

**Tübinger Schriften
zum Staats- und Verwaltungsrecht**

Band 6

Rechtfertigung von Sonderabgaben

**Ein Beitrag zum Sonderabgabenrecht
nach deutschem und koreanischem Recht**

Von

Dr. Sung-Soo Kim



Duncker & Humblot · Berlin

SUNG-SOO KIM

Rechtfertigung von Sonderabgaben

**Tübinger Schriften
zum Staats- und Verwaltungsrecht**

**Herausgegeben von
Wolfgang Graf Vitzthum
in Gemeinschaft mit
Martin Heckel, Ferdinand Kirchhof
Hans von Mangoldt, Thomas Oppermann
Günter Püttner
sämtlich in Tübingen**

Band 6

Rechtfertigung von Sonderabgaben

**Ein Beitrag zum Sonderabgabenrecht
nach deutschem und koreanischem Recht**

Von

Dr. Sung-Soo Kim



Duncker & Humblot · Berlin

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Kim, Sung-Soo:

Rechtfertigung von Sonderabgaben: ein Beitrag zum
Sonderabgabenrecht nach deutschem und koreanischem Recht /
von Sung-Soo Kim. — Berlin: Duncker u. Humblot, 1990

(Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht; Bd. 6)

Zugl.: Tübingen, Univ., Diss., 1989

ISBN 3-428-06876-9

NE: GT

D 21

Alle Rechte vorbehalten

© 1990 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: TecDok Angelika März, Tübingen

Fotoprint: Color-Druck Dorfi GmbH, Berlin 49

Printed in Germany

ISSN 0935-6061

ISBN 3-428-06876-9

Vorwort

Die vorliegende Untersuchung wurde im Wintersemester 1989/90 von der Juristischen Fakultät der Universität Tübingen als Dissertation angenommen. Wichtige Literatur und Rechtsprechung konnte bis November 1989 berücksichtigt werden.

Mein herzlicher Dank für die Anregung zu dieser Arbeit und ihre großzügige Betreuung gilt meinem hochverehrten Lehrer, Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. *Thomas Oppermann*. Sein Rat, sein Vertrauen und seine Förderung waren für mich stets wissenschaftlicher Ansporn und menschliche Ermutigung. Des weiteren sei Herrn Prof. Dr. *Ferdinand Kirchhof* für die geduldige und konstruktive Kritik und die Mühe der Fertigung des Zweitgutachtens bestens gedankt. Zu danken habe ich ferner Herrn Prof. Dr. *Wolfgang Graf Vitzthum* für die Aufnahme der Arbeit in die „Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht“ sowie Herrn Prof. Dr. *Armin Dittmann* für die nachhaltige Unterstützung. Herrn Rechtsreferendar *Hartmut Malinka* bin ich für die sprachliche Ausformung sowie Frau *Helga Reichert* für die freundliche Hilfe dankbar.

Für die materielle Unterstützung durch die Gewährung eines Promotionsstipendiums danke ich gerne der Konrad-Adenauer-Stiftung. Zu Dank verpflichtet bin ich schließlich auch meinen Freunden *Sang-Hoon Yeo* und *Keuk-Jin Bai* sowohl für die Bewältigung der technischen Probleme der Arbeit als auch vor allem für die alltägliche und menschliche Zusammenarbeit.

Das Buch ist meinen Eltern und meiner Familie in Dankbarkeit gewidmet.

