



Ausarbeitung

Überblick über das System der öffentlichen Abgaben



Überblick über das System der öffentlichen Abgaben

Verfasser/in: [REDACTED]
Aktenzeichen: WD 4 – 3000 – 240/10
Abschluss der Arbeit: 21.09.2010
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen
Telefon: [REDACTED]

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Steuern	4
3.	Sonderabgaben	5
4.	Vorzugslasten (Gebühren, Beiträge)	6
4.1.	Gebühren	6
4.2.	Beiträge	7
5.	Zusammenfassung	7

1. Einleitung

Als öffentliche Abgaben werden die von einem Hoheitsträger kraft öffentlichen Rechts auferlegten Geldleistungspflichten bezeichnet, die ein Gemeinwesen mit Finanzkraft ausstatten sollen¹. Gemeinsam mit den Naturallasten und den sonstigen Geldleistungen unterfallen die Abgaben dem Begriff der öffentlichen Lasten, d.h. den Leistungen, die dem Einzelnen durch das öffentliche Recht auferlegt werden und deren Empfänger der Staat oder ein anderer Träger hoheitlicher Gewalt ist². Während sich die Naturallasten durch das Kriterium der Geldleistungspflicht von den beiden anderen Kategorien abgrenzen lassen, unterscheiden sich die sonstigen Geldleistungslasten³ von den Abgaben dadurch, dass sie nicht der Finanzausstattung des Staates dienen. Bei den Abgaben lassen sich vier Abgabearten unterscheiden: Steuern, Sonderabgaben, Gebühren und Beiträge.

2. Steuern

Die Finanzverfassung des Grundgesetzes geht davon aus, dass der allgemeine Finanzbedarf des Staates aus Steuern gedeckt wird („Prinzip des Steuerstaates“)⁴. Steuern sind Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden⁵, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft (§ 3 Abs. 1 Abgabenordnung (AO)). Von den staatlichen Vorzugslasten – Gebühren und Beiträge – unterscheidet sich die Steuer dadurch, dass sie keine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellt. Von den Sonderabgaben unterscheidet sie, dass sie eine Einnahme zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs ist und grundsätzlich nicht der Finanzierung besonderer Aufgaben dient⁶. Dass die Steuer allen auferlegt sein muss, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft, soll den Grundsätzen der Gleichmäßigkeit (Allgemeinheit) und Tatbestandsmäßigkeit (Gesetzmäßigkeit) der Besteuerung Rechnung tragen⁷.

Die Geldleistung muss – zumindest vom Nebenzweck her – zur Erzielung von Einnahmen auferlegt sein, um den Finanzbedarf zu decken. § 3 Abs. 1 Halbsatz 2 AO lässt es zu, dass der fiskalische Hauptzweck der Erzielung von Einnahmen gegenüber dem von einer Steuer u.U. in erster Linie verfolgten Sozialzweck zu einem Nebenzweck wird. Der Fiskalzweck darf jedoch nicht gänzlich wegfallen. Sozialzwecksteuern erfordern keine zur Steuergesetzgebung hinzutretende Sachkompetenz, bedürfen jedoch einer Rechtfertigung durch ein Sonderbelastungsprinzip, das sich grundsätzlich am Gemeinwohl zu orientieren hat. Dabei darf das Leistungsfähigkeitsprinzip eingeschränkt, aber nicht ausgeschaltet werden⁸.

1 Henneke, in: Praxis der Kommunalverwaltung, Finanzverfassung, E 1 Bund, 5.1.

2 Henneke, in: Praxis der Kommunalverwaltung, Finanzverfassung, E 1 Bund, 5.1.

3 Dazu zählen etwa Geldstrafen, Geldbußen, Zwangsgelder, Säumniszuschläge sowie öffentlich-rechtliche Erstattungsansprüche.

4 BVerfGE 78, 249, 267.

5 Der Rechtsgrund für die Geldleistungspflicht muss von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen einseitig und ohne Rücksicht auf den Willen des Verpflichteten bestimmt werden. Freiwillige Leistungen oder Leistungen aufgrund einer vertraglich übernommenen Verpflichtung scheiden damit von vornherein aus dem Steuerbegriff aus, Birk, Steuerrecht, 12. Aufl., Heidelberg 2009, Rn. 116.

