

#### 1. Einleitung und Abgrenzung des Themas

Das vielschichtige und nicht leicht überschaubare **kommunale Abgabenrecht** ist ein Bestandteil der gemeindlichen Finanzhoheit, die bereits in der **Wegbeschreibung Fi 1** dargestellt wurde. Die Regelung der Gemeindefinanzen fällt ausschließlich in die Kompetenz des einzelnen Bundeslandes (vgl. BVerfGE 26, 172 (181)), so dass auch das kommunale Abgabenrecht eine Angelegenheit der Länder ist und in deren Kommunalabgabengesetzen (KAG) normiert wird. Dass die Kommunalabgabengesetze die Vorschriften der bundesrechtlichen Abgabenordnung (AO) für anwendbar erklären, verändert die Zuständigkeit der Länder nicht. Durch die Verweisung auf die Vorschriften der AO sind diese in den jeweiligen Ländern zu Landesrecht geworden. Dem Bundesverwaltungsgericht ist es deshalb verwehrt, die Anwendung dieser zu Landesrecht gewordenen Bestimmungen im Revisionsverfahren zu überprüfen (vgl. § 137 Abs. 1 VwGO).

Ziel der Darstellung ist es, dem Leser einen allgemeinen, praxisbezogenen Überblick über das kommunale Abgabenrecht zu verschaffen. Das Schrifttum und die Rechtsprechung werden hierbei ausreichend berücksichtigt.

Nicht aufgezeigt und erläutert werden können die Abgaben, die zwar von den Gemeinden erhoben werden, denen aber andere Bundes- bzw. Landesgesetze zugrunde liegen, wie beispielsweise die **Erschließungsbeiträge** nach dem Baugesetzbuch – vgl. hierzu **Wegbeschreibung Fi 27**.

#### 2. Über die Rechtsgrundlagen, die Pflicht und die Grenzen der kommunalen Abgabenerhebung

##### 2.1 Die Rechtsgrundlagen

###### 2.1.1 Der Satzungszwang

Nach den Vorschriften in den Kommunalabgabengesetzen aller Bundesländer dürfen Abgaben nur auf Grund einer Satzung erhoben werden. Dieses Erfordernis gilt grundsätzlich für alle Kommunalabgaben, soweit nicht ein Bundes- oder Landesgesetz die Kommunen unmittelbar zur Erhebung einer Abgabe ermächtigt. Eine Satzung ist hiernach nicht zwingende Voraussetzung für die Erhebung der Grund- und Gewerbesteuer. Bei der Grund- und Gewerbesteuer müssen die Gemeinden jedoch die Hebesätze durch Satzung festlegen (§ 25 Grundsteuergesetz, § 16 Gewerbesteuergesetz). Der **Satzungs-zwang** folgt aus dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 GG), wonach alle Eingriffe der Verwaltungsbehörden, die in die Rechts- und Freiheitsphäre natürlicher und juristischer Personen eingreifen, einer gesetzlichen Ermächtigung bedürfen.

Da die Abgabensatzungen nur eine **Unterart der gemeindlichen Satzung** darstellen, regelt nicht das KAG den Erlass und das Zustandekommen der Satzungen, sondern die Vorschriften der Gemeindeordnungen. Hiernach ist für den Erlass, die Änderung und die Aufhebung von Satzungen ausschließlich die Gemeindevertretung zuständig. Einzelheiten über die Grundlagen des gemeindlichen Satzungsrechts sind der **Wegbeschreibung KS 1**: „Die Gemeinde als Ortsgesetzgeberin – Grundlagen des gemeindlichen Satzungsrechts“ zu entnehmen, auf die hier ausdrücklich hingewiesen wird.

Ein Genehmigungsvorbehalt besteht für Steuersatzungen nur, soweit das jeweilige Landesrecht dies ausdrücklich bestimmt.

