

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 933

**Rechtsfragen  
der sozialen Bemessung  
von kommunalen Gebühren**

Von

**Volker Schumacher**



**Duncker & Humblot · Berlin**

VOLKER SCHUMACHER

Rechtsfragen der sozialen Bemessung  
von kommunalen Gebühren

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 933

# Rechtsfragen der sozialen Bemessung von kommunalen Gebühren

Von

Volker Schumacher



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Universität zu Köln  
hat diese Arbeit im Jahre 2001/2002  
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische  
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten  
© 2003 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fremddatenübernahme: Salignow Verlagsservice, Berlin  
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin  
Printed in Germany

ISSN 0582-0200  
ISBN 3-428-10949-X

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☹

## Vorwort

Die Dissertation ist im Sommersemester 2001 an der juristischen Fakultät der Universität zu Köln angenommen worden. Das Promotionsverfahren habe ich im Februar 2002 beendet und konnte Literatur und Rechtsprechung bis zum Sommer 2002 berücksichtigen.

Ich möchte meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Höfling herzlichst danken. Er hat mir die Anregung zu diesem Thema gegeben und bei der Ausarbeitung jeden wissenschaftlichen Freiraum gelassen.

Herrn Prof. Dr. Schmitt-Kammler danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Großen Dank schulde ich meinen Eltern Hildegard und Werner Schumacher. Ohne ihre Unterstützung wäre diese Arbeit nicht möglich gewesen. Meinem Vater danke ich besonders für das Korrekturlesen. Meinem Bruder Jörg, der mir auch viel geholfen hat, wünsche ich jetzt viel Glück für seine eigene Dissertation.

Größter Dank gilt meiner Freundin Eva-Katharina Lindenau. Ihr ist die Arbeit gewidmet.

Hamburg im September 2002

*Volker Schumacher*



# Inhaltsverzeichnis

Einleitung .....	15
------------------	----

## *Teil 1*

### **Grundlagen**

A. Die Funktionen kommunaler Gebühren .....	17
I. Kommunale Gebühren als Finanzierungsinstrument .....	17
II. Berücksichtigung außerfiskalischer Zwecke durch Gebühren .....	18
III. Sozialförderung durch Gebühren .....	20
1. Sozialförderung durch Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit .....	20
2. Wirkungen leistungsfähigkeitsbezogener Tarife .....	21
3. Soziale Staffellungen in der kommunalen Gebührenpraxis .....	23
B. Historisch-finanzwissenschaftliche Grundlagen der sozialen Funktion von Abgaben	23
I. Steuern .....	24
1. Merkantilismus und Liberalismus .....	24
2. Anfänge eines sozialen Steuerrechts Ende des 19. Jahrhunderts .....	24
3. Finanzwissenschaft des 20. Jahrhunderts .....	26
II. Gebühren .....	28
1. Ältere Finanzwissenschaft .....	28
2. Moderne Finanzwissenschaft .....	29
C. Entwicklung des Meinungsstandes zu sozialen Gebührentarifen in der Rechtswissenschaft .....	30
I. Ältere rechtswissenschaftliche Stellungnahmen .....	30
II. Neuere Diskussion .....	31

## *Teil 2*

### **Verfassungsrechtliche Grenzen**

A. Kompetenzielle Grenzen .....	35
I. Kompetenzielle Anforderungen an lenkende Gebühren .....	35
1. Gebührenkompetenz als Annexkompetenz .....	35
2. Erfordernis der Sachkompetenz .....	36
a) Keine zusätzliche Sachkompetenz erforderlich .....	36
b) „These der Kompetenzakzessorietät“ .....	38
c) Sachkompetenz aus der Summe aller Kompetenzen .....	39
II. Kompetenzielle Grenzen einer kommunalen Sozialförderung durch Gebühren .	39