Tübingen, im Januar 1990

Sung-Soo Kim

Inhalt

Einleitung	13
Erster Teil	
Begriff der Sonderabgabe und ihre Abgrenzung gegenüber anderen öffentlich-rechtlichen Abgaben	15
A. Steuer	15
I. Vorbemerkung	15
II. Geldleistung	16
III. Auferlegt von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen	17
IV. Der Zweck der Erzielung von Einkünften	22
1. Die ursprüngliche Funktion vom Merkmal des Einnahmeerzielungszwecks	22
2. Finanzzweck der Steuer	24
3. Außerfiskalische Zwecke der Steuer	25
V. Keine Gegenleistung für eine besondere Leistung	28
B. Vorzugslast	29
I. Gebühr	30
1. Verfassungsrechtlicher Gebührenbegriff?	30
2. Arten von Gebühren	32
a) Benutzungs- und Verwaltungsgebühr	32
b) Verleihungsgebühr	33
II. Beitrag	35
1. Verbandslast	36
2. Finanzbeitrag	37

3. Beitragsähnliche Abgabe	41
a) Der Begriff beitragsähnliche Abgabe	41
b) Mangel an staatlicher Leistung und individueller Zurechenbarkeit	42
C. Sozialversicherungsbeitrag	46
D. Sonderabgabe	48
I. Sonderabgaben als Gegenstand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	48
1. Begriffswirrwarr bei Sonderabgaben	48
2. Mehrphasige Entwicklung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Sonderabgaben	49
a) Die Urteile des Bundesverfassungsgerichts zu Zwangsanleihen und wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Ausgleichsabgaben	49
b) Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Berufsausbildungsabgabe vom 10.12.1980	54
c) Rechtsprechungsentwicklung zu Sonderabgaben im Rahmen des Schwerbehindertenabgabe- und des Investitionshilfeabgabeurteils des Bundesverfassungsgerichts	57
aa) Das Urteil zur Schwerbehindertenabgabe vom 26.05.1981 ..	57
bb) Das Urteil zur Investitionshilfeabgabe vom 06.11.1984	61
d) Der Standpunkt des Bundesverfassungsgerichts zu Sonderabgaben im Blick auf seine Entscheidungen zur Künstlersozial- und Fehlbelegungsabgabe	64
aa) Das Urteil zur Künstlersozialabgabe vom 08.04.1987	64
bb) Das Urteil zur Fehlbelegungsabgabe vom 08.06.1988	67
3. Zwischenergebnis	69
II. Verantwortung als Begriffsmerkmal von Sonderabgaben	71
1. Verantwortung als Gegenleistung?	71
2. Der Inhalt sonderabgabenrechtlicher Verantwortung	73
3. Finanzzweck von Sonderabgaben	77
4. Besondere Finanzverantwortung statt besonderer Aufgabe des Staates	80
III. Einteilung von Sonderabgaben	82
1. Systematisierungsversuche im Schrifttum	82

Inhalt	9
2. Eigene Auffassung	87
a) Abgaben mit gruppenbezogener Eigenverantwortung	87
b) Abgaben mit sozialer Verantwortung der Arbeitgeber gegenüber den Arbeitnehmern	89
c) Abgaben mit verursacherbezogener Umweltverantwortung	91
d) Abgaben mit vorteilsbezogener Abschöpfungsverantwortung	92
 Zweiter Teil 	
Gesetzgebungskompetenz und Umverteilungs- problematik von Sonderabgaben	94
A. Gesetzgebungskompetenz für Sonderabgaben	94
B. Sonderabgaben und Umverteilung	96
I. Rechtfertigung fremdnütziger Sonderabgaben	96
1. Bedeutung der Gruppenhomogenität und Gruppennützigkeit für Sonderabgaben	96
a) Gruppenhomogenität	96
b) Gruppennützigkeit	101
II. Anforderungen an fremdnützige Sonderabgaben	104
III. Unzulässigkeit der Umverteilung durch Sonderabgaben	107
1. Begriff der Umverteilung	107
2. Umverteilung durch Steuern und Sozialversicherungsbeiträge	109
3. Ausgleichsprinzip und Umverteilung	112
 Dritter Teil 	
Sonderabgaben als Instrument der Wirtschaftslenkung	116
A. Zur Zulässigkeit von Lenkungs Sonderabgaben	116
B. Verfassungsrechtliche Grenzen der lenkenden Sonderabgaben	118
I. Lenkende Sonderabgaben und die Wirtschaftsverfassung des Grundge- setzes	118

