

Steuergesetzgebende Staatsgewalt und Grundrechtsschutz des Eigentums

Versuch einer rechtsdogmatischen Einordnung des Steuereingriffs
in die grundgesetzliche Eigentumsgarantie

von

Dr. Heribert Draschka

Regierungsrat z. A. im Bayerischen Staatsministerium
für Wirtschaft und Verkehr
München

Juristische Gesamtbibliothek
der Technischen Hochschule
Darmstadt

B39822



Verlagsgesellschaft Recht und Wirtschaft mbH
Heidelberg

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Abkürzungsverzeichnis	17
Einleitung	21

Erster Teil

Die moderne Steuerstaatlichkeit als Revisionsgrund der überkommenen Auffassung des Verhältnisses von rechtsstaatlich verbürgter Eigentumsfreiheit und Steuergewalt

1. Abschnitt

Eigentumsverfassung und Abgabenerhebung in der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts

A. Zum Stand der Verfassungsrechtsprechung	23
I. Die Ausklammerung der Abgabenerhebung aus der Eigentumsgarantie	23
II. Das Übermaßverbot als Grenze der Besteuerung	24
III. Ansätze zu einer prinzipiellen Eigentumsrelevanz des Steuereingriffs	24
B. Stellungnahme zur Bedeutung des Rechtsprechungswandels ..	26
I. Der Ansatz zur Abkehr von methodischer Erstarrung	26
1. Die Anerkennung der Eigentumsgarantie als grundrechtlicher Prüfungsmaßstab der Steuererhebung	26
2. Das Argumentationsdefizit	27
II. Die Exemption des Steuerrechts aus dem grundrechtlichen Eigentumsschutz in der Verfassungswirklichkeit	27
III. Der Befund der Ungeklärtheit der eigentumsdogmatischen Grundfragen	29

2. Abschnitt

Umfassende Steuergesetzgebungshoheit und die Neigung zur Ausschöpfung der Steuergewalt im modernen demokratischen Sozialstaat

A. Der Steuerbegriff der Gesetzgebungskompetenznorm des Art. 105 GG	30
---	----

Inhaltsverzeichnis

I.	Die methodisch notwendige Unterscheidung des verfassungsrechtlichen vom gesetzlichen Steuerbegriff	30
1.	Die sog. Identitätsthese	30
2.	Die methodologische Unzulässigkeit eines unbesehenden Rückgriffs auf einen niederrangigen Rechtsbegriff zur Inhaltsbestimmung eines verfassungsrechtlichen Terminus	31
II.	Die Legaldefinition des Rechtsbegriffs der Steuer als verfassungskonforme Ausprägung des eigenständigen Steuerbegriffs des Grundgesetzes	33
1.	Die Deduktion der fiskalischen Tatbestandselemente aus der grundgesetzlichen Finanzverfassung	33
2.	Die Ableitung der außerfinanziellen Zwecke der Besteuerung aus der Verfassungsordnung	34
2.1.	Außerfiskalische Zielsetzungen als verfassungsrechtlich legitime Steuerzwecke	34
2.2.	Verfassungsrechtlicher Begriff der Steuer und „Nebenzweck“ der Einnahmeerzielung	35
III.	Der nur ganz beschränkte Schutz der Individualsphäre gegen die staatliche Besteuerungsgewalt durch den Steuerbegriff des Grundgesetzes	36
1.	Die freiheitsverbürgende Funktion der finanzverfassungsrechtlichen Kompetenzordnung	36
2.	Der einheitliche Steuerbegriff der Verfassung als eine der Ursachen der extensiven Steuergesetzgebungskompetenz	37
B.	Die Tendenz zur Ausschöpfung der Besteuerungsgewalt im lenkungsintensiven Sozialstaat	39
I.	Die Funktionalisierung der Steuer als vielfältiges Lenkungsinstrument, ein Element des Leistungsstaates der Gegenwart	39
1.	Merkantilismus und Kameralismus	39
2.	Die Steuertheorie des Liberalismus	39
3.	Die Steuer als Instrument der Sozialgestaltung und Wirtschaftslenkung	40
II.	Die Ausdehnung der Staatsaufgaben als Ursache der Vervielfachung des staatlichen Finanzbedarfs	42
1.	Die Vermehrung der Staatszwecke aufgrund der legislativen Gestaltungsmacht des Parlaments und der Leistungsanforderungen der Staatsbürger an die Gemeinschaft	42