Hierzu ist anzumerken: Es gehört zum Kernbereich der Selbstverwaltung, dass die Gemeinden – sei es auch unter staatlicher Mitwirkung – grundsätzlich ein **Recht zum Erlass** von Abgabensatzungen haben. Selbstverwaltung im Rahmen der Gesetze kann nicht bedeuten, dass der Gesetzgeber die Inhaltsbestimmung des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts im Bereich der kommunalen Finanzhoheit dem Ermessen der staatlichen Exekutive überlässt. Der Erlass von Abgabensatzungen, insbesondere auch der Erlass gemeindlicher Satzungen über örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern, gehört zum **eigenen Wirkungskreis** der Gemeinden. Die auf Rechtsaufsicht beschränkte staatliche Behörde kann in diesem Rahmen **keine** politischen Überlegungen und Zweckmäßigkeitserwägungen **anstellen**. So Bayer. VerfGH, Entscheidung vom 15.12.1988, der Gemeindehaushalt 1991, 160 ff.

## 2.1.2 Der Mindestinhalt der Satzung

In den Kommunalabgabengesetzen wird ein bestimmter **Mindestinhalt** der Abgabensatzung vorgeschrieben. Fehlt es an diesem Mindestinhalt oder ist eine der zum Mindestinhalt gehörende Regelung ungültig, ist ein gleichwohl ergangener **Abgabenbescheid** mangels der erforderlichen satzungsrechtlichen Grundlage **rechtswidrig**.

Zum Pflichtinhalt der Abgabensatzung gehören in der Regel (zu beachten sind die speziellen landesrechtlichen Bestimmungen):

### 2.1.2.1 Der Kreis der Abgabenschuldner

Abgabenschuldner ist derjenige, der eine Abgabenschuld für eigene Rechnung zu erfüllen hat.

Die Abgabenschuld entsteht, sobald der Tatbestand verwirklicht ist, an den das Abgabengesetz oder die Abgabensatzung die Leistungspflicht knüpft (vgl. hierzu § 38 AO).

### 2.1.2.2 Der Abgabentatbestand

Unter dem Abgabentatbestand ist der in der im Gesetz oder in der Satzung abstrakt definierte Sachverhalt zu verstehen, dessen konkrete Verwirklichung die Abgabenschuld auslöst. Als Abgabentatbestand gilt beispielsweise bei der **Hundesteuer** das „Halten des Hundes“, bei den **Benutzungsgebühren** „die Benutzung der öffentlichen Einrichtung“ und für **Beiträge** „die Herstellung, Anschaffung und Erweiterung öffentlicher Einrichtungen“ (OVG Münster, der Gemeindehaushalt 1970, 161).

### 2.1.2.3 Der Abgabenmaßstab

Unter dem Abgabenmaßstab ist die Bemessungsgrundlage zu verstehen, mit der unter Anwendung des Abgabensatzes die Abgabe errechnet und festgesetzt werden kann. Zu unterscheiden sind **Wirklichkeitsmaßstab** und **Wahrscheinlichkeitsmaßstäbe**. Beim Wirklichkeitsmaßstab ist der Umfang der Leistung exakt messbar. Der Wahrscheinlichkeitsmaßstab ist ein Hilfsmaßstab, der nur dann Anwendung finden darf, wenn die Verwendung eines Wirklichkeitsmaßstabs nicht möglich, besonders schwierig oder nicht zumutbar ist. Bei der Wahl des Maßstabs ist das **Äquivalenzprinzip** zu beachten. Hiernach muss bei der Bemessung des Entgelts im Einzelfall ein angemessenes Verhältnis bestehen zwischen Leistung und Gegenleistung. Ein Wahrscheinlichkeitsmaßstab darf daher nicht zu einem offensichtlichen Missverhältnis zwischen der Leistung der Einrichtung oder Anlage und der Abgabenhöhe führen.

Beispiele aus der Praxis sind:

- Bei der Wasserversorgung ist es in der Regel möglich, einen Wirklichkeitsmaßstab zu verwenden. Dieser besteht in der durch einen geeichten Zähler angezeigten Wasserverbrauchsmenge.
- Bei der Abwasserbeseitigung wird in der Praxis ein Wahrscheinlichkeitsmaßstab verwendet werden, weil sich die Abwassermenge und die Belastung des Abwassers nur mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand ermitteln lassen.
- Einem Wirklichkeitsmaßstab bei der Abfallbeseitigung würde am vollkommensten ein Maßstab gerecht, der die rechnerische Erfassung des jeweiligen Maßes der Leistung erlauben würde. Die Verwendung eines derartigen Wirklichkeitsmaßstabes stößt aber bei der Abfallbeseitigung auf Schwierigkeiten, die mit einem angemessenen technischen und wirtschaftlichen Aufwand nicht zu beseitigen sind. Am verbreitetsten in der kommunalen Praxis dürfte der sog. Gefäß- oder Behältermaßstab sein.