II. Lenkende Sonderabgaben und Grundrechte	120
1. Die Schutzwürdigkeit der Grundrechte gegenüber mittelbaren Einwirkungen	120
2. Lastengleichheit und lenkende Sonderabgaben	122
3. Eigentumsgarantie und lenkende Sonderabgaben	126
a) Problemstellung	126
b) Eigentumsgarantie als Schranke lenkender Sonderabgaben	131
4. Berufsfreiheit und lenkende Sonderabgaben	133
III. Lenkende Sonderabgaben und das Rechtsstaatsprinzip	135
1. Abgabenlenkung unter dem Blickwinkel des rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebots	135
2. Formenvertauschung bzw. Formenmißbrauch der Lenkungsabgaben?	138

Vierter Teil

Sonderabgaben in der Republik Korea	140
A. Grundsätze des Finanzwesens in der koreanischen Verfassung	140
I. Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Besteuerung	142
1. Zielsetzung des Grundsatzes	142
2. Inhalt und Ausnahme des Grundsatzes	143
II. Steuerpflicht	144
III. Gesetzgebungskompetenz der Nationalversammlung	145
IV. Staatliche Intervention auf den Bereich der Wirtschaft nach Art. 119 Abs. 2 KV	146
B. Überblick über das System öffentlich-rechtlicher Abgaben in der Republik Korea	147
I. Der Begriff öffentlich-rechtliche Abgabe	147
II. Abgabenarten	149
1. Steuern	149

Inhalt	11
2. Vorzugslasten	151
a) Gebühren	151
b) Beiträge	152
3. Sozialversicherungsbeiträge	155
C. Sog. Quasi-Steuern	156
I. Begriff und Legitimation von Quasi-Steuern in der Republik Korea ..	156
II. Abgaben mit Zwangscharakter (Quasi-Steuern im engeren Sinne)	158
III. Freiwillige Abgaben (Quasi-Steuern im weiteren Sinne)	159
IV. Qualifikation von Quasi-Steuern	160
V. Zulässige Sonderabgaben in der Republik Korea	161
1. Abgaben mit gruppenbezogener Eigenverantwortung	161
2. Abgaben mit sozialer Verantwortung der Arbeitgeber gegenüber den Arbeitnehmern	164
3. Abgaben mit verursacherbezogener Umweltverantwortung	165
Zusammenfassung	167
Literatur	172

Abkürzungen

AbwAG	Gesetz über Abgaben für das Einleiten von Abwasser in Gewässer (Abwasserabgabengesetz)
AFWoG	Gesetz zum Abbau der Fehlsubventionierung und der Mietverzerrung im Wohnungswesen
AO	Abgabenordnung
APIFG	Gesetz zur Förderung des Angebots an Ausbildungsplätzen in der Berufsbildung (Ausbildungsplatzförderungsgesetz)
BBauG	Bundesbaugesetz
EStDV	Einkommensteuer-Durchführungsverordnung
EStG	Einkommensteuergesetz
Ges.-Nr.	Gesetz-Nummer
HebG	Hebammengesetz
IHG	Gesetz über die Investitionshilfe der gewerblichen Wirtschaft
KStDV	Körperschaftsteuer-Durchführungsverordnung
KStG	Körperschaftsteuergesetz
KSVG	Künstlersozialversicherungsgesetz
KV	Koreanische Verfassung
RAO	Reichsabgabenordnung
SchwBG	Gesetz zur Sicherung der Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft (Schwerbehindertengesetz)
Verord.-Nr.	Verordnung-Nummer
WHG	Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz – WHG)
WWiG	Gesetz über Maßnahmen auf dem Gebiet der Weinwirtschaft (Weinwirtschaftsgesetz)

Im übrigen wird auf *Hildebert Kirchner/Fritz Kastner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 3. Auflage Berlin/New York 1983 verwiesen.