1. Erfordernis der Örtlichkeit der Angelegenheit .....	40
2. Sozialpolitische Maßnahmen als örtliche Angelegenheiten .....	41
3. Soziale Gebührenstaffelung als örtliche Angelegenheit .....	42
4. Sperrwirkung durch Bundesrecht? .....	43
<b>B. Grenzen aus dem Begriff der Gebühr .....</b>	<b>45</b>
I. Notwendigkeit eines verfassungsrechtlichen Gebührenbegriffs .....	45
II. Gewinnung des Gebührenbegriffs aus dem Steuerbegriff .....	46
III. Formeller oder Materieller Gebührenbegriff .....	48
1. Formeller Gebührenbegriff .....	48
2. Materieller Gebührenbegriff .....	50
3. Gebührenbegriffe in der höchstrichterlichen Rechtsprechung .....	51
a) Gebührenbegriff des Bundesverfassungsgerichts .....	51
b) Gebührenbegriff des Bundesverwaltungsgerichts .....	52
4. Stellungnahme .....	53
5. Konsequenz für Sozialtarife .....	54
<b>C. Grenzen aus verfassungsrechtlichen Bemessungsprinzipien .....</b>	<b>54</b>
I. Äquivalenzprinzip .....	55
1. Historische Grundlagen .....	55
2. Rechtliche Inhalte und dogmatische Ableitung .....	56
a) Äquivalenzprinzip in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts .....	56
b) Äquivalenzprinzip in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts .....	57
aa) Ablehnung des Äquivalenzprinzips .....	57
bb) Rückgriff auf allgemeine Verfassungsgrundsätze .....	58
c) Literatur und verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung .....	59
aa) Verfassungsrang des Äquivalenzprinzips .....	59
bb) Ablehnung des Äquivalenzprinzips .....	60
d) Stellungnahme zum Verfassungsrang des Prinzips .....	60
3. Konsequenzen für Sozialtarife .....	63
II. Kostendeckungsprinzip .....	63
1. Historische Grundlagen .....	64
2. Verfassungsrechtliche Inhalte und Herleitung .....	65
a) Höchstrichterliche Rechtsprechung .....	65
b) Literatur und verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung .....	66
aa) Verfassungsrang des Kostendeckungsprinzips .....	66
bb) Ablehnung des Verfassungsrangs .....	68
3. Stellungnahme .....	69
4. Konsequenzen für Sozialtarife .....	71
III. Prinzip der speziellen Engeltlichkeit .....	72
1. Inhalte und Terminologie .....	72
2. Historische Grundlagen .....	72
3. Ansichten zum Verfassungsrang des Grundsatzes .....	73
a) Keine verfassungsrechtliche Geltung des Prinzips .....	73
b) Anerkennung des Verfassungsrangs .....	74
c) Stellungnahme .....	75

4. Konsequenzen für Sozialtarife .....	75
D. Grenzen aus dem Gleichheitssatz .....	76
I. Inhaltliche Anforderungen und dogmatische Struktur des Gleichheitssatzes ...	76
1. Vom Willkürverbot zur „neuen Formel“ .....	76
2. Anwendungsbereiche der „neuen Formel“ .....	78
a) Beibehalten der Willkürformel .....	78
b) Kriterien für die erhöhte Kontrolldichte .....	79
aa) Allgemeine Kriterien .....	79
(1) Ungleichbehandlung von Personen statt Sachverhalten .....	79
(2) Freiheitsbeeinträchtigung durch Ungleichbehandlung .....	81
(3) Interne und externe Zwecke als Abgrenzungskriterium .....	81
bb) Bereichsspezifische Anforderungen .....	83
(1) Art. 3 Abs. 1 GG im Steuerrecht .....	84
(2) Art. 3 Abs. 1 GG im Gebührenrecht .....	85
(a) Art. 3 GG und das Verhältnis der Gebührenhöhe zur Leistung .....	86
(b) Art. 3 und das Verhältnis der Gebührenschuldner untereinander .....	86
(c) Grundsatz der Abgabengerechtigkeit .....	87
3. Dogmatische Struktur des Gleichheitssatzes .....	88
a) Anpassung in die zweigliedrige Struktur .....	89
b) Übertragung der Eingriffsdogmatik .....	89
c) Stellungnahme .....	90
4. Ergebnis für die weitere gleichheitsrechtliche Untersuchung .....	91
II. Der Gleichheitssatz und soziale Ermäßigungen .....	92
1. Ziele sozialer Ermäßigungen .....	92
2. Legitimation durch das Sozialstaatsprinzip .....	93
a) Die Staatszielbestimmung Sozialstaatsprinzip und Art. 3 Abs. 1 GG .....	93
b) Inhalt des Sozialstaatsprinzips .....	94
c) Sozialstaatsprinzip im Steuerrecht .....	95
d) Sozialstaatsprinzip im Gebührenrecht .....	96
aa) Rechtfertigung von Sozialtarifen .....	96
bb) Einschränkung der Rechtfertigung auf „sozialstaatliche Leistungen“? .....	97
cc) Anspruch auf soziale Staffelung? .....	98
3. Legitimation von Sozialstaffelungen durch Art. 6 Abs. 1 GG .....	99
4. Abwägung der sozialen Ziele gegen die Ungleichbehandlung .....	102
5. Ergebnis .....	105
III. Der Gleichheitssatz und sozialmotivierte Erhöhungen .....	105
1. Ungleichbehandlung leistungsstarker Gebührenschuldner .....	106
2. Rechtfertigung .....	107
a) Die besondere Verantwortlichkeit einzelner Abgabenschuldiger .....	108
b) Verantwortlichkeit leistungsstarker Gebührenschuldner? .....	109
3. Ergebnis .....	110
IV. Art. 3 Abs. 1 GG und die Ausgestaltung sozialer Ermäßigungen .....	110
1. Konflikt zwischen Einzelfallgerechtigkeit und Typengerechtigkeit bei Sozialtarifen .....	111

