojekte nicht zu. Mitplanungs-, Mitverwaltungs- und Mitentscheidungsbefugnisse gleich welcher Art im Aufgabenbereich der Länder, ohne dass die Verfassung dem Bund entsprechende Sachkompetenzen übertragen hat, verstoßen gegen das grundgesetzliche Verbot einer sog. Mischverwaltung. [...] Bedingungen (Einvernehmens-, Zustimmungsvorbehalte, Einspruchsrechte) und Dotationsauflagen finanzieller oder sachlicher Art seitens des Bundes bei dem Einsatz dieser Finanzhilfen, die unmittelbar oder mittelbar darauf abzielen, die Planungs- und Gestaltungsfreiheit der Länder in ihrer Rolle als Zuwendungsempfänger entweder innerhalb der Förderungsziele des Art. 104a Abs. 4 Satz 1 GG über die aufgezeigten Möglichkeiten hinaus oder sonst an andere bundespolitischen Interessen und Absichten zu binden, sind im Gegensatz zu der Praxis der Bundesfondswirtschaft vor der Finanzreform nach der verfassungsrechtlichen Normierung der Finanzhilfekompetenz nicht mehr möglich.“⁹

Zwar ist der Regelungszweck des Art. 104 b GG primär auf die Bund-Länder-Finanzbeziehungen ausgerichtet. Die Restriktionen zum Auswahlermessen des Bundes bei den Finanzhilfen können jedoch auch auf die potentiellen Zuwendungsempfänger ausstrahlen. Wenn der Bund den Ländern keine Bedingungen für den Kreis der Zuwendungsempfänger auferlegen dürfte, so würde sich dies mittelbar auch auf die Zuwendungsempfänger auswirken.

Dem BVerfG-Urteil zum Städtebauförderungsgesetz lagen Normen zugrunde, die für die Zuteilung der Finanzhilfen gemäß § 72 Abs. 3 Satz 4 Städtebauförderungsgesetz a.F. (StBauFG) festlegten, ob, in welcher Höhe, in welchem Zeitraum und unter welchen Bedingungen ein Vorhaben gefördert werden sollte. Es handelte sich bei § 72 Abs. 3 StBauFG a.F. um eine Kompetenz des zuständigen Bundesministers zur Festlegung des Förderprogramms. Bei der Städtebauförderung handelte es sich um objektbezogene Förderungen und um keine personenbezogenen Finanzhilfen

7 Heintzen: ebenda, Rn. 17

8 BVerfG, Urteil vom 4. März 1975 – 2 BvF 1/72 –, BVerfGE 39, 96-128

9 BVerfG, Urteil vom 4. März 1975 – 2 BvF 1/72 –, BVerfGE 39, 96-128, Rn. 51 f.

wie es für Landwirte der Fall wäre. Es sind jedoch keine Gründe ersichtlich, weshalb das BVerfG Bedingungen zum Personenkreis der hilfeberechtigten Landwirte nach anderen Maßstäben beurteilen sollte, als es dies für die Programmbedingungen beim StBauFG entschieden hatte.

Im Urteil vom 10. Februar 1976 zur Strukturförderung¹⁰ bestätigte das BVerfG seine restriktive Rechtsprechung zur Gewährung von Finanzhilfen aus der Entscheidung zum Städtebauförderungsgesetz. Auch in der Literatur wird die Bedingungsfeindlichkeit der Finanzierungshilfen betont: „Die Feststellung des Bundesverfassungsgerichts, Dotationsauflagen des Bundes seien unzulässig, kann daher nur bedeuten, dass der Bund über die gesetzliche Bestimmung seines Anteils hinaus die Finanzhilfen nicht von weiteren finanziellen oder sonstigen Auflagen abhängig machen darf.“¹¹

Damit wäre eine Bedingung, die Hilfszahlungen an Landwirte nur bei vorheriger Fondseinzahlung der Betroffenen vorsieht, erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt. Die Länder wären jedoch in eigener Zuständigkeit nicht daran gehindert im Rahmen ihrer Kompetenz zur Bestimmung des Adressatenkreises der Hilfszahlungen eine derartige Bedingung einzuführen.

10 BVerfG, Beschluss vom 10. Februar 1976 – 2 BvG 1/74 –, BVerfGE 41, 291-314, Rn. 64

11 Maunz/Dürig/Maunz GG Art. 104a Rn. 56, beck-online