2. Die überproportionale Zunahme der Lohn- und Einkommensteuer als eine der Hauptursachen der steigenden Abgabenbelastung	44
3. Die Steuerbelastung nach dem Einkommensteuertarif ...	46
3.1. Die Verschärfung des Steuerdrucks im Gefolge des technisch-industriellen Fortschritts	46
3.2. Der gelöste Einkommensteuertarif	47

3. Abschnitt

Demokratisch-parlamentarische Eigentumskontrolle der Steuer- welt und Kongruenz zwischen Besteuerung und rechtsstaatlichem Gewährleistungssystem

A. Abgabenhoheit und parlamentarisch-demokratische Volkssou- veränitt	48
I. Die rechtstheoretische Grundlage des Besteuerungsrechts ..	48
II. Die parlamentarische Abgabenbewilligung als Sicherung ge- gen den steuerrechtlichen Zugriff	49
1. Der hinreichende Schutz des einzelnen gegen den Steuereingriff durch das konstitutionelle Budgetrecht der Volksvertretung	49
2. Die Unzulänglichkeit der parlamentarischen Steuer- setzung als wirksamer Schutz gegen übermäßige Steuerlasten	55
B. Die Bindung der Steuerwelt an die Eigentumsgarantie	58
I. Keine Eigentumsfreiheit des Steuereingriffs aufgrund eines Fiskalvorbehalts	58
II. Die Grundrechtsbindung aller Staatsgewalt	59

4. Abschnitt

Die Verbindung von Staat und Steuer als historische Gegebenheit

A. Das Entstehen der Steuerhoheit im Zuge der Verwirklichung der Idee des Staates	61
I. Die Ausformung einer Staatshoheit und Staatsuntertänig- keit als Voraussetzung der modernen Abgaben	61
1. Steuern als vertraglich freie Gewährungen	61
2. Das Besteuerungsrecht als staatliches Hoheitsrecht infol- ge der Ausbildung der Landeshoheit mit einem Untera- tenverband	64

Inhaltsverzeichnis

II. Steuerhoheit und moderner Staat: Theoretische Entwicklungslinien seit Bodin	66
1. Die von Zustimmung freie königliche Abgabenkompetenz nach Bodin im Fall dringender Notwendigkeit	66
2. Das <i>ius collectandi sive tributa imponendi</i> – eine selbständige Teilgewalt der Majestätsrechte	67
2.1. Das Besteuerungsrecht im Staatsdenken des 17. und 18. Jahrhunderts: Klock, Seckendorff, Hobbes, Pufendorf, Locke, Thomasius, Wolff, Montesquieu, Rousseau	67
a) Kaspar Klock	67
b) Veit Ludwig von Seckendorff	68
c) Thomas Hobbes	69
d) Samuel Pufendorf	69
e) John Locke	70
f) Christian Thomasius und Christian Wolff	70
g) Charles de Montesquieu	71
h) Jean Jacques Rousseau	71
2.2. Die Besteuerungshoheit als notwendiger Teil der Landeshoheit und des Regierungshoheitsrechtes der Fürstensouveränität	72
3. Die Entwicklung des Besteuerungsrechts zum Wesensmerkmal der Staatssouveränität	74
3.1. Die Ausbildung der Staatspersönlichkeit in der konstitutionellen Monarchie	74
3.2. Das Recht zur Besteuerung als Stück der allgemeinen Staatshoheit	75
a) Die frühkonstitutionelle Argumentation	75
b) Die Staatssouveränität als Grundlage des Besteuerungsrechts	76
B. Das Verhältnis von gesetzgebender Gewalt und Steuergewalt in der neueren deutschen Verfassungsgeschichte	78
I. Die Unterscheidung von parlamentarischer Finanzgewalt und Gesetzgebung im liberalen Konstitutionalismus	78
II. Die Integration der Steuererhebung in das allgemeine Gesetzgebungsverfahren	80
III. Die Problematik des überkommenen Vorbehalts des jeweiligen Steuerrechts	82

