

Die Verfassung des Freistaates Bayern

Kommentar

begründet von

Dr. Hans Nawiasky †

o. ö. Professor an der Universität München

2., neubearbeitete Auflage

ab 6. Lieferung herausgegeben von

Dr. Karl Schweiger

Richter am Bundesverwaltungs-
gericht i.R.

und

Dr. Franz Knöpfle

o. Professor an der Universität
Augsburg

vorher von

Claus Leusser †

Ministerialdirektor
im Bayer. Staatsministerium
der Justiz

Dr. Erich Gerner †

o. ö. Professor an der
Universität München

Dr. Karl Schweiger

Lieferungen 1 bis 11

Juli 2000



Verlag C. H. Beck München 2000

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

- I. Text der Verfassung
- II. Zur Geschichte Bayerns und zur Entwicklung seines Verfassungsrechts bis 1945 (Schweiger 1963/1971/1989)
- III. Systematischer Überblick (Nawiasky, 1. Aufl.)
- IV. Die Entwicklung des Verfassungsrechts seit 1946 (Zacher 1967)
- V. Kommentar
- Vorspruch (Schweiger 1963)

Erster Hauptteil. Aufbau und Aufgaben des Staates

1 Abschnitt. Die Grundlagen des Bayerischen Staates

- Art. 1 (Schweiger 1963/1971/1976/1989/1995/1999)
- Art. 2 (Schweiger 1963/1971/1976/1989/1999/2000)
- Art. 3 (Schweiger 1963/1976/1989/1995)
- Art. 3a (Pestalozza 1999)
- Art. 4 (Schweiger 1963/1976)
- Art. 5 (Schweiger 1963/1971/1976/1989)
- Art. 6 (Schweiger 1963/1971/1989)
- Art. 7 (Schweiger 1963/1976/1989/1997)
- Art. 8 (Schweiger 1963/1971/1976/1989)
- Art. 9 (Schweiger 1963/1971/1976/1989/1995/1997)
- Art. 10 (Schweiger 1963/1971/1976/1989)
- Art. 11 (Schweiger 1963/1971/1976/1989)
- Art. 12 (Schweiger 1963/1971/1976/1989/1995/1997/1999)

2. Abschnitt. Der Landtag

- Art. 13 (Schweiger 1963/1971/1976/1995/1999)
- Art. 14 (Schweiger 1963/1976/1992/1995)
- Art. 15 (Schweiger 1963/1971/1976)
- Art. 16 (Schweiger 1963/1976)
- Art. 16a (Pestalozza 2000)
- Art. 17 (Schweiger 1963/1989)
- Art. 18 (Schweiger 1963)
- Art. 19 (Schweiger 1963/1971/1976)
- Art. 20 (Schweiger 1963/1971/1989/1992/1997)
- Art. 21 (Schweiger 1963/1971/1989/1997)
- Art. 22 (Schweiger 1963/1971)
- Art. 23 (Schweiger 1963/1989)
- Art. 24 (Schweiger 1963)
- Art. 25 (Schweiger 1963/1971/1989/1995)
- Art. 25a*
- Art. 26 (Schweiger 1963/1992)
- Art. 27 (Schweiger 1963/1971/1976/1989)

* Kommentierung folgt mit den nächsten Lieferungen.

Inhalt

- Art. 28 (Schweiger 1963/1971/1997)
- Art. 29 (Schweiger 1963)
- Art. 30 (Schweiger 1963/1976/1992)
- Art. 31 (Schweiger 1963/1971/1976/1992)
- Art. 32 (Schweiger 1963)
- Art. 33 (Schweiger 1963/1971/1976/1992/1995)
- Art. 33a*

3. Abschnitt. Der Senat

- Vor Art. 34 bis 42 (Schweiger 1999/2000)
- Art. 34 bis 42 aufgehoben

4. Abschnitt. Die Staatsregierung

- Art. 43 (Schweiger 1963/1971/1997/1999)
- Art. 44 (Schweiger 1963/1971/1999)
- Art. 45 (Schweiger 1963/1971)
- Art. 46 (Schweiger 1963/1989)
- Art. 47 (Schweiger 1963/1976/1999)
- Art. 48 (Schweiger 1963/1971)
- Art. 49 (Schweiger 1963/1971/1976/1989/1992/1995/1999)
- Art. 50 (Schweiger 1963/1971/1989/1999)
- Art. 51 (Schweiger 1963/1989)
- Art. 52 (Schweiger 1963/1989/1997/1999)
- Art. 53 (Schweiger 1963/1989)
- Art. 54 (Schweiger 1963)
- Art. 55 (Schweiger 1963/1992/1997/2000)
- Art. 56 (Schweiger 1963)
- Art. 57 (Schweiger 1963)
- Art. 58 (Schweiger 1963)
- Art. 59 (Schweiger 1963)

5. Abschnitt. Der Verfassungsgerichtshof

- Art. 60 (Schweiger 1963)
- Art. 61 (Schweiger 1963)
- Art. 62 (Schweiger 1963)
- Art. 63 (Schweiger 1963)
- Art. 64 (Schweiger 1963/1992)
- Art. 65 (Schweiger 1963)
- Art. 66 (Schweiger 1963)
- Art. 67 (Schweiger 1963/1992/1995)
- Art. 68 (Schweiger 1963/1992/2000)
- Art. 69 (Schweiger 1963/1992)

6. Abschnitt. Die Gesetzgebung

- Art. 70 (Schweiger 1963)
- Art. 71 (Schweiger 1963/2000)
- Art. 72 (Schweiger 1963/1971/1976/1989/1992/1995/1997/1999/2000)
- Art. 73 (Schweiger 1963/1976/1995/2000)
- Art. 74 (Schweiger 1963/1976/1995/1997/1999/2000)
- Art. 75 (Schweiger 1963/1976/1995)
- Art. 76 (Schweiger 1963/1976/1995)

* Kommentierung folgt mit den nächsten Lieferungen.