Einleitung

Immer wenn neue öffentlich-rechtliche Abgaben (z.B. Wasserpfennig des Landes Baden-Württemberg, Straßenbenutzungsabgaben für den Schwerverkehr, Naturschutzabgabe des Bundes u.s.w.) als Gegenstand der öffentlichen Diskussion oder gar der Rechtsprechung auftritt, beschränkt sich die Prüfung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit solcher Abgaben nicht nur darauf, ob sie mit Blick auf die klassische Abgabentrias entweder als Steuer, Gebühr oder als Beitrag qualifiziert werden. Eine verfassungsrechtliche Prüfung dieser Art findet längst auch im Rahmen dessen statt, was heutzutage trotz erheblicher terminologischer Unterschiede im allgemeinen als Sonderabgabe bezeichnet wird. Der skizzierte Ansatz deutet bereits darauf hin, daß Sonderabgaben in den letzten Jahren allmählich als eigener Typ in das System öffentlich-rechtlicher Abgaben eingegliedert worden sind. Hiermit bildet die Abgrenzung der Sonderabgaben von anderen öffentlich-rechtlichen Abgaben – und vor allem von den Steuern – den eigentlichen Kernpunkt der Problematik.

Ihre Anerkennung und Systematisierung verdankt die Sonderabgabe in erster Linie der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, das durch seine Urteile zu einer Reihe von nichtsteuerlichen Abgaben den Weg zu einem dogmatisch gefestigten Recht der Sonderabgaben zu ebnen versuchte. In seinem epochemachenden Urteil zur Berufsausbildungsabgabe hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts die bislang in einzelnen Entscheidungen verstreuten Erkenntnisse zur Sonderabgabe zusammengefaßt und ihre verfassungsrechtlichen Zulässigkeitskriterien ausgeführt.

Selbst wenn die Kernthese dieser Rechtsprechung im Bereich des Sonderabgabenrechts eine weitgehende Resonanz erfahren hat, blieb unklar, ob die vom Gericht aufgestellten Kriterien, nämlich Gruppenhomogenität, Sachnähe, Gruppenverantwortung und Gruppennützigkeit, lediglich die verfassungsrechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen oder zugleich die allgemeinen Begriffsmerkmale von Sonderabgaben darstellen. Damit stellt sich die Frage, ob diese Kriterien für jede Sonderabgabe uneingeschränkt gelten oder je nach der Funktion einer Abgabe ihre Geltung nicht in vollem Umfang in Anspruch nehmen sollen.

Angesichts dieser Unsicherheit wurden unterdessen Versuche unternommen, die Begriffsmerkmale von Sonderabgaben teils aus der von ihnen wahrzunehmenden Funktion, teils aus ihrem angeblichen Gegenleistungscharakter abzuleiten. Diese Bemühungen schlagen jedoch fehl, denn es geht bei der Charakterisierung einer Abgabe nicht um irgendeine Funktion, sondern um ihre verfassungsrechtliche Legitimierung.

Das Erkenntnisziel der vorliegenden Arbeit liegt nun in der Rechtfertigungsproblematik von Sonderabgaben, und zwar im Herausfinden der *sonderabgabenspezifischen* belastungslegitimierenden causa. Als der die Erhebung von Sonderabgaben legitimierende Belastungsgrund wird in der vorliegenden Arbeit die aus der Sachnähe der Abgabepflichtigen zum Abgabezweck resultierende besondere Verantwortung angesehen, die die Sonderabgaben als Sonderlast im Gegensatz zur steuerlichen Gemeinlast legitimiert und zugleich das Begriffsmerkmal von Sonderabgaben ist. Dagegen ist dem Kriterium der Gruppenhomogenität und Gruppennützigkeit, dessen allgemeine Gültigkeit sich im gesamten Sonderabgabenrecht als unwirksam erweist, nicht den Wesenselementen von Sonderabgaben zuzurechnen.

