



Wasserrechtliche Abgaben im Finanzverfassungsrecht

Vom Wasserpfennig zur Vorteilsabschöpfungsabgabe

60. Wasserwirtschaftlicher Gesprächskreis

Gliederung

- I. Einleitung
- II. Steuern: Staatsfinanzierung und Verhaltenslenkung
- III. Vorzugslasten: Leistung und Gegenleistung
 - Gebühren und Gebührenbemessung
 - Formelle Fragen: Gesetzgebungskompetenz (Lenkung)?
 - Materielle Fragen: Sondervorteil als Rechtfertigungsgrund
- IV. Abgaben sui generis, Typenbildung und Fehlerfolgen



1. Das Steuerstaatsprinzip

Steuern als Regelfinanzierungsinstrument

Was sind Steuern?

- Verschiedene „Steuertypen“ in der Finanzverfassung (Art. 106 GG), aber keine Definition der „Steuer“

§ 3 Steuern, steuerliche Nebenleistungen. (1) 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.

- Einfach-gesetzliche Definition in [§ 3 Abs. 1 AO](#)
 - Steuerbegriff in § 3 AO gilt im Wesentlichen auch als verfassungsrechtlicher Steuerbegriff (sog. Rezeptionsargument, [§ 1 RAO 1919](#))
- Warum hat die Frage Bedeutung?
 1. „geteilte“ Gesetzgebungskompetenz für Steuern (Art. 105 f. GG) und Sachregelungen (Art. 70 ff. GG)
 2. Abgrenzung zu anderen Geldleistungen (Gebühren, Beiträge, Sonderabgaben...)

Steuerstaatsprinzip · „Schutz- und Begrenzungsfunktion“

- Steuerstaatsprinzip (Verhältnis Steuern ↔ andere staatliche Einnahmequellen)
 - „milderes Mittel“ zur staatlichen Wirtschaft (Art. 12 Abs. 1 GG, „Finanzmonopole“)
 - Folge der ausführlichen Regelung in der Finanzverfassung (Art. 104a ff. GG)
 - Notwendigkeit sachlicher Rechtfertigung (zusätzlicher) nichtsteuerlicher Abgaben (Art. 3 Abs. 1 GG)
- *numerus clausus* der Steuerarten (Verhältnis verteilte Steuern ↔ neue Steuern)
 - Art. 106 GG als abschließende Aufzählung seit BVerfGE 145, 171 (Kernbrennstoffsteuer)
 - Typenbildung seit BVerfGE 145, 171 (Kernbrennstoffsteuer)
- Folgerungen für „wasserbezogene Steuern“?
 - Kompetenzfrage?
 - Sachliche Rechtfertigung?
 - Einnahmeerzielung Haupt- oder Nebenzweck?

Steuerung durch Steuern

- Bartsteuer (1699)
- Nachtigallensteuer (1853)
- Herdsteuer (seit 8. Jhdt. n. Chr.)
- Fenstersteuer (17./18. Jhdt.)
- allgemein: Ökosteuern (20. Jhdt.)

- Verhaltensbeeinflussung mit Hilfe ökonomischer Mechanismen
- Wahlschuld: unterlassen oder zahlen
- (Lenkungs-)Steuer als flexibles und dynamisches Verwaltungsinstrument
- Vermeidung oder Finanzierung von Ausgaben
- „Vermischung“ von Sach- und Steuerkompetenz?
 - BVerfGE 98, 106 (Kasseler Verpackungsteuer)



Steuer

Ertragsfunktion

Gestaltungsfunktion

Fiskalzweck

Lenkungszweck

Steuern im Bereich des Wasserrechts?