7. Abschnitt. Die Verwaltung

- Art. 77 *(Schweiger 1963)*
- Art. 78 *(Schweiger 1963)*
- Art. 79 *(Schweiger 1963)*
- Art. 80 *(Schweiger 1963)*
- Art. 81 *(Schweiger 1963)*
- Art. 82 *(Schweiger 1963)*
- Art. 83 *(Schweiger 1963)*

8. Abschnitt. Die Rechtspflege

- Art. 84 *(Schweiger 1963)*
- Art. 85 *(Schweiger 1963)*
- Art. 86 *(Schweiger 1963/1992)*
- Art. 87 *(Schweiger 1963)*
- Art. 88 *(Schweiger 1963)*
- Art. 89 *(Schweiger 1963)*
- Art. 90 *(Schweiger 1963)*
- Art. 91 *(Schweiger 1963/1992)*
- Art. 92 *(Schweiger 1963/1992)*
- Art. 93 *(Schweiger 1963)*

9. Abschnitt. Die Beamten

- Art. 94 *(Schweiger 1963)*
- Art. 95 *(Schweiger 1963)*
- Art. 96 *(Schweiger 1963)*
- Art. 97 *(Schweiger 1963)*

Zweiter Hauptteil. Grundrechte und Grundpflichten

- Vor Art. 98 bis 123 *(Knöpfle 1992)*
- Art. 98 *(Knöpfle 1989/1992)*
- Art. 99 *(Pestalozza 2000)*
- Art. 100 *(Pestalozza 1997)*
- Art. 101 *(Pestalozza 2000)*
- Art. 102^{*}
- Art. 103^{*}
- Art. 104^{*}
- Art. 105^{*}
- Art. 106^{*}
- Art. 107^{*}
- Art. 108^{*}
- Art. 109^{*}
- Art. 110 *(Stettner 1992)*
- Art. 111 *(Stettner 1992)*
- Art. 111 a *(Stettner 1989)*
- Art. 112 *(Stettner 1992)*
- Art. 113 *(Stettner 1999)*
- Art. 114 *(Stettner 1999)*
- Art. 115 *(Stettner 1999)*

* Kommentierung folgt mit den nächsten Lieferungen.

Inhalt

- Art. 116 *(Stettner 1999)*
- Art. 117 *(Zacher 1970)*
- Art. 118 *(Stettner 1995)*
- Art. 118a *(Stettner 1999)*
- Art. 119 *(Stettner 1999)*
- Art. 120 *(Zacher 1970)*
- Art. 121 *(Zacher 1970)*
- Art. 122 *(Zacher 1970)*
- Art. 123 *(Zacher 1970)*

Dritter Hauptteil. Das Gemeinschaftsleben

1. Abschnitt. Ehe und Familie

- Art. 124*
- Art. 125*
- Art. 126*
- Art. 127*

2. Abschnitt. Bildung und Schule

- Art. 128 *(Stettner 2000)*
- Art. 129 *(Stettner 2000)*
- Art. 130 *(Stettner 2000)*
- Art. 131*
- Art. 132*
- Art. 133*
- Art. 134*
- Art. 135*
- Art. 136*
- Art. 137*
- Art. 138*
- Art. 139*
- Art. 140*
- Art. 141*

3. Abschnitt. Religion und Religionsgemeinschaften

- Vor Art. 142 *(Frhr. v. Campenhausen 1976)*
- Art. 142 *(Frhr. v. Campenhausen 1976)*
- Art. 143 *(Abs. 1 u. 2: Frhr. v. Campenhausen 1976, Abs. 3: v. Busse 1976)*
- Art. 144 *(Frhr. v. Campenhausen 1976)*
- Art. 145 *(Frhr. v. Campenhausen 1976)*
- Art. 146 *(Frhr. v. Campenhausen 1976)*
- Art. 147 *(Frhr. v. Campenhausen 1976)*
- Art. 148 *(v. Busse 1976)*
- Art. 149 *(v. Busse 1976)*
- Art. 150 *(v. Busse 1976)*

Vierter Hauptteil. Wirtschaft und Arbeit

1. Abschnitt. Die Wirtschaftsordnung

- Vor Art. 151 *(Zacher 1970)*
- Art. 151 *(Zacher 1970)*

* Kommentierung folgt mit den nächsten Lieferungen.

- Art. 152 (Zacher 1970)
- Art. 153 (Zacher 1970)
- Art. 154 (Zacher 1970)
- Art. 155 (Zacher 1970)
- Art. 156 (Zacher 1970)
- Art. 157 (Zacher 1970)

2. Abschnitt. Das Eigentum

- Vor Art. 158 (Zacher 1970)
- Art. 158 (Zacher 1970)
- Art. 159 (Zacher 1970)
- Art. 160 (Zacher 1970)
- Art. 161 (Zacher 1970)
- Art. 162 (Zacher 1970)

3. Abschnitt. Die Landwirtschaft

- Vor Art. 163 bis 165 (Knöppfle 1995)
- Art. 163 (Knöppfle 1995)
- Art. 164 (Knöppfle 1995)
- Art. 165 (Knöppfle 1995)

4. Abschnitt. Die Arbeit

- Art. 166*
- Art. 167*
- Art. 168*
- Art. 169*
- Art. 170*
- Art. 171*
- Art. 172*
- Art. 173*
- Art. 174*
- Art. 175*
- Art. 176*
- Art. 177*

Schluß- und Übergangsbestimmungen

- Vor Art 178 (Zacher 1967)
- Art. 178 (Zacher 1967, Köhler 2000)
- Art. 179 (Zacher 1967, Köhler 2000)
- Art. 180 (Zacher 1967, Köhler 2000)
- Art. 181 (Zacher 1967)
- Art. 182 (Zacher 1967)
- Art. 183 (Zacher 1967, Köhler 1999)
- Art. 184 (Zacher 1967, Köhler 1999)
- Art. 185 (Zacher 1967, Köhler 1999)
- Art. 186 (Zacher 1967)
- Art. 187 (Zacher 1967, Köhler 1999)
- Art. 188 (Zacher 1967, Köhler 1999)

* Kommentierung folgt mit den nächsten Lieferungen.

