

„Kommunale Abgaben“ – Rechtsgrundlagen, Strukturen und Tendenzen

1. Was sind Kommunalabgaben?

Kommunalabgaben sind die Abgaben, die von den Kommunen zur Erzielung von Einnahmen erhoben werden. Zu den Abgaben zählen die kommunalen Steuern, die Vorzugslasten und die Kommunalabgaben eigener Art, sowie der Aufwendungsersatz.

Die kommunalen Steuern werden unterteilt in die Realsteuern nach § 3 Abs. 2 Abgabenordnung (Grundsteuer und Gewerbesteuer) und die örtlichen Verbrauchs- und Aufwandssteuern nach § 7 Abs. 2 SächsKAG (kommunale Verpackungssteuer). Steuern sind solche Abgaben, die nicht eine Gegenleistung für eine bestimmte Leistung darstellen und zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden. Die Einnahmenerzielung kann jedoch auch hinter andere Zwecke zurücktreten (z.B. Lenkungswirkung bei der Ökosteuer).

Bei den Vorzugslasten unterscheidet man Gebühren und Beträge. Vorzugslasten sind Abgaben, die für eine bestimmte Gegenleistung der Kommune erhoben werden (z.B. Bereitstellung des Abwassernetzes).

Gebühren dienen dem Grunde nach dazu, die laufenden (Verwaltungs-) Kosten zu decken, die der Gemeinde durch den „Sondervorteil“ entstehen. Der „Sondervorteil“ kann entweder in der Vornahme einer Amtshandlung (z.B. Erteilung einer Genehmigung) oder in der Benutzung einer öffentlichen Einrichtung (z.B. Entnahme von Wasser aus dem Trinkwassernetz) bestehen.

Beiträge dienen der Refinanzierung von Investitionen. Bei ihnen wird die Erhebung der Abgaben nicht an die tatsächliche Nutzung einer öffentlichen Einrichtung geknüpft, sondern an die Nutzungsmöglichkeit. Am deutlichsten wird dies bei den Erschließungs- und Ausbaubeiträgen.

Von Kommunalabgaben eigener Art spricht man bei den Abgaben, die weder Steuern sind noch auf einer konkreten Gegenleistung beruhen. Darunter fallen zum Beispiel die Kurtaxen und die Fremdenverkehrsabgaben.

Letztlich werden auch die Kostenerstattungs- und Ersatzansprüche zu den Kommunalabgaben gezählt. Diese sind spezialgesetzlich geregelt und sind an das zivilrechtliche Auftragsrecht angelehnt.

Von den Kommunalabgaben müssen verschiedene ähnliche finanzielle Belastungen unterschieden werden. Nicht Kommunalabgaben sind Geldstrafen und Bußgelder, Säumniszuschläge, öffentlich-rechtliche Umlagen, Zwangsgelder und öffentlich-rechtliche Schadenersatzansprüche.

Daneben ist zu beachten, dass die Gemeinden im Rahmen ihrer Organisationshoheit einige ihrer Aufgaben auch im Rahmen privatrechtlicher Nutzungsverhältnisse erbringen können. In diesen gelten dann die privatrechtlichen Gesetzesvorgaben.

2. Rechtsgrundlagen für die Erhebung von Kommunalabgaben

Auch wenn sich die einzelnen konkreten Zahlungsverpflichtungen und deren Ausgestaltung aus kommunalen Satzungen sowie Bundes- und Landesgesetzen ergeben, so findet sich der Ausgangspunkt bereits im Grundgesetz und den Landesverfassungen.

In Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes und in Art. 84 ff. der Sächsischen Verfassung ist die Selbstverwaltung der Gemeinden garantiert. Da ohne die entsprechende monetäre Ausstattung jede Selbstverwaltungsgarantie keinen inhaltlichen Wert hätte, wird bereits aus den genannten Verfassungsnormen ein Recht auf angemessene Finanzausstattung für die Kommunen hergeleitet. Die Gemeinden sollen durch die Regelungen in Verfassung-, Bundes- und Landesgesetzen in die Lage versetzt werden, zuverlässig ihre originären und die übertragenen Aufgaben zu erfüllen.

Die notwendigen gesetzlichen Grundlagen und die zuständige Körperschaft hängen von der konkreten Abgabenart ab.

So steht die Erhebung von kommunalen Steuern nur den Gemeinden und Landkreisen zu. Gebühren und Beiträge können hingegen auch von Zweckverbänden erhoben werden.