- **Problem 1: Sachliche Rechtfertigung**
 - Steuern knüpfen an Leistungsfähigkeit an
 - Konsumleistungsfähigkeit bei Wasserverbrauch?
 - z.B. USt = 7 %
 - (nur) Lenkungszweck als Rechtfertigung mit Blick auf Art. 3 Abs. 1 GG?
- **Problem 2: Kompetenzielle Zuordnung**
 - Typus: Verbrauchsteuer (Überwälzung auf Endverbraucher)?
 - Folge wäre: Bundeskompetenz
 - echte Verbrauchsteuer ist nicht gewünscht
 - Folge: wg. *numerus clausus* → keine Kompetenz (?)
 - auch nicht des Landes (h.M.)
 - auch nicht der Kommunen (Gleichartigkeit)



2. Vorzugslasten

Gebühren und Beiträge

Was sind Vorzugslasten?

- (negativer) Anknüpfungspunkt ist der Steuerbegriff:

§ 3 Steuern, steuerliche Nebenleistungen. (1) 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.

- Verhältnis Leistung ↔ Gegenleistung → besondere Finanzierungsverantwortlichkeit (Art. 3 Abs. 1 GG)
- besonderer Sachbezug → Sachkompetenz (hier: Wasserrecht, Art. 74 Abs. 1 Nr. 32, Art. 72 Abs. 3 Nr. 5 GG, § 6a Abs. 5 WHG)
 - *Gebühren*: Gegenleistungen für eine Leistung der Verwaltung erforderlich, § 4 Abs. 2 KAG NRW (typisch: Verwaltungs- und Benutzungsgebühren)
 - *Beiträge*: Kostenaufwand bei möglichem Vorteil, vgl. § 8 Abs. 2 KAG NRW (konkreter Vorteil muss nicht in Anspruch genommen werden, typisch: Erschließungsbeiträge)
 - *Sonderabgaben*: Sind besonders nah an der Steuer, da sie ohne Gegenleistung erhoben werden und regelmäßig der Erzielung von Einnahmen dienen (daher keine Vorzugslast)

Gebühren als Vorzugslasten

- Prinzip der „speziellen Entgeltlichkeit“ dient der Abgrenzung von Steuern und Gebühren (Vorzugslasten)
 - Abgrenzung der staatlichen Kompetenzbereiche (Art. 70 ff. GG / Art. 105 f. GG)
 - Materielle Rechtfertigung (Finanzierungsverantwortlichkeit über die allgemeine staatsbürgerliche Pflicht zur Steuerzahlung hinaus, Art. 3 Abs. 1 GG)
- Entgeltlichkeit dem Grunde nach:
 - v.a. kompetenzielle Zuordnung
 - Abgrenzungsfunktion
- Entgeltlichkeit der Höhe nach:
 - v.a. sachliche Rechtfertigung
 - inhaltliche Korrektur (insbes. BVerfGE 132, 334)
- Worin besteht die Entgeltlichkeit („Gegenleistung für eine besondere Leistung“ [des Staates])?
 - Äquivalenzprinzip: Ausgabenbedarf im Zusammenhang mit der staatlichen (Gegen-)Leistung
 - Sicht des Bürgers: individueller Vorzug durch erhaltene Leistung (klassischer Gebührenbegriff)
 - Sicht des Staates: besondere Kosten, die zu decken sind (formaler Gebührenbegriff, *Wilke*)
 - beide Sichtweisen kombiniert: doppelgliedriger Gebührenbegriff (*Vogel*)



Gebührenbegriffe (Sichtweisen)

1. Klassischer Gebührenbegriff („Vorzugslast“, z.B. § 4 KAG NRW)

- individueller Vorzug = Inanspruchnahme besonderer Leistungen der öffentlichen Gewalt (nicht zwingend „Vorteil“)
- dieser Vorzug wird letztlich, auch höhenmäßig, entgolten

2. Formaler (weiter) Gebührenbegriff (*Wilke / BVerfG*)

- **Gebühren** = „öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die aus Anlass individuell zurechenbarer, öffentlicher Leistungen dem Gebührenschuldner durch eine öffentlich-rechtliche Norm oder sonstige hoheitliche Maßnahme auferlegt werden und dazu bestimmt sind, in Anknüpfung an diese Leistung deren Kosten ganz oder teilweise zu decken“
- Neben der Erzielung von Einnahmen darf die Gebühr auch weitere Zwecke verfolgen; für die Erhebung der Gebühr wird im Wesentlichen *formal* an eine Inanspruchnahme der Verwaltung angeknüpft.