Inhalt

VI. Anhang (Schweiger 1967/1971/1976/1989/1992/1995/1997/1999)

- 1a. Gesetz über das Wappen des Freistaates Bayern vom 5. 6. 1950 (BayRS 1130-2-1)
- 1b. Verordnung zur Ausführung des Gesetzes über das Wappen des Freistaates Bayern (AVWpG) vom 24. 7. 1964 (BayRS 1130-2-2-1) idF. der Bek. vom 22. 12. 1998 (GVBl. S. 29) und des § 3 der Verordnung vom 21. 12. 1999 (GVBl. S. 566)
- 1c. Bekanntmachung über die Führung des Wappens des Freistaates Bayern vom 12. 10. 1950 (BayRS 1130-2-1-I)
- 2a. Gesetz über die Untersuchungsausschüsse des Bayerischen Landtags vom 23. 3. 1970 (BayRS 1100-4-1) idF. der Gesetze vom 23. 7. 1985 (GVBl. S. 246) und vom 10. 7. 1998 (GVBl. S. 382)
- 2b. Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Bayerischen Landtags (Bayerisches Abgeordnetengesetz) idF. der Bek. vom 6. 3. 1996 (GVBl. S. 82; BayRS 1100-1-1) und der Gesetze vom 10. 7. 1998 (GVBl. S. 385) und vom 26. 7. 1999 (GVBl. S. 332)
- 2c. Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag vom 18. 8. 2000 (GVBl. S. 670)
- 2d. Gesetz über die Befriedung des Landtagsgebäudes vom 7. 3. 1952 (BayRS 2180-5-1)
- 2e. Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Befriedung des Landtagsgebäudes vom 30. 4. 1969 (BayRS 2180-5-1-I)
- 2f. Grundsätze in Immunitätsangelegenheiten vom 22./24. 6. 1963 mit Beschluß des Bayerischen Landtags vom 8. 12. 1994 (Lt-Drucks. XIII/152)
- 2g. Gesetz zur Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen im Bayerischen Landtag (Bayerisches Fraktionsgesetz) vom 26. 3. 1992 (GVBl. S. 39; BayRS 1100-2-F) idF. des Gesetzes vom 8. 7. 1994 (GVBl. S. 550)
- 2h. Gesetz über die Behandlung von Eingaben und Beschwerden an den Bayerischen Landtag nach Art. 115 der Verfassung (Bayerisches Petitionsgesetz – BayPetG) vom 9. 8. 1993 (GVBl. S. 544; BayRS 1100-5-1)
- 3a. Gesetz über den Senat aufgehoben, ebenso
- 3b. Gesetz über die Aufwandsentschädigung für die Mitglieder des Bayerischen Senats
- 3c. Geschäftsordnung des Bayerischen Senats obsolet
- 4a. Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Staatsregierung vom 4. 12. 1961 (BayRS 1102-1-S) idF. der Gesetze vom 10. 5. 1990 (GVBl. S. 122, ber. S. 231), vom 23. 12. 1993 (GVBl. S. 1042), vom 23. 7. 1994 (GVBl. S. 611/618, § 5), vom 24. 6. 1997 (GVBl. S. 170 und S. 171), vom 10. 7. 1998 (GVBl. S. 385) und vom 29. 12. 1998 (GVBl. S. 1014)
- 4b. Geschäftsordnung der Bayer. Staatsregierung vom 19. 12. 1956 (StAnz. 1957 Nr. 1 S. 1) idF. der Bek. vom 20. 11. 1998 (StAnz. Nr. 49 S. 1)
- 4c. Verordnung über die Geschäftsverteilung der Bayerischen Staatsregierung vom 19. 12. 1956 (BayRS 1102-2-S) idF. der Bek. vom 19. 11. 1998 (GVBl. S. 928) und des § 2 der Verordnung vom 21. 12. 1999 (GVBl. S. 566)
- 4d. Verordnung über die Einrichtung der staatlichen Behörden vom 31. 3. 1954 (BayRS 200-1-S)
- 4e. Verordnung über die Entschädigung der Mitglieder der Staatsregierung bei amtlicher Tätigkeit außerhalb des Sitzes der Staatsregierung vom 16. 12. 1968 (BayRS 1102-4-F) idF. der Verordnung vom 29. 6. 1993 (GVBl. S. 457)
- 5a. Gesetz über den Bayerischen Verfassungsgerichtshof (VfGHG) vom 10. 5. 1990 (GVBl. S. 122, ber. S. 231 – BayRS 1103-1-1) idF. der Gesetze vom 10. 7. 1998 (GVBl. S. 385) und vom 16. 12. 1999 (GVBl. S. 521)

- 5b. Gesetz über die Entschädigung der Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs idF. der Bek. vom 26. 10. 1962 und des Gesetzes vom 13. 4. 1966 (BayRS 1103-2-I)
- 5c. Geschäftsordnung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 18. 12. 1990 (GVBl. 1991 S. 36; BayRS 1103-1-1-I)
- 6a. Gesetz über den Bayerischen Obersten Rechnungshof (Rechnungshofgesetz – RHG) vom 23. Dezember 1971 (BayRS 630-15-F) idF. des Gesetzes vom 10. 7. 1998 (GVBl. S. 385)
- 6b. Geschäftsordnung des Bayerischen Obersten Rechnungshofs vom 26. Juni 1986 (StAnz. Nr. 27 S. 6)

VII. Vergleichstabellen für die Verfassungen der Bundesländer (*Schweiger 1976/1992/1995/1997/1999*)

- 1. Baden-Württemberg und Bayern
- 2. Berlin und Bayern
- 3. Bremen und Bayern
- 4. Hamburg und Bayern
- 5. Hessen und Bayern
- 6. Niedersachsen und Bayern
- 7. Nordrhein-Westfalen und Bayern
- 8. Rheinland-Pfalz und Bayern
- 9. Saarland und Bayern
- 10. Schleswig-Holstein und Bayern
- 11. Brandenburg und Bayern
- 12. Mecklenburg-Vorpommern und Bayern
- 13. Sachsen und Bayern
- 14. Sachsen-Anhalt und Bayern
- 15. Thüringen und Bayern

Art. 117

Der ungestörte Genuß der Freiheit für jedermann hängt davon ab, daß alle ihre Treuepflicht gegenüber Volk und Verfassung, Staat und Gesetzen erfüllen. Alle haben die Verfassung und die Gesetze zu achten und zu befolgen, an den öffentlichen Angelegenheiten Anteil zu nehmen und ihre körperlichen und geistigen Kräfte so zu betätigen, wie es das Wohl der Gesamtheit erfordert.

Entstehung: Die Vorschrift entspricht E Art. 81 Abs. 1. Aus E Art. 81 Abs. 2 1 ging Art. 48 hervor. Während E Art. 81 Abs. 1 Freiheiten und Pflichten auf die „Staatsbürger“ bezog, wurde die Vorschrift im Verlaufe der Beratungen (Prot. I S. 215 f., II S. 320 – 325) dahin geändert, daß an die Stelle der „Staatsbürger“ „jedermann“ und „alle“ getreten sind (Prot. II S. 325).

