

Münsterische Beiträge zur Rechtswissenschaft

Band 21

Qualifikation von Abgaben

Eine Untersuchung am Beispiel der Fehlbelegungsabgabe

Von

Wolfgang Puwalla



Duncker & Humblot · Berlin

WOLFGANG PUWALLA

Qualifikation von Abgaben

MÜNSTERISCHE BEITRÄGE ZUR RECHTSWISSENSCHAFT

**Herausgegeben im Auftrag der Rechtswissenschaftlichen Fakultät
der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster durch die Professoren
Dr. Hans-Uwe Erichsen Dr. Helmut Kollhosser Dr. Jürgen Welp**

Band 21

Qualifikation von Abgaben

Eine Untersuchung am Beispiel der Fehlbelegungsabgabe

Von

Dr. Wolfgang Puwalla



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Puwalla, Wolfgang:

Qualifikation von Abgaben: e. Unters. am Beispiel
d. Fehlbelegungsabgabe / von Wolfgang Puwalla. —
Berlin: Duncker und Humblot, 1987.

(Münsterische Beiträge zur Rechtswissenschaft;
Bd. 21)

ISBN 3-428-06156-X

NE: GT

D 6

Alle Rechte vorbehalten

© 1987 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Irma Grininger, Berlin 62

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3-428-06156-X

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	13
<i>Erster Teil</i>	
Die Fehlsubventionierungsproblematik und die Versuche zu ihrer Lösung	15
<i>A. Die Problemstellung</i>	15
<i>B. Die Lösungsversuche</i>	18
I. Räumung der Wohnungen	18
II. Anhebung der Wohnbelastung	19
III. Abgabenrechtliche Lösungen	21
<i>C. Das Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen (AFWoG)</i>	27
I. Das Zustandekommen des Gesetzes	27
II. Der Inhalt des AFWoG	29
<i>Zweiter Teil</i>	
Die Fehlbelegungsabgabe im System der öffentlichen Abgaben	37
<i>1. Abschnitt</i>	
Der verfassungsrechtliche Steuerbegriff im Lichte der Gegenleistungsproblematik	37
<i>A. Der Stand der rechtswissenschaftlichen Diskussion um die Abgrenzung der Steuer von den nichtsteuerlichen öffentlichen Abgaben</i>	37
I. Die Steuer	37
1. von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen auferlegte Geldleistung	38
2. zur Erzielung von Einnahmen	39
3. Keine Gegenleistung für eine besondere Leistung	41
II. Gebühren und Beiträge	42
1. Die Gebühr	42

2. Der Beitrag	48
a) Die Abgrenzung zur Steuer	49
b) Beitragsähnliche Abgaben	52
c) Die Abgrenzung zur Gebühr	54
III. Sonderabgaben	57
1. Der Begriff	57
2. Die Sonderabgabendiskussion	59
a) bis etwa 1972	59
b) seit 1972	63
aa) Die heutige Sonderabgabenrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	63
bb) Die Systematisierungsversuche der Rechtswissenschaft	70
cc) Die essentialia des Sonderabgabenbegriffs	79
B. <i>Der Sonderabgabenbegriff als Ergebnis unnötig restriktiver juristischer Interpretationen des Steuer- und des Gegenleistungsbegriffs</i>	80
I. Das Fehlen des Einnahmeerzielungszwecks	80
1. Der Einnahmeerzielungszweck in der steuerbegrifflichen Diskussion	80
2. Theorie des „durchlaufenden Postens“	81
3. Nebenzwecktheorie und Theorie des besonderen Finanzbedarfs	82
4. Das Fehlen des Einnahmeerzielungszwecks als Differenzierungsmerkmal innerhalb der Sonderabgaben	83
5. Die generelle Untauglichkeit des „Zweckmerkmals“ zur begrifflichen Differenzierung	86
II. Der Gegenleistungsbegriff des § 1 RAO	89
1. Die besondere Leistung des Staates	90
a) Ihre Vorteilsneutralität	90
aa) im Gebührenrecht	90
bb) im Beitragsrecht	92
(1) Beiträge zu korporativen Organisationen	92
(2) Beiträge zu nicht korporativ organisierten Einrichtungen	93
(3) Die Vorteilsneutralität der beitragsfähigen Staatsleistungen	95
b) Der Unterschied zwischen Gebühr und Beitrag	98
c) Die besondere staatliche Leistung als zurechenbare Leistung	102
aa) Die Begrenztheit des Verursacher- und des Exclusionsprinzips	102
bb) Der Inhalt des Zurechnungsprinzips	105
(1) Seine formalen Strukturen im Zivilrecht und ihre Parallelen im öffentlichen Abgabenrecht	106
(2) Seine materiellen Grundlagen im Zivilrecht und ihre Parallelen im öffentlichen Abgabenrecht	107

