

# INHALTSVERZEICHNIS

Einleitung	1
A. Grundlegende Fragen zur Abgabenerhebung von Gemeinden	3
I. Der Begriff der kommunalen Finanzhoheit	4
II. Das Recht zur Erhebung von Abgaben als Bestandteil der Finanzhoheit	5
1. Ablehnende Haltung der herrschenden Ansicht	6
2. Anerkennung einer kommunalen Abgabehoheit von einem Teil der Lehre	8
3. Stellungnahme	9
III. Die Satzung als legislatorisches Instrument zur Erhebung von Abgaben	11
1. Allgemeine Grenzen	11
a) Der Vorbehalt des Gesetzes als Schranke kommunaler Satzungsautonomie	12
b) Die Argumentation der herrschenden Auffassung	13
c) Ablehnung der herrschenden Auffassung	14
aa) Gemeindliche Satzungsgewalt ist keine abgeleitete Gewalt	15
bb) Die demokratische Legitimation gemeindlicher Satzungen	16
cc) Durchbrechung des Gewaltenteilungsgrundsatzes	17
dd) Höherrangige Rechtsordnung und spezielle Gesetzesvorbehalte als ausreichende Schranken kommunaler Satzungsgewalt	18
2. Grenzen der Satzungsautonomie beim Erlaß von Abgabesatzungen	19
a) Existenz und Reichweite eines speziellen abgaberechtlichen Gesetzesvorbehalts	19
b) Der Gesetzmäßigkeitsvorbehalt des Art 28 II GG als Schranke kommunaler Abgabesatzungen	21
IV. Ergebnis	24
B. Die Einführung neuer Umweltabgaben auf kommunaler Ebene	24
I. Kommunale Umweltlenkungsabgaben in Form einer Steuer	25

## II

1. Allgemeine Grenzen der Steuer als Lenkungsinstrument	25
a) Einnahmeerzielung	25
b) Beachtung der allgemeinen Kompetenzordnung	25
c) Grenzen umweltpolitisch lenkender Steuererhebungen von Gemeinden auf Grund der verfassungsrechtlichen Grenzen des Steuerinterventionismus	27
aa) Umweltschutz als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft	27
bb) Entzug umweltpolitischer Kompetenzen durch bundes- oder landesrechtliche Regelungen	28
(1) Immissionsschutz	29
(2) Abfallvermeidung	31
(3) Gewässer- und Landschaftsschutz	32
(4) Ergebnis	34
2. Finanzverfassungsrechtliche Grenzen kommunaler Steuererhebung	34
3. Steuererhebungsrecht der Gemeinden durch Delegation landesrechtlicher Kompetenzen	36
a) Umfang des landesrechtlich gewährten Steuererhebungsrechts	38
aa) Beschränkung auf die Erhebung von Aufwands- und Verbrauchssteuern	38
bb) Uneingeschränkte Delegation des Rechts zur Steuererhebung	39
b) Finanzverfassungsrechtliche Hürden bei der Erhebung örtlicher Aufwands- und Verbrauchssteuern	41
aa) Die Örtlichkeit einer kommunalen Aufwands- und Verbrauchssteuer gemäß Art 105 II a GG	41
(1) Die örtliche Radizierbarkeit der umweltpolitischen Lenkungswirkung kommunaler Aufwands- und Verbrauchssteuern	43
(2) Die örtliche Begrenztheit der fiskalischen Wirkungen umweltpolitischer Lenkungssteuern	45
(3) Die örtliche Begrenztheit der Wirkung als finanzverfassungsrechtliche Hürde für umweltpolitisch lenkende Aufwands- und Verbrauchssteuern	47
bb) Gleichartigkeitsverbot gemäß Art 105 II a GG	48
c) Ausweichen auf die Erhebung von Verkehrssteuern	50