Erläuterungen:* I. Grundpflichten – Allgemeines. Dem Vorbild der 2 Weimarer Verfassung folgend stellt die BV den Grundrechten ausdrücklich Grundpflichten gegenüber (s. die Überschrift des Zweiten Hauptteils). Innerhalb des Zweiten Hauptteils finden sich solche in Art. 117, 121, 122 und 123; außerhalb des Zweiten Hauptteils ist vor allem die Schulpflicht in Art. 129 Abs. 1 zu nennen (s. zu den Grundpflichten in der BV *Nawiasky* o. III S. 47 f.; *Hoegner* S. 152 f.; *Mayer* in: *Mang-Maunz-Mayer-Obermayer, Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern*, 3. Aufl. 1968, S. 89 f.). Die BV kann allgemeine Grundpflichten nicht wie Grundfreiheiten prinzipiell unbeschränkt verbindlich statuieren, ohne ihren rechtsstaatlichen Charakter einzubüßen. Vielmehr bleibt nur die Alternative, Grundpflichten in rechtsstaatlicher Weise zu bestimmen und zu begrenzen oder ihre gesetzliche Begründung programmatisch anzukündigen und – möglicherweise – zu regulieren. Die BV kennt nur programmatische und regulative Grundpflichten im letzteren Sinne. Sie geben – ohne Anspruch auf Ausschließlichkeit – der Zuständigkeit des Gesetzgebers, für alle verbindlichen Gebote und Verbote zu formulieren (Art. 70 Abs. 1), materiellen Gehalt und richten sie auf den einzelnen. Als Negation übersteigerter individualistischer Deutung sind sie den Grundrechten zugeordnet. Vor allem sind sie den Vorbehalten verwandt, welche die Ausübung bestimmter Grundrechte in einem bestimmten Sinn zur Pflicht machen und den Gesetzgeber einladen, die Grundrechtsausübung entsprechend zu begrenzen (z. B. für das Eigentumsrecht Art. 103 Abs. 2, 158, 163 Abs. 2; für die Freiheit wirtschaftlicher Betätigung Art. 151 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 3; für die Arbeitswahl Art. 166 Abs. 3). Des weiteren berühren sie sich auch mit den Grundrechtsvorbehalten, die eine Pflicht nicht ausdrücklich anerkennen, ihre Begründung auch nicht fordern, sie einem gewissen Grundrecht gegenüber jedoch zulassen. Die interpretatorische Beweiskraft einer Grundpflicht gegenüber einem Grundrecht nimmt dabei mit der Bestimmtheit der Grundpflicht zu (s. einerseits Art. 117, andererseits Art. 121, 122 und 123). Von der grundrechtsbegrenzenden Funktion der Grundpflichten her besteht auch eine Parallele zwischen den Grundpflichten und dem allgemeinen Grundrechtsvorbehalt des Art. 98 Satz 2. Soweit Grundpflichten auch die Aufgabe

* S. a. das Schrifttum zu Art. 9 Satz 1 BremV; Art. 20 RhPfV; Art. 163 Abs. 1 WV; Art. 29 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte.

haben, die gesetzliche Ausgestaltung der Pflicht zu regulieren (s. insbes. Art. 123), ergänzen sie auch die Grundrechte, die durch die Pflicht berührt werden. Die Grundpflicht wird dadurch zwar nicht selbst zu einem Grundrecht (z. B. i. S. des Art. 98 Satz 2) oder zu einem subjektiven Recht (z. B. zum verfassungsmäßigen Recht i. S. des Art. 120). Der Eingriff in das betroffene Grundrecht, der das Regulativ einer Grundpflicht verletzt, ist jedoch verfassungswidrig. Schließlich darf neben dem positivrechtlichen, interpretatorischen und systematischen Sinn der Grundpflichten ihr rein deklamatorischer Wert nicht übersehen werden. So wie der Staat nicht umhin kann, den Bürger in Pflicht zu nehmen, ist es auch Sache der Staatsverfassung, diese Pflichtigkeit offenzulegen und zu bejahen.

II.–V. Erläuterung zu Art. 117

- 3 II. Allgemeines. Art. 117 enthält eine ebenso allgemeine wie für das Gemeinwesen elementare Grundpflicht. Sie wendet sich gegen die Annahme absoluter Wertneutralität der Verfassung und absoluten politischen Relativismus (*VerfGH* 17, 94 [97]; 18, 59 [70]) und verpflichtet den einzelnen auf Staat, Verfassung und Gemeinwohl. Die Vorschrift enthält nur Grundpflichten (*VerfGH* 3, 15 [25]; 6, 136 [144]; 12, 91 [100]; 20, 135 [137]) ohne grundrechtsergänzende Regulative (s. Rd-Nr. 2). Auf sie kann deshalb keine Popularklage (Art. 98 Satz 4) gestützt werden (*VerfGH* 20, 1 [7], 183 [186]) und, da sie kein subjektives Recht i. S. von Art. 120 enthält, auch keine Verfassungsbeschwerde (*VerfGH* 20, 87 [91]). Die grundrechtsbegrenzende Funktion erschöpft sich in der Hilfe zum interpretatorischen Verständnis der Schranken der einzelnen Grundrechte (*VerfGH* 4, 63 [74]; 5, 148 [158], 161 [164]; 8, 34 [36]; s. a. *Zacher*, *JbÖR* Bd. 15 [1966] S. 390). Eigenständige Grundrechtsschranken ergibt Art. 117 nicht. Ausgestaltung und Sanktion der ausgesprochenen Grundpflichten liegen durchwegs bei dem (einfachen) Gesetz und funktionell gesetzsgleichem Recht (*N-L* Art. 117; *Hoegner* S. 153). Die Nichterfüllung des in Art. 117 ausgesprochenen Pflichtenprogramms durch die zuständigen Rechtsetzungsträger unterliegt mangels Bestimmtheit keiner unmittelbaren rechtlichen Sanktion. Jedoch verletzt ungleiche Gestaltung der Pflichten Art. 118 Abs. 1 (und evtl. besondere Gleichheitssätze). Darüber hinaus besteht gerade in der Gegenwart Anlaß, auf die schweren politischen Folgen hinzuweisen, die erwachsen, wenn Bürger, Staat und Recht die in Art. 117 genannten Pflichten vernachlässigen.
- 4 III. Einzelheiten. 1. Mit besonderem Nachdruck betont Art. 117 die Bindung eines jeden an Verfassung und Gesetze, die „einzige eigentlich rechtliche Grundpflicht“ einer jeden Verfassung (siehe *Thoma*, Die juristische Bedeutung der grundrechtlichen Sätze der Deutschen Reichsverfassung im allgemeinen, in: *Nipperdey*, Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung, Bd. I 1929, S. 1ff. [29]). In Satz 1 ist die Erfüllung der Treuepflicht gegenüber Verfassung und Gesetzen als Voraussetzung für den ungestörten Genuß der Freiheit genannt. In Satz 2 wird direkt die Achtung und Befolgung von Verfassung und Gesetz gefordert. Die Gesetze haben dabei primär selbst Sorge zu tragen, daß sie beachtet werden, während die Verantwortung für die

Beachtung der Verfassung nicht so sehr beim Verfassungsgeber als beim verfassungsmäßigen Gesetzgeber, beim verfassungsmäßigen Gesetzesvollzug und beim Verfassungsgerichtshof liegt. Eine Art. 20 Abs. 4 GG entsprechende unmittelbare Aktualisierung und Popularsanktion der Verfassungspflichtigkeit des einzelnen kennt die BV nicht.