2. Anforderungen für die Rechtfertigung von Typisierungen .....	112
3. Einkommensabhängige Sozialtarife .....	113
a) Einkommen als Indikator für die Leistungsfähigkeit .....	113
b) Ausgaben zur Erzielung der Einkünfte .....	115
c) Berücksichtigung von Verlusten .....	115
d) Abzugsfähigkeit von Unterhaltslasten .....	116
e) Abzug von Vorsorgeaufwendungen .....	120
f) Abzug der auf das Einkommen entrichteten Steuern .....	122
g) Zwischenergebnis Einkommensbegriff .....	123
h) Einkommensermittlung in subjektiver Hinsicht .....	123
i) Höhe der einzelnen Tarife .....	125
4. Ermäßigungen für bestimmte Gruppen von Gebührenpflichtigen .....	125
a) Aus Praktikabilitätsgründen .....	125
b) Aufgrund anderer „sozialpolitischer“ Zielsetzungen .....	126
5. Ergebnis .....	127
E. Sonstige verfassungsrechtliche Fragen .....	127
I. Sozialtarife und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung .....	127
II. Sozialtarife und Parlamentsvorbehalt .....	129

### *Teil 3*

#### **Einfachgesetzliche Grenzen**

A. Bundesrechtliche Vorgaben .....	132
I. § 90 Abs. 1 Satz 2 SGB VIII .....	132
1. Entstehungsgeschichte .....	132
2. Gesetzgebungskompetenz des Bundes .....	134
3. Teilnehmerbeiträge und Gebühren .....	135
4. Bemessungsgrundlage .....	135
5. Beurteilung der Norm .....	136
II. Abschließende Sozialförderung durch Bundesrecht .....	137
B. Landesrechtliche Vorgaben .....	139
I. Soziale Bemessungsmöglichkeiten nach dem Kommunalabgabengesetz .....	139
1. Begriff der Gebühr .....	139
a) Trennung von Benutzungs- und Verwaltungsgebühren .....	139
b) Kommunalabgabengesetzlicher Gebührenbegriff und Sozialtarife .....	140
2. Benutzungsgebühren .....	141
a) § 6 Abs. 3 Satz 3 KAG NW – Der Grundsatz der speziellen Entgeltlichkeit .....	141
b) Ausnahmenregelungen zu § 6 Abs. 3 Satz 1 KAG NW .....	142
c) § 6 Abs. 3 Satz 1 KAG NW und der historische Kontext .....	143
d) Gewohnheitsrechtliche Rechtfertigung von Ermäßigungen .....	144
e) Rechtslage in anderen Bundesländern .....	146
3. Privatrechtliche Entgelte .....	148
4. Verwaltungsgebühren .....	150
5. Änderungsvorschläge zum KAG .....	150

II. Soziale Bemessung der Elternbeiträge nach dem Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder .....	151
1. Rechtsnatur der Elternbeiträge .....	152
a) Rechtslage nach § 14 Kindergartengesetz NW .....	152
b) Elternbeitrag nach § 17 GTK NW – Gebühr oder Abgabe sui generis ...	153
2. Inhaltliche Ausgestaltung der sozialen Gebührenbemessung nach § 17 GTK NW .....	156
a) Regelungen zur Bemessungsgrundlage .....	157
b) Verfahren zur Ermittlung des Elterneinkommens .....	158
c) Beurteilung der Regelungen in § 17 GTK NW .....	159
<b>Zusammenfassung der Ergebnisse .....</b>	<b>161</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>164</b>
<b>Sachwortverzeichnis .....</b>	<b>178</b>