### III

d) Einfachgesetzliche Beschränkungen des Steuererhebungsrechts der Gemeinden	53
aa) Die Subsidiarität der gemeindlichen Steuererhebung	53
bb) Der Genehmigungsvorbehalt für kommunale Steuersatzungen	56
4. Ergebnis	57
II. Kommunale Umweltlenkungsabgaben in Form von Sonderabgaben	59
1. Einleitung	59
2. Allgemeine Problematik der Sonderabgabenerhebung	60
a) Zum Begriff der Sonderabgabe	60
aa) Finanzierungsabgaben	61
bb) Lenkungsabgaben	61
cc) Ausgleichsabgabe	62
b) Die Sonderabgabenerhebung als verfassungsrechtliches Problem	62
aa) Schutz der Finanzverfassung	63
bb) Schutz der Abgabeschuldner	64
c) Die allgemeinen verfassungsrechtlichen Zulässigkeitskriterien zur Erhebung von Sonderabgaben von BVerfG und Schrifttum	64
aa) Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion	65
bb) Sonderabgaben mit Lenkungs- und Ausgleichsfunktion	65
cc) Anwendungsfälle für die strengeren Zulässigkeitskriterien für Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion	66
3. Die Erhebung kommunaler Sonderabgaben durch Gemeinden	67
a) Zuständigkeit der Gemeinden zur Erhebung von Sonderabgaben	68
b) Numerus clausus der Kommunalabgaben durch die Kommunalabgabengesetze	69
c) Finanzverfassungsrechtliche Erfordernisse für Sonderabgaben unterhalb der bundesgesetzlichen Ebene	71
aa) Kritische Betrachtung der vom BVerfG herausgearbeiteten Kriterien	71
bb) Zusätzliche Anforderungen an Sonderabgaben unterhalb der bundesgesetzlichen Ebene	72
(1) Entsprechende Anwendung des Merkmals der "Örtlichkeit" iSv Art 105 IIa GG	72

## IV

(2) Entsprechende Anwendung des Gleichartigkeitsverbots zwischen Steuer und Sonderabgabe	73
d) Zusammenfassung	74
4. Schlußfolgerungen für umweltpolitisch lenkende Sonderabgaben auf Gemeindeebene	75
III. Neue kommunale Umweltlenkungsabgaben in Form von Gebühren	77
C. Die Umgestaltung kommunaler Benutzungsgebühren zu Umweltlenkungsabgaben	80
I. Einleitung	80
1. Die Möglichkeit der Nachfragelenkung durch Benutzungsgebühren	81
2. Die Möglichkeit der umweltpolitischen Verhaltenssteuerung durch kommunale Benutzungsgebühren und -entgelte	82
II. Allgemeine Grenzen der Verhaltenssteuerung durch Benutzungsgebühren	83
1. Die Zulässigkeit einer begrenzten Verhaltensteuerung durch lenkende Gebühren	83
2. Verfassungsrechtliche Grenzen der Verhaltenssteuerung durch lenkende Gebühren	85
a) Die sachliche Zuständigkeit zur Verfolgung des außerfiskalischen Nebenzwecks	86
aa) Der Meinungsstand	86
bb) Die Zuständigkeit der Gemeinden auf Grund der Organisationshoheit	86
b) Die Existenz allgemeinverbindlicher verfassungsrechtlicher Gebührenbemessungsprinzipien	89
aa) Grundsatz der Leistungsproportionalität	89
bb) Äquivalenzprinzip	91
cc) Kostendeckungsgrundsatz	92
dd) Zusammenfassung	92
c) Allgemeine verfassungsrechtliche Grenzen der Verhaltenssteuerung durch Benutzungsgebühren	93
aa) Verbot von Erdrosslungs- und Prohibitivgebühren	93
bb) Nachfrageelastizität bei öffentlichen Leistungen als Voraussetzung einer Nachfragelenkung	94