3. Doppelgliedriger Gebührenbegriff (*K. Vogel*)

- **Gebühren** = „einseitig auferlegte Abgaben, die *entweder* an einen dem einzelnen als Folge des Verhaltens eines Hoheitsträgers [...] zugeflossenen individuellen Vorteil *oder* an von dem einzelnen individuell zu verantwortende Kosten des Hoheitsträgers anknüpfen und die diesen Vorteil ganz oder teilweise abschöpfen bzw. diese Kosten ganz oder teilweise ausgleichen sollen“

➤ **Ausdehnung: Vorteil ohne Kosten bzw. Kosten ohne Vorteil**

Gebührenbegriffe (Funktion)

1. Klare Trennlinie zwischen Steuer und Gebühr (vgl. Steuerbegriff)
2. Sachliche Rechtfertigung der Finanzierungsverantwortlichkeit
 - Sonderbelastung vor Art. 3 Abs. 1 GG gerechtfertigt? (Äquivalenzprinzip)
 - dem Grunde nach
 - der Höhe nach
 - keine „Konkurrenz“ zur Steuer, wenn und soweit „Entgeltcharakter“
 - vgl. auch KAG der Länder, z.B. § 3 Abs. 2 KAG NRW: „Die Gemeinden und Kreise sollen Steuern nur erheben, soweit die Deckung der Ausgaben durch andere Einnahmen, insbesondere durch Gebühren und Beiträge, nicht in Betracht kommt. Dies gilt nicht für die Erhebung der Vergnügungssteuer und der Hundesteuer.“
3. Lenkungs- und Gestaltungszwecke als *ergänzende* Maßstäbe für die Bemessung der Gebühr
 - Sonderbelastung vor Art. 3 Abs. 1 GG gerechtfertigt (Verhaltensanreiz)
 - (nur) der Höhe nach (str.).
 - Dem Grunde nach: Verursachung von Kosten beim Staat (str., BVerfG ist hier großzügiger)
 - Der Höhe nach: u.a. Kostendeckung, Vorteilsausgleich, Verhaltenslenkung sowie soziale Gründe

Problemfall: Verleihungsgebühr / Konzessionsabgabe

- Liegt eine durch Gebühr abzugeltende staatliche Leistung vor, obwohl dem Staat *keine* entsprechenden Kosten entstehen?
 - Zurechnung staatlichen Aufwands? ([materieller Gebührenbegriff](#))
 - Kommt dem Einzelnen Staatsverhalten zugute? ([formeller Gebührenbegriff](#))
- Muss es einen „Vorteil“ geben? ([vgl. BVerwGE 174, 374](#))
 - Bsp.: abgelehnte Baugenehmigung → kein „Vorteil“, aber „zurechenbare Gegenleistung“
 - Bsp.: § 4 Abs. 4 BremGebBetrG für Polizeikosten bei Großveranstaltungen (Hochrisiko-Fußballspiele)
- Verleihungsgebühren = Gegenleistung für Einräumung eines Rechts, das wirtschaftlichen Vorteil begründet
 - staatlich eingeräumter Vorteil soll durch die laufende Gebühr abgeschöpft werden (Problem: Ausverkauf?)
- Insbes.: *Vorteilsabschöpfungsabgabe* bei Nutzung knapper natürlicher Ressourcen
 - repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt
 - Belastung des mit der Konzession verbundenen individuellen Vorteil des Konzessionärs
 - Zulässigkeit als *Gebühr* str. wg. fehlender „Kostendeckungsorientierung“