2. Die Treuepflicht gegenüber Volk und Staat (Satz 1) wird durch Verfassung und Gesetze konkretisiert und deckt sich insoweit mit den in Satz 1 und 2 genannten Pflichten gegenüber Verfassung und Gesetzen. Sie läßt sich jedoch nicht erschöpfend umschreiben und durchsetzen. Das gilt vor allem für die in Satz 2 statuierte Pflicht, „an den öffentlichen Angelegenheiten Anteil zu nehmen“. „Gerade von dieser Anteilnahme . . . lebt der demokratische Staat“ (Mayer, aaO S. 89). Gerade sie kann er aber nur begrenzt erzwingen. So wurde auch davon abgesehen, in die Verfassung eine Wahlpflicht aufzunehmen (Hoegner, Prot. II S. 321). Hinsichtlich des rechtlich nicht faßbaren „Restes“ an Treuepflicht gegenüber Volk und Staat und der Anteilnahme an den öffentlichen Angelegenheiten ist die Verfassung ganz auf ihre Integrationswirkung beschränkt und auf die freie Bejahung durch die Öffentlichkeit angewiesen. – 3. Entsprechendes gilt für die Pflicht, die „körperlichen und geistigen Kräfte so zu betätigen, wie es das Wohl der Gesamtheit erfordert“ (Satz 2). Einerseits wird hier ein zentraler materieller Auftrag des Gesetzgebers formuliert, den dabei die Programme der Verfassung (insbes. des Vierten Hauptteiles) wichtige Ziele vorgeben. Andererseits sind Verfassung, Gesetz und Gesetzesvollzug niemals in dem Maße, die Erfordernisse des Wohls der Gesamtheit erschöpfend in verbindliche Rechtsregeln umzusetzen.

IV. Infolge des Grundgesetzes wurde der BV und dem Landesgesetzgeber die Möglichkeit, das Pflichtenprogramm des Art. 117 zu erfüllen, weitgehend zugunsten des Bundes entzogen. Das gilt vor allem für die Strafgesetzgebung (Art. 74 Nr. 1 GG; §§ 2ff. EGStGB), die ursprünglich stark im Vordergrund gesehen wurde (N-L, Hoegner je aaO). Für die Interpretation der Grundrechte des Grundgesetzes ist Art. 117 unmittelbar bedeutungslos (o. IV Rd-Nr. 50). Jedoch enthält Art. 117 so elementare Verfassungsnotwendigkeiten, daß sie der Sache nach auch bei der Auslegung des Grundgesetzes berücksichtigt werden müssen.

V. Die MRK kennt wie das Grundgesetz keine mit Art. 117 vergleichbare allgemeine Grundpflicht. Jedoch werden die Grundgedanken des Art. 117 durch zahlreiche Vorbehalte der MRK bestätigt. – Art. 117 steht in Einklang mit Art. 29 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen.

Art. 121

Alle Bewohner Bayerns sind zur Übernahme von Ehrenämtern, insbesondere als Vormund, Waisenrat, Jugendpfleger, Schöffe und Geschworener verpflichtet. Das Nähere bestimmen die Gesetze.

Entstehung: Art. 121 stimmt mit E Art. 88 überein (Prot. I S. 226, Prot. II 1 S. 335).

Erläuterung:* I. Allgemeines. Art. 121 enthält als Teilkonkretisierung 2 der Pflicht, Anteil an den öffentlichen Angelegenheiten zu nehmen (Art. 117 Satz 2), eine programmatische Grundpflicht (N-L Art. 121). Zu den Grundpflichten der BV s. allgemein Art. 117 Rd-Nr. 2.

II. Einzelheiten. 1. Ehrenämter sind „Ämter, die nicht im Hauptberuf 3 und die unentgeltlich oder doch nur gegen Aufwandsentschädigung ausgeübt werden“ (Hoegner S. 153). Damit überschreitet Art. 121 den Begriff der „ehrenamtlichen Tätigkeiten“ iS. des Art. 132 WV. Dieser meinte (nicht hauptberufliche und grundsätzlich unentgeltliche) „organschaftliche Dienste für das Gemeinwesen“ (Anschütz, Verfassung des Deutschen Reiches, 14. Aufl. 1933, Art. 132) im „Geschäftskreis von Organpersonen öffentlich-rechtlicher Körperschaften“ (Peters in: Nipperdey, Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung, Bd. II 1930, S. 294f.). Die weitere Interpretation erzwingt das Beispiel des Vormundes in Art. 121, das „sich – wengleich im öffentlichen Interesse – unmittelbar auf die privatrechtliche Sphäre des Einzelnen erstreckt, öffentliche Fürsorge durch Wahrnehmung privater Angelegenheiten“ und deshalb in das bürgerliche Recht eingeordnet ist (BVersG 10, 302 [311f., 326ff.]). Art. 121 erstreckt sich demnach auch auf Ämter im Rahmen des Privatrechts, deren Walter öffentlich bestellt und auch im öffentlichen Interesse tätig werden (s. dazu Wolff, Verwaltungsrecht II, 2. Aufl. 1967, S. 28).

Wichtig ist, das pflichtweise „Ehrenamt“ so abzugrenzen, daß Art. 121 die 4 Freiheit des nützlichsten Einsatzes der eigenen Arbeitskraft (Art. 166 Abs. 2 und 3) allenfalls einschränkt, nicht aber aufhebt. Art. 121 kann dann auch nicht mit der Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG kollidieren. Ein „Ehrenamt“ darf auch nicht „Arbeit“ iS. des grundgesetzlichen Verbots des Arbeitszwanges (Art. 12 Abs. 2, 12a GG) sein (VGH 7, 77 [80f.]; s. a. Bachof in: Bettermann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, Bd. III/1 1958, S. 258f.; Maunz-Dürig-Herzog, GG Art. 12 Rd-Nr. 125; s. ferner die Gegenüberstellung von „ehrenamtlichen Tätigkeiten“ und „persönlichen Diensten“ in Art. 132, 133 WV). Das Privileg der „herkömmlichen, allgemeinen, für alle gleichen öffentlichen Dienstleistungspflicht“ (Art. 12 Abs. 2 GG) kommt für Ehrenämter grundsätzlich nicht in Betracht. Das „Ehrenamt“ muß endlich auch mit der Garantie des Berufsbeamten-tums (Art. 94ff. BV; Art. 33 Abs. 4 und 5 GG) und der Stellung des Berufsrichters (Art. 87f. BV; Art. 97, 98 GG) in Einklang gehalten werden. Das pflicht-

* Schiessler, Die Ehrenämterpflicht, BayBgm. 1956 S. 246f. – S. a. das Schrifttum zu Art. 9 Satz 3 BremV; Art. 25 HessV; Art. 21 Abs. 1 RhPFV; Art. 19 Abs. 1 SaarIV; Art. 132 WV; Art. 4 MRK.

weise Ehrenamt kann also lediglich eine „nur vorübergehend oder nebenher ausgeübte Tätigkeit“ sein (*Helmreich-Widtmann*, Bayerische Gemeindeordnung, 3. Aufl. 1966, Art. 19 Anm. 2). Der Wortteil „Ehre“ hängt primär damit zusammen, daß das Ehren-Amt grundsätzlich unentgeltlich ausgeübt wird. Es muß seinem Inhalt und seiner Ordnung nach deshalb auch imstande sein, den geforderten Einsatz durch „Ehre“ abzugelten. Dazu gehört, daß es die Ehrbarkeit der Berufenen voraussetzt. – Beispiele über Art. 121 hinaus s. bei *Peters*, aaO. S. 299; *Schiessler* aaO.

