

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 340

Die Verfassung als Maßstab

Eine argumentationstheoretische Untersuchung
am Beispiel des Problems der Verfassungsmäßigkeit
nichtfiskalischer Abgaben

Von

Manfred Rack



Duncker & Humblot · Berlin

MANFRED RACK

Die Verfassung als Maßstab

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 340

Die Verfassung als Maßstab

Eine argumentationstheoretische Untersuchung
am Beispiel des Problems der Verfassungsmäßigkeit
nichtfiskalischer Abgaben

Von

Dr. Manfred Rack



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1978 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1978 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65
Printed in Germany
ISBN 3 428 04115 1

Vorwort

Diese Untersuchung hat dem Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität in Frankfurt am Main im Wintersemester 1976 als Dissertation vorgelegen.

Herrn Professor Dr. Günther Jaenicke danke ich für die gewährte Freizügigkeit, durch die ich ermutigt wurde, verfassungsrechtliche Fragen aus wissenschaftstheoretischer Sicht zu behandeln. Erste Anregungen zu den finanzverfassungsrechtlichen Problemen verdanke ich Herrn Professor Dr. Peter Selmer. Für die Möglichkeit, die gewonnenen Einsichten erstmals vortragen und diskutieren zu können, danke ich Herrn Professor Dr. Wolfgang Naucke. Für wertvolle Hinweise und anregende Diskussionen zu sprachphilosophischen Fragen danke ich schließlich Herrn Professor Dr. Hans-Joachim Koch.

Manfred Rack

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	13
I. Die Frage der Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben	14
1. Einzelne Beispiele für Sonderabgaben	15
2. Das Problem der Gruppenbelastung	21
3. Der Solidaritätsgedanke als Legitimation für fremdnützige Abgaben	26
4. Die Bildung von Solidargemeinschaften als methodisches Problem	27
5. Die Forderung nach einer Grundlage in der Verfassung für Sonderabgaben oder das Begründungsdefizit der Rechtsprechung ..	32
6. Die Begründung durch einen Verfassungsvorbehalt	34
7. Die Paradoxie in der Forderung nach einer Bindung an die Verfassung oder die Sorge vor dem selbstgewählten Maßstab	44
8. Kritik an der Forderung nach einem Verfassungsvorbehalt. Die Überforderung der Verfassung oder die Gesetzgebung als Verfassungsvollzug	48
9. Die begriffsjuristische Tradition der Regel vom Recht aus Begriffen	51
10. Das Grundschema der Begriffsdiskussion an Beispielen der Finanzverfassung	56
11. Die Frage des Eigentumsschutzes vor Geldleistungspflichten	66
12. Der Eigentumsschutz vor Geldleistungspflichten als Gleichheitsproblem	67
13. Einschränkung des Lastengleichheitsprinzips	70
14. Die Bindung an Vorgegebenes oder die Suche nach einem Maßstab	71
15. Übersicht und Zusammenhang der Probleme aus methodischer Sicht	74

II. Die Sprache der Verfassung als Maßstab	78
1. Die Argumentationsweise als Untersuchungsgegenstand auf einer Meta-Ebene oder die unbekanntenen Größen in der juristischen Diskussion	78
2. Die sprachtheoretische Betrachtungsweise	81
3. Die durch das Namenmodell verursachten Probleme	83
4. Die Beziehung von abstrakten zu konkreten Gegenständen als Urbild-Abbild-Verhältnis oder die Position des methodologischen Essentialismus	85
5. Die Kritik am Urbild-Abbild-Modell durch die Typentheorie von Frege und Russell	87
6. Wittgensteins Sprachtheorie	99
a) Wittgensteins Kritik am Namenmodell	99
b) Wittgensteins Ergebnis und die Relevanz für die Möglichkeit der Bindung an juristische Begriffe	100
c) Die Kritik am Namenmodell bei Eigennamen	101
d) Modelle als Deutungshilfen	101
e) Das Sprachspielmodell	103
aa) Die Funktionsvielfalt als Ausdruck verschiedener Lebensformen anstatt der Ausschließlichkeit der Namensfunktion	103
bb) Sprache als Instrument	104
f) Die Kontextabhängigkeit der Sprache	104
g) Stilisierte Lernsituation als Hintergrund des Namen- und des Sprachspielmodells	105
7. Die Bedeutungstheorien aus der Sicht Wittgensteins	109
a) Die Kritik an drei das Namenmodell voraussetzenden Bedeutungstheorien	109
b) Die Relevanz der Bedeutungstheorien für die Möglichkeit der Bindung an die Verfassung	109
c) Die Bedeutung als benannter Gegenstand	110
d) Die Bedeutung als ein vorgegebener, nichtdispositiver Gegenstand	112
e) Die Dreiteilung in Wort, Bedeutung und Gegenstand	113
f) Der Sinn (Bedeutung) nach Frege als intersubjektiver Gegenstand, als den Menschen gemeinsamer Schatz von Gedanken .	114
aa) Freges Kritik an der psychologischen Bedeutungstheorie	115
bb) Freges platonistische Bedeutungstheorie	115
g) Die Kritik Wittgensteins an den platonistischen und psychologischen Bedeutungstheorien	117