### 2.1.2.4 Der Abgabensatz

Unter dem Abgabensatz ist der Geldbetrag zu verstehen, der nach dem Abgabenmaßstab errechnet wurde. Bei der Wasserentnahme errechnet sich der Abgabensatz in Verbindung mit der entnommenen Wassermenge.

Die Bestimmung unterschiedlicher Beitragssätze für mehrere selbstständig arbeitende Entwässerungsanlagen verstößt gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung, wenn dafür kein „sachlich rechtfertigender Grund“ vorhanden ist. So VGH München, Urt. vom 1.9.1988, BayVBl. 1989, 241 = NVwZ-RR 1989, 264. Nach der Auffassung des OVG Lüneburg, Urt. vom 24.1.1990, NST-N 1990, 177, ist die Gemeinde nicht gehalten, technisch getrennte öffentlich-rechtliche Einrichtungen zusammenzufassen, um einheitliche Abgaben in der Gemeinde zu erheben.

### 2.1.2.5 Die Entstehung der Abgabe

Die Abgabenschuld entsteht, sobald der Tatbestand verwirklicht wird, an den das Gesetz oder die Satzung die Leistungspflicht knüpft. Der Entstehungszeitpunkt ist maßgebend für den Beginn der Festsetzungsverjährungsfrist (§§ 169, 170 AO).

### 2.1.2.6 Der Zeitpunkt der Fälligkeit

Von dem Entstehen der Abgabenschuld ist die Fälligkeit der Abgabenschuld zu unterscheiden. Es obliegt der Satzungsgeberin den Zeitpunkt der Fälligkeit auf einen bestimmten Kalendertag, auf den Monats-, Quartals- oder Jahresbeginn, aber auch auf den Zeitpunkt der Entstehung der Abgabenschuld festzusetzen. Abgaben, die durch Bescheid festgesetzt werden, sollten nach Ablauf einer bestimmten Frist nach Zugang des Heranziehungsbescheides fällig werden.

## 2.1.3 Die Satzungsmuster

Die zuständigen Landesminister und auch die Kommunalen Spitzenverbände haben den Gemeinden für die unterschiedlichen Abgabenarten **Satzungsmuster** zur Verfügung gestellt, so dass hier auf eine Darstellung der einzelnen Satzungsinhalte und den Abdruck von Satzungsmustern verzichtet werden kann.

## 2.2 Die Pflicht zur Abgabenerhebung

Nach den Gemeindeordnungen erheben die Gemeinden Abgaben nach den gesetzlichen Vorschriften. Es handelt sich um eine Verpflichtung der Gemeinden, die ihnen gesetzlich zugewiesenen Abgabequellen auch auszuschöpfen. Die Gemeindeordnungen enthalten mehr oder weniger gleichlautende Vorschriften. Siehe hierzu OVG Koblenz, Urt. vom 25.5.1981, KStZ 1983, 144, Urt. vom 1.8.1984, DÖV 1984, 36 und Urt. vom 17.9.1985, KStZ 1986, 53; OVG Münster, Beschluss vom 6.7.1979, Der Städtetag 1979, 767, Urt. vom 20.9.1979, OVG 34, 233 = DVBl. 1980, 72, Urt. vom 7.9.1989, KStZ 1990, 157 = DÖV 1990, 615 und Urt. vom 23.7.1991, NWVBl. 1992, 288 sowie VGH Kassel, Beschluss vom 15.3.1991, KStZ 1991, 27 = NVwZ 1992, 807. Die Normierung der gesetzlichen Rangfolge der Mittelbeschaffung im Sinne eines Vorrangs spezieller Entgelte vor Steuern überlagert das Abgabenrecht dergestalt, dass eine grundsätzliche Verpflichtung zur Erhebung der Abgaben besteht (OVG Koblenz, NJW 1992, 2653, OVG Koblenz, Beschluss vom 7.12.1999 – 6 B 12174/99).