2. Die Funktion der „Gegenleistungs“-abgabe selbst	110
a) Der formale Gegenleistungsbegriff	110
b) Der materielle Gegenleistungsbegriff	113
aa) Die Definition bei Vogel-Walter	113
bb) Der finale Gegenleistungsbegriff	115
(1) Der Widerspruch zwischen der Funktion einer Abgabe und ihrer Bezeichnung als Auslegungsproblem	116
(2) Die Erkennbarkeit der Gegenleistungsfunktion als Aus- legungsproblem	117
III. Die Gegenleistungs- oder Ausgleichsfunktion als das spezifische Differen- zierungsmerkmal zwischen Steuern und nichtsteuerlichen Abgaben	121
1. Der Gegenleistungsbezug der sogenannten Sonderabgaben	121
a) Gegenleistungsbegriff und Systematisierungsversuche im Schrift- tum	121
b) Gegenleistungsbegriff und Sonderabgabenrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	126
2. Der fehlende Gegenleistungsbezug bei der Zwecksteuer	132
IV. Sonderabgaben als gegenleistungslose Abgaben, die nichtsteuerertrags- berechtigten Körperschaften oder Anstalten zufließen?	134
V. Zusammenfassung	137

2. Abschnitt

Die Rechtsnatur der Fehlbelegungsabgabe 141

<i>A. Die Fehlbelegungsabgabe im öffentlich geförderten Wohnungsbau (§ 1 AFWoG)</i>	142
I. Als Gebühr	142
1. Die Bewilligung des Darlehens oder sonstigen Zuschusses für die inne- gehaltene Wohnung	142
2. Die Erteilung der Wohnberechtigungsbescheinigung nach § 5 Abs. 1 WoBindG	143
3. Die Inanspruchnahme einer öffentlich geförderten Wohnung	143
4. Die Inanspruchnahme einer öffentlich geförderten Wohnung trotz Überschreitens der Einkommensgrenze nach § 25 II. WoBauG	145
II. Als Beitrag oder Steuer	148
<i>B. Die Fehlbelegungsabgabe im Bergarbeiterwohnungsbau (§ 8 AFWoG)</i>	148

<i>C. Die Fehlbelegungsabgabe auf Wohnungen, die mit Wohnungsfürsorgemitteln gefördert wurden (§ 9 AFWoG)</i>	150
I. Die Umwidmung der öffentlichen Leistung	151
II. Die Öffentlichkeit der Leistung	152
Schlußbemerkung: Fehlbelegungsabgabe und Sonderabgabenrechtsprechung	155
Literaturverzeichnis	158

Abkürzungsverzeichnis

ABl	Amtsblatt
AbwAbgG	Abwasserabgabengesetz
AcP	Archiv der civilistischen Praxis
a.F.	alte Fassung
AFWoG	Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen
AG VG	Gesetz zur Ausführung des Viehseuchengesetzes
Anm.	Anmerkung
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
APiFG	Ausbildungsplatzförderungsgesetz
Art.	Artikel
BB	Betriebsberater (Zeitschrift)
BBauBl	Bundesbaublatt
BBauG	Bundesbaugesetz
BefStG	Beförderungsteuergesetz
Beschl.	Beschluß
BGBI	Bundesgesetzblatt
BK	Bonner Kommentar
BMF	Bundesminister der Finanzen
BR-Drs.	Bundesrats-Drucksache
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Amtliche Sammlung
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts, Amtliche Sammlung
BW	Baden-Württemberg
DB	Der Betrieb (Zeitschrift)
DGStZ	Deutsche Gemeindesteuerzeitung
Diss.	Dissertation
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DStR	Deutsches Steuerrecht (Zeitschrift)
DStZ/A	Deutsche Steuerzeitung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
FinArch N.F.	Finanzarchiv, Neue Folge
Fn.	Fußnote
GesBl	Gesetzblatt
GewArch	Gewerbearchiv (Zeitschrift)
GG	Grundgesetz
GMBl	Gemeinsames Ministerialblatt der Bundesminister des Inneren, für Vertriebene, für Wohnungsbau, für gesamtdeutsche Fragen und für Angelegenheiten des Bundesrats