3. Sonstige Abgaben

Typus der Abgabe, Abgaben *sui generis* und Folgen überhöhter Bemessung

Von der Verleihungsgebühr zur Vorteilsabschöpfungsabgabe

Verleihungsgebühren kommen nur in Betracht, wenn der Gesetzgeber

- ein bestimmtes Verhalten generell verbietet,
 - dieses Verbot seinerseits grundrechtskonform (insb. verhältnismäßig) ist und
 - es mit dem Zweck dieser Regelung vereinbar ist, entgeltliche Ausnahmen zuzulassen (Schutzzweck der Verbotsnorm).
-
- kein *numerus clausus* der Abgabenarten, daher auch Abgaben „*sui generis*“ zulässig
 - aber weiterhin notwendiges Kriterium: Abgrenzbarkeit zur Steuer (d.h. besondere Finanzierungsverantwortung oder individueller Sondervorteil)
 1. öffentlich-rechtliches Bewirtschaftungssystem
 2. begrenzt vorhandenes Allgemeingut
 3. besondere Knappheitssituation (individuell verbesserte Rechtsposition)

Typus der Abgabe vs. Abgabe „*sui generis*“?

Sinn einer „Typisierung“ bei fehlendem *numerus clausus*?

- Bezeichnung durch Gesetzgeber nicht entscheidend, maßgeblich ist materieller Gehalt (BVerfGE 93, 319)
- jedenfalls: Abgrenzung Steuer / Nichtsteuer (Art. 105 ff., Art. 70 ff. GG)
- daneben (seit BVerfGE 144, 369):
 - Gesetzgebungskompetenz: Entspricht Abgabe *insgesamt* dem Typus (Charakter) der jeweiligen Abgabe?
 - Materiell: Widersprechen *einzelne* Regelungselemente dem Typus (Charakter) einer bestimmten Abgabe?
 - Als Vorzugslast konzipierte Abgabe, die nicht mehr von einem zulässigen Gebühren- oder Beitragszweck gedeckt ist, ist wegen überhöhter Bemessung materiell verfassungswidrig (Art. 3 Abs. 1 GG).
 - „Als sachliche Gründe, die die Bemessung der Gebühr rechtfertigen können, sind neben dem Zweck der Kostendeckung auch Zwecke des Vorteilsausgleichs, der Verhaltenslenkung sowie soziale Zwecke anerkannt.“ (BVerfGE 144, 369 [397])
- Kanon zulässiger Zwecke ist nicht abschließend (BVerfGE 108, 1 [18]: „jedenfalls“)

Ergebnisse:

Entscheidend ist die Abgrenzung/Abgrenzbarkeit zur Steuer:

1. Kompetenzielle Zuordnung (Art. 105 f./Art. 70 ff. GG)
2. Sachliche Rechtfertigung der „Sonderbelastung“ dem Grunde und der Höhe nach (Art. 3 Abs. 1 GG)

Rechtfertigung einer Gebühr (oder eines Beitrags) *dem Grunde nach*:

- Kostendeckung/Vorteilsausgleich
- Konnex zur Entgeltlichkeit (Gegenleistungsbezug)

Rechtfertigung einer Gebühr (oder eines Beitrags) *der Höhe nach*:

- auch Lenkungsziele (oder soziale Zwecke) dürfen berücksichtigt werden.
 - *aber*: nur wenn der für Vorzugslasten charakteristische Zusammenhang zwischen Leistung und Gegenleistung erhalten bleibt, bleibt trennscharfe Abgrenzung zwischen Vorzugslasten einerseits und Steuern andererseits möglich.
- Auch Abgaben *sui generis* sind möglich, aber umso rechtfertigungsbedürftiger, je näher sie der Steuer kommen.
(wg. „Abnahme“ der Entgeltlichkeit)