6 Lang, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 20. Aufl., Köln 2010, § 3 Rn. 15.

7 Lang, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 20. Aufl., Köln 2010, § 3 Rn. 19.

8 Lang, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 20. Aufl., Köln 2010, § 3 Rn. 11.

3. Sonderabgaben

Sonderabgaben sind hoheitlich auferlegte Geldleistungspflichten, denen keine unmittelbare Geldleistung gegenübersteht und die dem Betroffenen eine Geldleistungspflicht „voraussetzungslos“ auferlegen⁹. Sonderabgaben geraten daher notwendigerweise in Konkurrenz zum Institut der Steuer, die gleichsam „voraussetzungslos“¹⁰ ist. Die Abgrenzung besteht darin, dass Sonderabgaben nur von bestimmten Gruppen wegen deren spezieller Verantwortlichkeit für die jeweilige besondere Finanzaufgabe erhoben werden und das Aufkommen regelmäßig in einen Sonderfonds außerhalb des Haushaltsplans fließt¹¹. Sonderabgaben stehen der Körperschaft zu, die die Regelung über Sonderabgaben getroffen hat. Verfassungsrechtlich sind Sonderabgaben – als Ausnahme – nur in engen Grenzen zulässig¹².

Sonderabgaben müssen einen über die bloße Mittelbeschaffung hinausgehenden Sachzweck verfolgen. Im Gesetz muss außer der Belastung mit der Abgabe und der Verwendung des Aufkommens auch die gestaltende Einflussnahme auf den geregelten Sachbereich zum Ausdruck kommen. Die Kompetenzgrundlage für die Sonderabgabe muss sich aus einer Sachgesetzgebungszuständigkeit ergeben. Darüber hinaus darf sie nur eine vorgefundene homogene Gruppe belasten, wobei zwischen dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck und dieser Gruppe eine spezifische Sachnähe – d.h. eine Finanzverantwortung – bestehen muss¹³. Ferner muss zwischen den von der Sonderabgabe bewirkten Belastungen und den mit ihr finanzierten Begünstigungen eine sachgerechte Verknüpfung bestehen, die durch die „gruppennützige“ Verwendung des Abgabenaufkommens im Interesse der Gruppe der Abgabepflichtigen hergestellt wird. Fremdnützige Sonderabgaben sind grundsätzlich unzulässig¹⁴.

Unter den Sonderabgaben gibt es solche, deren Zielsetzung vorrangig oder sogar ausschließlich in der Wirtschafts-, Umwelt- oder Soziallenkung bzw. -förderung zu erblicken ist (Sonderabgaben ohne Finanzierungsfunktion). Ihre Einordnung als öffentliche Abgabe kann daher im Einzelfall schwierig sein¹⁵. Sonderabgaben mit Finanzierungszweck stehen in Konkurrenz mit der Steuer, weil beide voraussetzungslos – gegenleistungsunabhängig – erhoben werden. Auch die Vorschriften der Finanzverfassung über die Verteilung des Steueraufkommens und die Finanzverwaltung finden auf Sonderabgaben keine Anwendung.

Um Sonderabgaben handelt es sich etwa bei der Abgabe für den Klärschlamm-Entschädigungsfonds¹⁶ oder zur Absatzförderung der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft¹⁷.

9 BVerfGE 81, 156, 186f.

10 Birk, Steuerrecht, 12. Aufl., Heidelberg 2009, Rn. 121.

11 Pahlke, in: Pahlke/Koenig, Abgabenordnung, 2. Aufl., München 2009, § 3 Rn. 35; Birk, Steuerrecht, 12. Aufl., Heidelberg 2009, Rn. 121.

12 BVerfGE 108, 186, 217; BVerfGE 101, 141, 147 m.w.N.; Heller, Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden, 2. Aufl., Heidelberg 2010, S. 61.

13 Pahlke, in: Pahlke/Koenig, Abgabenordnung, 2. Aufl., München 2009, § 3 Rn. 36 m.w.N.

14 BVerfGE 82, 159, 180f.

15 Henneke, in: Praxis der Kommunalverwaltung, Finanzverfassung, E 1 Bund, 5.1.

16 Vgl. BVerfGE 110, 370.

17 Vgl. BVerfGE 122, 316.

4. Vorzugslasten (Gebühren, Beiträge)

Vorzugslasten verfolgen – wie die Steuer – einen Finanzierungszweck. Im Gegensatz zur Steuer stellen sie jedoch eine Gegenleistung für eine individuelle und konkrete staatliche Leistung dar und sind durch ihre Ausgleichsfunktion legitimiert¹⁸. Bei den Gebühren und Beiträgen handelt es sich um das originäre Instrument der Kommunen zur Finanzierung ihrer Ausgaben¹⁹.