GV NW	Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Nordrhein-Westfalen
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
H.	Heft
Hrsg.	Herausgeber
i.d.F.	in der Fassung
Jg.	Jahrgang
JR	Juristische Rundschau (Zeitschrift)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
KAG	Kommunalabgabengesetz
KAG BW	Kommunalabgabengesetz des Landes Baden-Württemberg
KAG NW	Kommunalabgabengesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
KAG SH	Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein
KStZ	Kommunale Steuerzeitschrift
MinBl	Ministerialblatt
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NW	Nordrhein-Westfalen
OVG	Oberverwaltungsgericht
Prot. II	Protokolle der Kommission für die zweite Lesung des Entwurfs des Bürgerlichen Gesetzbuchs, Berlin 1897 - 1899.
pr. GS	Gesetzensammlung für die Königlichen Preussischen Staaten
pr. OVG	preussisches Oberverwaltungsgericht
pr. OVGE	Entscheidungen des preussischen Oberverwaltungsgerichts, Amtliche Sammlung
RAO	Reichsabgabenordnung
Rdn.	Randnummer
RFH	Reichsfinanzhof
RFHE	Entscheidungen des Reichsfinanzhofs, Amtliche Sammlung
RGBI	Reichsgesetzblatt
RGS NW	Sammlung des als Landesrecht Nordrhein-Westfalen fortgeltenden Reichsrechts
S.	Seite
SH	Schleswig-Holstein
Sp.	Spalte
StBFG	Städtebauförderungsgesetz
StbJB	Steuerberaterjahrbuch
StuW	Steuer und Wirtschaft (Zeitschrift)
Tz.	Teilziffer
Urt.	Urteil
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VkBl	Verkehrsblatt (Amtsblatt des Bundesministers für Verkehr)
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WiGBI	Gesetz- und Verordnungsblatt des Wirtschaftsrates des Vereinigten Wirtschaftsgebietes

WM	Wohnungswirtschaft und Mietrecht (Zeitschrift)
WoBauG	Wohnungsbaugesetz
WoBindG	Wohnungsbindungsgesetz
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZfGW Bay	Zeitschrift für das Gemeinnützige Wohnungswesen in Bayern

Einleitung

Anlaß zu der vorliegenden Arbeit gab der zunächst einmal ganz unvoreingenommen begonnene Versuch, eine neu eingeführte öffentliche Abgabe, die sogenannte Fehlbelegungsabgabe im sozialen Wohnungsbau, auf ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit zu überprüfen.

Schon bald stellte sich jedoch heraus, daß, von materiell-rechtlichen Problemen ganz abgesehen, nicht einmal die begriffliche Einordnung unter das heute gängige Schema der Steuern, Gebühren, Beiträge und Sonderabgaben ohne erhebliche Schwierigkeiten gelingen wollte und damit das Unterfangen bereits an Kompetenzfragen (Art. 105 ff. GG) zu scheitern drohte. In dieser Hinsicht ergeht es der Fehlbelegungsabgabe wohl nicht anders als ihren diversen Vorgängern im Sonderabgabenspektrum.

Mit guten Gründen wird in Rechtsprechung und Literatur die Zuordnung zu fast jeder der vier Abgabenformen vertreten. Angesichts der nahezu unübersehbaren Fülle an Literatur, die sich mit dem Recht der öffentlichen Abgaben, speziell mit dem der Sonderabgaben, befaßt hat, muß diese Unsicherheit Erstaunen auslösen. Bis heute steht, obwohl die Wissenschaft fast jeder einzelnen Abgabekategorie intensive Pflege und Aufmerksamkeit angedeihen ließ, die Zusammensetzung des rechtswissenschaftlichen Puzzles noch aus. Auch die aktuelle Sonderabgabenrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat keineswegs mehr Licht in das Dunkel gebracht.