5. Abschnitt

Das Postulat zur Revidierung der traditionellen Beziehung von Steuerrecht und grundrechtlicher Eigentumsfreiheit	85
---	----

Zweiter Teil

**Die eigentumsdogmatische Einordnung des fiskalischen
Steuereingriffs**

1. Abschnitt

Das Verhältnis von Eigentumsgarantie und Steuerpflicht
im Meinungsstand der Rechtslehre

A. Die Eigentumsrelevanz der Besteuerung aufgrund ihrer Ein- griffswirkung in konkrete Eigentumspositionen	87
I. Das mittels der Steuerauflage angeforderte Geld als ge- schütztes Rechtsgut des Eigentumsgrundrechts	88
II. Die Betroffenheit der Eigentumsgarantie aufgrund fakti- scher Beeinträchtigungen subjektiver Vermögenspositionen durch fiskalische Steuergesetze	90
1. Der prinzipielle Grundrechtsschutz gegen freiheitsbe- schränkende Effekte staatlichen Handelns	90
2. Die Besteuerung als mittelbarer Eingriff in Einzelvermö- gensrechte	91
III. Die interventionistischen Steuergesetze als Mittel der ge- zielten Einwirkung auf subjektive Vermögenspositionen . .	93
B. Das Rechtsinstitut des Eigentums als Grenze der Besteuerung ..	94
C. Die Steuern als eigentumsrelevante Vermögensbeeinträchtigung	96
I. Die rechtskonstruktive Einordnung der Besteuerung als Vermögenseingriff in den Schutzbereich der grundgesetzli- chen Eigentumsgarantie	96
II. Die Folgen für die Ausgestaltung der Steuererhebung . . .	100

2. Abschnitt

Aspekte eines eigentumsgrundrechtlichen Vermögensschutzes... . .	101
gegenüber dem fiskalischen Steuerzugriff des Staates	

Inhaltsverzeichnis

A.	Die Abkehr von der Beschränkung des Eigentumsschutzes auf konkrete subjektive Vermögensrechte als Voraussetzung einer methodisch konsistenten Eigentumsdogmatik	101
I.	Die Vorrangstellung der Grundrechte in der Rechtsordnung	101
II.	Die Notwendigkeit zur strikten Distinktion von eigentumsgrundrechtlicher Rechtsposition und Abgrenzungsproblematik	102
1.	Die These von der mangelnden Enteignungsfähigkeit des Vermögens als solchem	102
2.	Die Pflicht zur Steuerleistung als Enteignung	103
3.	Die Gefahr der Vermengung von Rechtspositions- und Abgrenzungsproblematik	104
B.	Der Eigentumsbegriff der Verfassungsordnung	105
I.	Das Eigentum als historische Kategorie	105
1.	Das Eigentum im Konstitutionalismus	105
2.	Der Wandel des Eigentumsbegriffs im 20. Jahrhundert ..	
2.1.	Die Erweiterung des Eigentumsbegriffs in der Weimarer Zeit	107
2.2.	Die Ausdehnung des Eigentumsschutzes auf subjektiv öffentliche Rechte	108
3.	Die Mutation des Eigentumsbegriffs entsprechend seiner Anpassungsbedürftigkeit an die veränderte Gesamtsituation	109
II.	Die Eigenständigkeit des grundrechtlichen Terminus „Eigentum“	109
1.	Der einseitig zivilrechtsdogmatisch geprägte Inhalt des verfassungsrechtlichen Eigentumsbegriffs	109
2.	Die Auslegungsfähigkeit der verfassungsrechtlichen Begriffsbestimmung	111
III.	Die Anpassung der Eigentumsgarantie an die strukturell gewandelten Verhältnisse durch das Korrektiv ihres wandlungsfähigen Inhalts	112
1.	Das Geldeinkommen als materielle Grundlage individueller Lebensgestaltung	112
2.	Der soziale Wandel als causa eines eigentumsgrundrechtlichen Vermögensschutzes	113
IV.	Die Hauptbedeutung der Eigentumsgarantie für das Steuerrecht	114