Die Grundaussage der vorliegenden Arbeit, daß Sonderabgaben aufgrund einer sonderabgabenspezifischen Verantwortung der Abgabepflichtigen erhoben werden, gilt weiterhin sowohl für den Bereich der Umverteilung als auch der Abgabenlenkung, so daß weder eine fremdnützige noch eine lenkende Sonderabgabe ohne entsprechende Verantwortungsgrundlage als zulässig angesehen werden kann.

Der politischen und finanzwissenschaftlichen Diskussion über die neuen öffentlich-rechtlichen Abgaben haben in jüngster Zeit sicherlich nicht nur die deutsche, sondern auch die fernöstliche Öffentlichkeit – zumal in der Republik Korea – große Aufmerksamkeit geschenkt; dort werden die Abgaben solcher Art üblicherweise als „Quasi-Steuern“ bezeichnet. Dennoch ist bislang in der Republik Korea eine grundlegende verfassungs- und abgabenrechtliche Beschäftigung mit Quasi-Steuern aus rechtswissenschaftlicher Sicht unterblieben. Die vorliegende Arbeit unternimmt aus diesem Anlaß den Versuch, den Standort von Quasi-Steuern im Rahmen des gesamten koreanischen Abgabenrechts festzustellen und will damit zugleich einen rechtsvergleichenden Beitrag zum Sonderabgabenrecht allgemein liefern.

Erster Teil

Begriff der Sonderabgabe und ihre Abgrenzung gegenüber anderen öffentlich-rechtlichen Abgaben

A. Steuer

I. Vorbemerkung

In der Einleitung wurde bereits darauf hingewiesen, daß die Abgrenzung der Sonderabgaben von anderen öffentlich-rechtlichen Abgaben – und zwar vor allem von den Steuern – der Mittelpunkt ist, von dem alle verfassungsrechtlichen Diskussionen über Sonderabgaben ausgehen. Die Begriffsmerkmale der Sonderabgabe können zunächst durch den Vergleich mit denen der Steuer in negativer Weise definiert werden¹. Der Vorteil einer solchen Ermittlungsweise liegt in erster Linie darin, daß im Gegensatz zu Sonderabgaben über den Begriff der Steuer eine weitgehende Übereinstimmung besteht, obwohl das Grundgesetz selber über den Begriff der Steuer schweigt².

Die Auffassung, daß das Grundgesetz die Steuerdefinition des Art. 1 Abs. 1 der Reichsabgabenordnung (RAO) als die seit Jahrzehnten eingebürgerte Begriffsbestimmung des gemeindeutschen Steuerrechts

¹ Vgl. *Henseler*, Begriffsmerkmale und Legitimation von Sonderabgaben, S. 15 ff., 27 ff.; *Richter*, Zur Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben, S. 17 ff.

² Trotzdem kommt der Ermittlung des verfassungsrechtlichen Steuerbegriffs insofern eine entscheidende Bedeutung zu, als *nur* Steuern verfassungsrechtlich geregelt worden sind, also die Gesetzgebungs-, Ertrags- und Verwaltungszuständigkeit von Steuern und der Finanzausgleich dazu bestimmt sind, die bundesstaatliche Struktur der Bundesrepublik Deutschland und die ihr entsprechende Finanzordnung so zu gewährleisten, daß sie den Aufgaben des Bundes und der Länder gerecht werden können, vgl. BVerfGE 32, 333 (338). Aus diesem Grund ergibt sich die Notwendigkeit, Steuern und nichtfiskalische Abgaben begrifflich voneinander abzugrenzen. Andernfalls könnte der Gesetzgeber unter Berufung auf seine Sachkompetenz nach Art. 70 ff. GG Abgaben einführen, die in Wahrheit Steuercharakter tragen, um damit die besonderen Gesetzgebungs-, Ertrags- und Verwaltungskompetenzregelungen von Steuern zu umgehen, vgl. BVerfGE 55, 274 (304).