h) Wittgensteins Bedeutungstheorie: Die Bedeutung als Verwendung sprachlicher Ausdrücke (Gebrauchstheorie)	121
i) Juristische Sätze als grammatische Sätze im Sinne Wittgensteins	132
j) Die Entstehung von Begriffen oder die Gegenstandskonstitution durch Sprache	134
8. Die Grenzen des Konventionalismus oder drei Möglichkeiten für Willkür	144
a) Die klassische Position	147
b) Die konstruktivistische oder intuitionistische Position	149
c) Der totale Konventionalismus Wittgensteins	153
9. Die axiomatische Methode in der Rechtswissenschaft	159
III. Das Begründungsprinzip	165
1. Die Regel vom Recht aus Begriffen im Rahmen des Begründungsmodells und der Einfluß Labands auf die heutige juristische Argumentationspraxis	165
2. Das Prinzip der zureichenden Begründung als unausgesprochene Voraussetzung der Methode Labands	169
3. Die erweiterte Kritik am Prinzip der zureichenden Begründung	172
IV. Die Bindung an Regelmäßigkeiten	180
1. Der Wandel im Verständnis von Kausalgesetzen oder das Induktionsproblem und seine Bedeutung für die juristische Methode	180
a) Der Gegenstand des Induktionsproblems und seine Relevanz für die juristische Methode	180
b) Das Ergebnis der Untersuchung zum Induktionsproblem	181
aa) Die Relevanz für das Problem der Klassenbildung bei Begriffen und Solidargemeinschaften	183
bb) Die Relevanz für die Methode der Folgerwägung und für das Problem der konkurrierenden Prognosen	185
2. Folgerwägungen als teleologische Methode	187
3. Vorbemerkungen zu einer normativen Entscheidungstheorie ...	189
4. Folgebehauptungen als Ausdruck von Kausalgesetzmäßigkeiten	191
5. Die Situation der konkurrierenden Theorien	195

6.	Das Problem der Induktion oder die Möglichkeit, über Kausalgesetzmäßigkeiten Aussagen machen zu können	196
a)	Die vergebliche Suche nach einem Induktionsprinzip	198
b)	Die Entstehung von Hypothesen nach der Ansicht Poppers oder das Argument von der Relativität der Ähnlichkeiten und der Unmöglichkeit von Identitätsurteilen	204
7.	Konsequenzen für die juristische Begriffsverwendung	208
8.	Die Relevanz des Argumentes von der relativen Ähnlichkeit für das Gleichheitsproblem	209
9.	Gesetzeszweckbehauptungen als Aussagen über Kausalgesetzmäßigkeiten	213
10.	Verfahren zur Auszeichnung von Hypothesen	216
a)	Die Verifikation von Hypothesen	217
b)	Die Falsifikation von Hypothesen	217
c)	Die Bewährung von Hypothesen	219
11.	Die Relevanz von Aussagen über Kausalgesetzmäßigkeiten im juristischen Entscheidungsprozeß für die Verfassungskontrolle wirtschaftspolitischer Gesetze	220
12.	Ein Ansatz zu einer normativen Entscheidungstheorie	224
13.	Bemerkungen zum hermeneutischen Zirkel oder ein Zirkel, der gar kein Zirkel ist	228
14.	Gesetzliche Maßnahmen als gesellschafts- und wirtschaftspolitische Großexperimente mit ungewissem Ausgang	231
V.	Die intersubjektive Sprachpraxis als Maßstab	233
1.	Die Bindung an Sprache als regelgeleitetes Handeln	233
2.	Zum Begriff der Regel	234
3.	Die intersubjektive Sprachpraxis als Maßstab der Verwendung juristischer Begriffe und als Bindungsmöglichkeit	242
4.	Die Unbestimmtheit sekundärer Regeln	252
a)	Sekundäre Regeln	252
b)	Die Unbestimmtheit der Regel vom Recht aus Begriffen	255
VI.	Korrekturbedürftige wissenschaftstheoretische Positionen als unausgesprochene Voraussetzungen der juristischen Methode	259
1.	Voraussetzungen für die Auffassungen der juristischen Tätigkeit als Erkenntnisvorgang	259