1. Die Primärfunktion der Eigentumsfreiheit als Abwehr- und Schutzanspruch gegen die Staatsgewalt	114
2. Das Korrelat von Eigentum und personaler Freiheit	116
C. Die Bestimmung des gegenständlichen Schutzbereiches des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG nach den Funktionen der Eigentumsgarantie	117
I. Das private Eigentum als Grundlage individueller und eigenverantwortlicher Lebensplanung	118
II. Das funktionsbezogene Merkmal der eigenen Leistung	119
III. Die Erwerbsgarantie als Funktion des Eigentumsgrundrechts	121
IV. Die Bestandsgarantie der Eigentumsverfassung	122
D. Zusammenfassung	123

3. Abschnitt

Die eigentumsdogmatische Einordnung der fiskalischen Steuererhebung innerhalb des Schutzbereichs von Art. 14 des Grundgesetzes

A. Die Steuergesetzgebung als legislatorische Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums	125
I. Das Gebot zur Differenzierung von Inhaltsbestimmung und Schrankensetzung	125
II. Die Steuergesetzgebung als Schrankenziehung	127
B. Das Recht zur Schrankenziehung und die Sozialgebundenheit des Eigentums als Kennzeichnung des Bereichs hinzunehmender individueller Steuerpflichtigkeit	128
I. Die Verknüpfung des Rechts zur Schrankenziehung mit der Sozialverpflichtung des Eigentums	128
II. Die Sozialpflichtigkeit des Eigentums als Grenze der verfassungsmäßigen Steuergesetzgebung	129

4. Abschnitt

Das dialektische Verhältnis von grundrechtlich verbürgter Freiheit und dem verbindlichen Auftrag zur Verwirklichung einer sozialgerechten Gemeinschaftsordnung

A. Der grundrechtstheoretische Ansatzpunkt als Indikator von Art und Ausmaß verfassungsrechtlich garantierter Freiheit	132
--	-----

Inhaltsverzeichnis

I.	Die Grundrechtstheorien	132
1.	Die Freiheitsrechte als Gewährleistung einer staatsfreien Sphäre des Individuums	132
2.	Die grundrechtliche Freiheit als zielbestimmte und gemeinschaftsverpflichtete Freiheit	134
3.	Die Beschränkung der grundrechtlichen Freiheit auf die in den verfassungsrechtlichen Garantien vorgegebenen Werte	137
4.	Die grundrechtliche Freiheit im funktionalen Bezug zur Realisation und Sicherung des demokratisch-politischen Prozesses	138
5.	Die Grundrechte als Anspruchskomponente auf reale individuelle Freiheit	139
II.	Die Anwendbarkeit der verschiedenen Interpretationsmethoden auf die grundgesetzliche Eigentumsgarantie und ihre Wirkungen auf die Einkommensbesteuerung	141
B.	Die Frage nach der freien Wahl und Austauschbarkeit der Interpretationsansätze	143
C.	Die Suche nach der verfassungsmäßigen Grundrechtstheorie des Grundgesetzes	144
I.	Die Freiheitlichkeit als Grundprinzip	144
1.	Die formalen rechtsstaatlichen Strukturen der Freisicherung	144
2.	Der Terminus der freiheitlich demokratischen Grundordnung	145
3.	Die Grundrechte als materiale Elemente freiheitlicher Demokratie	147
4.	Menschenwürde, Freiheit und Gleichheit als essentielle Verfassungsfundamente	148
4.1.	Die Würde des Menschen	148
4.2.	Die Freiheit	149
4.3.	Die Gleichheit	150
5.	Die Wertung des Befundes	151
II.	Das sozialstaatliche Prinzip als Strukturelement der freiheitlichen Grundordnung des demokratischen Rechtsstaates	153
1.	Die Verfassungsentscheidung für den Sozialstaat als Staatszielbestimmung und Rechtsgrundsatz	153
2.	Die staatliche Sozialgestaltungsaufgabe als Verpflichtung zur faktischen Realisierung der Individualfreiheit ..	154