4.1. Gebühren

Gebühren sind öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die aus Anlass individuell zurechenbarer öffentlicher Leistungen dem Gebührenschuldner durch eine öffentlich-rechtliche Norm oder sonstige hoheitliche Maßnahmen auferlegt werden und dazu bestimmt sind, in Anknüpfung an diese Leistung deren Kosten ganz oder teilweise zu decken²⁰. Dabei ist zwischen Verwaltungs- und Benutzungsgebühren und ferner Verleihungsgebühren zu unterscheiden²¹.

Ebenso wie die Steuer ist die öffentlich-rechtliche Gebühr eine Abgabe zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs²². Die Abgrenzung zur Steuer erfolgt anhand der mit der Gebühr verbundenen Zweckbestimmung, die Kosten der individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung ganz oder teilweise zu decken²³. Zwischen der Gebühr und dem Wert der besonderen Leistung für den Empfänger muss ein angemessenes Verhältnis bestehen (Äquivalenzprinzip). Die auf Kostendeckung gerichtete Höhe der Gebühr ist – da sie Ausgleich der zur Leistungserbringung erforderlichen Kosten ist – in erster Linie am Kostendeckungsprinzip auszurichten²⁴. Sofern volle Kostendeckung erreicht ist, sind weitere Gebührenerhöhungen unzulässig, weil grundsätzlich keine Gebührenüberschüsse erwirtschaftet werden dürfen²⁵. Gebühren für die Inanspruchnahme staatlicher Leistungen müssen jedoch nicht ausnahmslos einkommensunabhängig ausgestaltet sein, sondern können auch einem Lenkungszweck dienen²⁶. Im Gegensatz zum Beitrag erfordert die Gebühr in jedem Fall die tatsächliche Inanspruchnahme der Verwaltungsleistung.

Die Erhebung von Gebühren verlangt sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach eine Rechtfertigung. Ihre Bemessung, insbesondere die Höhe der Gebühr, bedarf kompetenzrechtlich im Verhältnis zur Steuer einer besonderen unterscheidungskräftigen Legitimation²⁷. Damit ist eine Gebührenerhebung in beliebiger Höhe verfassungsrechtlich ausgeschlossen²⁸. Entsprechend der Rechtslage zu den Steuern gibt es im Bereich der Gebühren Lenkungsgebühren, bei denen der Fiskalzweck zum Nebenzweck wird²⁹.

18 BVerfGE 108, 186, 216 f.

19 Scherf, *Öffentliche Finanzen*, Stuttgart 2009, S. 505.

20 BVerfGE 113, 128, 146 f.; Scherf, *Öffentliche Finanzen*, Stuttgart 2009, S. 505.

21 Scherf, *Öffentliche Finanzen*, Stuttgart 2009, S. 505; Pahlke, in: Pahlke/Koenig, *Abgabenordnung*, 2. Aufl., München 2009, § 3 Rn. 40 m.w.N.

22 Lang, in: Tipke/Lang, *Steuerrecht*, 20. Aufl., Köln 2010, § 3 Rn. 20.

23 Pahlke, in: Pahlke/Koenig, *Abgabenordnung*, 2. Aufl., München 2009, § 3 Rn. 41.

24 Scherf, *Öffentliche Finanzen*, Stuttgart 2009, S. 505; Birk, *Steuerrecht*, 12. Aufl., Heidelberg 2009, Rn. 119.

25 Scherf, *Öffentliche Finanzen*, Stuttgart 2009, S. 505.

26 BVerfGE 97, 332, 346; Heller, *Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden*, 2. Aufl., Heidelberg 2010, S. 60.

27 Birk, *Steuerrecht*, 12. Aufl., Heidelberg 2009, Rn. 119.

28 BVerfGE 108, 1, 15 ff.

29 Lang, in: Tipke/Lang, *Steuerrecht*, 20. Aufl., Köln 2010, § 3 Rn. 22.

Verwaltungsgebühren werden für die Erteilung von Bescheinigungen, für Genehmigungen, Erlaubnisse und Bauabnahmen erhoben. Benutzungsgebühren sind etwa Gebühren für die Benutzung von Sportanlagen, Büchereien, den Besuch von Schulen etc.