Nach der ständigen Rechtsprechung des BVerwG – siehe Urt. vom 21.10.1983 (8 C 174/81), DÖV 1984, 589 – dürfen Abgaben nur nach Maßgabe des Gesetzes erhoben werden. Diese strikte Bindung an das Gesetz schließt aus, eine Abgabe von den gesetzlichen Regelungen abweichend zu erheben, insbesondere durch Verwaltungsmaßnahmen Abgabenbefreiungen über den Rahmen des Gesetzes hinaus zu gewähren. Schöpfen Gemeinden ihre eigenen Einnahmequellen nicht aus, müssen sie damit rechnen, dass ihnen Zuweisungen des Landes gekürzt oder aber gänzlich verweigert werden.

Ein vertraglicher Verzicht auf eine kommunale Abgabe verstößt gegen den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (vgl. Art. 20 Abs. 3 GG) und ist deshalb nichtig. So OVG Koblenz, Beschluss vom 9.9.1985, KStZ 1985, 233 = DÖV 1985, 1078 (LS). Siehe auch BVerwG, Urt. vom 27.1.1982, DVBl. 1982, 550 und VGH München, Urt. vom 9.2.1977, BayBürgermeister 1977, 172.

## 2.3 Die Grenzen der Abgabenerhebung

Die **räumlichen** Grenzen der **grundstücksbezogenen** Abgabenerhebung ergeben sich zunächst dadurch, dass den Kommunen die Abgabenhöhe nur im Rahmen ihrer Gebietshoheit zusteht; d.h. sie ist auf das Gebiet der Gemeinde/Gemeindeverband beschränkt. Für **personenbezogene** Leistungen – wie beispielsweise die Benutzung der Stadtbücherei – gelten allerdings die Gemeindegrenzen nicht.

Die **sachliche** Grenze ergibt sich dadurch, dass die Kommunen nur nach **Maßgabe des Gesetzes** berechtigt sind, Abgaben zu erheben; d.h., dass sie auf die im KAG normierten Abgabentypen beschränkt sind.

Wird in einem anderen Bundes- oder Landesgesetz die Erhebung einer besonderen Abgabe positiv oder negativ geregelt, bestimmt sich diese nicht nach dem KAG. So richtet sich die Erhebung der Realsteuern und der Erschließungsbeiträge nach den bestehenden bundesrechtlichen, die Erhebung der Hundesteuer und der Vergnügungssteuer nach landesrechtlichen Vorschriften. Zur Gesetzgebungskompetenz über die Erschließungsbeiträge vgl. **Wegbeschreibung Fi 27**.

## 3. Was sind kommunale Abgaben?

Was unter kommunalen Abgaben namentlich zu verstehen ist, definieren die Landesgesetzgeber nicht. Es heißt dort lediglich: „Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind berechtigt, nach Maßgabe dieses Gesetzes Abgaben (Steuern, Gebühren und Beiträge) zu erheben.“ Hiernach handelt es sich bei dem Abgabenbegriff um einen „Ober“begriff. Nach weitgehend übereinstimmender Auffassung sind unter dem Begriff **Abgaben** allgemein alle öffentlichen Lasten zu verstehen, die in Geld zu entrichten sind. Im Sinne dieser Definition sind deshalb kommunale Abgaben Geldleistungen, deren Gläubiger die Gemeinden/Gemeindeverbände sind.

Die kommunalen Abgaben werden in vier Abgabarten eingeteilt:

- Steuern
- Gebühren
- Beiträge
- Sonderabgaben

Den öffentlichen Abgabenbegriff erfüllen folgende Leistungspflichten nicht:

- Leistungen, die nicht auf Geld lauten  
Beispiele: Hand- und Spanndienste, Straßenreinigungspflicht.
- Geldforderungen kraft Privatrecht  
Beispiele: Privatrechtliche Vertragsentgelte, Konzessionsabgaben (vgl. **Wegbeschreibung KB 4**).
- Öffentlich-rechtliche Vertragsentgelte und Freiwilligkeitsleistungen  
Beispiele: Zahlungspflichten aus öffentlich-rechtlichen Verträgen.
- Geldleistungspflichten, die nicht zumindest als Nebenzweck der Einnahmeerzielung dienen  
Beispiele: Säumniszuschläge (§ 240 AO), Zwangsgelder, Geldstrafen und Bußgelder, Kostenersätze und Kostenersatzungen.
- Umlagen  
Beispiele: Kreisumlage, Verbandsgemeindeumlage.