## Verzeichnis der verwendeten Abkürzungen

Abs.	Absatz
AfK	Archiv für Kommunalwissenschaft
Anm.	Anmerkung
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
BAFöG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BauR	Baurecht
Bay	Bayern, bayerisch
BayVBl	Bayrische Verwaltungsblätter
BB	Betriebs-Berater
Bd	Band
BErzGG	Bundeserziehungsgeldgesetz
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BK	Bonner Kommentar zum Grundgesetz
BKGG	Bundeskindergeldgesetz
Brem	Bremen, bremisch
Bspw.	Beispielsweise
BT	Bundestag
Buchholz	Sammel- und Nachschlagewerk der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, herausgegeben von K. Buchholz
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BW	Baden-Württemberg, baden-württembergisch
DB	Der Betrieb
DemG	Die Demokratische Gemeinde
Ders.	Derselbe
DGStZ	Deutsche Gemeinde Steuer Zeitung
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DV	Die Verwaltung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
EStG	Einkommensteuergesetz
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen und des Baden-Württembergischen Verwaltungsgerichtshofs
Etc	Et cetera
FEVS	Fürsorgerechtliche Entscheidungen der Verwaltungs- und Sozialgerichte
FinArch	Finanz Archiv
FS	Festschrift, Festgabe

GemH	Der Gemeinde Haushalt
GG	Grundgesetz
GO	Gemeindeordnung
GS	Gedächtnisschrift
GTK	Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder
H/H/Sp	Hepp/Hübschmann/Spitaler: Abgabenordnung, Finanzgerichtsordnung, Kommentar
Hamb	Hamburg, hamburgersch
HdBFinW	Handbuch der Finanzwissenschaft
HdBW	Handbuch der Wirtschaftswissenschaft
HdWStRW	Handwörterbuch der Staatsrechtswissenschaften
Hess	Hessen, hessisch
HKWP	Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis
HStR	Handbuch des Staatsrechts
HVerfR	Handbuch des Verfassungsrechts
i. V. m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
Jura	Juristische Ausbildung
JurAn	Juristische Analysen
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KAG	Kommunalabgabengesetz
KB	Kommunalpolitische Blätter
KJHG	Kinder- und Jugendhilfegesetz
KStZ	Kommunale Steuer-Zeitschrift
LPK	Lehr- und Praxis Kommentar zum SGB VIII
LT	Landtag
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
M/D/H	Maunz/Dürig/Herzog: Kommentar zum Grundgesetz
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
MP	Mecklenburg-Vorpommern, mecklenburg-vorpommersch
Nds	Niedersachsen, niedersächsisch
NdsVbl	Niedersächsische Verwaltungsblätter
NF	Neue Folge
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Verwaltungsrechts Zeitung
NW	Nordrhein-Westfalen, nordrhein-westfälisch
NWVBl	Nordrhein-westfälische Verwaltungsblätter
ÖVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster sowie für die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein in Lüneburg
Pr	Preußen, preußisch
PrOVGE	Entscheidungen des preußischen Oberverwaltungsgerichts
PrVBl	Preußische Verwaltungsblätter
RAO	Reichsabgabenordnung

Rdn.	Randnummer
RP	Rheinland-Pfalz, rheinland-pfälzisch
RR	Rechtsprechungsreport
Saarl	Saarland, saarländisch
Sächs	Sächsisch
SachsAnh	Sachsen-Anhalt, sachsen-anhaltinisch
S-B/K	Schmidt-Bleibtreu/Klein, Kommentar zum Grundgesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
SH	Schleswig Holstein, schleswig-holsteinisch
St. Rspr.	Ständige Rechtsprechung
StG	Der Städte und Gemeindetag
StGH	Staatsgerichtshof
StuW	Steuer und Wirtschaft
Thür	Thüringen, thüringisch
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
Verf	Verfassung
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VerwRspr.	Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
Vgl.	Vergleiche
vM/K	von Münch/Kunig: Grundgesetzkommentar
vM/K/P	von Mangold/Klein/Pestalozza: Das Bonner Grundgesetz, Kommentar. Band 8: Art. 70–75 GG
vM/K/S	von Mangold/Klein/Stark: Das Bonner Grundgesetz, Kommentar. Band 1: Art. 1–19 GG
Vor.	Vorbemerkung
VVDStlR	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VWBIBW	Verwaltungsblätter Baden-Württemberg
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung
W/M/O/S	Wiesner/Morsberger/Oberkamp/Struck, Sozialgesetzbuch VIII – Kinder- und Jugendhilferecht
WohnGG	Wohngeldgesetz
WuR	Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrecht
ZfJ	Zentralblatt für Jugendrecht
ZfSH	Zeitschrift für Sozialhilfe
ZKF	Zeitschrift für Kommunal Finanzen