2. Der Psychologismus als implizierte Theorie vom richtigen Denken beim Vorgang der „Rechtserkenntnis“ oder die Theorie von der Logik als Denknötigung	264
3. Die überholten wissenschaftstheoretischen Positionen als Hintergrund der Begriffsjurisprudenz oder die begriffsjuristische Vorratshaltung für juristische Problemlösungen	268
4. Die teleologische Methode in der heutigen Literatur	274
5. Differenzierung innerhalb des Entscheidungsvorgangs	275
VII. Zum Ausgangspunkt und Anlaß der Untersuchung	279
1. Die Maßstabs- und Bindungsfunktion der Verfassung	279
2. Zwei Beispiele für Folgerwägungen aus der Diskussion um die Sonderabgaben	281
a) Gefahr und Nachteil für die föderale Machtbalance durch eine zweite apokryphe Finanzverfassung	281
b) Die Gefahr einer Spaltung der öffentlichen Meinung durch die Belastung einzelner Gruppen oder die Gefahr der Flucht vor politischer Rechenschaft	283
Schlußbemerkung	286
Literaturverzeichnis	287

Einleitung

Gegenstand der Untersuchung ist die Argumentationsweise, wie sie im Rahmen des Problems der Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben beobachtet werden kann. Die Frage der Verfassungsmäßigkeit nichtfiskalischer Abgaben ist Anlaß, Ausgangspunkt und illustratives Hintergrundproblem für die Behandlung argumentationstheoretischer Fragen. Zunächst werden typische im Finanzverfassungsrecht wiederholt zu beobachtende Argumentationsmuster in ihrem Kontext dargestellt. Daran anschließend werden die methodischen Positionen freigelegt, die unausgesprochen den beobachteten Argumentationen zugrunde liegen. Schließlich werden die aufgezeigten Argumente und ihre offengelegten theoretischen Grundlagen auf ihre Gültigkeit untersucht, indem sie am derzeitigen Stand der neueren Wissenschaftstheorie und analytischen Philosophie gemessen werden. Ausgelöst wurde diese Art der Untersuchung durch Fragestellungen innerhalb der finanzverfassungsrechtlichen Problematik, die zunächst intuitiv als fragwürdig und unfruchtbar erschienen. Im Laufe der Untersuchung wird nachgewiesen, daß die beobachteten Argumentationsweisen größtenteils auf überholten theoretischen Positionen beruhen, Scheinprobleme erzeugen und deshalb korrekturbedürftig sind.

Das Hauptthema bildet die Frage, inwieweit der Abgabengesetzgeber an die Verfassung gebunden werden kann. Es wird untersucht werden, auf welche Weise die Verfassung die ihr herkömmlich zugewiesene Aufgabe erfüllen kann, Maßstab zu sein, an den der Gesetzgeber gebunden, an dem er durch das Bundesverfassungsgericht gemessen werden kann und auf den sich die Betroffenen berufen können. Die Bindung an die Verfassung wird dabei als die Bindung an die Sprache der Verfassung verstanden. Einsichten der neueren Sprachtheorie werden zur Beantwortung dieser Fragen herangezogen. Insgesamt soll der Nachweis für die Notwendigkeit erbracht werden, bei der Behandlung juristischer Probleme die Art der Argumentation in den Untersuchungsgegenstand mit einzubeziehen.

I. Die Frage der Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben

Herkömmlich werden die öffentlichen Abgaben in drei Typen eingeteilt, in die Steuern, Gebühren und Beiträge. Daneben existieren eine Reihe von Abgaben, deren Einordnung in den traditionellen Abgabekatalog Grund für eine umfassende Diskussion zu bieten scheint. Diese Abgaben werden hauptsächlich unter dem Begriff der Sonderabgaben zusammengefaßt¹, die in jüngster Zeit Anlaß zu verschiedenen Darstellungen gegeben haben², auf die Bezug genommen werden soll. Als repräsentative Beispiele für Sonderabgaben sollen hier zunächst die Investitionshilfe und der Konjunkturzuschlag genannt werden³. Um in einer ersten Annäherung den Standort der Sonderabgaben aufzuzeigen, sollen die öffentlichen Abgaben in vier Gruppen aufgeteilt werden⁴. Zwei Obergruppen lassen sich unterscheiden, von denen die erste dadurch charakterisiert ist, daß für eine besondere Leistung eine Gegenleistung zu erbringen ist. Dazu gehören die Gebühren, die eine Gegenleistung für eine besondere Inanspruchnahme der Verwaltung sind, und die Beiträge, die abkürzend als Beteiligungen von Interessenten an den Kosten einer öffentlichen Einrichtung bezeichnet werden können⁵. Die zweite Obergruppe bilden die Abgaben, die von einem Gemeinwesen aufgrund von Gesetzeszwang auferlegt werden und an gesetzlich bestimmte Tatbestände anknüpfen. Sie stellen keine Gegenleistung für eine besondere Leistung dar und unterscheiden sich dadurch von der ersten Gruppe der Gebühren und Beiträge. Innerhalb dieser zweiten Gruppe stehen sich nun Steuern und Sonderabgaben zur Abgrenzung gegenüber⁶. Den Sonderabgaben sei gemeinsam, im Gegensatz zu den