4.2. Beiträge

Wie die Gebühren sollen auch die Beiträge einen Sondervorteil oder besonders verursachte Kosten ausgleichen³⁰. Beiträge sind Geldleistungen, die zur vollen oder teilweisen Deckung des Aufwands einer öffentlichen Einrichtung oder Anlage von denjenigen erhoben werden, denen die Herstellung, Anschaffung oder der Bestand der Einrichtung oder Anlage besondere Vorteile gewährt³¹. Während also die Gebühr ein Entgelt für die besondere tatsächliche Leistung der Verwaltung darstellt, ist der Beitrag ein Entgelt für die dem Einzelnen gewährte *Möglichkeit*, aus konkreten Aufwendungen der Verwaltung einen individuellen Nutzen zu ziehen³². Es handelt sich um hoheitlich zur Finanzbedarfsdeckung auferlegte Aufwundersatzleistungen³³. Von praktischer Bedeutung sind vor allem kommunalrechtliche Beiträge im Zusammenhang mit öffentlichen Einrichtungen sowie Erschließungsbeiträge nach §§ 127ff. Baugesetzbuch³⁴. Beiträge werden insbesondere erhoben für die Verbesserung von Straßen, Wegen und Plätzen, nicht aber für deren laufende Unterhaltung und Instandsetzung³⁵. Aber auch die sog. Studiengebühren werden rechtlich als Beiträge eingeordnet, da sie für die Möglichkeit der Inanspruchnahme der vom Staat zur Verfügung gestellten Einrichtung Universität erhoben werden und der Abgabebetrag daher schon mit der Immatrikulation erfüllt ist³⁶.

5. Zusammenfassung

Bei Gebühren und Beiträgen gilt der Grundsatz der Gleichwertigkeit zwischen Zahlung und Gegenleistung (Äquivalenzprinzip). Bei Steuern soll der einzelne die Steuer gleichsam als Opfer für die Allgemeinheit zur Erreichung des Staatszweckes zahlen. Das Opfer soll für alle insofern gleichmäßig sein, als jeder gleich schwer daran zu tragen hat. Steuern werden daher nach einem allgemeinen Maßstab unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit gleichmäßig auferlegt. Daraus ergibt sich der Grundsatz der progressiven Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Während eine Steuer vorrangig der Erzielung von Einnahmen dient, ist eine Gebührenerhebung nur dann zulässig, wenn dem Bevorteilten ein besonderer Vorteil durch eine konkrete Gegenleistung zu Teil wird. Bei Steuern gilt im Gegensatz zu Gebühren und Beiträgen grundsätzlich das Verbot der Zweckbindung einzelner Steuern an bestimmte Staatsausgaben. Sonderabgaben unterscheiden sich von der Steuer dadurch, dass der Verwendungszweck näher festgelegt ist und sie der Erfüllung besonderer Sachaufgaben dienen.

30 Vgl. *Heller*, Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden, 2. Aufl., Heidelberg 2010, S. 60.

31 BVerfGE 9, 291, 297ff.

32 *Heller*, Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden, 2. Aufl., Heidelberg 2010, S. 60; *Birk*, Steuerrecht, 12. Aufl., Heidelberg 2009, Rn. 117.

33 *Lang*, in: *Tipke/Lang*, Steuerrecht, 20. Aufl., Köln 2010, § 3 Rn. 23.

34 Vgl. *Scherf*, Öffentliche Finanzen, Stuttgart 2009, S. 505; *Pahlke*, in: *Pahlke/Koenig*, Abgabenordnung, 2. Aufl., München 2009, § 3 Rn. 42 m.w.N.

35 *Heller*, Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden, 2. Aufl., Heidelberg 2010, S. 60; *Lang*, in: *Tipke/Lang*, Steuerrecht, 20. Aufl., Köln 2010, § 3 Rn. 23.

36 So *Birk*, Steuerrecht, 12. Aufl., Heidelberg 2009, Rn. 118.

Während Kennzeichen der Steuer ist, dass die Pflicht zur Zahlung nicht an eine Gegenleistung des Staates geknüpft ist, fallen Gebühren an, wenn eine bestimmte Leistung in Anspruch genommen wird; der Gebührenpflichtige erhält eine konkrete Gegenleistung. Gebühren sind der besonderen Zweckbestimmung unterworfen, Einnahmen zu erzielen, um die (Herstellungs- und Betriebs-) Kosten einer individuell nutzbaren öffentlichen Einrichtung zumindest teilweise zu decken. Beiträge sind zu entrichten, wenn eine Leistung staatlicherseits bereitgestellt wird, unabhängig davon, ob eine tatsächliche Inanspruchnahme erfolgt. Neben der Differenzierung nach der Anknüpfung des Abgabentatbestandes besteht zwischen Gebühren und Beiträgen ein weiterer wesentlicher Unterschied hinsichtlich ihres Finanzierungszwecks. Während Gebühren zur Deckung von betriebswirtschaftlichen Kosten erhoben werden, dienen Beiträge der Deckung eines Investitionsbedarfs.