## Einleitung

Sozialförderung ist ein Grundanliegen staatlicher Politik und Rechtsetzung. Trotz leerer öffentlicher Kassen hat die Profilierung durch engagierte Sozialpolitik im Kampf um Wählerstimmen erheblich an Bedeutung gewonnen. Kaum eine Partei hat sich nicht ein „Mehr“ an sozialer Gerechtigkeit auf ihre Fahne geschrieben. Dementsprechend wird zur Verwirklichung sozialpolitischer Vorstellungen auf Bundes-, Landes- aber auch Gemeindeebene recht beachtliche Aktivität entfaltet.

Eine Maßnahme der kommunalen Sozialpolitik ist es, die kommunalen Gebühren nach der Leistungsfähigkeit der Abgabepflichtigen zu bemessen. Diese Indienstnahme des Gebührenwesens für soziale Zwecke diskutieren die Rechtsprechung und das Schrifttum schon seit mehr als hundert Jahren. Obgleich es sich um einen Dauerbrenner des Gebührenrechts handelt, sind die Ansichten aber keinesfalls festgefahren.

Gerade im letzten Jahrzehnt ist auf diesem Gebiet einiges in Bewegung geraten. Die kommunale Praxis zu einer einkommensabhängigen Staffelung der Kindergartengebühren wurde durch § 90 SGB VIII und die entsprechenden Kindergartengesetze der Länder in Gesetzesform gegossen. Das hat wiederum zu einer Flut von Entscheidungen geführt. Lehnte die Rechtsprechung noch zu Ende der achtziger Jahre einkommensabhängige Gebührentarife überwiegend ab, so wird die Zulässigkeit derartiger Vergünstigungen heute zumeist grundsätzlich bejaht. Selbst das Bundesverfassungsgericht hat unlängst in diese Richtung Stellung bezogen. Ungeachtet einer sich formierenden herrschenden Meinung für einkommensabhängige Kindergartengebühren bleiben jedoch viele Einzelfragen unbeantwortet. Dies mag daran liegen, daß die rechtlichen Probleme sozialer Gebührenstaffelungen äußerst vielschichtig sind. Sie verschärfen sich zudem auf kommunaler Ebene. Die Gemeinden sind bei der Gebührenerhebung nicht nur an verfassungsrechtliche Vorgaben gebunden, sondern haben überdies bundes- und landesrechtliche Vorschriften zu beachten, mit denen das kommunale Gebührenrecht weiter ausgestaltet wird.

Insgesamt muß man feststellen, daß es an umfassenden Untersuchungen fehlt, die auf sämtliche Aspekte einer sozialen Bemessung kommunaler Gebühren eingehen und der neueren Entwicklungen in Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur Rechnung tragen. Mit der vorliegenden Arbeit soll diese Lücke geschlossen werden.

Der Gang der nachfolgenden Untersuchung ist dadurch bestimmt, daß für die Zulässigkeit kommunaler Gebührenstaffelungen sowohl das Grundgesetz als auch bundesrechtliche Sozialgesetze und die Kommunalabgaben- und Kindergartengesetze der Länder eine Rolle spielen. Es wird deswegen zwischen verfassungsrecht-

lichen und einfachgesetzlichen Grenzen kommunaler Handlungsspielräume getrennt.

Den Schwerpunkt der Arbeit bilden die verfassungsrechtlichen Fragen. Von diesen ausgehend wird zunächst untersucht, ob die Kommunen überhaupt die Kompetenz für eine sozialpolitisch motivierte Bemessung ihrer Gebühren besitzen. Danach wird erläutert, ob sich eine soziale Tarifgestaltung in den Grenzen hält, die das Grundgesetz für die Gebührenbemessung zieht. Zu klären ist dabei, inwieweit der Gebührenbegriff und etwaige Gebührenbemessungsprinzipien Verfassungsrang beanspruchen können und einer sozialen Ausgestaltung der Abgabe entgegenstehen. Dem folgt eine Auseinandersetzung mit der Frage, inwiefern der Gleichheitssatz die Gewährung und Ausgestaltung sozialer Gebührentarife beschränkt. In diesem Zusammenhang wird auch auf die neueren Entwicklungen der Gleichheitsdogmatik eingegangen.