Die Grundlagen für die Erhebung von Realsteuern (Grund- und Gewerbesteuern) sind die entsprechenden Bundesgesetze. In § 7 Abs. 1 SächsKAG ist lediglich festgehalten, dass die Gemeinden diese Steuern nach der Maßgabe der Bundesgesetze erheben. Die Gemeinden können nicht auf die Ausgestaltung der Anknüpfungstatbestände der Realsteuern Einfluss nehmen. Nur hinsichtlich der Höhe der Realsteuern können die Gemeinden über die Hebesätze Einfluss ausüben.

Die Aufwands- und Verbrauchssteuern nach § 7 Abs. 2 SächsKAG stehen gänzlich im Ermessen der Kommunen. Aus diesem Paragraphen wird ein sogenanntes Steuerfindungsrecht der Gemeinden abgeleitet. In diesem Bereich können durch örtliche Satzungen somit neben der Höhe auch die Steuertatbestände und das Festsetzungsverfahren geregelt werden.

Die Gebühren und Beiträge werden ausschließlich auf der Grundlage von kommunalen Satzungen erhoben.

Vorgaben für die Gemeinden als Satzungsgeber machen die Kommunalabgabengesetze der Länder. In Sachsen ist dies das Sächsische Kommunalabgabengesetz. Dort heißt es in § 2 schlicht: „Kommunalabgaben werden aufgrund einer Satzung erhoben“.

Daraus kann ebenso schlicht im Umkehrschluss abgeleitet werden: „Ohne Satzung keine Gebühren!“

Im Kommunalabgabengesetz sind darüber hinaus durch Verweisung eine Vielzahl von Normen aus dem Steuerrecht einbezogen. So verweist § 3 SächsKAG teilweise auf die Abgabenordnung, die eigentlich das Steuererhebungsverfahren regelt. Weiter werden in den Kommunalabgabengesetzen die Grundsätze der Beitragsbemessung festgehalten.

Problematisch erweist sich immer wieder das Zustandekommen der Satzungen. Insbesondere im Bereich der Zweckverbände und der kleineren Gemeinden werden immer wieder formelle Fehler gemacht. Dabei muss man sich auch vor Augen halten, dass auch Fehler bei der Gründung von Zweckverbänden zur formellen Fehlerhaftigkeit der von diesen Zweckverbänden erlassenen Satzungen führen.

3. Grundsätze der Abgabenbemessung

Die Bemessungsgrundsätze für Kommunalabgaben finden sich teilweise in § 9 ff. SächsKAG.

Grundregel des § 10 SächsKAG ist, dass die Gebühren höchstens so bemessen sein dürfen, dass die Gesamtkosten der jeweiligen öffentlichen Einrichtungen gedeckt werden. Soweit daher eine Gemeinde oder ein Zweckverband Gewinne über die Einnahme von Gebühren erwirtschaftet, liegt ein Verstoß gegen diesen Grundsatz vor. Das SächsKAG sieht für diesen Fall vor, dass die Gewinne über geringere Abgaben wieder ausgeglichen werden müssen.

Neben diesem ausdrücklich im Gesetz enthaltenen Grundsatz gelten die allgemeinen Prinzipien des Verwaltungs- und Finanzrechts, als da wären, die Grundsätze der Abgabengerechtigkeit und Lastengleichheit, das Willkürverbot und das Sozialstaatsprinzip.

Darüber hinaus gibt es sehr detaillierte Grundsätze für die Bemessung der tatsächlichen Höhe von Abgaben, die zu vertiefen hier den Rahmen sprengen würde.

4. Festsetzung und Verjährung

Erhebliche Probleme treten in der täglichen Wahrnehmung durch sehr spät festgesetzte Abgaben auf. Hier ist zu beachten, dass trotz der teilweise zivilrechtlich ausgestalteten Versorgungsbeziehung nicht die Verjährungsvorschriften nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch gelten.

Nach dessen § 3 I Nr. 4c sind für die Beitragsfestsetzung die Regelungen der Abgabenordnung (AO) einschlägig. Gemäß § 3 I Nr. 4c SächsKAG i.V.m. § 169 AO verjährt die Möglichkeit der Steuerfestsetzung in vier Jahren. Beginn der Frist ist gemäß § 170 AO der Ablauf des Kalenderjahres in dem der Abgabentatbestand erfüllt wurde.

Soweit ein Abgabenbescheid bereits zugestellt ist, verjährt der Anspruch der Gemeinde aus dem Festsetzungsbescheid gemäß § 3 I Nr. 4c SächsKAG i.V.m. §§ 228 AO ff. in fünf Jahren. Diese Verjährungsfrist beginnt mit dem Ende des Kalenderjahres, in dem der Abgabenbescheid zugestellt wurde.