- 5 2. Das Gesetz kann „alle Bewohner Bayerns“, also außer Deutschen (Art. 8) auch Ausländer (*Hoegner* S. 153), die in Bayern wohnen oder eine ähnliche örtliche Beziehung zu Bayern haben (s. dazu Art. 120 Rd-Nr. 5), zur Übernahme von Ehrenämtern verpflichten.
- 6 3. Die gesetzliche Ausgestaltung (Satz 2) ist außer den in Rd-Nrn. 3 und 4 genannten Grenzen vor allem dem Gleichheitssatz (gerechte Verteilung der Vorzüge – Art. 94 Abs. 2, 116 – und Opfer; angemessene Ausgestaltung der Ablehnungsgründe und Entschädigung) und dem Sozialstaatsprinzip verpflichtet (soziale Sicherung durch Unfallschutz usw. – Art. 167, 171) (s. *Schiessler* aaO.). Das Rechtsstaatsprinzip verlangt auch ein Mindestmaß an Sicherheit der Amtsstellung und Verantwortlichkeit, wodurch auch eine Umgehung der Garantien des Berufsbeamtentums durch Einrichtung von Ehrenämtern verhindert wird (s. Rd-Nr. 4). Das Gesetz darf schließlich nicht zu Ämtern verpflichten, ohne von widersprechenden anderen Pflichten freizustellen (Art. 7 BerlV, Art. 73 HambV, Art. 59 RhPfV, Art. 49 SaarV).
- 7 III. Die Erfüllung des Pflichtprogramms des Art. 121 ist dem bayerischen Gesetzgeber nunmehr größtenteils durch Bundesrecht vorweggenommen (Erg-Bd. Art. 121). Das Landesrecht verwirklicht Art. 121 vor allem durch das Kommunalrecht (Art. 19 GO, Art. 13 LKrO, Art. 13 BezO; s. dazu zB. *Helmreich-Widtmann*, aaO. Art. 19 Anm. 2ff.). – Zum Verhältnis zu Art. 12, 12a GG s. o. Rd-Nr. 4.
- 8 Gegenüber Art. 4 MRK ist die Pflicht zu Ehrenämtern, wenn sie überhaupt eine „Zwangs- oder Pflichtarbeit“ (Art. 4 Abs. 2 MRK) beinhaltet, jedenfalls durch Art. 4 Abs. 3d gerechtfertigt (*Schorn*, Die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, 1965, S. 128f.; *Guradze*, Die Europäische Menschenrechtskonvention, 1968, Art. 4 Anm. 16).

Art. 122

Bei Unglücksfällen, Notständen und Naturkatastrophen und im nachbarlichen Verkehr sind alle nach Maßgabe der Gesetze zur gegenseitigen Hilfe verpflichtet.

Entstehung: Die Vorschrift entspricht E Art. 89. Im Verlauf der Beratungen 1 (Prot. I S. 226, II S. 335) wurde die Pflichtigkeit von „allen Bewohnern Bayerns“ auf „alle“ erstreckt (aaO. S. 335).

Erläuterung:* I. Allgemeines. Die Vorschrift stellt eine programmatische 2 Grundpflicht dar (N-L Art. 121, 122; zu den Grundpflichten der BV im allgemeinen s. o. Art. 117 Rd-Nr. 2). Sie interpretiert die Freiheitsrechte und den Vorbehalt des Art. 98 Satz 2. Ihre Absicht geht vor allem dahin, den einzelnen nicht nur für die staatliche Gemeinschaft als solche, sondern für jeden Nächsten in Pflicht zu nehmen (Hoegner S. 153; s. a. dens., Prot. I S. 226). Gerade darin weist Art. 122 jedoch einen deklamatorischen Überschuß auf. Der Gesetzgeber ist außerstande, das Grundpflichtprogramm voll in durchsetzbare Rechtsnormen umzusetzen.

II. Einzelheiten. „Unglücksfälle, Notstände und Naturkatastrophen“ 3 entsprechen wohl den Unglücksfällen, der gemeinen Gefahr und der gemeinen Not iS. des § 330c StGB (Süsterhenn-Schäfer, Kommentar der Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1950, Art. 22). „Notstand“ ist nicht primär politisch zu verstehen (s. den anderen Sprachgebrauch in Art. 48). Eine umfassende Hilfe „im nachbarlichen Verkehr“ über Unglücksfälle, Notstände und Naturkatastrophen hinaus ist als Inhalt gesetzlicher Regelungen kaum vorstellbar. (So spricht auch Hoegner aaO. von „Unglücksfällen des Nachbarn“.) Die Regelung der Hilfspflicht muß zwischen den Grundrechten des Verpflichteten und den bedrohten Interessen abwägen (s. zB. § 330c StGB, Art. 12 Abs. 2 PAG). Art. 122 schafft auch keine Ausnahme vom Gleichheitsgebot des Ausgleiches von Sonderopfern (ObLGZ 1957, 252 [265]), kann jedoch für die Ermittlung der Grenze des entschädigungslos zumutbaren Opfers bedeutsam sein.

III. Die unmittelbare strafrechtliche Verwirklichung des Art. 122 ist dem 4 Landesrecht vom Bundesrecht, vor allem durch § 330c StGB, vorweggenommen (§ 2 EGStGB). Das bürgerliche Recht des Bundes prägt weder allgemeine noch nachbarliche Hilfspflichten iS. des Art. 122 besonders aus (nur als Duldungspflicht § 904 BGB). Gleichwohl blockiert es eine weitergehende landesprivatrechtliche Ausführung des Art. 122 (Art. 55 EGBGB), soweit nicht die Vorbehalte des EGBGB Ausnahmen zulassen (ein Rahmen, den das AGBGB wohl nicht ausgeschöpft hat). Bedeutsamer sind die öffentlichrechtlichen Möglichkeiten des Landesrechts, die über Duldungspflichten (Art. 25 BayWG, Art. I BayZAG) hinaus entsprechende Handlungspflichten einschließen (Art. 2, 9ff., insbes. 12 PAG). Das Bundesrecht kennt zwar zahlreiche Handlungs- und Dienstleistungspflichten für Notfälle vor allem politischer Natur (s. zB. die ver-

* S. a. das Schrifttum zu Art. 10 BremV, Art. 22 RhPfv, Art. 19 Abs. 1 SaarLV

schiedenen Sicherstellungsgesetze – s. Art. 152 Rd-Nr. 4 –, das Selbstschutzgesetz vom 9. 9. 1965 [bemerkenswert zu Art. 122 vor allem die Nachbarschaftshilfepflicht in § 3 Abs. 2], das Gesetz über das Zivilschutzkorps vom 12. 8. 1965, das Gesetz über die Erweiterung des Katastrophenschutzes vom 9. 7. 1968 und das Bundesleistungsgesetz idF. vom 27. 9. 1961). Doch kann der Bund den Sachbereich des Art. 122 nicht erschöpfen (Art. 30, 70ff., 115c GG). Art. 122 kann zur bekräftigenden Interpretation einschlägiger landesrechtlicher (nicht auch bundesrechtlicher) Vorschriften dienen (s. o. IV Rd-Nrn. 48ff.).