## 3.1 Die Steuern

### 3.1.1 Der Steuerbegriff

Der Begriff der Steuer ist in § 3 Abs. 1 Abgabenordnung 1977 (AO 1977) wie folgt definiert:

„Steuern sind Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft; die Erzielung von Einnahmen kann Nebenzweck sein.“

Öffentlich-rechtliche Gemeinwesen sind – **Regelfall** – die Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts, d.h. der Bund, die Länder sowie die Gemeinden und die Gemeindeverbände.

### 3.1.2 Die Arten der kommunalen Steuern

Von den Steuern, die von den Kommunen erhoben werden können, sind insbesondere die Grundsteuer (vgl. **Wegbeschreibung Fi 6**), Gewerbesteuer (vgl. **Wegbeschreibung Fi 5**), Jagd-, Hunde-, Getränke-, Vergnügungs- und die Zweitwohnungssteuer (vgl. **Wegbeschreibung Fi 32**) zu nennen.

## 3.2 Die Gebühren

Der Gebührenbegriff wird von den Landesgesetzgebern wie folgt definiert: „Gebühren sind Geldleistungen, die als Gegenleistung für eine besondere Leistung – Amtshandlung oder sonstige Tätigkeit – der Verwaltung (Verwaltungsgebühren) oder für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen und Anlagen (Benutzungsgebühren) erhoben werden. Eine dritte Gebührenart ist die Verleihungsgebühr für alle Fälle der entgeltlichen Einräumung eines subjektiven Rechts (BVerfGE 22, 299; Kirchhof, DVBl. 1987, 554). Im Kommunalabgabenrecht haben die Landesgesetzgeber bis heute diese Abgabenart nicht vorgesehen.

Mit der Gebührenerhebung können in beschränktem Rahmen Nebenzwecke verfolgt werden (BVerfG, NJW 1979, 1345).

Die besondere Zweckbestimmung der Gebühr, Einnahmen zu erzielen, um spezielle Kosten der individuell zurechenbaren Leistungen der öffentlichen Einrichtungen ganz oder teilweise zu decken, unterscheidet die Benutzungsgebühr von der Steuer. So BVerfGE 20, 257 (269) und 50, 217 (226). Die Landesgesetzgeber unterscheiden zwischen **zwei Arten von Gebühren**. Namentlich zwischen: Verwaltungsgebühren und Benutzungsgebühren.

### 3.2.1 Die Verwaltungsgebühren

Verwaltungsgebühren dürfen erhoben werden, wenn die Amtshandlung der Verwaltung durch einen einzelnen veranlasst worden ist oder in seinem Interesse liegt. Spezielle Regelungen für die Erhebung der Verwaltungsgebühren enthalten die Landesgebührengesetze (vgl. **Wegbeschreibung Fi 25**).

### 3.2.2 Die Benutzungsgebühren

Benutzungsgebühren können nur für die tatsächliche **Benutzung öffentlicher Einrichtungen** erhoben werden. Unter die gebührenfähigen öffentlichen Einrichtungen fallen **außer** den **grundstücksbezogenen** Ver- und Entsorgungseinrichtungen (Energie- und Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, Abfallbeseitigung) insbesondere Büchereien, Bäder, öffentliche Verkehrsbetriebe, Friedhöfe, Krankenhäuser, Museen, Schlachthäuser, Markthallen und gemeindeeigene Verkehrslandeplätze, die **personenbezogene** Leistungen erbringen.

Die quantitative Bemessung der Gebühren wird geprägt durch das Äquivalenz- und das Kostendeckungsprinzip.

Nach dem **Äquivalenzprinzip** muss die erhobene Gebühr zu der erbrachten Leistung der Gemeinde in einem angemessenen Verhältnis stehen, und durch das **Kostendeckungsprinzip** wird eine Höchstgrenze bei der Gebührenfestsetzung vorgesehen. Danach sind die Gemeinden verpflichtet, die von ihnen unterhaltenen öffentlichen Einrichtungen in vollem Umfang durch Entgelte (Gebühren) zu finanzieren.

Das Kostendeckungsprinzip findet im Gebührenrecht in seiner doppelten Ausprägung als Kostendeckungsgebot und als Kostenüberschreitungsverbot Anwendung. Beide Ausprägungen sind nicht starr zu handhaben, sondern – wie das Äquivalenzprinzip – als Veranschlagungsmaxime zu sehen.