¹ *Meessen*, Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Sonderabgaben, BB 71, S. 228 f.; *Selmer*, Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht, 1972, S. 183 f.; *Friauf*, Öffentliche Sonderlasten und Gleichheit der Steuerbürger, in: Festschrift für Hermann Jahrreiß, 1974, S. 45 f.; *Brodersen*, Nichtfiskalische Abgaben und Finanzverfassung, in: Festschrift für Gerhard Wacke, zieht den Ausdruck „nichtfiskalische Abgaben“ vor, S. 106; im folgenden soll der Ausdruck Sonderabgaben verwendet werden.

² *Strauß*, Die Abgaben der Ausgleichseinrichtungen im System des allgemeinen Abgabenrechts, 1971.

³ Investitionshilfe, Gesetz über die Investitionshilfe der gewerblichen Wirtschaft vom 7. 1. 1952 (BGBl. I S. 7). Weitere Nachweise bei *Strauß*, S. 21; Konjunkturzuschlagsgesetz vom 23. 7. 1970 (BGBl. I 1970, S. 1125).

⁴ *Mattern*, Der Begriff der Steuer und das Grundgesetz, BB 1970, S. 1405.

⁵ BVerfG 9, S. 291, S. 297; BVerfG 7, S. 244, 254, 255.

⁶ *Mattern*, S. 1405; *Brodersen*, S. 103; *Meessen*, BB 71, S. 928.

Steuern nicht „der Erzielung von Einnahmen zu dienen“⁷. Bei diesem Merkmal handelt es sich um das umstrittenste Kriterium des ganzen allgemeinen Abgabenrechts⁸. Bevor nun auf die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Sonderabgaben eingegangen wird, sollen einige dieser Abgaben vorgestellt werden, die vor allem Gegenstand der Rechtsprechung waren.

1. Einzelne Beispiele für Sonderabgaben

Die Investitionshilfe

Als Sonderabgabe ist zunächst die Investitionshilfe der deutschen Wirtschaft zu erwähnen. Hierbei handelt es sich um eine hoheitlich durchgeführte Kapitallenkungsmaßnahme. Nach dem Investitionshilfegesetz⁹ hatte die gewerbliche Wirtschaft zur Deckung des vordringlichen Investitionsbedarfs des Kohlenbergbaus, der eisenschaffenden Industrie und der Energiewirtschaft einen einmaligen Beitrag in Höhe von 1 Milliarde DM aufzubringen. Gemäß § 1 IHG betrug der Aufbringungssatz 3,5 % von einer gemischten Bemessungsgrundlage aus Gewinn, Absetzungen, Sonderabschreibungen und Umsatz, bezogen auf die Jahre 1950 und 1951. Das Aufkommen aus der Investitionshilfe bildete ein mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattetes Sondervermögen, aus dem den begünstigten Unternehmen der Grundstoffindustrie Darlehen gewährt wurden. Zum Ausgleich wurden die begünstigten Unternehmen verpflichtet, dem Sondervermögen börsengängige Wertpapiere im Nennbetrag des Darlehens zur Zeichnung anzubieten, zu deren Erwerb die Abgabenschuldner durch die Zahlung ihres Aufbringungsbetrages berechtigt waren. Die Wertpapiere konnten auch zugeteilt werden. Bei der Aufbringung wirkten die Finanzämter mit. Mit der Investitionshilfe sollte die Gefahr der sinkenden Produktion in der Schwerindustrie verhindert werden, der die Investitionsmittel infolge der noch vorhandenen Höchstpreisbindung nicht dem Bedarf entsprechend zufließen. Der Gesetzgeber erwartete, daß durch die aufgebrachten Mittel weitere Investitionen ausgelöst würden¹⁰.

Die Feuerwehrabgaben nach baden-württembergischen Recht

Dieses Gesetz¹¹ bestimmt, daß alle gesundheitlich tauglichen Männer vom 18. bis zum 50. Lebensjahr zum Dienst in der Feuerwehr verpflicht-

⁷ Brodersen, S. 106.

⁸ Strauß, S. 113.

⁹ vom 7. 1. 1952, BGBl. I, S. 7, abgeändert durch Gesetz vom 22. 8. 1952, BGBl. I, S. 585 und vom 30. 3. 1953, BGBl. I, S. 107, aufgehoben durch Investitionshilfe-Schlußgesetz vom 24. 2. 1955, BGBl. I, S. 69.

¹⁰ BVerfG 4, S. 14; Strauß, S. 21, mit weiteren Nachweisen.