- 5 Zu Art. 4 MRK gilt das in Art. 121 Rd-Nr. 8 Gesagte entsprechend.

Art. 123

(1) **Alle sind im Verhältnis ihres Einkommens und Vermögens und unter Berücksichtigung ihrer Unterhaltungspflicht zu den öffentlichen Lasten heranzuziehen.**

(2) **Verbrauchssteuern und Besitzsteuern müssen zueinander in einem angemessenen Verhältnis stehen.**

(3) **Die Erbschaftssteuer dient auch dem Zwecke, die Ansammlung von Riesenvermögen in den Händen einzelner zu verhindern. Sie ist nach dem Verwandtschaftsverhältnis zu staffeln.**

Entstehung: Die Vorschrift geht auf E Art. 90 zurück. Im Verlauf der Beratungen (Prot. I S. 226–231, II S. 335–337) wurden in Abs. 1 die Worte „alle Bewohner Bayerns“ durch das Wort „alle“ ersetzt (Prot. II S. 335). Außerdem wurden in Abs. 3 nach dem Worte „dient“ die Worte „außer der Deckung des öffentlichen Finanzbedarfs“ eingefügt (Prot. I S. 227, 229f.). Obwohl Abs. 3 danach nicht mehr verändert wurde (Prot. II S. 336, IV S. 28, 201), fehlt diese Einschlebung im amtlich verkündeten Text der Verfassung.

Erläuterung:* I. Allgemeines. Art. 123 enthält „eine Reihe von obersten 2 Rechtsgrundsätzen für die Gestaltung des Steuerwesens“ (N-L Art. 123; s. a. Rd-Nr. 3), die das Sozialstaatsprinzip (Art. 3) konkretisieren. Auf den einzelnen richten sie sich als programmatische Grundpflichten (Lacherbauer, Prot. I S. 229; Hoegner, Prot. II S. 336; VerfGH 6, 21 [26]; VGH 6, 75 [83]), nicht dagegen als Grundrecht (VerfGH 2, 170 [178]; 3, 15 [25]; 4, 150 [165]; 6, 21 [26]; 13, 27 [31]; 16, 46 [53]; 21, 173 [176]; VGH 6, 75 [83]). Der einzelne hat kein Recht darauf, daß andere zur Steuer herangezogen werden (VerfGH 2, 170 [178]). Art. 123 wendet sich an den Gesetzgeber (Prot. I S. 227ff.) und bindet ihn (N-L Art. 123; Nawiasky o. III S. 48; VGH 6, 75 [83ff.]). So wirkt Art. 123 jedenfalls über das Verbot ungesetzlicher Belastungen (Art. 70 Abs. 1, Art. 98 Satz 1 und 2, Art. 101) zugunsten des Bürgers. Darüber hinaus enthält der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 118 BV) den Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung (VerfGH 2, 170 [178]; 13, 127 [130]). Art. 123 konkretisiert diesen Grundsatz (Hoegner, Prot. I S. 227). Art. 123 muß deshalb bei der Auslegung und Anwendung des Art. 118 beachtet werden. Eine verschärfende Ergänzung des steuerrechtlichen Programms bringt Art. 168 Abs. 2. – S. zu den Grundpflichten der BV im allgemeinen Art. 117 Rd-Nr. 2.

II. Einzelheiten.**1. Verhältnismäßigkeit der Besteuerung (Abs. 1).**

a) Sachlicher Geltungsbereich. Obwohl der Text von der Heranziehung 3 aller „zu den öffentlichen Lasten“ spricht und somit den Einschluß zumindest aller öffentlichen Abgaben erlaubt (Kruse, Steuerrecht, 1966, S. 14), gehen Materialien (ausgenommen wohl Lacherbauer, Prot. I S. 226), Rechtsprechung und Schrifttum (s. Rd-Nr. 2 und das Folgende) einhellig davon aus, daß Art. 123 nicht nur in Abs. 2 und 3, sondern auch in Abs. 1 lediglich Steuern betrifft

* S. a. das Schrifttum zu Art. 108 Abs. 2 SaarlV; Art. 134 WV.

(unklar Höfler in: Mang, Verwaltungsrecht in Bayern, Bd. II 1952, S. 71; desgl. ObLGZ 1957, 252 [265f.]). So hat der *VerfGH* – entgegen seinem Sprachgebrauch, Art. 123 Abs. 1 enthalte „einen allgemeinen Grundsatz für die Gestaltung des Abgabewesens“ (13, 127 [133]; 21, 173 [176]) – mitgliederschaftliche Beiträge zur Anwaltskammer (4, 30 [41]) sowie zu den ärztlichen Bezirksvereinen und der Landesärztekammer (4, 150 [165]), Beiträge zu den Versorgungsanstalten für Apotheker (6, 107 [112]) und der Ärzte (12, 14 [20]), Beiträge zur Notarkasse (20, 78 [87]), Anstaltsbenutzungsgebühren (5, 243 [262]), Anschlußgebühren (16, 46 [53]) und Verwaltungsgebühren (20, 21 [32]; 21, 205 [211]) von der Anwendung des Art. 123 ausgeschlossen. Überzeugend ist das nur für den Fall begründet, daß eine objektive Bemessungsgrundlage für die Anwendung des Abs. 1 keinen Raum läßt (16, 46 [53]; s. Rd-Nr. 4). Der Hinweis, daß Gebühren nicht von allen erhoben würden (20, 21 [32]), ist abwegig, weil Steuern auch nicht von „allen“ erhoben werden. Daß der Tatbestand der Heranziehung aus einem „besonderen Gewaltverhältnis“ erklärt wird (4, 30 [41], 150 [165]; 20, 78 [87]), gibt dem Gegensatz zwischen den Herangezogenen und „allen“ nicht mehr Gewicht. Für die hL. spricht allerdings die subjektiv-historische Grundlage und die ausschließliche Hinwendung der Abs. 2 und 3 auf Steuern. Ferner ist richtig, daß Abs. 1 als allgemeine Grundpflicht, im Verhältnis des Einkommens und des Vermögens zu den öffentlichen Lasten beizutragen, letztlich nur über Steuern verwirklicht werden kann. Doch ist damit noch nicht erklärt, warum Abs. 1 regulierend (s. Art. 117 Rd-Nr. 2) nicht auch auf Abgaben Anwendung finden soll, die nicht nur durch den allgemeinen Finanzbedarf, sondern zB. wie Gebühren und Beiträge durch Vorteile und Inanspruchnahmen veranlaßt sind und auch ihrer Natur nach den Maximen des Abs. 1 Raum lassen (s. zu den Verwaltungsgebühren Art. 8 KG; *Birkner-Schreml*, Verwaltungskostenrecht für Staats- und Gemeindebehörden in Bayern, 2. Aufl. 1961 ff., Art. 8 Anm. 6).