Der Hauptzweck der Gebührenerhebung ist die Finanzierung der Einrichtungen. Daneben können im Wege der Gebührengestaltung Nebenzwecke zur politischen Lenkung von Lebenssachverhalten verfolgt werden (BVerfG, NJW 1975, 1345; OVG Bremen, DVBl. 1988, 250).

Auf die **Wegbeschreibung Fi 26** zu den Benutzungsgebühren wird verwiesen.

Anstelle öffentlich-rechtlicher Benutzungsgebühren können die Kommunen kraft Formenwahlrechts auch privatrechtliche Benutzungsentgelte erheben (BGH, NVwZ 1986, 963). Eine entsprechende Ermächtigungsgrundlage enthält zum Beispiel § 7 Abs. 9 KAG RhPf. Bei privatrechtlicher Entgeltsgestaltung zur Finanzierung öffentlicher Einrichtungen sind die Grundsätze des Verwaltungsprivatrechts anwendbar und damit alle substantiellen öffentlich-rechtlichen Grundsätze. Insbesondere sind das Äquivalenzprinzip als Ausfluss des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und das Kostenüberschreitungsverbot zu beachten, wenn eine Pflichtaufgabe der Selbstverwaltung wahrgenommen wird oder Anschluss- und Benutzungszwang besteht.

## 3.3 Die Beiträge

### 3.3.1 Der Beitragsbegriff

Beiträge sind Geldleistungen, die dem Ersatz des Aufwandes für die Herstellung, Anschaffung und Erweiterung öffentlicher Einrichtungen und Anlagen, bei Straßen, Wegen und Plätzen auch für deren Erneuerung und Verbesserung, jedoch ohne die laufende Unterhaltung und Instandsetzung, dienen. Sie werden von den Grundstückseigentümern als Gegenleistung dafür erhoben, dass ihnen durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Einrichtungen und Anlagen wirtschaftliche Vorteile geboten werden. Ist ein Grundstück mit einem Erbbaurecht belastet, so tritt an die Stelle des Eigentümers der Erbbauberechtigte. Siehe auch BVerfGE 9, 291 (297 f.). Hauptzweck der Beitragserhebung ist die teilweise Finanzierung der öffentlichen Einrichtungen. Nebenzwecke dürfen mit der Beitragserhebung nicht verfolgt werden.

### 3.3.2 Die Beitragsarten

Von den Beiträgen, die die Gemeinden auf Grund einer Satzung erheben können, sind insbesondere zu nennen:

#### 3.3.2.1 Beiträge für Verkehrsanlagen

Die Gemeinden sind berechtigt, für die Herstellung und den Ausbau öffentlicher Straßen, Wege und Plätze Beiträge zu erheben. Das rheinland-pfälzische KAG räumt den Gemeinden die Möglichkeit ein, einmalige Beiträge oder wiederkehrende Beiträge zu erheben. Auf die **Wegbeschreibungen Fi 27** – Erschließungsbeiträge – und **Fi 29** – Ausbaubeiträge – wird verwiesen.

#### 3.3.2.2 Beiträge für leitungsgebundene Einrichtungen

Beiträge können bei leitungsgebundenen öffentlichen Einrichtungen und Anlagen, die der Versorgung mit Wasser oder der Abwasserbeseitigung dienen, erhoben werden (vgl. **Wegbeschreibung Fi 28**).

#### 3.3.2.3 Fremdenverkehrsbeitrag

Die Erhebung der **Fremdenverkehrsabgabe**, die eine Gemeinde erhebt, verstößt nicht gegen Art. 105 Abs. 2 GG, denn es handelt sich nicht um eine Steuer, sondern um einen Beitrag im abgabenrechtlichen Sinne. Siehe hierzu BVerfG, Beschluss vom 26.5.1976, NJW 1976, 1837 = JuS 1977, 55, und Beschluss vom 18.8.1989, KStZ 1990, 50.