Da auch im Bereich der Kommunalabgaben die kalenderjährliche Abrechnung bei Dauernutzungsverhältnissen üblich ist, bedeutet dies praktisch, dass der Festsetzungsbescheid spätestens im vierten Jahr nach dem Abrechnungszeitraum eingehen muss und erst in weiteren fünf Jahren verjährt. Die Gemeinden haben damit eine maximale Verjährungsfrist von 9 Jahren, in denen die Abgaben geltend gemacht werden können. Hier ist nach der Schuldrechtsreform von 2002 eine deutliche Diskrepanz zu der zivilrechtlichen Verjährungsfrist von 3 Jahren entstanden. Es ist dennoch nicht damit zu rechnen, dass dies eine Änderung in der Abgabenordnung nach sich ziehen wird.

5. Tendenzen in einzelnen Gebieten

Wasser/Abwassergebühren:

Durch das Wassergesetz ist den Gemeinden die Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung übertragen worden. Durch das Wassergesetz sind die Gemeinden zugleich angehalten, diese Aufgaben auf kommunale Verbände zu übertragen. In diesem Bereich der Daseinsvorsorge sind daher überwiegend Zweckverbände nach dem Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit aktiv.

Bei den Zweckverbänden ist zu beobachten, dass eine Vielzahl von Gründungsfehlern unterlaufen sind, was dazu geführt hat, dass einzelne Zweckverbände bereits mehrmals neu gegründet werden mussten.

Besonders umstritten ist bei größeren Zweckverbänden das Solidarprinzip, das besagt, dass unterschiedliche Kosten in den einzelnen Zweckverbandsgebieten bei der Gebührenbemessung nicht beachtet werden müssen. Unterschiedliche Kosten, insbesondere Investitionskosten der Gemeinden, ergeben sich neben den Unterschieden der örtlichen Gegebenheiten auch aus einer unterschiedlichen Förderpraxis. Besondere Bedeutung gewinnt diese Frage auch bei den teilweise politisch motivierten Fusionen von Zweckverbänden, die in den letzten Jahren vor allem im Abwasserbereich zur Vermeidung von Konkursen stattgefunden haben.

Insbesondere die Wasserversorgung wird im zunehmenden Maße privatisiert. Dabei sind von der vollständigen Ausgliederung der Wasserversorgung an Dritte bis zu bloßen Betreibermodellen verschiedene Varianten denkbar.

Mit der Privatisierung entfällt die öffentlich-rechtliche Grundlage für die Finanzierung über Abgaben. Es entstehen dann privatrechtliche Versorgungsverträge die der AVBWasserV unterliegen.

Müllgebühren:

Entsorgungsträger nach dem Sächsischen Abfallwirtschafts- und Bodengesetz sind die Landkreise und Kreisfreien Städte sowie die durch diese gebildeten Abfallverbände. Die Gebühren werden hier also von den Kreisfreien Städten und den Landratsämtern bzw. den Abfallverbänden erhoben. Grundlagen sind jeweils Satzungen der zuständigen Gebietskörperschaften.

Gebühren für Straßenreinigung und –beleuchtung:

Straßenreinigung, zu der auch der Winterdienst gehört, und Straßenbeleuchtung obliegen den Gemeinden gemäß § 51 SächsStrG.

Auch hier können die Kosten durch Gemeindecsetzungen den Einwohnern auferlegt werden. Gebühren für Straßenreinigung und Winterdienst sind bereits überwiegend von den Gemeinden eingeführt.

Beitragssatzungen für Straßenbeleuchtungen sind noch eher selten.

Straßenausbau- und Erschließungsbeiträge

Satzungen für die Erhebung von Erschließungsbeiträgen im Sinne des § 127 BauGB sind bereits seit Längerem üblich.

Straßenausbaubeiträge werden von den meisten Gemeinden erst in neuerer Zeit erhoben. In den Straßenausbaubeitragssatzungen sind meist längere Übergangsfristen enthalten. Besonders umstritten sind in diesem Bereich die Fragen der Beitragsbemessung. Hier ist besonders kritisch die Frage der Einbeziehung von Grundstücken und die jeweiligen Bemessungstatbestände, wie Grundstücksnutzung, Heranziehung von Hinterliegergrundstücken usw.. Diese Unwägbarkeiten waren auch der Grund für die zögerliche Einführung der Ausbaubeiträge. Zwischenzeitlich sind die Gemeinden jedoch angehalten, Straßenausbaubeiträge zu erheben.

6. Einzelfragen

- Umlage später festgesetzter Abgaben auf den Mieter?
- Welche Abgaben sind auf den Mieter umlegbar?
- Welche Rechtsmittel bestehen gegen Satzungen und Beitragsbescheide?