- 4 Wie bei anderen Abgaben ist die Anwendung des Abs. 1 auch bei Steuern dann ausgeschlossen, wenn sie ihrer Natur nach allein nach objektiven Merkmalen bemessen werden (Realsteuern und Verbrauchssteuern: *VerfGH* 3, 15 [26, 28]; Hundesteuer: 13, 27 [32]; s. a. 16, 46 [53]). Abs. 1 kann sich „nur auf Personalsteuern beziehen, die es gestatten, persönliche Verhältnisse zu berücksichtigen“ (*VGH* 6, 75 [84]; *Mayer* in: Mang-Maunz-Mayer-Obermayer, Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, 3. Aufl. 1968, S. 89). Daß als solche außer der Feuerschutzabgabe (*VGH* aaO.) auch die Kurförderungsabgabe (*VerfGH* 4, 181 [193]) angesehen wurde, läßt die kritisierte Ausklammerung von Beiträgen und Gebühren erst recht begrifflich und fragwürdig erscheinen.
- 5 Vollends unerträglich ist die historisierende Einengung durch die Rechtsprechung des *VerfGH*, die in Art. 123 Abs. 1 die Fixierung eines „anerkannten Grundsatzes des Steuerrechts“ sieht, der nicht über seinen – bei Erlaß der BV – überkommenen Anwendungsbereich hinaus gelten soll (13, 127 [133]; 21, 173 [177]). Was dem Herkommen entspricht, kann danach nicht an Art. 123 Abs. 1 gemessen werden (ebd. 21, 177). Man kann allgemein von einer Abneigung des *VerfGH* sprechen, Art. 123 überhaupt anzuwenden.
- 6 b) Subjektiver Geltungsbereich. Die Verpflichtung „aller“ soll die Personen einbeziehen, die, ohne in Bayern zu wohnen, hier Einkommen und

Vermögen haben (*Hundhammer* und *Sühler*, Prot. II S. 335). Die Formulierung verbietet ferner persönliche Steuerprivilegien (*Mayer* aaO.; noch stärker betont in Art. 134 WV).

c) Inhalt. Daß der Anteil an den Lasten dem Einkommen und dem Vermögen 7 entsprechen muß, schließt den Gedanken der steuerlichen Progression ein (*Hoegner* S. 154; *ders.*, Prot. I S. 229, II S. 335; *Lacherbauer*, Prot. I S. 230, II S. 335; *Loritz*, Prot. II S. 336). Im einzelnen ist der Spielraum des Gesetzgebers groß (zu undifferenziert *VerfGH* 21, 173 [177]). Die „Unterhaltspflicht“ muß nicht immer berücksichtigt werden (*VerfGH* 13, 127 [133]). Es kommt auf die Natur der Steuer und ihre Auswirkung auf die Unterhaltsverpflichteten an. Der Gesetzgeber kann den Gesichtspunkten des Einkommens und des Vermögens auch andere gleichheitsgerechte Erwägungen gegenüberstellen (*VGH* 6, 75 [84f.]).

2. Verbrauchs- und Besitzsteuern. Abs. 2 erläutert Abs. 1 (*Lacherbauer*, 8 Prot. I S. 229). Einerseits wird der Annahme entgegengetreten, Abs. 1 erlaube nur noch Besitzsteuern. Andererseits wird der Gesetzgeber angewiesen (*Lacherbauer*, Prot. II S. 336), dem Gedanken der Steuergerechtigkeit durch ein angemessenes Verhältnis zwischen Besitz- und Verbrauchssteuern Rechnung zu tragen (*Hoegner*, Prot. I S. 227). So vage die Formulierung auch ist (*Loritz*, Prot. I S. 229; *Hoegner* S. 154), so läßt sie doch erkennen, daß sie die große Masse der Verbraucher schützen soll (*Ehard*, Prot. I S. 228).

3. Erbschaftssteuer. Abs. 3 soll vor allem auf die soziale (s. a. Art. 3) und 9 politische Gefahr von „Riesenvermögen“ aufmerksam machen (*Hoegner*, Prot. II S. 336); s. a. Art. 156, 157. Sie stellt außerdem klar, daß die Erbschaftssteuer mit der Garantie des Erbrechts (Art. 103 Abs. 1) vereinbar ist. Andererseits setzt Art. 123 Abs. 3 die Verfassungsgarantie des Erbrechts voraus (*Prechtl*, Prot. I S. 227). Die Erbschaftssteuer darf das Erbrecht nicht aufheben. Satz 2 harmonisiert das Verfassungsprogramm der Erbschaftssteuer mit der Garantie der Familie (Art. 124) und wohl auch mit dem Gleichheitssatz (Art. 118).

III. Art. 123 widerspricht zwar nicht dem Grundgesetz (Art. 3, 14, 20 10 Abs. 1, 28 Abs. 1 Satz 1, 105 ff. GG), ist jedoch, vor allem was die Steuern anlangt, durch Bundeszuständigkeit und -recht weitgehend überlagert (ErgBd. Art. 123; *Mayer*, aaO. S. 89f.). Das gilt vor allem für Abs. 3 (Art. 105 Abs. 2 Nr. 2 iVerb. mit dem Erbschaftssteuergesetz des Bundes; zur Fortgeltung s. o. IV Rd-Nr. 40). Im übrigen haben zwar die Länder im Grundsatz die Kompetenz auch zur Steuergesetzgebung behalten (Art. 70 GG; *BVerfG* 14, 76 [91]; 16, 64 [78f.]). Abgesehen von den „örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern“, für welche die Länder ausschließlich zuständig sind (Art. 105 Abs. 2a GG), ist diese Kompetenz jedoch praktisch bedeutungslos (Art. 71 ff., 105 ff. GG). Vor allem das Verhältnis von Verbrauchs- und Besitzsteuern (Abs. 2) kann vom Land nicht mehr nennenswert beeinflußt werden. Auch die Verwirklichung der allgemeinen Grundpflicht des Abs. 1 liegt jedenfalls hinsichtlich der Steuern weit- hin in der Verantwortung des Bundesrechts.