3. Der Sozialstaatsbegriff als iustitia distributiva et redistributiva	159
4. Individuelle Freiheit und Sozialstaatlichkeit	161
4.1. Das Sozialstaatsprinzip als Auslegungsbehelf des materiellen Verfassungsrechts	161
4.2. Die Grundrechte als Ausgrenzungen gegen die Mächtigkeit der Sozialstaatsidee	162
D. Die rechtsstaatliche Freiheit des Bonner Grundgesetzes als bürgerliche Freiheit eines in der Gemeinschaft lebenden Individuums	164

5. Abschnitt

Der dem Staat und der Gesellschaft entzogene Eigenwert des sittlich autonomen Menschen als Topos der Suche nach dem steuerfesten Kern der grundgesetzlichen Eigentumsgarantie

A. Das Credo des Bonner Grundgesetzes zur Werhaftigkeit individueller Existenzgestaltung	167
I. Die Eigenverantwortlichkeit der Lebensbestimmung als Es- senz aller Freiheit	167
II. Die Komplementierung der personalen Freiheit durch die grundgesetzliche Eigentumsgarantie als ökonomische Kom- ponente einer eigenständigen Planung des menschlichen Daseins	169
1. Das private Eigentum als Medium existenzieller Libertät	169
2. Das individuelle Leistungsinteresse als verfassungsrecht- liche Wertprägung	170
B. Das Menschenbild des Grundgesetzes und die Teleologie des Steuerstaates als Kernbestandsindikatoren des Wesensgehalts der grundgesetzlichen Eigentumsgarantie	171
I. Die Anwendbarkeit der Wesensgehaltssperre des Art. 19 Abs. 2 GG im Rahmen der subjektiven Rechtsstellungsgarantie des Eigentums	171
II. Die Determination des unantastbaren Kerns der grundgesetzlichen Eigentumsgarantie durch die Harmonisierung der Polarität von individuellem Vermögensinteresse und fiskalischen Gemeinwohlbelangen der Besteuerung	172
1. Die Teleologie des Steuerstaates	172
2. Das Menschenbild des Grundgesetzes	175

Inhaltsverzeichnis

3. Das Prinzip der Angemessenheit des verbleibenden Ertrages nach Steuern als unantastbarer Kern der Wesensgehaltsgarantie	177
 6. Abschnitt	
Der Versuch einer inhaltlichen Konkretisierung des Grundsatzes der Angemessenheit durch die Festlegung eines prozentualen Maßstabes im Rahmen der Ausgestaltung des Einkommensteuertarifs	
A. Die Anwendbarkeit des Grundsatzes der Angemessenheit auf die Einkommensbesteuerung als Zahlenformel	179
B. Der Grundsatz der Angemessenheit als Prozentformel	181
I. Die Maximumgrenze der Einkommensbesteuerung	181
II. Die Senkung des Steuersatzes in der proportionalen Eingangsstufe des Einkommensteuertarifs	183
III. Die Milderung der Progressionswirkung bei den durchschnittlichen und mittleren Einkommen	186
Literaturverzeichnis	189
 Anlage	
Die Grenzsteuerbelastung nach dem Einkommen-Steuertarif 1981 und nach dem Änderungsentwurf dieser Untersuchung	217