cc)	Das Sozialstaatsprinzip als Schranke der Nachfragelenkung im Bereich der Daseinsvorsorge	95
dd)	Die Grundrechte der Gebührenschuldner als materiell verfassungsrechtliche Schranken der Lenkungswirkung von Gebühren	97
(1)	Die mittelbare Grundrechtsbelastung durch lenkende Gebühren	97
(2)	Die lenkungsbegrenzende Wirkung des Übermaßverbotes	98
(a)	Die Eignung zur Erreichung des Lenkungszieles	99
(b)	Die Erforderlichkeit	99
(c)	Die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit i.e.S.	99
(3)	Der allgemeine Gleichheitssatz	100
(a)	Ausschluß willkürlicher Lenkungsziele	100
(b)	Umwelt- und Ressourcenschonung als sachgerechtes Lenkungsziel kommunaler Benutzungsgebühren	101
ee)	Zusammenfassung	103
III.	Umweltlenkungsgebühren und der Gebührentatbestand der Kommunalabgabengesetze	103
1.	Die Lenkungsfeindlichkeit der einfachgesetzlichen Gebührenbemessungsprinzipien	104
a)	Das Prinzip der speziellen Entgeltlichkeit	104
aa)	Inhaltliche Bedeutung	104
bb)	Die Lenkungsfeindlichkeit des Prinzips spezieller Entgeltlichkeit	105
(1)	Am Beispiel der Diskussion über eine soziale Staffelung der Kindergartengebühr	106
(2)	Der Ansatz des OVG Lüneburg zur Einschränkung des Prinzips spezieller Entgeltlichkeit	107
cc)	Das Prinzip spezieller Entgeltlichkeit und die umweltpolitische Verhaltenssteuerung	108
b)	Die kommunalabgabenrechtliche Ausprägung des Äquivalenzprinzips	110
aa)	Inhaltliche Bedeutung	110

bb)	Versuche zur Konkretisierung des Äquivalenzprinzips	111
cc)	Die Grenzen der umweltpolitischen Verhaltenssteuerung auf Grund des Äquivalenzprinzips	114
c)	Das einfachgesetzliche Kostendeckungsprinzip	115
aa)	Inhaltliche Bedeutung	115
bb)	Kostendeckungsprinzip und Nachfragelenkungen	116
(1)	Das Kostendeckungsgebot	116
(2)	Das Kostenüberschreitungsverbot	117
(a)	Einbeziehung der sozialen Zusatzkosten in die Gebührenkalkulation	119
(b)	Kosten für umweltpolitische Maßnahmen beim Betrieb kommunaler Einrichtungen	119
d)	Entgeltcharakter kommunaler Benutzungsgebühren	121
2.	Die Umgestaltung der Benutzungsgebühren unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten	122
a)	Der Einfluß des Einrichtungszweckes auf die Gestaltung von Benutzungsgebühren	122
b)	Ungeschriebene Gebührenzwecke und der Vorbehalt des Gesetzes	123
aa)	Nach hier vertretener Meinung zur kommunalen Abgabenhöhe	123
bb)	Der Gebührentatbestand als Ermächtigungsgrundlage	124
cc)	Vorhersehbarkeit und Berechenbarkeit der Gebührenhöhe	125
3.	Die Stufen der Gebührenbemessung	126
a)	Die Berücksichtigung von Lenkungsanreizen bei der Maßstabswahl	126
aa)	Das Ermessen bei der Maßstabswahl als gebührenpolitisches Instrument	126
bb)	Wahrscheinlichkeitsmaßstäbe und umweltpolitische Verhaltenssteuerung	128
(1)	Der Restmüllmaßstab als Bemessungsgrundlage für die Abfallgebühr	129
(a)	Die Lenkungswirkung eines Restmüllmaßstabs	129
(b)	Die Rechtfertigung des Restmüll-Gebührenmaßstabs	130
(c)	Die rechtpolitische Problematik eines Restmüll-Gebührenmaßstabs	131

## VII

(2) Umweltpolitisch relevante Lenkungseffekte des Abwassergebührenmaßstabs	132
(a) Frischwassermaßstab und lenkende Tarifgestaltung	132
(b) Die Modifikation durch Starkverschmutzerzuschläge	133
(c) Bewertung	136
b) Die umweltpolitische Verhaltenssteuerung durch Staffelung der Gebührensätze	136
aa) Die Beachtung bundesrechtlicher Preisvorschriften	137
bb) Zweigliedrige Tarife als strukturgerechte Tarife	139
cc) Zweigliedrige Tarife als verteilungspolitisches Gebot	141
IV. Praktische Probleme bei der umweltpolitischen Verhaltenssteuerung durch Benutzungsgebühren	142
V. Umweltpolitischer Gestaltungspielraum bei der Erhebung privatrechtlicher Entgelte	144
Thesenartige Zusammenfassung	146
Literaturverzeichnis	151