Bei der hieran anschließenden Untersuchung der einfachgesetzlichen Grenzen wird zunächst auf § 90 SGB VIII eingegangen und geklärt, ob andere bundesrechtliche Sozialgesetze implizite Beschränkungen für kommunale Sozialtarife beinhalten. Im Rahmen der landesrechtlichen Vorgaben bleibt zu untersuchen, in welchem Maße das Kommunalabgabengesetz NW eine soziale Gebührenbemessung zuläßt. Zum Ende der Arbeit wird noch die Sonderregelung des § 17 GTK NW näher beleuchtet.

Bevor jedoch auf diese rechtlichen Fragestellungen eingegangen wird, soll ein Grundlagenteil aufzeigen, daß kommunale Gebühren in erster Linie ein Finanzierungsinstrument sind, jedoch durch entsprechende Ausgestaltung ihres Tarifs als Mittel der Sach- und Sozialpolitik eingesetzt werden können. Darüber hinaus werden die historischen Grundlagen eines sozialen Abgabewesens betrachtet und die Entwicklungen des Meinungsstandes zu sozialen Gebührentarifen dargestellt.

## Teil 1

# Grundlagen

## A. Die Funktionen kommunaler Gebühren

### I. Kommunale Gebühren als Finanzierungsinstrument

Kommunale Leistungen werden von uns jeden Tag wahrgenommen. Die Wasserversorgung und Müllentsorgung, der Betrieb der Straßenbahn, das Unterhalten von Kindergärten, Schwimmbädern, Bibliotheken, Theatern und Museen ist eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft, für deren Erfüllung die Gemeinde verantwortlich ist. Zur Bewältigung dieser vielfältigen Aufgaben muß die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden sichergestellt sein. Die Selbstverwaltungsgarantie in Art. 28 Abs. 2 GG beinhaltet daher nach überwiegender Auffassung ein Recht auf angemessene Finanzausstattung.<sup>1</sup> Das Grundgesetz trägt dem Finanzbedarf der Gemeinden darüber hinaus Rechnung, indem es ihnen an anderer Stelle diverse Einnahmen garantiert. Art. 106 Abs. 5 und 5a und auch Abs. 7 GG beteiligen die Gemeinden beispielsweise am Ertrag der Einkommens- und Umsatzsteuer. Art. 106 Abs. 6 GG weist ihnen das Aufkommen aus den Realsteuern sogar alleinig zu und verleiht ihnen zusätzlich ein Hebesatzrecht.<sup>2</sup>

Es bestehen aber nicht nur diese verfassungsrechtlich verbürgten Finanzgarantien. Die Länder haben den Kommunen zudem das Recht eingeräumt, ihre Aufgaben auch über eigene Abgaben zu finanzieren.<sup>3</sup> In den von ihnen geschaffenen Kom-

---

<sup>1</sup> Vgl. bspw., Jarass/Pieroth-Pieroth, Art. 28 GG Rdn. 14; Gern, Rdn. 661; Stober, S. 83 f; Wnands, JuS 1986, 942 f; Brinkmeier, S. 5; P. Kirchhof, HKWP VI, S. 1 ff, offengelassen in BVerfGE 83, 363 (386); 71, 25 (36f); vgl. auch NdsStGH, DÖV 1998, 382 ff; 1995, 994 ff, wo betont wird, daß ein solches Recht zumindest aus Art. 57 Abs. 4, 58 NdsVerf. folgt.

<sup>2</sup> Der durch Änderungsgesetz vom 4.8.1997 eingefügte Art. 28 Abs. 2 S. 3 HS. 2 GG garantiert nunmehr, daß den Gemeinden jedenfalls eine wirtschaftsbezogene, mit Hebesatzrecht ausgestattete Steuerquelle zur Verfügung stehen muß. Ein neuer finanzverfassungsrechtlicher Tatbestand ist hierdurch allerdings nicht geschaffen worden, vgl. Sachs-Niehaus, Art. 28 GG Rdn. 70; Maunz/Dürig/Herzog-Scholz, Art. 28 GG Rdn. 84 d; von Münch/Kunig-Löwer, Art. 28 GG Rdn. 88 ff.

<sup>3</sup> Vereinzelt wird angenommen, ein solches Recht folge nicht erst aufgrund staatlicher Verleihung, sondern bereits direkt aus Art. 28 Abs. 2 GG, vgl. Holzkämper, S. 8 m. w. N.; Tiedemann, DÖV 1990, 1 (7); Mohl, S. 47 ff. Begründet wird dies damit, daß von einer durch Art. 28 Abs. 2 GG verbürgten eigenverantwortlichen Aufgabenerfüllung nur die Rede sein könne,