Fremdenverkehrsbeiträge können von Personen erhoben werden, denen durch den Fremdenverkehr unmittelbar oder mittelbar wirtschaftliche Vorteile geboten werden. Zu beachten sind allerdings die unterschiedlichen landesrechtlichen Regelungen. So sind in einigen Bundesländern nur die Personen beitragspflichtig, die unmittelbare Vorteile erzielen. Werden in einer Fremdenverkehrssatzung unterschiedliche Maßstäbe verwendet (z.B. Bettenzahl bei Beherbergungsbetrieben, Zahl der Sitzplätze in Gaststätten usw.) muss im Rahmen der Kalkulation eine Relation zwischen den verschiedenen Beitragsmaßstäben hergestellt werden. So OVG Lüneburg, Urt. vom 13.11.1990, NST-N 1991, 48.

Die Gemeinde muss in ihrer Fremdenverkehrsbeitragssatzung festlegen, welcher Teil des Aufwandes für die Herstellung, Anschaffung etc. ihrer Einrichtungen, die dem Fremdenverkehr dienen, über Fremdenverkehrsbeiträge gedeckt werden soll. So OVG Lüneburg Urt. vom 13.11.1990, der gemeindehaushalt 1991, 254.

#### 3.3.2.4 Kurtaxe

Kurorte können eine Kurtaxe erheben, um ihren Aufwand für die Herstellung oder Unterhaltung der zu Kurzwecken bereitgestellten Einrichtungen und für die zu diesem Zweck durchgeführten Veranstaltungen zu decken. Die Kurtaxe wird von ortsfremden Personen erhoben, der Fremdenverkehrsbeitrag dagegen von Einheimischen.

## 4. Rechtsgrundsätze des Abgabenrechts

Für die Erhebung kommunaler Abgaben gelten die allgemeinen Rechtsgrundsätze des Abgabenrechts. Hierzu gehören insbesondere:

### 4.1 Grundsatz der Tatbestandsmäßigkeit

Hiernach setzt die Begründung eines Abgabenschuldverhältnisses voraus, dass ein gesetzlicher oder Gesetzesabgeleiteter Abgabentatbestand erfüllt wird (BVerfG, NJW 1979, 861).

### 4.2 Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Abgabenrechtliche Ableitungen sind das im Gebühren- und Beitragsrecht geltende Äquivalenzprinzip sowie das im Steuer- und Gebührenrecht geltende Erdrosselungsverbot (BVerwG, NVwZ 1988, 346).

- Das Äquivalenzprinzip verbietet ein Missverhältnis zwischen Leistung der Verwaltung und Gebühren- bzw. Beitragshöhe im Einzelfall.
- Das Erdrosselungsverbot verbietet Steuer- und Gebührensätze, die in einer Weise in die freie persönliche und wirtschaftliche Betätigung des Abgabenschuldners eingreifen, dass die Betätigung praktisch unmöglich gemacht oder unverhältnismäßig eingeschränkt wird (OVG Lüneburg, NVwZ 1989, 591).

### 4.3 Prinzip des Vertrauensschutzes

Ableitungen sind das Prinzip von Treu und Glauben im Abgabenrecht. Aus ihm folgt auch der Gedanke der Verwirkung.

### 4.4 Gleichheitssatz

Art. 3 GG gebietet im Abgabenrecht, dass die einzelnen Abgaben im Verhältnis der Abgabenschuldner untereinander dem Grunde und der Höhe nach nicht willkürlich festgesetzt werden dürfen. Die Abgabebemessung muss durch sachliche Gründe gerechtfertigt sein.

### 4.5 Sozialstaatsprinzip

Das Sozialstaatsprinzip begründet die Pflicht des Staates, für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen und die Schwachen zu schonen sowie bei der Abgabebemessung die Leistungsfähigkeit des Schuldners nicht unberücksichtigt zu lassen.

## 4.6 Kostendeckungsprinzip

Dieses Prinzip gilt im Gebühren- und Beitragsrecht nur bei einzelgesetzlicher Anordnung.

## 4.7 Vorteilsprinzip

Das Vorteilsprinzip gilt im Beitragsrecht.

# 5. Das Verwaltungsverfahren

## 5.1 Die Rechtsgrundlagen

Das allgemeine kommunale Abgabenrecht und das kommunale Verfahrensrecht sind in den einzelnen Bundesländern überwiegend nicht durch eigenständige Vorschriften in den jeweiligen Kommunalabgabengesetzen geregelt. Es finden in der Regel die Bestimmungen der Abgabenordnung (AO) entsprechende Anwendung (beachte: Verweisungsnorm in den Kommunalabgabengesetzen).