Die vorliegende Arbeit macht den Versuch, die eindeutige Qualifikation einer Abgabe zu ermöglichen. Die Rechtswissenschaft hat sich bislang nur isoliert mit verschiedenen Abgabeformen befaßt, vornehmlich mit den Steuern, dort vor allem mit dem Merkmal des Einnahmeerzielungszwecks nach § 1 RAO, mit den Gebühren und den Sonderabgaben. Die Beiträge wurden bislang eher vernachlässigt. Das zweite, negative Tatbestandsmerkmal des Steuerbegriffs, die Unabhängigkeit von einer Gegenleistung, ist bislang nur im Rahmen von Spezialuntersuchungen, die sich insbesondere mit den Gebühren befaßten, berührt worden, an einer umfassenden Betrachtung, die sich mit Inhalt und Reichweite dieses Kriteriums insgesamt auseinandersetzt, fehlt es bis dato.

Die Dissertation wird sich daher dieses Merkmals in besonderer Weise annehmen und versuchen, seinen Gesamtumfang zu ermitteln und ihn in eine Beziehung zu den verschiedenen Abgabekategorien zu stellen. Auf diese Weise soll das Ziel erreicht werden, eine kompatible Begrifflichkeit herzustellen, die die

eindeutige Zuordnung von Geldleistungspflichten in das Abgabenspektrum erlaubt. Dieses Anliegen fußt nicht auf dem Formendenken einer rechthaberischen Begriffsjurisprudenz, sondern ist angesichts der besonderen Stellung der bundesstaatlichen Finanzverfassung eine unabweisbare Notwendigkeit.

Die abschließende Einordnung der Fehlbelegungsabgabe wird die Praktikabilität der gefundenen Lösung erproben.

Erster Teil

Die Fehlsubventionierungsproblematik und die Versuche zu ihrer Lösung

A. Die Problemstellung

Die staatliche Förderung des Wohnungsbaus ist im II. Wohnungsbaugesetz¹ geregelt. Nach § 1 Abs. 2 II. WoBauG hat die Förderung des Wohnungsbaus das Ziel, „den Wohnungsmangel zu beseitigen und für weite Kreise der Bevölkerung breitgestreutes Eigentum zu schaffen. Die Förderung soll eine ausreichende Wohnungsversorgung aller Bevölkerungsschichten entsprechend den unterschiedlichen Wohnbedürfnissen ermöglichen und diese namentlich für diejenigen Wohnungssuchenden sicherstellen, die hierzu selbst nicht in der Lage sind. In ausreichendem Maße sind solche Wohnungen zu fördern, die die Entfaltung eines gesunden Familienlebens, namentlich für kinderreiche Familien, gewährleisten.

Die Förderung des Wohnungsbaus soll überwiegend der Bildung von Einzel Eigentum (Familienheimen und eigengenutzten Eigentumswohnungen) dienen. Zur Schaffung von Einzeleigentum und Dauerwohnbesitz sollen Sparwille und Bereitschaft zur Selbsthilfe angeregt werden.“

Dabei wird unterschieden nach dem öffentlich und dem nichtöffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau. Beide Arten der Förderung unterscheiden sich vornehmlich nach ihrer Zweckbestimmung: Mit öffentlichen Mitteln werden Wohnungen gefördert, die, von geringfügigen Ausnahmen abgesehen², Wohnungssuchenden mit geringem Einkommen zur Verfügung stehen sollen (§ 25 II. WoBauG), während als nichtöffentliche Mittel die in § 6 Abs. 2 II. WoBauG aufgezählten Mittel gelten, insbesondere die nach dem Lastenausgleichsgesetz als Eingliederungsdarlehen bestimmten Mittel des Ausgleichsfonds oder mit einer ähnlichen Zweckbestimmung in öffentlichen Haushalten ausgewiesene Mittel, Wohnungsbauprämien, Wohnungsfürsorgemittel für Angehörige des öffentlichen Dienstes etc. Nichtöffentliche Mittel sind nach ihrer Zweckbestimmung also überwiegend nicht an Einkommensgrenzen gebunden.

Das Schwergewicht des sozialen Wohnungsbaus liegt im Bereich des öffentlich geförderten Wohnungsbaus. Der Personenkreis, der zum Bezug öffentlich

¹ i.d.F. v. 11.07.1985, BGBl I 1284.

² Vgl. Kornemann, Fehlsubventionierungen, S. 79-84.