## 5.2 Die Verfahrensbeteiligten

Die am Verfahren Beteiligten sind die/der Abgabepflichtige und der/die Vertreter der abgabenerhebenden Gemeinde (vgl. § 78 AO). Anzumerken ist, dass sich die/der Abgabepflichtige grundsätzlich vertreten lassen kann.

Die Gemeinde ermittelt den Sachverhalt von Amts wegen. Es gilt der Untersuchungsgrundsatz (§ 88 AO).

## 5.3 Der Beitrags-, Gebühren- und Steuerbescheid

Der von der Gemeinde/Gemeindeverband zu erlassende Bescheid über den Beitrag, die Gebühr oder die Steuer ist ein Verwaltungsakt im Sinne des § 118 AO. Ein solcher, von der abgabeberechtigten Gemeinde zu erlassender Verwaltungsakt, hat

**5.3.1** schriftlich zu ergehen,

**5.3.2** muss inhaltlich hinreichend bestimmt sein (vgl. § 119 Abs. 1 und § 157 AO) und

**5.3.3** bedarf einer Begründung (vgl. § 121 AO).

Zu den allgemeinen Rechtmäßigkeit voraussetzungen gehört auch, dass der Bescheid dem Adressaten bekannt zu geben ist (vgl. § 122 Abs. 1 AO). Um die Widerspruchsfrist in Lauf zu setzen, genügt die Bekanntgabe des mit ordnungsgemäßer Rechtsmittelbelehrung versehenen Bescheides durch einfachen Brief. So VG Braunschweig, Ur. vom 11.4.1984, NST-N 1984, 229. Über die Zustellung und Bekanntgabe von Verwaltungsakten an Personen und Personenmehrheiten siehe Petersen, KStZ 1988, S. 41 ff. mwN.

Zum Pflichtinhalt des Bescheides gehören nach § 157 AO die Angabe der Abgabenart, der Abgabenhöhe und des Abgabenschuldners. Fehlt einer dieser Pflichtbestandteile, führt dies zur Nichtigkeit des Bescheides (§ 125 AO). Weiterhin ist dem Abgabebescheid eine Rechtsbehelfsbelehrung beizufügen. Ist dies unterblieben oder ist die Rechtsbehelfsbelehrung unrichtig, dann kann der Abgabepflichtige innerhalb eines Jahres nach Bekanntgabe des Bescheides einen Rechtsbehelf einlegen (§ 58 Abs. 2 VwGO); ansonsten ist der Rechtsbehelf nur innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des Bescheides zulässig.

# 6. Der Rechtsschutz gegen kommunale Abgabenbescheide

## 6.1 Das Widerspruchsverfahren

Vor der Erhebung der Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage sind nach § 68 VwGO Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit des Verwaltungsaktes in einem Vorverfahren nachzuprüfen. Unter einem Vorverfahren ist die nochmalige Überprüfung der Verwaltungsentscheidung zu verstehen. Das Vorverfahren beginnt mit der Erhebung des Widerspruchs (vgl. § 69 VwGO) und endet mit dem Widerspruchsbescheid (vgl. § 73 VwGO).

**Schrifttum:** von Mutius „Gerichtsverfahren und Verwaltungsverfahren“ in: Festschrift für Menger (1985) S. 575 ff., Hofmann „Das Widerspruchsverfahren als Sachentscheidungsvoraussetzung und als Verwaltungsverfahren“, Festschrift für Menger (1985), S. 605 ff. jeweils mwN; Vahle, „Das Widerspruchsverfahren in Schaubildern“, DVP 1/00 S. 3 ff.

## 6.2 Das Klageverfahren

Wurde der Widerspruch eines Abgabenschuldners zurückgewiesen, kann durch Anfechtungsklage die Aufhebung des Bescheides (Verwaltungsakt) begehrt werden (vgl. § 42 Abs. 1 VwGO). Soweit gesetzlich nicht anders bestimmt, ist die Klage nur zulässig, wenn der Kläger geltend macht, durch einen Verwaltungsakt in seinen Rechten verletzt worden zu sein (vgl. § 42 Abs. 2 VwGO). Siehe **Wegbeschreibung VS 3**.

**Schrifttum:** Vahle „Das verwaltungsgerichtliche Verfahren“, DVP 11/02 S. 443 ff.